

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO SEDE- ECUADOR
MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA (2002-2004)

LA POBLACIÓN INDÍGENA
Y LA REFORMA DEL ESTADO EN GUATEMALA

SOLEDAD CONDORE CALLE

JUNIO 2007

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO SEDE- ECUADOR
MAESTRIA EN CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA (2002-2004)**

**“LA POBLACIÓN INDÍGENA
Y LA REFORMA DEL ESTADO EN GUATEMALA”**

Autora : Soledad Condore Calle
Director: Dr. Hernán Ibarra.

Lectores: Dr. Fernando García S.
Dra. Carmen Martínez Novo

ARICA-CHILE
JUNIO 2007

INDICE

| | |
|--|-----|
| Síntesis | 5 |
| Presentación | 7 |
| I. Introducción | 9 |
| II. Referencias conceptuales | 21 |
| III. Reseña histórica de Guatemala y el Proceso de Paz | 35 |
| 1) Introducción | 35 |
| 2) Reseña histórica. | 36 |
| 3) El Proceso de Paz | 40 |
| IV. Antecedentes de reconocimiento constitucional de la diversidad cultural: Ecuador, Bolivia y Guatemala | 49 |
| 1) El caso ecuatoriano | 53 |
| 2) El caso boliviano | 66 |
| 3) El caso guatemalteco | 71 |
| V. Acuerdos de paz, propuestas de reformas constitucionales y Consulta popular | 83 |
| 1) Acuerdos de Paz | 83 |
| 2) Propuestas de reformas a la Constitución y la Consulta Popular | 88 |
| 3) El resultado de la consulta popular. | 100 |
| VI. Nivel de cumplimiento del Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígena (Guatemala 2001) | 102 |
| 1) El informe de verificación..... | 104 |
| 2) Resolución del Parlamento Europeo | 108 |
| VII. Análisis y comentarios | 111 |

| | |
|---|-----|
| Bibliografía | 126 |
| Siglas | 129 |
| Anexos | 130 |
| 1) Propuestas de reformas constitucionales | 130 |
| 2) Acuerdo de identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas | 144 |
| 3) Acuerdo de Reformas Constitucionales y régimen electoral | 156 |

SÍNTESIS

El presente texto se propone describir y analizar el proceso de elaboración de las propuestas de reformas a la Constitución guatemalteca que se orientaban a garantizar las condiciones jurídicas para la reconstrucción, el fortalecimiento y la modernización de la institucionalidad democrática. Esta propuesta de reforma implicaba reconocer, entre muchos temas, los derechos socioculturales de los pueblos indígenas, como ya se ha concretado en otros países del continente latinoamericano cuya población presenta características socioculturales similares a Guatemala.

Las propuestas de reformas constitucionales eran un componente medular y emblemático del Proceso de Paz. Proceso iniciado después que una extensa negociación entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), pusiera fin, en diciembre de 1996, al prolongado período de enfrentamiento armado interno que devastó las estructuras políticas, sociales, agudizó la situación económica del país y puso en entredicho la confiabilidad en el funcionamiento de la estructura administrativa estatal. Los alcances devastadores de este período afectaron principalmente a la mayoría de población indígena, quien vio diezmada su población de manera violenta y anulado el proyecto de participación político social en una Guatemala multinacional, multicultural e incluyente. Con el inicio del Proceso de Paz se vislumbró nuevos espacios de convivencia política, económica y social, y espacios para tan anhelada participación indígena. Este sería un nuevo escenario para la aplicación de la justicia, el resarcimiento, el reconocimiento y la incorporación de los indígenas en la vida política nacional.

Las expectativas sobre la pronta aprobación de las propuestas de reformas constitucionales fueron abruptamente truncadas en mayo de 1999 cuando en Consulta Popular la mayoría de electores, que en la práctica resultó ser una mayoría no representativa, rechazó las propuestas de reformas constitucionales.

El análisis del resultado de la Consulta Popular, revela que en Guatemala aún se mantienen profundos rasgos de discriminación, racismo y exclusión de parte de las élites que dominan la propiedad de la tierra, el gobierno y el capital, hacia los pobres e indígenas. Son, precisamente, estas prácticas políticas y sociales las que se traducen en obstáculos para avanzar hacia la modernización democrática y reconocer los derechos de los pueblos indígenas, como quedó demostrado en el resultado negativo de la consulta popular y en los diferentes informes de la verificación internacional de Minugua, que además, confirma la falta de voluntad política del Gobierno de Guatemala para cumplir los compromisos de los Acuerdos de Paz, sobre todo en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

“LA POBLACIÓN INDÍGENA Y LA REFORMA DEL ESTADO EN GUATEMALA”

Presentación

La motivación de realizar este trabajo sobre Guatemala, nace de una experiencia personal de convivencia por un período de cinco años en Guatemala. Durante esos años trabajé en la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala, Minugua¹, lo que me dio el privilegio de conocer la realidad de los pueblos indígenas, las profundas e indelebles huellas que dejaron los treinta seis años del conflicto armado interno en su seno y en la sociedad en general, así como, sus temores, sus anhelos y sus esperanzas de una Guatemala más incluyente; y, las dificultades que deben superar para ello. También, pude relacionarme con diferentes actores sociales y políticos, autoridades estatales y autoridades indígenas, indígenas en general y ladinos², algunos ex militantes o simpatizantes de los anteriores movimientos insurgentes. Ahora, todos formando parte de este nuevo proceso de reconstrucción social y política del país después que culminara simbólicamente, en diciembre de 1996, el largo período de enfrentamiento armado interno.

Durante ese tiempo me desempeñé como observadora de asuntos indígenas y de derechos humanos. Debido al mandato de la Minugua como ente verificador de las acciones que implementaba el gobierno para cumplir con los compromisos de los acuerdos de paz, tuve la responsabilidad de darle seguimiento en terreno a las acciones gubernamentales en comunidades indígenas, en organizaciones indígenas tanto urbanas como rurales. Por

¹ El 18 de agosto de 1994, la Asamblea General (a petición de las partes en conflicto) autorizó el establecimiento de una Misión de Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), que se establecería por un período inicial de seis meses, y cubriría todo el territorio guatemalteco. Estaría conformada por personal militar, policial y civil. Una vez que se alcance un acuerdo de paz entre el Gobierno guatemalteco y la Unión Revolucionaria Nacional guatemalteca (URNG), se autorizaría una operación más amplia de la Misión. A finales de 1996 se autoriza la operación más amplia, en FEB 97, se incrementó la misión con la finalidad de llevar a cabo un alto al fuego generalizado, la desmovilización, el desarme, la reconciliación nacional y la verificación de la implementación de los Acuerdos de Paz.

² Ladino es un término que en Guatemala se aplica a personas que no son indígenas ni negros. Es un término de origen colonial, que inicialmente fue utilizado para definir a los indígenas bautizados. Una importante discusión sobre ladino y ladinización, está desarrollada en Richard Adams, *Etnias en evolución social. Estudios de Guatemala y Centroamérica*, UAM-Iztapalapa. División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1991, pp. 247-260.

otra parte, seguimiento al proceso de organización y participación indígena en la coyuntura política; en las instancias político administrativas municipales y departamentales como Consejos de Desarrollo, Consejos Departamentales de salud, instancias de mediación, así como, verificar denuncias de violación a derechos humanos y particularmente las denuncias por violación a los derechos culturales de los pueblos indígenas. Todo lo cual me permitió acceder a información de primera fuente, a entrevistarme con diferentes actores sociales y políticos, conocer su participación, sus apreciaciones, propuestas, críticas y reparos sobre la ejecución del proceso de paz.

Por tanto, el trabajo que se presenta a continuación esta matizado por esta experiencia de vida. Es una forma de difundir la realidad que viven los indígenas guatemaltecos, aunque oficialmente constituyen el 48,6% de la población, no son reconocidos constitucionalmente ni están representados proporcionalmente en los cargos de elección popular, como el Congreso de la República. Se propone llamar la atención del lector sobre una realidad que -aunque parezca sobredimensionada en cuanto a desigualdades e inequidades sociales- persisten en el país centroamericano, más aún, algunos sectores sociales abogan para que no cambie sustantivamente. Como se verá más adelante, la respuesta negativa de la población, en 1999, a reformar la Constitución del Estado guatemalteco porque las propuestas de reforma incluían el reconocimiento de los derechos socioculturales de los pueblos indígenas, es una clara manifestación de negación y apatía frente los cambios sociales. Algo que por el contrario, señala el apoyo a la vigencia de las relaciones asimétricas existentes.

El eje central de éste trabajo esta dado por el contexto histórico, político, económico y social en que se generaron, se difundieron y se rechazaron las propuestas de reformas a la Constitución en 1999.

I. INTRODUCCION

Al finalizar el Siglo XX, América Latina se vio afectada por diferentes procesos políticos y sociales. En lo político, la mayoría de los países eran liderados por gobiernos democráticos, electos en elecciones confiables, dejando atrás un período de gobiernos autoritarios. En lo social, los diferentes movimientos sociales se tornan notablemente visibles y los movimientos indígenas logran un protagonismo social y político de gran connotación, que obligan a los gobiernos a incluir sus demandas en las agendas políticas. Esto también en un contexto internacional que impulsa el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Entenderemos como movimientos sociales aquellas acciones colectivas que se realizan en determinadas coyunturas políticas donde adquieren una historicidad definida, “se puede decir en general que opone clases o fuerzas sociales que son en último término fuerzas de clases por el control de un sistema de acción histórico”³. Los movimientos indígenas, son movimientos sociales que plantean reivindicaciones socioculturales, proponen redefinir las relaciones entre Estado y pueblos indígenas mediante la reestructuración del sistema jurídico nacional, lo que significa reformar la constitución y las leyes.

Este nuevo escenario de gobiernos democráticos enfrenta grandes desafíos, como por ejemplo, asumir la representación de la mayoría y sin excluir el respeto a las minorías. La norma dice que el gobierno representa a quienes lo eligen y que el voto de la mayoría es incuestionablemente el que decide o “gana”, pero no siempre se cumple esta norma, como veremos, la mayoría no siempre está representada. En la práctica hay cuestionamientos a la representación democrática. En opinión de Bobbio la representación no es tal, existen fuerzas ocultas que influyen en el gobierno, que “jamás una norma constitucional ha sido tan violada como la prohibición de mandato imperativo; jamás un principio ha sido tan menospreciados como el de la representación política”⁴.

³ Touraine, Alain. *Los Movimientos Sociales*. Ediciones du Seuil, Madrid, 1973, traducción de Gonzalo Flores, p.17.

⁴ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.31.

En América Latina, los orígenes de las reivindicaciones étnicas se vislumbran durante la década del sesenta como consecuencia de diferentes procesos políticos que acontecieron antes o durante ese periodo, en países como Bolivia y Ecuador cuyas poblaciones son culturalmente diversas.

En Bolivia, la derrota en la guerra del Chaco (1932-35) obligó a las fuerzas políticas y a la población indígena a repensar el país, éstos participaron en la guerra defendiendo a un Estado del que eran parte pero no se sentían representados en él. Posteriormente, la revolución del 9 de abril de 1952 fortaleció la conciencia de la reivindicación étnica en Bolivia, desde entonces y

“hasta el año 1964 (Bolivia) se caracteriza por una relación más estrecha entre éstos aymara y quechuas y el (MNR) Movimiento Nacional Revolucionario, el partido gobernante, que les devolvió tierras de haciendas arrebatadas en periodos anteriores, generalizó las escuelas en el campo y los organizó en “sindicatos campesinos”, con cierta participación política subordinada y con una organización de alcance nacional: La Confederación Nacional Campesina. Todo este tiempo supone una mayor identificación entre estos sectores sociales indígenas y el nuevo “estado nacional”, que por fin les da cierto reconocimiento”⁵.

A fines de 1964 el gobierno del MNR es derrocado y el siguiente gobierno militar, el general Barrientos, mantiene una política populista a través del llamado “pacto militar campesino” que le permite una cercanía con los campesinos e indígenas. En la misma década, el despertar de la conciencia indígena tomaba mas forma. “Desde los años 60 en la ciudad de La Paz y algunos lugares del altiplano ya se venía preparando de forma subterránea un movimiento mas orgánico de reivindicación étnica”⁶, que va a consolidarse a finales de la misma década cuando el sucesor de Barrientos se distancia de los indígenas y campesinos, y las propuestas progresistas creadas por en MNR se desperfilaban. Nació entonces, la corriente ideológica llamada “Katarista”. “El katarismo ha sido un fenómeno sobre todo aymara, caracterizado ante todo por el redescubrimiento de la identidad aymara, tan diluida en el periodo anterior”⁷.

⁵ Albó, Xavier. *Pueblos indios en la política*. CIPCA, Bolivia, 2002, p.117.

⁶ *Ibíd.* p.119.

⁷ *Ibíd.* p.119.

En Ecuador, por ejemplo, el despertar indio, como lo llama Albó, se forjó en la periferia amazónica. “Se inició entre 1961 y 1962 como una Asociación de Centros Shuar (apoyada por misioneros salesianos) que en 1964 se transformó en la que hoy se llama Federación Shuar”⁸. Esta se generó cuando se construyó la carretera que aumentó el flujo de inmigrantes a la amazonía y se formó el mismo año que se decretó la primera Ley de reforma agraria ecuatoriana. Esta organización Shuar motivó la generación de organizaciones indígenas, sobre todo desde 1972 cuando se incrementó la presencia de las empresas petroleras. Posteriormente, de manera paulatina, se generan nuevas organizaciones indígenas que van a tener protagonismo en el levantamiento de 1990.

En los países donde surgieron movimientos indígenas, se pusieron en crisis las medidas de asimilación e integración que invisibilizaban o reducían a las poblaciones indígenas a la categoría de campesinos. El desarrollo y consolidación del movimiento indígena en el continente fue ocurriendo a ritmos diferentes de acuerdo a las coyunturas de cada país.

En la década de 1990, las condiciones democráticas y la mayor apertura de los medios de comunicación fortalecen la visibilidad de los movimientos indígenas. Magnos acontecimientos como las grandes movilizaciones indígenas y campesinas de Bolivia y Ecuador; la conmemoración de los quinientos años del “descubrimiento de América”, las diferentes interpretaciones y formas de conmemorar ese hecho histórico; la distinción como Premio Nóbel de la Paz a una indígena maya-quiche; la declaración del Decenio de los Pueblos Indígenas de parte de la ONU; y, la consolidación de organismos internacionales de carácter indígena como coordinadoras indígenas continentales (Consejo Indio Sudamericano, Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, Consejo Internacional de Tratados Indio) pusieron en la palestra internacional el tema indígena, llamando la atención y denunciando la situación política, económica y social desventajosa en que vivían amplias poblaciones indígenas. Exigían reivindicaciones que pasaban necesariamente por una reforma del Estado.

Las reivindicaciones de los movimientos indígenas buscan mejorar la relación entre Estado y pueblos indígenas, se aspira a una relación de igualdad y equidad en el marco

⁸ Ibíd. p.184.

del respeto a la diferencia. Por ello, sus reivindicaciones se enmarcan en la reforma de la estructura política y administrativa de un Estado en particular, no promueven beneficios especiales para los pueblos indígenas, ni tampoco, atentar contra la integridad territorial. De hecho, al reclamarle a un Estado determinado el reconocimiento legal o constitucional de su diversidad cultural, sólo confirma la pertenencia de ese pueblo indígena al Estado-Nación del que se trate.

En esta tarea reivindicativa existen diversas conquistas. Se han logrado espacios políticos de participación ya sea por elección popular o por designación de los gobernantes. Por ejemplo, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1992 en Bolivia, llevaron a la vicepresidencia del país al aymara Víctor Hugo Cárdenas; respecto a los cargos por designación presidencial, se conocen la designación de algunos ministros o viceministros indígenas en países como Guatemala, Ecuador y Bolivia. La designación más destacada en éste ámbito, fue la nominación de la Dra. Nina Pacari, quichua, como canciller del Ecuador en el año 2002. Es importante destacar que este acceso a cargos administrativos revela cierto progreso en materia de reconocimiento e inclusión de los pueblos indígenas en el quehacer político. En el aspecto jurídico, en algunos países se han promulgado leyes o reformado constituciones reconociendo la existencia y algunos derechos de los pueblos indígenas, como los derechos culturales y el reconocimiento de las tierras comunales, entre otros. Aunque con reservas frente a temas como el territorio y el derecho consuetudinario, éstos nuevos instrumentos legales son importantes avances hacia una relación de equidad entre los gobiernos y las poblaciones indígenas.

No obstante, que algunos Estados hayan accedido al reconocimiento legal de pueblos indígenas que habitan en su territorio, las regiones o distritos con índices de población mayoritariamente indígena continúan siendo las más pobres, con altos índices de analfabetismo, con escasa cobertura de servicios básicos, limitado acceso a centros de salud, y con tierras aptas para cultivos de autoconsumo. Se debe tener presente que las demandas y reivindicaciones indígenas van mas allá de satisfacer las necesidades básicas de toda población, se refieren al reconocimiento Constitucional y legal de la diversidad cultural del Estado-Nación, el reconocimiento de derechos históricamente negados como el derecho a expresarse en su propio idioma indígena, a practicar su espiritualidad, el

acceso a recursos naturales, el reconocimiento de tierras y territorios indígenas, respeto por la organización social, y el derecho básico a la igualdad de oportunidades en el acceso a los sistemas de justicia y participación política, etc. En los países donde se ha producido este reconocimiento el llamado de los pueblos indígenas es a respetar la aplicación de las leyes.

El tema de reconocimiento legal y constitucional se torna complejo cuando se trata de países con mayoría o con elevados porcentajes de población indígena. Reconocer la diversidad étnica no es fácil porque se trata de conciliar posiciones antagónicas entre sectores dominantes e indígenas. La herencia histórica colonial ha dejado raíces profundas en las actuales sociedades. A más de 150 años de independencia de la Corona Española, en los estados latinoamericanos se mantienen estructuras de relaciones asimétricas entre los gobiernos y los pueblos indígenas. Las prácticas cotidianas de discriminación son más visibles en los países con mayoría de población indígena, por ejemplo, en Guatemala, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), reconoce

“que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social... Que esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos...”⁹.

El mismo AIDPI establece directrices que, en el marco del proceso de reconstrucción democrática iniciado en diciembre de 1996, deben ser realizadas para superar estas relaciones desiguales. El cómo se trató de concretar algunos esfuerzos para superar la realidad que describe el AIDPI, será objeto de este documento

A manera de caracterizar al país, se puede mencionar que Guatemala se ubica geográficamente en el extremo nor-occidental del istmo centroamericano. Limita al norte y al oeste con México; al este con Belice, el mar caribe y Honduras; al sureste con

⁹ *Acuerdo sobre Identidad y derechos de los pueblos indígenas*. Firmado entre el Gobierno de Guatemala y los representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, México, D.F., 31 de marzo de 1995.

El Salvador y al sur con el Océano Pacífico. Su población es de 11.237.196 millones de habitantes¹⁰, de la cual, la población indígena representa el 48,6%, según “La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de 1998-1999. Otra fuente considera que el porcentaje podría ser superior al 60%”¹¹. El país, está integrado por 22 pueblos mayas, el pueblo garífuna, el pueblo Xinca y los no indígenas o ladinos. Su capital es ciudad de Guatemala, su moneda el quetzal y el idioma oficial es el español.

La distribución de la población “según informes del Sistema de Naciones Unidas para Guatemala y Centroamérica, (es la siguiente) el 68,6% de la población habita en zonas rurales y, de ésta el 59% es población indígena, de ella casi el 90% se encuentra en situación de pobreza y un 69% en estado de indigencia”¹². Sobre el sistema de tenencia de la tierra:

“en la actualidad, según datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería MAGA, la concentración en menos del 1% de los productores de casi el 75% de las tierras agrícolas y, por otro lado la explotación por el 96% de los productores de un 20% de tierra, configura una estructura agraria fuertemente concentrada y polarizada”¹³.

Agravando la permanencia de los niveles de exclusión y pobreza de las zonas rurales.

En educación, las tasas mas altas de analfabetismo se encuentran en los departamentos con mayor población indígena. La mayoría de los niños y niñas entre 7 y 14 años que no asisten a la escuela son indígenas, representa el 62,3%; “el promedio de escolaridad en los departamentos predominantemente indígenas (1.3 años) está muy por debajo del promedio nacional (2.3 años)”¹⁴, en las mujeres indígenas los niveles de analfabetismo, según la misma fuente, alcanza entre el 50% y el 90%.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadísticas, INE, Guatemala, Censo- 2000.

¹¹ Minugua. *Informe temático: los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz*. Guatemala, septiembre, 2001, p. 10.

¹² Minugua. *Informe temático: La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de paz*. Guatemala, mayo, 2000, p. 7.

¹³ Minugua. *Informe temático: los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz*. Guatemala, septiembre, 2001, p. 26.

¹⁴ *Ibíd.* p. 11.

Las regiones con alta concentración poblacional indígena tiene restringido acceso a servicios básicos, “solo el 55,2% tiene acceso a red de agua, el 18,8% a sistemas de alcantarillado y el 50% a la red eléctrica a diferencia de 70,4%, 43,7% y 74,8%, respectivamente, que tiene acceso el sector no indígena”¹⁵.

Estas características determinan la situación sanitaria de la población, un ingreso económico familiar insuficiente que conlleva a una alimentación precaria, la escasez de servicios básicos y los bajos niveles de escolaridad inciden en la calidad de la salud.

“El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) señala que las principales causas de mortalidad general e infantil para el año 1999 continuaron siendo la infección respiratoria aguda, el síndrome diarreico agudo y el parasitismo intestinal, todas ellas enfermedades que pueden prevenirse”¹⁶.

Esta situación se torna más compleja si se considera, según informes de Ministerio de Salud, que la cobertura de salud atiende al 40% de la población, un 14% esta cubierto por el sector privado y el 46% no tiene acceso a ningún servicio de salud.

En resumen, Guatemala es un país eminentemente agrario, con alta concentración de población indígena en áreas rurales, en lo social presenta hondas desigualdades políticas, sociales y económicas, sobre todo en la tenencia de la tierra. En el contexto político, desde su independencia el gobierno ha sido liderado por élites políticas y militares, a excepción del un breve periodo de 10 años, llamado la primavera democrática entre 1944 y 1954 cuando gobiernos democráticos promovieron reformas políticas, económicas y sociales, para superar las diferencias sociopolíticas, tales como: decretar la reforma agraria, promover los derechos sindicales y la libertad de asociación, entre otros. Esfuerzo que se interrumpió abruptamente mediante el golpe de Estado de 1954, suscitado por la complicidad entre las élites guatemaltecas y la agencia CIA de Estados Unidos de Norteamérica aduciendo que se estaba instaurando un gobierno comunista¹⁷.

¹⁵ Minugua. *Informe temático: los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz*. Guatemala, septiembre, 2001, p. 11.

¹⁶ Minugua. *Informe temático: los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz*. Guatemala, septiembre, 2001, p. 21.

¹⁷ Para profundizar en el tema se sugiere revisar el texto de Schlesinger y Kinzer. *Fruta amarga. La CIA en Guatemala*. Ediciones siglo XXI, México, 1986.

En general, en Latinoamérica con apoyo financiero y militar de EE.UU., se instauraron y mantuvieron gobiernos civiles o militares afines a los intereses del país del norte. En la región centroamericana este apoyo fue más decidido debido a la formación de frentes guerrilleros en Nicaragua y el Salvador, que reivindicaban mejorar las condiciones de vida de la sociedad y rechazaban la intervención de los EE.UU.

En Guatemala, después del golpe de estado de 1954, se instauraron sucesivos gobiernos militares y la intervención norteamericana fue cada vez más evidente durante las siguientes décadas, sobre todo después de la sublevación de altos mandos del ejército guatemalteco en contra de la intervención política y militar extranjera, en 1960. Esta sublevación marcó el inicio del “conflicto armado interno” que se prolongó por treinta y seis años, durante los cuales EE.UU. siempre desplegó apoyo material y militar para combatir la insurgencia y poner fin al conflicto armado por vía militar. No obstante, las estrategias empleadas, la finalización del conflicto armado no se dirimió por la vía armada, sólo se logró poner fin al conflicto en 1996, mediante la firma de la paz consensuada y negociada. A partir de esa memorable fecha se inició un nuevo proceso político: “El Proceso de Paz” cuyo objetivo era lograr la reconstrucción de la institucionalidad democrática del país en el marco del respeto a los derechos humanos fundamentales y la cultura de paz; generándose así un nuevo escenario para la participación política de diferentes actores sociales y políticos del país.

Para el éxito de éste proceso de paz, el gobierno guatemalteco se comprometió a promover reformas constitucionales y legales. Con estas, se esperaba superar las desigualdades sociales que motivaron el conflicto armado, reconocer la diversidad cultural del país, modernizar el sistema administrativo estatal, el sistema de justicia, y redefinir las atribuciones especiales asignadas tanto al gobierno como al ejército durante el período del conflicto armado interno.

En mayo de 1999 el gobierno, cumpliendo sus compromisos, sometió a Consulta Popular 50 propuestas de reformas a la Constitución del Estado, que habían sido elaboradas y consensuadas entre el gobierno y la sociedad civil. La respuesta ciudadana fue lapidaria: NO. Primó la negativa a reconocer los derechos indígenas, antes que la lógica a avanzar

hacia una real democracia regulando las funciones de instituciones estatales que gozaban de garantías especiales como el ejército, que continuaba ejerciendo influencia sobre el gobierno. ¿Quién perdió? Sin duda, el país en su conjunto, se truncaron las expectativas de modernización democrática por una vía expedita como una Constitución que incluya no sólo los principios democráticos, sino también, la diversidad cultural de país.

El gobierno guatemalteco aparentemente es pionero en proponer reformas a la Constitución en materia de reconocer derechos indígenas, puesto que incorporó el tema étnico en la constitución de 1986, pero se halla rezagado si se compara con Ecuador y Bolivia, países con altos índices de población indígena que ya han reformado sus respectivas Constituciones reconociendo la diversidad étnica del país.

Este trabajo, por lo tanto, abordará el contexto político social en que se generaron las propuestas de reformas Constitucionales en Guatemala, así como la reacción de los diferentes sectores sociales y políticos sobre estas propuestas y en qué situación se encuentran los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala.

Objetivos generales

- Analizar, en el marco de las propuestas de reformas constitucionales, el reconocimiento de los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas guatemaltecos, en el proyecto de modernización democrática del país.
- Caracterizar el contexto político-social de la sociedad guatemalteca, identificando las motivaciones de los diferentes sectores sociales para manifestarse a favor o en contra de las propuestas de reformas a la Constitución.

Objetivos específicos

- Contextualizar el marco político continental en que se enmarcan el proceso y las propuestas de reforma del Estado guatemalteco.
- Identificar los derechos de los pueblos indígenas en la actual Constitución y en las propuestas de reformas a la Constitución guatemalteca.

- Describir reacciones y posiciones de los diferentes actores sociales y políticos, de cara a la convocatoria para pronunciarse, en consulta popular, sobre las propuestas de reformas constitucionales, y las reacciones frente al resultado de la misma
- Evaluar las acciones gubernamentales en la implementación del AIDPI con posterioridad a la consulta popular.

El período de análisis comprende desde 1996, fecha que entran en vigencia los Acuerdos de Paz que dieron origen a las propuestas de reformas a la Constitución, y abril del 2003, oportunidad en que el Parlamento Europeo emite una Resolución sobre el nivel de cumplimiento de los Acuerdos de Paz. También, en este período, en septiembre del 2001, se publica el informe de verificación de Minugua sobre el nivel de cumplimiento del acuerdo indígena que se refiere a la misma temática

Se consideran estas fechas porque, si bien, las reformas constitucionales no se concretaron en 1999, persiste la responsabilidad del gobierno guatemalteco de cumplir con los compromisos del “Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”. Frente al rechazo de reformas a la Constitución en 1999, ¿hizo el gobierno, algún esfuerzo por cumplir de manera parcial los compromisos del AIDPI?¹⁸ Los documentos de verificación publicados después de la consulta popular, el informe temático de Minugua de verificación sobre el nivel de cumplimiento del AIDPI; y, la resolución del Parlamento Europeo, revelan la escasa gestión política y la falta de voluntad del gobierno guatemalteco para tratar los compromisos postergados a consecuencia del rechazo a las propuestas de reformas constitucionales¹⁹.

Tipo de estudio y metodología

Esta investigación se basará en un estudio de carácter descriptivo, basado en la observación participante, la revisión de fuentes bibliográficas y el análisis de textos.

¹⁸ AIDPI: *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*.

¹⁹ En septiembre del año 2002, Rodolfo Stavenhagen, relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, realiza una misión a Guatemala en la que constata los niveles de incumplimiento de los Acuerdos de Paz en general y del acuerdo indígena, en particular. En su informe, expresa su preocupación por el proceso de paz y reitera el llamado al gobierno y a la sociedad a cumplir efectivamente con los compromisos de los acuerdos de paz.

La observación participante, corresponde a actividades cumplidas en un periodo de cinco años, entre 1997 y 2002, durante los cuales la autora interactuó con diferentes actores sociales y políticos de Guatemala: campesinos, indígenas, autoridades indígenas, funcionarios de gobierno, políticos entre otros. Oportunidad donde tuve el “privilegio” de conocer y percibir de cerca diferentes niveles de discriminación hacia la población maya. Un profesional de la salud con estudios de especialización en el extranjero, frente a las propuestas de reformas constitucionales de reconocer oficialmente los idiomas indígenas, decía que “hay que aprender inglés u otro idioma extranjero, aprender dialectos indígenas es retroceder, volver al pasado, quién quiere aprender dialectos”, en otras oportunidades algunas autoridades departamentales, en entrevistas privadas, se referían a los indígenas como ignorantes y tozudos por sus insistentes demandas de reivindicaciones socioculturales.

Durante este periodo, como miembro de la Misión de Verificación de la Naciones Unidas en Guatemala (Minugua), me correspondió dar seguimiento al proceso de elaboración y posterior referéndum sobre las propuestas de reformas a la Constitución.

Las fuentes bibliográficas, se refieren a la revisión de antecedentes teóricos y generales del tema, los cuales permitirán definir y caracterizar el fenómeno o campo de estudio.

El análisis de textos: es el examen de una fuente determinada que describe la realidad del fenómeno o campo de estudio, es decir, una apreciación del contenido de artículos publicados en la prensa y revistas especializadas. Para el caso de estudio, se refiere a una parte de los numerosos artículos publicados antes e inmediatamente después de la consulta popular. También hay otras reflexiones de variada índole, especialmente los pronunciamientos de las organizaciones indígenas y los informes temáticos de verificación de la Minugua.

A continuación y a manera que el lector tenga un panorama general del texto, se describe el contenido de éste trabajo que está estructurado en siete capítulos.

El primer capítulo corresponde a la introducción y la metodología que se empleará para desarrollar el tema de investigación.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico. En él se abordan las conceptualizaciones de diversos autores sobre pueblos indígenas, identidad, sistemas políticos democráticos, movimientos sociales, reivindicaciones indígenas, entre otros.

El capítulo tercero se concentra en la historia de Guatemala. Una reseña histórica del país contextualizando las causas del conflicto armado interno, el largo proceso de negociaciones que culminó con la firma de la Paz, y la vigencia de los Acuerdos de Paz: el “Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas” y el “Acuerdo sobre reformas constitucionales”.

En el cuarto capítulo se hace un análisis comparado entre las Constituciones de Bolivia, Ecuador y Guatemala sobre el reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos indígenas. Las dos primeras han sido reformadas en 1995 y en 1998 respectivamente, en tanto que la tercera, fue reformada en 1985 en el contexto del conflicto armado interno.

El capítulo quinto se refiere al contexto político y social que dio origen a las propuestas de reformas constitucionales, como el “Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas”; al proceso de difusión de las propuestas de reformas y el referéndum mismo.

En el capítulo sexto se analizará el Informe temático sobre el nivel de ejecución del “Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas”, publicado por la Minugua en septiembre del 2001.

El capítulo séptimo corresponde a los análisis y comentarios finales sobre el tema abordado en este trabajo.

CAPITULO II

REFERENCIAS CONCEPTUALES

El conjunto de conceptos considerados para guiar el trabajo de investigación, son los relativos a unas herramientas necesarias que permitieron efectuar el análisis de la información. Son conceptos analíticos elaborados a partir de una revisión de las discusiones actuales sobre democracia, movimientos sociales, multiculturalismo y reforma del Estado.

1) Gobierno democrático

Dado que la democracia representativa impera en la mayoría de los países occidentales y latinoamericanos, en particular, se puede asumir que los principios que la sustentan, como el derecho a participar en elecciones políticas transparentes, a elegir y ser electos, a la representación, la igualdad ante la ley, son válidos y aplicables tanto a la población como a los que gobiernan. Para constatar o cuestionar la aplicación de estos principios, es necesario poner atención a los planteamientos de Bobbio, respecto a que en algunos países autodefinidos democráticos se observan contradicciones en la aplicación de éstos principios. Un gobierno democrático debería, por principio, representar a la mayoría de la población que sufragó en su favor, pero también, debería respetar las diferencias internas o las llamadas “minorías”.

En Guatemala, por ejemplo, se observarán las contradicciones de la democracia representativa que menciona Bobbio.

Históricamente, en Guatemala “ha existido una larga tradición de dictadura, entendida ésta como el poder total concentrado en un hombre o un pequeño grupo y que se ejerce sin controles legales o institucionales”²⁰. De hecho, es uno de los países que ha tenido más gobiernos militares y dictaduras desde su independencia. Actualmente está en

proceso de modernización democrática, tarea compleja debido a las características socioculturales, políticas y económicas del país, las cuales se reflejan en los elevados índices de exclusión social, analfabetismo, limitado acceso a la educación formal y a tierras productivas, etc. Realidad que afecta a la mayoría de la población guatemalteca y particularmente a los pueblos indígenas.

El gobierno democrático, se define como contrapuesto a la dictadura y al autoritarismo. Su fundamento es la democracia, que está

“caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia, tanto en el interior como en el exterior”²¹.

Es indispensable, además del derecho a participar en la toma de decisiones y la existencia de un procedimiento para decidir, la condición “que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra”²², es decir, que exista libertad de expresar las propias opiniones y capacidad de plantear propuestas por el bien común. Estos corresponden a los principios básicos del Estado liberal.

Sin embargo, estos principios no se aplican realmente, sobre todo en países con diferentes herencias culturales como Guatemala, hispana e indígena, donde es visible lo que Bobbio llama la diferencia entre los ideales democráticos y la “democracia real”. El autor identifica las falsas promesas del sistema democrático como: el principio de la representación política, donde el elegido para representar los intereses de la nación está sometido al mandato obligatorio de quienes lo eligieron; la existencia de oligarquías que no han sido derrocadas; tampoco, ha existido un acceso real a los espacios de toma de decisiones para un importante grupo social. Así mismo, no ha desaparecido la figura del

²⁰ ONU: Comisión de Esclarecimiento Histórico. *Guatemala: memoria del silencio*. Guatemala, 1999, cáp.1, p. 24.

²¹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de cultura económica, México, 2000, p. 24.

²² *Ibíd.* p.26.

poder invisible, como por ejemplo, la influencia del ejército en la política interna; la educación cívica tampoco es imparcial, los que gozan de derechos políticos lo utilizan en beneficio personal. El crecimiento del sistema burocrático es también un obstáculo a la democracia, porque, de acuerdo a Bobbio, en un verdadero sistema democrático todos tienen derecho a elegir, por lo tanto, al ampliarse el electorado se incrementan las demandas al Gobierno, como mayor atención en educación, salud, previsión sociales, etc., las que se atienden creando instituciones pertinentes y estableciendo el mecanismo de accesibilidad, operatividad y fiscalización de estas nuevas instancias. Así, se burocratiza el sistema administrativo lo que no permite atender con eficiencia el incremento de demandas sociales.

En la misma línea crítica, para Touraine, “el poder del Estado “popular” ha conquistado tal poderío, ha destruido tan a menudo los movimientos sociales al mismo tiempo que las libertades públicas, que se ha vuelto propiamente imposible defender las democracias “populares” contra la democracia “burguesa”, o la libertad “real” contra la libertad “formal”²³. Para él una democracia “sólo es fuerte cuando somete al poder político al respeto de los derechos definidos cada vez con mayor amplitud, cívicos primero, pero también sociales e incluso culturales”²⁴, y “es necesario que la democracia combine la integración, es decir, la ciudadanía, que supone...la libertad de las elecciones políticas, con el respeto a las identidades, las necesidades y los derechos”²⁵. Desde esta perspectiva, no hay democracia sin representatividad, sin la conjunción de una sociedad abierta y del respeto a los actores sociales. La democracia según Touraine, es ante todo “el régimen político que permite a los actores sociales formarse y obrar libremente. Sus principios constitutivos son los que ordenan la existencia de los actores sociales mismos”²⁶, éstos principios son: el reconocimiento de los derechos fundamentales, que el poder debe respetar; la representatividad social de sus dirigentes y su política; y, la conciencia de ciudadanía, de pertenencia a una colectividad fundada en el derecho, “si éste (el país) se halla fragmentado..., si las

²³ Touraine, Alain. *Crítica a la modernidad*. Ediciones Temas de Hoy, S.A. (T.H.), Madrid, 1993, p. 415.

²⁴ *Ibíd.* p.415.

²⁵ *Ibíd.* p.414.

²⁶ *Ibíd.* p 414.

desigualdades sociales son tan grandes que los habitantes no tienen el sentimiento de un bien común, la democracia carece de fundamento”²⁷.

Para Touraine es necesario la existencia de actores reconocidos en derecho para poder reconocer un Estado democrático, o sea, que mientras los estados no “reconozcan en derecho” a sus actores indígenas no serán totalmente democráticos.

La caracterización de la realidad multicultural latinoamericana puede sustentarse en Kymlicka, quien tipifica y define los elementos de la multiculturalidad y trata sobre la convivencia de diferentes culturas, pero antes es necesario comprender que se entiende por nación y grupos étnicos.

2) Nación y grupos étnicos

Kymlicka define nación como “una comunidad histórica, mas o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y cultura diferenciadas”²⁸. Para él, un país que contiene más de una nación “no es, por tanto, una nación-Estado, sino un Estado Multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman las “minorías nacionales”. Desde esta perspectiva varios estados democráticos occidentales son multinacionales.

Los grupos étnicos:

“se forman y adquieren su identidad (proceso que se conoce como etnogénesis) como resultado de diferentes procesos históricos... son colectividades determinadas históricamente que tienen características tanto objetivas como subjetivas, es decir, sus miembros reconocen que comparten rasgos comunes, tales como la lengua, cultura o religión, así como un sentido de pertenencia”²⁹.

Dichos grupos existen a lo largo del tiempo, aunque pueden surgir, cambiar y desaparecer. Los criterios objetivos son los atributos visibles de un grupo humano como

²⁷ *Ibíd.* p.419.

²⁸ Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural*. Editorial PAIDÓS, Barcelona, 2002, p.26.

²⁹ Stavenhagen, Rodolfo. *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. Siglo XXI, México, 2000, pp. 11 –24.

colectividad, la lengua, la cultura material, religión; los criterios subjetivos son los procesos psicológicos, afectivos, mentales y emocionales del individuo que le hacen sentirse perteneciente a una cultura o grupo étnico. Aunque no necesariamente son indígenas, en América Latina habitualmente se utiliza el término étnico como sinónimo de indígenas porque “se considera que las comunidades indígenas (amerindios) se encuentran en el escalón más bajo de la escala de desarrollo socioeconómico dentro de los estados-nación unitarios”³⁰, o sea, que lo étnico denota una categoría cultural y socioeconómica desventajosa o postergada. Kymlicka, puntualiza las formas de diversidad cultural, uno integrado por minorías nacionales y otra, por grupos étnicos, que si bien, éstos son miembros de culturas específicas, son inmigrantes que se insertan en un país culturalmente diferente al de origen. Enfatiza que “los inmigrantes ni son “naciones” ni ocupan tierras natales, su especificidad se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en las asociaciones voluntarias, algo que no resulta contradictorio con su integración institucional”³¹. Éstos grupos participan en las instituciones públicas de las culturas dominantes y adoptan el idioma dominante, a diferencia de las naciones, que constituyen, según el autor, una comunidad histórica, completa que ocupa un territorio natal determinado, que comparte una lengua y cultura diferenciada.

Desde esta perspectiva se confirma que no existen Estados culturalmente homogéneos. De una u otra forma, la coexistencia de diferentes culturas determina las relaciones y prácticas del multiculturalismo.

3) Estado Liberal y multiculturalismo

Como proceso el Estado liberal generó la base jurídica para la consolidación del Estado Democrático, ambos son interdependientes. En el liberalismo son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático y, la democracia es indispensable para garantizar la existencia de las libertades fundamentales. Es decir, un Estado no liberal no puede asegurar un correcto funcionamiento de la democracia y un Estado no democrático no garantiza las libertades fundamentales. Cuando alguno se desmorona conlleva al otro. Por tanto, un Estado Liberal -por ende democrático- “se

³⁰ *Ibíd.* p.28.

distingue como tal por el modo en que trata a las minorías, incluyendo a aquellas que no comparten la definición pública de lo bueno y, sobre todo, por los derechos que asigna a sus miembros”³².

Se asume que el liberalismo debería permitir la coexistencia igualitaria de las culturas, pero no es así, “el liberalismo no constituye un posible campo de reunión para todas las culturas, sino que es la expresión política de cierto género de culturas, totalmente incompatible con otros géneros”³³. Según Taylor, el liberalismo no puede atribuirse una completa neutralidad cultural, puesto que es sí misma es parte de ella, lo que sí le compete es establecer límite entre las diferencias, hecho necesario porque todas las sociedades cada vez son más interculturales y están más abiertas a la migración multinacional.

Entonces, el desafío es: cómo responder a esta realidad cada vez más intercultural sin afectar los principios políticos fundamentales y, a su vez, reflejar el reconocimiento de las identidades culturales respetando las diferencias. Inevitablemente se deriva al debate del multiculturalismo actual, que por una parte está relacionado con la imposición de algunas culturas sobre otras y, por otra parte, se refiere tanto a la existencia de varias culturas como a su reconocimiento legal o constitucional. Para Kymlicka, el concepto multicultural por sí sólo se presta para confusiones o generalizaciones, por tanto lo desglosa en dos adjetivos: lo “multinacional” y “poliétnico” para referirse a dos formas de pluralismo cultural. Lo multinacional, en términos políticos se asocia a los Estados Multinacionales, que son aquellos integrados por minorías nacionales, por varias naciones, que son sociedades culturalmente distintas que habitaban en un territorio determinado y fueron incorporados a un Estado más amplio; y, lo poliétnico, que es un estado (poliétnico) integrado por grupos étnicos, culturalmente diferentes pero que han emigrado voluntariamente para incorporarse a otra sociedad-Estado³⁴. Por tanto, un Estado es multicultural ya sea si es multinacional o poliétnico.

³¹ Kymlicka, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Editorial PAIDÓS, Barcelona, 2002, p. 31.

³² Taylor, Charles. *El Multiculturalismo y la política de la diferencia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001, p. 88.

³³ *Ibíd.* p. 92.

³⁴ Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural*. Editorial PAIDOS. España, 1992. pp. 36-37.

4) Cultura

La cultura es:

“un conjunto de estrategias... y comportamientos institucionalizados que la práctica social e histórica de un pueblo ha consolidado como herramienta para asegurar su sobrevivencia y reproducción, en una relación mutua de transformación con el medio. El lenguaje, los conocimientos y la forma de transmitirlos, la manera de ordenar los espacios y ocuparlos, las manifestaciones rituales, los signos, los símbolos, las costumbres, no son hechos aislados ni maneras de sobrevivencia; reflejan un sistema categorial, una representación de las condiciones y relaciones de la vida práctica”³⁵.

En cuanto determinadas características culturales identifican a un determinado grupo social, hablamos entonces de la categoría de identidad cultural.

5) Identidad

El concepto de identidad es bastante amplio, existen diferentes categorías individuales y colectivas, políticas y culturales, entre muchas otras.

La identidad “se forma por la relación dialogiza con el otro significativo y el contexto social circundante y se moldea en parte por el reconocimiento o falta de éste”³⁶, por ejemplo, un falso reconocimiento crea una identidad deformada, degradante o despreciable de sí misma, en tanto que el debido reconocimiento es una necesidad humana vital. Para Castells, además existe un contexto que caracteriza una determinada identidad:

“las identidades son fuentes de sentido para los propios actores y por ellos mismo, son construidas mediante un proceso de individualización.... La construcción de las identidades utiliza materiales de la historia, la geografía, la biología las instituciones productivas y

³⁵ Iturralde, Diego. “La comuna en la articulación del campesinado al Estado”, en Marvin Barahona y Ramón Rivas, *Cultura y desarrollo con Pueblos Indígenas*. Editorial Guaymuras, Honduras, 1995, p. 26.

³⁶ Taylor, Charles. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 43.

reproductivas, la memoria colectiva y las fantasías personales, los aparatos de poder y las revelaciones religiosas”³⁷.

Es decir, los elementos que conforman la cultura. Castells afirma que “la construcción social de la identidad siempre tiene lugar en un contexto marcado por las relaciones de poder”³⁸ e identifica tres formas y orígenes de la construcción de identidad:

“la identidad legitimadora: introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales, (la) identidad de resistencia: generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones/condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación... Construye formas de resistencia colectiva contra la opresión, y (la) identidad proyecto: cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales de que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social”³⁹.

De acuerdo a lo anterior, los pueblos indígenas se han promovido como una identidad de resistencia y de proyecto, que mediante movimientos sociales han hecho públicas sus demandas orientadas a la transformación de la estructura político administrativo vigente de un Estado, por un proyecto moderno que incluya la dimensión sociocultural de los pueblos indígenas.

6) Pueblos indígenas

Para efectos de acuerdos o declaraciones internacionales y para la mayoría de las reformas legales en materia indígena, se considera la definición de pueblos indígenas del Convenio 169 de la OIT, que en su artículo 1, letra “b”, explicita que:

“El presente Convenio se aplica: a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación

³⁷ Castells, Manuel. *La era de la información. Vol. 2. El poder de la identidad*. Alianza, Madrid, 1988, p. 29.

³⁸ *Ibíd.* p.29.

³⁹ *Ibíd.* p.31.

jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”⁴⁰.

El mismo documento sanciona que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”⁴¹.

La categoría conceptual de indígenas permite abordar el caso de estudio con mayor claridad al momento de tratar sobre la envergadura de las demandas de los movimientos indígenas en el continente, y particularmente de los pueblos indígenas en Guatemala. En éste mismo contexto, el guatemalteco, se identificó la categoría conceptual de “ladino” aplicable, al parecer, sólo en Guatemala.

7) Ladinos

En la cotidianidad guatemalteca se le llama ladino a las personas que son descendientes hispanos, criollos, descendiente de extranjeros o mestizos que no asumen su identidad indígena, se caracterizan porque hablan castellano u otro idioma extranjero, viven en la ciudad y practican conductas discriminatorias hacia los indígenas.

Históricamente ladino fue definido como “el indio españolizado, capaz de desempeñarse perfectamente en el idioma castellano -llamado “ladino o lengua”-, se aproxima también al mestizo”⁴². En España, se le llamaba ladino morisco al extranjero que aprendió la lengua castellana tan bien que apenas se diferenciaba de los españoles, lo que le caracterizaba como una persona ambigua y generaba desconfianza por su habilidad para interactuar entre dos culturas. Por tanto, la categoría de ladino arrastra un estigma de desconfiado o traidor.

⁴⁰ Convenio 169. Organización Internacional de Trabajo, OIT. 1989.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Bernard, Carmen. *Motivos de la antropología americanista*. Fondo de Cultura Económica. México, 200, p. 106.

8) Movimientos sociales

Para Kymlicka,

“resulta básico distinguir las minorías nacionales (sociedades distintas y potencialmente autogobernadas incorporadas a un Estado más amplio) de los grupos étnicos (inmigrantes que han abandonado su comunidad nacional para incorporarse a otra sociedad). Por su parte, minorías nacionales y grupos étnicos se distinguen de lo que suelen denominarse “nuevos movimientos sociales” -es decir, asociaciones y movimientos de gays, mujeres, pobres y discapacitados- que han sido marginados dentro de su propia sociedad nacional o su grupo étnico”⁴³.

Es decir, que los movimientos sociales son una respuesta a la contingencia generada por la acción u omisión del Estado. Por lo tanto, se desprende de lo anterior, que los movimientos sociales son organizados por actores que representan a un determinado segmento social y que son afectados por algunos elementos de la estructura social.

Para Touraine “el movimiento (social) se define por el enfrentamiento de intereses opuestos por el control de las fuerzas de desarrollo y del campo de experiencia histórica de la sociedad. No es posible hablar de un movimiento si no se puede definir simultáneamente el contra-movimiento al cuál él se opone”⁴⁴, generalmente los contra-movimientos son la sociedad misma o el sistema de gobierno.

Touraine identifica tres principios para definir un movimiento social: la Identidad (I), la Oposición(O) y la totalidad (T). Entendiendo a la Identidad como la autodefinición del movimiento, en nombre de quien habla; a la Oposición como el adversario del movimiento, su principal enemigo; y, la Totalidad como la visión o modelo social del tipo de orden social u organización social que desearía alcanzar en el horizonte histórico de su acción colectiva⁴⁵.

Para comprender el origen de un movimiento social debe remitirse al contexto que lo genera porque “un movimiento social no puede ser analizado fuera del campo de historicidad donde se forma. Se puede decir en general que opone clases o fuerzas

⁴³ Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural*. Editorial PAIDÓS, Barcelona, 1992, p. 37.

⁴⁴ Touraine, Alain. *Los movimientos sociales*. Ediciones du Seuil, París, 1973, p.13.

sociales que son en último término fuerzas de clases por el control de un sistema de acción histórico”⁴⁶. Se trata de luchar por tener participación y protagonismo en la construcción de un modelo socio-cultural en respuesta a la dominación “histórica” de un sector.

Los movimientos sociales se caracterizan – y se diferencian de otros movimientos- porque “cual sea su nivel de proyectos, los movimientos sociales no son identificables si no se manifiestan por una acción colectiva durable..., y por una producción ideológica o utópica que propone, aunque sea de manera fragmentaria, una visión de la sociedad”⁴⁷ que recoja las demandas exigidas por los movimientos. Para Touraine,

“Los movimientos sociales más importantes, aquellos que triunfan en destrucción de la dominación social a la cual se oponen, no son los que rechazan intervenir en los niveles institucionales y organizacionales..., sino aquellos que se ligan a las fuerzas sociales formadas a esos niveles y que llegan a imponerse a ellas, a dirigirlas”⁴⁸.

9) Nacionalismos

El Nacionalismo político como doctrina sostenedora indica que toda nación puede formar un estado independiente y puede promover a que un pueblo, que ocupa un determinado territorio, se organice en Estado. Sin embargo

“como ideología del estado-nación moderno, el nacionalismo se presenta con dos concepciones que ha competido por la legitimidad histórica hasta nuestro tiempo. La primera, se identifica a la nación con toda la gente que legalmente forma parte de un Estado soberano, sin importar sus características étnicas”⁴⁹.

⁴⁵ Ibíd. pp. 15-16.

⁴⁶ Ibíd. p.17.

⁴⁷ Touraine, Alain. *Los Movimientos Sociales*. Ediciones du Sevil, París, 1973, p.55.

⁴⁸ Ibíd. p.73.

⁴⁹ Stavenhagen, Rodolfo. *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. Siglo XXI, México, 2000, p. 9.

El otro concepto de nación se basa en criterios étnicos, donde el criterio de pertenencia esta determinado por “atributos culturales compartidos, como el idioma o la religión, así como la idea de una historia afín arraigada en el mito de una ascendencia común”⁵⁰.

De acuerdo a este concepto, “la pertenencia a una nación étnica se hereda, y aunque existe cierta flexibilidad en cuanto a cómo se confiere o se pierde, cuenta mas la identidad cultural que la ciudadanía formal”⁵¹.

10) Reforma de Estado

Los procesos de reformas de Estado en América Latina obedecen a coyunturas definidas. De acuerdo a Fleury, se identifica una primera generación de reformas inspiradas en las políticas recomendadas por el Consenso de Washington, que se refería a “la liberalización financiera y comercial de los mercados nacionales y su inserción en una economía globalizada, a fin de generar las condiciones necesarias para la superación de los problemas más apremiantes en la región”⁵². Sin embargo, las propuestas de una segunda generación de reformas en América Latina, por parte de los organismos internacionales, provienen de la constatación del fracaso de las reformas de primera generación, que, en opinión de Fleury, fue incapaz de crear las condiciones de desarrollo sostenible, de reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad en la región, tampoco pudo disminuir la vulnerabilidad de las economías frente a la especulación financiera. Este nuevo período de reformas debería incluir, además de las reformas económicas anteriores, reformas institucionales y mayor inversión en educación.

A diferencia de las experiencias de reformas anteriores, Fleury, señala que la reforma actual del aparato administrativo involucra las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional, que “El proceso de reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder

⁵⁰ *Ibíd.* p.10.

⁵¹ *Ibíd.* p.10.

⁵² Fleury, Sonia. “Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?”. *Nueva Sociedad*, N° 160. Marzo-abril 1999, Caracas, Venezuela, p. 58.

en las sociedades latinoamericanas”⁵³. La autora enfatiza en no “olvidar la cuestión de fondo de este debate, acerca de cuál Estado queremos construir y cuáles serán sus relaciones con los diferentes grupos sociales”⁵⁴, y sostiene que “en aquellos países donde se dan las condiciones necesarias para un cambio real en las relaciones de poder, la reforma del aparato administrativo representa una transformación más profunda, y no solamente uno más de los abortados proyectos de modernización burocrática”⁵⁵.

Se entiende, entonces, que la reforma de Estado se refiere a la reforma del aparato administrativo del Estado en su conjunto. Por lo tanto, “es necesario tener en cuenta el propio concepto de Estado, en sus distintos niveles de abstracción, para ubicar el ámbito administrativo en el interior de la problemática de la distribución y ejercicio del poder político”⁵⁶. Para la autora, en su nivel más abstracto

“el Estado es una correlación de fuerzas que produce el pacto de dominio. En el sentido weberiano, es el monopolio del uso legítimo de la coerción. Sin embargo, el estado puede ser visto como el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados”⁵⁷.

Insiste Fleury que los roles fundamentales que deberían ser garantizados o restaurados por medio de las reformas del Estado son: defensa del territorio y de la soberanía nacional; la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico; la inserción ventajosa del país en el escenario internacional; la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos; y, la implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico. Asimismo, la reforma del Estado debería reducir su tamaño, tornarlo más ágil, flexible, eficiente y más responsable frente de la sociedad.

⁵³ Fleury, Sonia. “Reforma del Estado”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15. España, 2003, p. 85.

⁵⁴ Fleury, Sonia. “Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?”. *Nueva Sociedad*, N° 160. Marzo-abril, 1999, Caracas, Venezuela, p. 59.

⁵⁵ Fleury, Sonia. “Reforma del Estado”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15. España, 2003, p. 85.

⁵⁶ *Ibíd.* p.83.

⁵⁷ *Ibíd.* p.83.

Desde esta perspectiva, la modernización de un Estado necesariamente pasa, como menciona la autora, por representar a la totalidad de la población y en la búsqueda de gobiernos más eficientes, “...cada país diseña su propio proyecto de acuerdo a las fuerzas políticas en juego y a los recursos económicos, institucionales y técnicos existentes”⁵⁸.

⁵⁸ *Ibíd.* p.85.

CAPITULO III
RESEÑA HISTORICA DE GUATEMALA Y EL
PROCESO DE PAZ

1) Introducción

La sociedad guatemalteca y las élites que administran el país, como ya se mencionó, es discriminadora, racista y excluyente del indígena. Económicamente existen altos niveles de pobreza y extrema pobreza. Políticamente desde su independencia de la Corona española, ha sido gobernada por élites políticas o militares, sólo en el interludio de gobiernos democrático entre 1944 y 1954 se efectuaron reformas sociales, políticas y económicas orientadas a reducir las brechas de pobreza y desigualdad social. Pero en 1954 la élite nacional apoyada por fuerzas externas frenaron esta iniciativa y todo volvió a punto cero. 6 años más tarde se inició el período de enfrentamiento armado interno. Periodo durante el cual se agudizaron las diferenciales sociales, políticas y económicas, desestabilizando la institucionalidad del país. En este contexto las organizaciones y comunidades indígenas fueron el foco de políticas contrainsurgentes con rostro racista porque eran considerados guerrilleros o simpatizantes de éstos.

A medida que transcurrían los años se mantenía el enfrentamiento armado al igual que los niveles de violencia extrema y se hizo evidente la inviabilidad de dirimir el conflicto armado mediante las armas. Cada vez se hacía apremiante definir una estrategia para terminar con el enfrentamiento armado. Las partes en conflicto, el gobierno y la URNG, conocían la experiencia positiva de procesos de paz en países vecinos que habían terminado con el enfrentamiento armado por la vía de las negociaciones; también, existía la presión de países vecinos para que el gobierno de Guatemala resuelva el conflicto en el corto plazo. Preveían que la prolongación del enfrentamiento armado en Guatemala hacía inminente la reintervención de los Estados Unidos de Norteamérica en la región centroamericana. Todo ello influyó para que el gobierno de Guatemala asumiera la urgencia de poner fin a éste conflicto. La tarea no fue fácil durante los gobiernos militares. Aceptar la negociación de paz era reconocer la incapacidad del ejército de

someter a los insurgentes y, a su vez, reconocer la fuerza beligerante de la guerrilla, aún cuando ésta había perdido apoyo de sus bases.

Sólo con la elección de Vinicio Cerezo como presidente (1986-1991), se restauró el poder civil y pudo comenzar las negociaciones con la guerrilla, mientras la situación social y económica del país era igual o peor que en 1944.

2) Reseña histórica

Guatemala fue el centro de la civilización maya. Los diferentes sitios arqueológicos y centros ceremoniales son evidencia de ello. Se destaca Tikal, el centro más grande, situado en la región de El Petén que registra mas de 3.000 edificaciones y cubre una superficie de aproximadamente 15,5 km². Se cree que Tikal pudo haber mantenido una población de 50.000 habitantes en su periodo de máximo esplendor. Otros centros arqueológicos importantes lo constituyen Quirigua, Zaculeo, Mixco, Abal Tajalic, e Iximche, forman parte del patrimonio nacional y algunos como Tikal, patrimonio de la humanidad.

El 15 de septiembre de 1821, Guatemala proclama su independencia de la Corona española pero sólo en 1848 se constituye como República independiente. Después de proclamar su independencia Agustín de Iturbide incorporó el territorio al Imperio mexicano hasta que en 1823 se desliga de México para formar parte de la recién creada Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica, comprendiendo lo que hoy es Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Esta federación se mantuvo sorteando grandes dificultades por enfrentamientos civiles hasta que fue disuelta en 1842. Guatemala fue uno de las últimas provincias en constituirse como República en 1848.

El gobierno de Guatemala, estuvo dirigido por militares prácticamente desde sus comienzos como República. En 1854, Rafael Carrera, que catorce años antes accedió al poder de manera violenta y gobernando de forma dictatorial, se convirtió en presidente vitalicio promoviendo una política conservadora. En 1873, ocho años después de su muerte, tras la cual fueron constantes los enfrentamientos civiles, el general Justo Rufino

Barrios (1873-1885) fue nombrado presidente. Barrios inició un periodo de gobiernos liberales que se prolongó hasta 1920, pero durante ese tiempo se continuó gobernando de manera dictatorial. En su intento por revivir la Federación de las Provincias Unidas de Centroamérica por medios militares, invadió El Salvador y murió en la campaña. Su sucesor, el general Manuel Lisandro Barillas, restableció las relaciones con El Salvador y los demás países de Centroamérica. José María Reina Barrios, electo presidente en 1892, fue asesinado seis años después. Entre 1898 y 1920, gobierna Manuel Estrada Cabrera, durante su dictadura se afianza la oligarquía terrateniente y se consolida la dependencia de capitales externos. Sobrevive a varios atentados. En 1920 es derrocado por el Partido Unionista y Carlos Herrera asume la presidencia. El país se sume en otro período de inestabilidad política hasta que en 1921, mediante un golpe de Estado, el general José María Orellana asume la presidencia hasta 1926. Tras su muerte, sigue otro período de inestabilidad política hasta que en 1931 el general Jorge Ubico Castañeda gana las elecciones e impuso un régimen represivo respaldado por la oligarquía local y la United Fruit Company, quienes se beneficiaron durante este período. No obstante, la dureza de su régimen, en 1944 sectores progresistas del mismo ejército derrocó al gobierno y asume la presidencia el general Federico Ponce pero ese mismo año es obligado a exiliarse por un movimiento social conocido como la “revolución de octubre”. Con este hecho se pone fin a las consecutivas dictaduras militares que habían gobernado Guatemala durante un siglo.

En 1944 asume la presidencia Juan José Arévalo. Con él se inicia una etapa progresista, se separan los tres poderes del estado, se fomenta la libertad de expresión y se trabaja a favor de la cultura.

Entre 1944 y 1954, se impulsa una política progresista caracterizado por transformaciones sociales. El Presidente Juan José Arévalo (1945-1950), define “cuatro prioridades...: reforma agraria, protección del trabajo, mejorar el sistema educativo y consolidación de la democracia política”⁵⁹. Se destacaban las garantías de los trabajadores, el derecho a formar sindicatos y a huelga. El sucesor de Arévalo, Jacobo Arbenz, (1950-1954), promulgó la reforma agraria de 1952 que benefició a la mayoría de

los campesinos indígenas. Pero, estas medidas reformistas atentaban contra los beneficios de la oligarquía y la United Fruit Company, dueños de grandes fincas, de los mejores terrenos productivos, monopolizaba los medios de comunicación y transportes. Con la complicidad de estos sectores y la denuncia que se estaba sentando las bases para un gobierno socialista, se motivó la intervención violenta de EE.UU. El contexto internacional tampoco era favorable para una política reformista, el escenario de postsegunda guerra mundial y el recelo de EE.UU., frente a la formación de gobiernos “socialistas o comunistas” dio el argumento definitivo para la intervención armada.

Este importante experimento reformista guatemalteco ocurrió en los inicios de la Guerra Fría. El período histórico comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída del muro de Berlín es lo que se conoce como Guerra Fría. Esta fue una época signada por la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética como potencias atómicas. La disputa entre las dos superpotencias llevó a una confrontación entre modelos políticos. Por un lado, el comunismo, y por otro, el de la democracia occidental. Con la Guerra Fría se instaló en la política norteamericana una concepción de la “amenaza comunista” que orientó su política exterior. Así pues, aunque Estados Unidos promovía un modelo de democracia liberal a escala internacional, con la visión de amenazas subversivas de naturaleza comunista, fomentaba y toleraba regímenes dictatoriales afecto a sus intereses.

Es así como en junio de 1954 un contingente armado liderado por el Coronel Castillo Armas, procedente de Honduras, invadió el país, la aviación estadounidense hacia lo propio bombardeando el palacio de gobierno en la capital. El presidente Arbenz fue derrocado. Asumió la presidencia Castillo Armas, cuya primera medida fue abolir todas las reformas del gobierno precedente y restituir las tierras expropiadas por la reforma agraria, las organizaciones sociales y sindicatos fueron desarticuladas. En resumen, se frustró el proyecto democrático liberal siendo reemplazado por sucesivos gobiernos militares. Tras la muerte de Castillo Armas en 1957, se incrementa el intervencionismo militar en la política del país y se consolida una política represiva.

⁵⁹ Schlesinger, Stephen y Kinser, Stephen . *Fruta Amarga, la CIA en Guatemala*. Siglo XXI. México, 1986, p.50.

En los años 60 se inician los movimientos guerrilleros como respuesta, entre otras causas, a la intervención extranjera en la política interna. El hito histórico tiene lugar el 13 de noviembre de 1960, cuando miembros del ejército se sublevaron contra el gobierno, desde entonces se marca el inicio del conflicto armado interno que se extendió por 36 años.

En 1966 Julio César Montenegro, de tendencia política moderada, triunfa en las elecciones. Durante su mandato se desarrollan acciones armadas de las FAR (Fuerzas Armadas Rebeldes) y el MR-13, organizaciones guerrilleras surgidas de la situación confrontacional civil, represión militar e injusticia social. Como consecuencia del clima de violencia y enfrentamiento social generado por los frentes guerrilleros y las acciones militares, el Coronel Carlos Arana Osorio, electo presidente en 1970, decreta el estado de sitio y con ello se desencadenó aún más la represión violenta de disidentes y la persecución para erradicar toda forma de oposición. En consecuencia, se endurece la política contrainsurgente e incrementan las acciones violentas generando terror principalmente en las comunidades indígenas. Esta política represiva se mantiene durante los sucesivos gobiernos militares, alcanzando su mayor expresión demoledora en el gobierno del general Efraín Ríos Montt (1982-1983) que implantó la política de tierra arrasada produciendo la mayor cantidad de violaciones de los derechos humanos contra la sociedad civil y particularmente contra la población indígena. Posteriormente, con el gobierno del General Oscar Mejía Víctores (1983-1986) se pone fin a esta secuencia de gobiernos militares. Los siguientes mandatarios tendrán la responsabilidad de la negociación de la paz y deberán conciliar los intereses de los sectores pudientes, los militares y de la sociedad civil.

No obstante, las acciones de violencia, represión y persecución que efectuaron los gobiernos militares, no consiguieron sofocar la resistencia armada, ni impedir el desarrollo de nuevas organizaciones guerrilleras que más tarde se agruparon en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, una de las partes del proceso de negociación de la paz.

3) El Proceso de Paz

El proceso de negociación de la paz, para terminar el conflicto de manera pacífica, comenzó en 1987 y concluyó el 29 de diciembre de 1996, con la firma del “Acuerdo de paz firme y duradera” que sintetiza el conjunto de acuerdos previamente firmados a partir de 1994. Con ello se puso fin al conflicto que se había prolongado casi cuatro décadas y se sentaron las bases de una nueva etapa en la vida política del país, sustentada en la cultura de paz, en los anhelos de construir una nueva nación y un Estado de derecho.

Los gobiernos que compartieron esta tarea fueron: Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990), Jorge Serrano Elías (1991-1993), Ramiro de León Carpio (1993-1996) y Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000).

El Gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo (1986 –1990)

Durante su gobierno se inicia el proceso de negociación de la paz. Tuvo que superar tensiones con sectores políticos y sociales que amenazaron con suspenderla. Se vivieron reiterados intentos de golpe de Estado (1987, 1988, 1989), y las ofensivas militares contra la guerrilla no cesaron.

En mayo de 1986 se efectuó una reunión de presidentes centroamericanos en Esquipulas, Chiquimula, de allí surge un documento conocido como la "Declaración de Esquipulas" que representa el inicio del proceso de convergencia de los gobiernos centroamericanos para buscar una solución definitiva a los enfrentamientos armados en la región y así, neutralizar las intenciones estadounidenses de ampliar su intervención en la zona. Una segunda reunión, en agosto de 1987, concreta la firma del "Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", también conocida como "Esquipulas II". Sus puntos centrales eran el establecimiento de procedimientos de negociación, la necesidad de la democratización y la búsqueda de salidas políticas. Con esto se legitimaban los Gobiernos democráticos centroamericanos, al mismo tiempo se forzaba a las fuerzas insurgentes a aceptar una salida política e implícitamente se les reconocía su carácter

beligerante y político. Esta declaración abrió posibilidades formales a la solución política y pacífica del enfrentamiento armado⁶⁰.

De acuerdo a lo estipulado en la reunión de Esquipulas II, en septiembre de ese mismo año el Gobierno de Guatemala creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) integrada por funcionarios de gobierno, personalidades políticas y de la Iglesia Católica. Monseñor Rodolfo Quezada Toruño fue nombrado coordinador y propició encuentros con sectores civiles y con la guerrilla para iniciar las negociaciones de paz.

En octubre de 1987, en España, tuvieron lugar las primeras conversaciones entre representantes del Gobierno y de la URNG, se consensuaron mecanismos de comunicación. En noviembre del mismo año el Gobierno enfrentó su primer obstáculo, declaró que no se reanudarían las conversaciones con los insurgentes debido a la oposición de influyentes sectores políticos y económicos. Entre noviembre, y enero de 1988 hubo amenazas de golpe de estado que fueron resueltas con la destitución de los militares involucrados. La represión, los actos intimidatorios, desapariciones de personas o atentados, se mantuvieron como los rasgos violentos o expresiones de intolerancia gubernativa. En 1989 la tensión entre el Gobierno y el Ejército siguió aumentando. En el mes de mayo se hablaba públicamente de diferencias entre los jefes militares y el presidente, así como de inminentes golpes de Estado. El ejército sustentaba una estrategia diferente a la firma de la paz, lograr la derrota política de la guerrilla vía la cooptación política y desgaste militar a mediano plazo, en ese contexto, aparecieron nuevos escuadrones de la muerte, se incrementaron las amenazas, los actos de violencia y denuncias de asesinatos en varios lugares del país.

En el plano internacional, la caída del muro de Berlín en 1989; la ofensiva militar del FMLN en El Salvador que terminó en una situación definida como empate militar; la invasión estadounidense a Panamá en diciembre de 1989; y, en febrero de 1990, la pérdida de las elecciones del FSLN en Nicaragua, fueron hechos políticos coyunturales que allanaron el camino a las acciones negociadas para poner fin a enfrentamientos armados. El tema de la paz comenzó a ser motivo de debate público.

⁶⁰ Presidencia de la República de Guatemala. *Compendio de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, 1997.

Con la firma del documento de intenciones (1990) "El acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos" en Oslo, Noruega, por parte de la URNG y la CNR, se abrió nuevas expectativas para el proceso de negociación. Se planteó la realización de reuniones entre la URNG y diversos sectores de la sociedad guatemalteca para intercambiar opiniones sobre la paz y las necesidades del país. En mayo y junio se produjo el encuentro entre la URNG y los representantes de 19 partidos políticos en El Escorial, España, firmándose un acuerdo donde se plantearon reformas constitucionales para fortalecer el proceso de democratización sobre la base de cambios institucionales y jurídicos. El Gobierno estimó positivo el encuentro pero puso como condición la amnistía y la deposición de las armas.

Por otra parte, continuaron las acciones represivas que obstaculizaron el desarrollo del proceso, como el asesinato del estadounidense Michael Devine que motivó la presión de la embajada estadounidense sobre la investigación del hecho, y los asesinatos de la antropóloga Myrna Mack y del político Humberto González Gamarra, quien buscaba ampliar espacios de participación política para sectores de izquierda. Aunque estos lamentables asesinatos constituyeron un obstáculo, no frenaron el proceso. Ese mismo año (1990), representantes de URNG se reunieron con: el CACIF⁶¹ en Ottawa, Canadá; con sectores religiosos en Quito, Ecuador; con representantes del sector sindical y popular, en Metepec, Puebla, México; y, finalmente con la Instancia Multisectorial, en Atlixco. En todas las reuniones hubo coincidencia en la premura de buscar la solución política e impulsar cambios constitucionales, promover la participación de sectores políticos, sociales, y presionar por la negociación directa entre el Gobierno y la URNG.

En diciembre de 1990 se produjo otro hecho sangriento que empañó el proceso de negociación, la masacre de Santiago Atitlán donde murieron 14 comuneros. Este nuevo hecho violento motivó una protesta general y la intervención del Procurador de los Derechos Humanos. La presión constante de la comunidad para aclarar el hecho e identificar públicamente a los responsables, obtuvo como resultado el retiro del destacamento militar del poblado. Santiago Atitlán fue la primera comunidad indígena que obligó a las autoridades gubernamentales a retirar al ejército del municipio.

⁶¹ "Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, CACIF".

En otros ámbitos, durante éste proceso de negociación de paz, se reorganizaron los sectores sociales, la organización sindical y de derechos humanos fueron los primeros, se creó la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP). Las protestas sociales y las huelgas de trabajadores estatales se tornaron frecuentes. En 1986, hubo movilizaciones demandando tierras y crédito agrícola. Con el liderazgo de la iglesia católica, se renueva la polémica sobre la tenencia de la tierra, el derecho de propiedad y política redistributiva del Estado. En el campo, la reactivación del movimiento social fue mas lento, el Comité de Unidad Campesina CUC, reapareció luego de varios años en la clandestinidad por ser considerado brazo político de la guerrilla.

En agosto de 1988, monseñor Rodolfo Quezada Toruño convocó a la realización del "Gran Diálogo Nacional" que aspiraba a involucrar a los sectores de la sociedad civil en la búsqueda de consensos para facilitar el camino de la negociación de la paz. Tras superar algunas discusiones sobre quienes tenían legitimidad para participar, en febrero de 1989 se instauró el espacio. El sector empresarial se abstuvo de participar porque dudaba de la incidencia real en la solución de los problemas nacionales y porque, para ellos, no había interlocutor válido.

Durante este período, se amplió el debate sobre los derechos humanos y surgieron organizaciones representando a las víctimas del enfrentamiento armado, como el Comité Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), que agrupaba a viudas indígenas del conflicto y El Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam (CERJ), que se oponían al reclutamiento militar forzoso y a la participación obligada en las Patrullas Civiles. También, surgió la Comisión de Investigación, Educación y Promoción de Derechos Humanos (CIEPRODH), y el Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (CONDEG). La movilización más grande en este período fue la huelga magisterial (mayo-agosto, 1989) apoyado por sindicatos de trabajadores estatales. Aunque no lograron que se atendieran sus demandas, demostraron el carácter movilizador que habían alcanzado las organizaciones sindicales.

El Gobierno de Jorge Serrano Elías (1991-1993)

Su mandato enfrentó confrontaciones internas que puso en peligro el proceso de negociación. Finalmente desembocó en autogolpe de Estado técnico y el presidente fue removido de su cargo.

En éste período los avances en el proceso de negociación fueron lentos. En abril de 1991 el presidente presenta la "Iniciativa para la paz total de la Nación" para retomar el diálogo con la URNG, luego se reunieron en México donde participaron delegados militares. En esta reunión se firmó el "Acuerdo de México", también conocido como "Procedimiento para la búsqueda de la Paz por medios políticos". Otra reunión tiene lugar en Querétaro, México, en julio del mismo año, entre delegaciones de la URNG y el Gobierno. Se firma el "Acuerdo de Querétaro" o "Acuerdo Marco del Proceso de Negociación para el logro de la Democracia Funcional y Participativa" que compromete a las partes a que

“los acuerdos a que lleguen ..., deben reflejar las legítimas aspiraciones de todos los guatemaltecos y conducir a medidas institucionales, y a proponer reformas constitucionales ante el Congreso de la república, dentro del marco y espíritu de la Constitución Política de la República de Guatemala y de los Acuerdos de Oslo, El Escorial y México”⁶².

En otras palabras, se acuerda el fortalecimiento de la democracia. Ese mismo año, los casos Devine y Myrna Mack ponen en discusión el tema de la impunidad y tienen lugar los primeros juicios contra militares involucrados en actos delictivos.

A principios de 1992 el gobierno enfrenta una crisis política que rompe las alianzas políticas, es involucrado en hechos de corrupción, supuestamente para alcanzar acuerdos legislativos que le favorecieran. Una vez más el proceso de negociación sufre un impasse.

En enero de 1993 el gobierno plantea una nueva propuesta para continuar con el diálogo de paz. Aceptaba las demandas sobre derechos humanos, la posibilidad de obtener la verificación directa de la ONU e insistía en el cese al fuego. Proponía a la URNG firmar la paz en un plazo de 90 días, pero también, los acusaba de haber ganado un espacio

diplomático que no les correspondía en su condición de “insurgentes”, y de falta de voluntad para negociar. Por su parte, el ejército desde 1992 había lanzado nuevas operaciones militares.

En derechos humanos, se revive el caso de Myrna Mack, asesinada en septiembre de 1990, que abre un nuevo frente de demanda de justicia esta vez apoyado por diferentes sectores sociales. Estos sectores luego se definirán como Sociedad Civil.

Las actividades de conmemoración del Quinto centenario del “descubrimiento de América”, tanto a nivel nacional como internacional, permitió a las organizaciones mayas asumir un papel protagónico en el mundo político, planteando reivindicaciones propias. El otorgamiento del Premio Nóbel de la Paz a Rigoberta Menchú Tum, maya quiche, la aprobación del Convenio 169 y la inclusión de temas de identidad y derechos de los pueblos indígenas en la agenda de negociación de paz, fortalecieron las acciones de los líderes indígenas.

En octubre de 1992 se firmó un Acuerdo con las Comisiones Permanentes de refugiados en México (CCPP) que garantizaba el apoyo gubernamental para el retorno a Guatemala, de los guatemaltecos refugiados en México. En este contexto se produjo el primer retorno masivo de refugiados en enero de 1993.

Las dificultades del gobierno para avanzar en sus proyectos, la condición de minoría parlamentaria y el estilo autoritario de gobernar, hicieron de la corrupción una forma de negociación. El 25 de mayo de 1993, tras reunirse con miembros del Ejército y de considerar la situación como ingobernable, el Presidente optó por un autogolpe. Disolvió el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y amenazó con aplicar similares medidas al Procurador General de la Nación y al Procurador de los Derechos Humanos y emitió medidas de censura a la prensa.

Empresarios, políticos, profesionales y algunos sindicatos se opusieron al golpe y formaron la Instancia Nacional de Consenso. El 1 de junio, tras un intenso movimiento de

⁶² Acuerdo de Querétaro. México, 25 de julio de 1991.

las fuerzas políticas, la Corte de Constitucionalidad desconoce las facultades de Serrano Elías como mandatario y el 6 de junio de 1993 el Congreso nombró como presidente a Ramiro de León Carpio, ex Procurador de los Derechos Humanos.

El Gobierno de Ramiro de León Carpio (1993-1996)

Su primera medida fue anular al sector militar golpista, depurar el congreso de los diputados relacionados con corrupción y anunció priorizar los problemas de la política interna, sin dejar, eso sí, el tema de la paz. Destituye a Ministros y militares involucrados en el intento golpista de Serrano. Se propuso cambiar la imagen del ejército, con este fin el nuevo ministro de Defensa incorporó un programa de derechos humanos al interior del ejército y otro de depuración interna; aunque el Ministro no aceptó la demanda de reducir sus efectivos, las medidas ejecutadas reflejan la disposición de colaboración con la gestión del Presidente de la República. Otra medida plausible fue poner fin a las funciones operativas del Departamento de Seguridad Presidencial, conocido como "El Archivo", centro de inteligencia militar para controlar a la oposición política y relacionado con muchas violaciones de los derechos humanos. Así mismo, anuló el rubro de gastos confidenciales que se habían convertido en una abierta forma de corrupción, y mantuvo el sistema de rotación para consolidar en los puestos militares al grupo que le apoyaba.

Durante este periodo, se concretó la firma de varios acuerdos de paz. En 1994 se firmaron: el "Acuerdo Global sobre Derechos Humanos", que propone mecanismos para fortalecer y garantizar los derechos humanos; el "Acuerdo de calendario de las negociaciones para una paz firme y duradera en Guatemala", que ordena cronológicamente los temas pendiente de discusión; el "Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado", que determinaba el marco para la reinserción de las comunidades de población en resistencia y el retorno de los refugiados en México; el "Acuerdo para crear la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca".

En julio, el presidente solicita la moderación de la OEA y la ONU. Se crea la Comisión de Paz (COPAZ) que viene a sustituir a la Comisión Nacional de Reconciliación.

En septiembre de 1994, se acordó la creación de la Misión de la Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala, MINUGUA. A fines de 1994 la ONU comunica al presidente guatemalteco y a la URNG su preocupación por la falta de agilidad del proceso negociador y amenazaba con retirarse como moderador, si no se priorizaba el proceso de negociación.

En marzo de 1995 se firma el “Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, que compromete al gobierno a promover el reconocimiento Constitucional de los derechos de los pueblos indígenas.

Este periodo, si bien registró avances en la negociación de la paz, también tuvo un tiempo de estancamiento en octubre de 1995 cuando una patrulla militar mató a once campesinos en una comunidad rural de departamento de Alta Verapaz, las víctimas eran refugiados recién retornados. El violento hecho hizo que el Presidente removiera de sus funciones al ministro de Defensa Mario Enríquez.

Finalización del enfrentamiento

Durante el mandato presidencial de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-1990) del Partido de Avanzada Nacional PAN, el Gobierno y la URNG concluyeron el largo proceso de negociación. Contó con la colaboración de las Naciones Unidas como moderador y con el respaldo de la comunidad internacional. El proceso de negociación de la paz llegó a buen término con la firma del “Acuerdo de Paz firme y Duradera” el 29 de diciembre de 1996, que simbólicamente puso fin al enfrentamiento armado y marcó el inicio de un nuevo proceso, esta vez, de paz para reconstruir la institucionalidad democrática del país.

Durante 1996, antes del 29 de diciembre, se firmaron acuerdos de temas pendientes como: el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, que recoge las demandas sociales sobre la situación de pobreza, marginación social y económica; el “Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad

democrática”, orientado a fortalecer el organismo legislativo, judicial y regular las funciones del ejército; el “Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego”, que comprometía la desmovilización de la guerrilla en un plazo de 60 días y la entrega de todo tipo de armamento a la Misión de Verificación de Naciones Unidas. El gobierno, se comprometió a garantizar y facilitar la incorporación de militantes de la URNG a la sociedad civil, una vez que se hayan desmovilizados; otros acuerdos firmados fueron: el “Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral”; el “Acuerdo sobre las bases para la incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad”; el “Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz” que programa el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz desde el 17 de enero de 1997 hasta el 2000; y, el “Acuerdo de paz firme y duradera” con el que técnicamente se pone fin a los 36 años de conflicto armado interno.

Los Acuerdos de Paz constituyen una valiosa herramienta para la reconstrucción de la institucionalidad democrática. Su aplicación quedaba en manos del gobierno y la voluntad de los sectores políticos, la aprobación de la sociedad nacional y la verificación de la comunidad internacional. Sin embargo, pese a la voluntad y compromiso del gobierno de llevar a la práctica los compromisos de los Acuerdos de Paz, sobre todo el “Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, en el proceso político que devino con posterioridad de la firma de la paz no se evidenció esa voluntad política. El acuerdo indígena (AIDIPI) es el que ha motivado mas reacciones de rechazo tanto en la sociedad civil y política, como en las esferas de gobierno. Una evidencia de ello, fue la negativa de población guatemalteca a aprobar las propuestas de reformas la constitución en 1999.

CAPITULO IV
ANTECEDENTES DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA
DIVERSIDAD CULTURAL: ECUADOR, BOLIVIA Y GUATEMALA.

Introducción

En Estados Latinoamericanos el proceso de modernización de los Estados mediante las reformas del sistema jurídico interno, de acuerdo a Fleury, se enmarcan en un conjunto de situaciones políticas, sociales y económicas, transversales tales como: la crisis financiera de los países desarrollados, la crisis de los gobiernos autoritarios, el incremento del endeudamiento externo, los procesos inflacionarios, entre otros. Las reformas constitucionales en materia de diversidad cultural, además del contexto señalado por Fleury, fueron producto de masivas movilizaciones indígenas protagonizados por líderes, intelectuales, organizaciones tanto urbanas como rurales y, principalmente por indígenas-campesinos.

Es a partir de estas movilizaciones que en diferentes Estados Latinoamericanos se concreta el reconocimiento legal de los pueblos indígenas. En aquellos Estados que registran bajos porcentajes de población indígena, generalmente, mediante la promulgación de una Ley indígena se han atendido sus demandas. Por ejemplo, en Chile, en 1993 se promulgó la “Ley Indígena 19.253”⁶³ que reconoce la existencia de ocho pueblos indígenas –que representan el 4.6%⁶⁴ de la población- en el territorio nacional, promueve acciones de discriminación positiva a favor de los pueblos indígenas, incorpora la temática indígena en los planes y programas de desarrollo y creó una dependencia estatal específica para canalizar las acciones en favor de los pueblos indígenas. En Estados con elevados índices de población indígena, como Ecuador y Bolivia, la reforma del sistema jurídico fue al más alto nivel. Constitucionalmente se reconoce la diversidad socio-cultural del país y, como veremos, algunos derechos colectivos, civiles, económicos y políticos. A diferencia de Ecuador y Bolivia,

⁶³ Gobierno de Chile. Ley 19253, promulgada en octubre de 1993.

⁶⁴ Instituto Nacional de Estadísticas. Chile, 2002.

Guatemala, aunque tiene alto porcentaje de población indígena su Constitución Política no refleja la diversidad sociocultural del país.

De acuerdo a Fleury y Bobbio, por una parte las propuestas de reforma de Estado y, por otro, los regímenes democráticos modernos, en un mundo cada vez más globalizado no deben soslayar el principio democrático de representación de la mayoría, de respeto a las minorías y de igualdad ante la ley. En éste marco, es preciso puntualizar que las reivindicaciones indígenas se enmarcan al interior de la estructura de un determinado Estado-Nación, como se menciona en otro capítulo de este trabajo, no atentan a la unidad territorial, a los principios democráticos, ni reclaman privilegios especiales. En realidad, si se hace un análisis profundo, los problemas “atribuidos a lo indígena” se generan, precisamente, por el no reconocimiento de sus derechos socioculturales como parte de una sociedad y de un estado-nación. Algunos temores frente al reconocimiento constitucional indígena son: el quiebre de la institucionalidad nacional, la coexistencia de sistemas jurídicos paralelos (derecho consuetudinario) y la creación de un estado al interior de otro. Aunque se ha demostrado que no es así, que “una ojeada a varias constituciones del mundo nos convencerá que la autonomía territorial no significa separación estatal”⁶⁵, los sectores conservadores sostienen éste convencimiento, que reconocer derechos indígenas, primero no es necesario y segundo, se dividirá no solo a la sociedad, sino también al país⁶⁶.

Como referentes políticos respecto a autonomía indígena, la experiencia de autonomía territorial otorgada a los Kunas en Panamá, de los Miskitos, Sumos y Ramas en la Costa Atlántica de Nicaragua, y la legalización de los territorios amazónicos en Bolivia son algunos ejemplos de reconocimiento constitucional de derechos indígenas que no ha afectado a la integridad del Estado- nación.

Los países que han reformado su Constitución política, habitualmente han dado ese paso luego de movilizaciones y presiones de parte de los movimientos indígenas. Éstos, a su vez, se enmarcan, por una parte en un andamiaje de procesos políticos, económicos y

⁶⁵Almeida, Ileana. “El movimiento en la ideología de los sectores dominantes hispanoecuatorianos”, et.al., *Indios*. Ediciones Abya-yala, Ecuador, 1991, p. 312.

⁶⁶ Expresiones de ciudadanos que interactuaron con la autora en el marco de la campaña de difusión de las propuestas de reformas constitucionales. Guatemala, mayo de 1999.

sociales que afectó a países de América Latina a partir de los años 80 (crisis financieras, fin de los regímenes autoritarios, desmantelamiento de los estados socialistas, endeudamiento externo, etc.); y, por otra, en un movimiento indígena que desde la segunda mitad del siglo pasado se viene articulando solapadamente en diferentes países del continente y recién en los noventa se expresa públicamente a nivel nacional e internacional⁶⁷.

En el ámbito internacional, la génesis del movimiento indígena se remonta a las décadas del setenta y ochenta cuando se coordinaron congresos y seminarios internacionales donde no sólo se intercambiaban experiencias o denuncias de inequidades e injusticias, si no que, gradualmente se fortalecieron las campañas contestatarias de los diferentes países (Ecuador, Perú, Bolivia, entre otros). La creación del Consejo Indio Sudamericano CISA, en 1980 en Ollantaytambo, Perú, cuyo objetivo fue “abarcarse todo el subcontinente y logró efectivamente convocar al principio a representantes de diversos pueblos, desde la Guajira de Colombia y Venezuela hasta los mapuches del sur de Chile y Argentina. Pronto se asoció al Consejo Mundial de Pueblos Indígenas CMPI y se vinculó a instancias de apoyo, como el Tribunal Russell e IGWIA (Dinamarca). Fue incluso formalmente reconocido por las Naciones Unidas en Ginebra, donde logró ejercer presión, por ejemplo, para avanzar en la proyectada Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio (ahora 169) de la OIT”⁶⁸. El CISA todavía cuenta con status consultivo de las Naciones Unidas. La creación del CISA fue la concreción de un intento de conformar instancias orgánicas de articulación indígena internacional. Antes del CISA se realizaron congresos indígenas que se orientaron a la creación del mismo, como: El Manifiesto de Tiawanaku-Bolivia, en octubre de 1973, El Parlamento Indio Americano del cono Sur (San Bernardino-Paraguay, octubre de 1974). Una instancia mayor fue el CMPI, cuyo origen fue El Congreso Indio realizado en Port Alberni-Canadá en 1975, donde se gestó el Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas que promovió y financió encuentros indígenas de carácter intercontinental.

En espacios institucionales internacionales, en el marco de la asamblea de la ONU, se establecieron las reuniones anuales de los grupos de trabajo sobre el tema indígena.

⁶⁷ Albó, Xavier. *Pueblos Indios en la Política*. Parte III y Parte IV. CIPCA, La Paz, Bolivia, 2002.

La conmemoración del quinto centenario del descubrimiento de América; la declaración del día internacional de los pueblos indígenas y del decenio de los pueblos indígenas por parte de la ONU; la distinción con el Premio Nóbel de la Paz a una mujer guatemalteca, maya Quiche, Rigoberta Menchú, hicieron ineludible para los Estados incorporar el “tema indígena” en agendas de discusión y en el presupuesto estatal. La cooperación internacional, hace lo suyo, al “recomendar”, incorporar el componente social y cultural de los beneficiados en los proyectos de desarrollo. No obstante, el generoso despliegue de recursos humanos y financieros de las ONGs en diferentes regiones del continente, especialmente en zonas indígenas, no resolvieron las inequidades sociales, aunque sí contribuyeron a la organización comunitaria. El trabajo que realizaron fue un medio promotor de intercambio de experiencias organizativas entre países ya que realizaban proyectos similares en varios países.

En lo político, a inicios de los noventa en América Latina, habían desaparecido los gobiernos autoritarios y con el retorno de la democracia afloraron las expresiones indígenas. Por ejemplo, en Ecuador se desarrollaron grandes movilizaciones indígenas y en 1998 se concretó el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica del país; en Bolivia por primera vez en la historia un indígena es vicepresidente de la República, en 1994, y en 1995 se reconoce constitucionalmente la diversidad sociocultural del país; en Guatemala en 1995 se firma el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, pero hace falta que éstos derechos sean incorporados en el sistema jurídico nacional para su aplicación.

En los años noventa, sectores conservadores y políticos, asociaban los movimientos indígenas a una estrategia política promovida por la izquierda revolucionaria. Pero no repararon en reconocer y comprender que las reivindicaciones indígenas son más amplias que las planteadas por los sectores de izquierda. De hecho “tampoco ésta (la izquierda) ha logrado visualizar adecuadamente la perspectiva asignada por los indios a la lucha por los cambios estructurales”⁶⁹. Todavía hace falta que se entienda la esencia y los alcances de las reivindicaciones indígenas, por ello en el caso ecuatoriano “la

⁶⁸ *Ibíd.* pp 203 – 204.

⁶⁹ Almeida Vinuesa, José. “Quinto centenario y resistencia indígena”, et.al., *Indios*. Ediciones Abyayala. Ecuador, 1991 p. 278.

irrupción del movimiento indígena, como una nueva realidad, encuentra en los sectores ecuatorianos (y en el continente), y sobre todo en los sectores dominantes, una ideología petrificada en viejos esquemas, una ideología que no acepta propuestas para mejorar el país”⁷⁰. Esta es una constante en la mayoría de los países latinoamericanos, quizá por ello las dirigencias y las organizaciones indígenas prescindieron de la “colaboración de la izquierda” en las movilizaciones de 1990 en Ecuador. No obstante, se debe reconocer la participación parcial de la izquierda en ciertos niveles organizativos.

Esta dinámica internacional de organización de los movimientos indígenas fortaleció las organizaciones locales en diferentes países, promovió la concreción de espacios de participación política para indígenas, como el caso de Víctor Hugo Cárdenas en Bolivia, y las reformas constitucionales que reconocen la diversidad sociocultural de Estados como Ecuador y Bolivia. Sin embargo, en Guatemala, el contexto generado por el conflicto armado, impidió que esta coyuntura internacional del movimiento indígena tuviera los mismos impactos que en los Estados mencionados, aunque se concretó una propuesta de reformar la Constitución en 1999, ésta fue rechazada ese mismo año.

A manera de contextualizar el desarrollo de los procesos políticos de los tres Estados mencionados en materia indígena, a continuación se describen brevemente el surgimiento y logro del movimiento indígena en cada uno de ellos. En Ecuador y Bolivia, el movimiento indígena promovió la reforma constitucional, y en Guatemala, se hace referencia a la situación de los derechos de los pueblos indígenas en la actual Constitución.

1) **El caso ecuatoriano.**

El origen del movimiento indígena ecuatoriano es multicausal y adquiere connotación pública en 1990, con el masivo levantamiento de ese año. Albó denomina como “el despertar indio” a el proceso organizativo indígena que se desarrolló en el continente. En el caso ecuatoriano se originó en la periferia amazónica, “se inició entre 1961 y 1962 como una Asociación de Centros Shuar (apoyada por los misioneros salesianos) que en

⁷⁰ Almeida Ileana. Artículo: “El movimiento en la ideología de los sectores dominantes

1964 de transformó en la que hoy se llama Federación Shuar”⁷¹. Se generó cuando se construyó la carretera que aumentó el flujo de inmigrantes a la amazonía y se formó el mismo año que se decreto la primera reforma agraria ecuatoriana. Esta organización shuar, para Albó, motivó la organización de otras, sobre todo desde 1972 a consecuencia del incremento de la presencia de empresas petroleras en la amazonia.

Las coyunturas políticas, sociales y económicas que enfrentó el país en las décadas previas a los noventas permiten contextualizar el proceso organizativo del movimiento indígena ecuatoriano.

La década del sesenta se inició con la crisis de banano, antes de ello entre 1948 y 1960, se había logrado una relativa estabilidad política hasta 1963 cuando se impone la dictadura militar. Esta fue derrocada en 1965 y de instalaron gobiernos interinos hasta 1968, cuando es electo José María Velasco Ibarra como presidente. En 1972 nuevamente por intervención militar, es destituido de sus funciones como mandatario.

El gobierno militar de los setenta encontró un panorama económico auspicioso, el descubrimiento del petróleo en la amazonía garantizaba cierta estabilidad económica que le permitiría proponer un “Programa Nacional y Revolucionario”. La historia ecuatoriana registra que “el gobierno militar de los setenta representó el esfuerzo más articulado por desplegar un modelo de “desarrollo nacional”, a través de un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones”⁷², contaba con recursos generados por la explotación petrolera y por primera vez, las finanzas no dependían exclusivamente de impuestos a los exportadores. Durante los años setenta la economía creció cerca del 8% anual. El gobierno promovió reformas en cuatro sentidos: mediante el impulso a la industrialización, la reforma tributaria, mayor intervención estatal y la reforma agraria.

Pese al estímulo económico, la industria tenía poca capacidad competitiva y dependía de tecnología e insumos externos, así como de aranceles y créditos preferenciales; la

hispanoecuatoriano”, et.al., *Indios*. Ediciones Abya-yala, Ecuador, 1991, p. 317.

⁷¹ Albó, Xavier. *Pueblos indios en la política*. CIPCA. La Paz, Bolivia, 2002, p.184.

⁷² Barrera, Augusto. *Acción Colectiva y Crisis Política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Ediciones Abya-yala, Ecuador, 2001, p.83.

reforma tributaria se enfrentó con los intereses de sectores económicos, como resultado de ello se obtuvo que al finalizar la década los ingresos estatales por concepto de tributos habían decrecido considerablemente. La explotación petrolera no fue sinónimo de diversificación en las exportaciones, el país siguió dependiendo de la exportación de materias primas y, por contraste, las importaciones se incrementaron aceleradamente. Muy pronto,

“en el segundo lustro de los setenta, el Ecuador entró en una espiral de endeudamiento y se vio obligado a refinanciar por esta vía, incluso gastos corrientes. A lo largo de la década la deuda externa creció 22 veces, de 260,8 millones de dólares al finalizar 1971, a 5.868,1 millones cuando concluyó 1981”⁷³.

La reforma agraria, según Barrera, se limitó a la eliminación “legal” de las precarias relaciones de trabajo campesino y la redistribución de tierras de mala calidad de propiedad de la iglesia o del estado. No se fortaleció el desarrollo rural porque la productividad fue baja, por el contrario, se agudizó la pobreza y promovió la migración interna campo-ciudad. Para el autor, el impacto “económico” de las reformas fue menos significativo que los efectos en términos de las modificaciones en la estructura de poder rural, porque la extinción de la hacienda como núcleo organizador del poder rural y sus efectos en la administración étnica, son determinantes en el proceso de organización del movimiento indígena.

En la década del setenta se dio un proceso de cambios políticos, sociales y económicos que a la larga evidenció las diferencias entre sectores modernos y tradicionales, entre indígenas y no indígenas. Se da un crecimiento del Estado, se expande el aparato público a zonas rurales, a la vez, se consolida la centralidad administrativa.

“El Estado que se configura en los setenta, cumple bastante,..., el rol de articulador del desarrollo económico con las relaciones sociopolíticas nacionales, y a la vez organiza las relaciones con el sistema internacional... Imprime en la sociedad el discurso hegemónico del desarrollo, adquiere un rol tecnocrático y planificador de la acción

⁷³ *Ibíd.* p.84.

pública; en definitiva, se convierte en un poderoso agente de normalización y racionalización social”⁷⁴.

Socialmente los impactos fueron más notables, la modernización del sector agrícola motivó la migración a las ciudades; el crecimiento del Estado implicó la creación de nuevos empleos; hubo incremento en los salarios, pero no de forma equitativa. La conflictividad social se orienta en dos sentidos, por una parte, la defensa de intereses corporativos de las clases dominantes y, por otra, la participación de los sectores subalternos para acceder a los excedentes del crecimiento económico. En este marco, Barrera, destaca que la formación del Frente Unitario de los trabajadores, FUT, principal espacio de articulación sindical, y una oleada de organizaciones indígenas y campesinas son los hitos organizativos de la década.

Respecto a las relaciones entre indígenas-estado e indígenas-no indígenas, a través de la historia republicana de Ecuador se puede caracterizar tres periodos. El primero comprende desde la independencia hasta 1857, periodo en cual se mantuvo el sistema de tributo indio heredado de la colonia hasta que fue suprimido en 1857. El segundo, y mas prolongado se extiende hasta la década de los sesenta del Siglo XX, durante el cual se instauró un sistema denominado de “administración étnica” a cargo de los hacendados, funcionarios eclesiásticos y tenientes políticos. Este sistema fue desestructurado a consecuencia de las reformas agrarias de los sesenta y setenta. El tercer periodo se inicia en estas dos décadas de transformaciones que generan nuevos espacio de interlocución y organización de los indígenas.

De acuerdo a Guerrero, después de la supresión del tributo indio (1857), pese a que formalmente se extendió la clasificación étnica y se extendió el principio de igualdad ciudadana a todos los ecuatorianos, los indios en la práctica pasaron a un estatuto político, económico y simbólico de indefinición respecto a sus derechos legales frente al Estado y la sociedad nacional, no ejercían derechos ciudadanos, no podían elegir ni ser electos, sus terrenos no eran reconocidos legalmente y ni hablar de los derechos culturales. En esta ambigüedad política de relación entre estado-indígenas se configura

⁷⁴ *Ibíd.* p.85.

la dinámica de administración de indios, situada territorialmente, que adopta una forma de poder que mezcla lo público y lo privado;

“agrupa intereses, estrategias, autoridades y rutinas de construcción y reproducción de relaciones de poder en cuyo vértice sobresalen: los hacendados y propietarios agrarios, responsables implícitos de la explotación económica de “sus indios”; la iglesia católica, que además de seguir recaudando diezmos y primicias, se convirtió en un aparato de intermediarios...que presidían el dominio cultural-ritual de las parcialidades; y, la gente blanca del pueblo, que usufructúa de los vínculos de reciprocidad desigual. El patrón, el cura y el teniente político configuraban la trilogía de un poder que perduró como natural y poco problematizado durante casi un siglo”⁷⁵.

Las reformas implementadas en las décadas de los sesenta y setenta, la extensión del estado central a las áreas rurales, la reforma agraria que significó fraccionar tierras de la iglesia y del estado, la extensión de la cobertura de educación básica, los tímidos programas de capacitación y asistencias estatales e internacionales al agro, comienzan a desintegrar las bases de administración étnica.

“El resultado obvio de la incidencia de estos factores es la deslocalización y desprivatización de los conflictos agrarios – atrapados hasta entonces en el poder del hacendatario local-, y la apertura de oportunidades para la construcción de nuevas relaciones sociales y organizativas desde el mundo indígena... Se produce una dinámica que combina oportunidades y capacidad de movilización de recursos; en suma, ocurren los primeros pasos para la construcción del movimiento indígena contemporáneo”⁷⁶.

De acuerdo a Barrera, entre la década de los cuarenta y los setenta, la promoción organizativa y la conducción y representación indígena, estuvo a cargo de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), que fue un espacio de “representación” indígena promovida por el Partido Comunista. Para Guerrero, la FEI era similar a un aparato indigenista no estatal porque era el ente de “expresión y traducción” de los indígenas, dirigido por no indígenas⁷⁷. Lo positivo fue que promovió la organización de

⁷⁵ *Ibíd.* 90.

⁷⁶ *Ibíd.* pp. 90 – 91.

⁷⁷ Guerrero, Andrés. “El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación política”. *Revista Problemas de América Latina*. N° 19, octubre-diciembre de 1995. París.

trabajadores indígenas de las haciendas de la Sierra, y logró plantear los conflictos laborales y rurales en el escenario político nacional. Al mismo tiempo, se había iniciado un proceso propio de los indígenas, de construcción de representación propia que se expresa en la fundación del ECUARUNARI en junio de 1972, organización que representaba a los indígenas serranos. Esta iniciativa fue apoyada por la iglesia católica.

Durante los setenta al interior de las organizaciones indígenas se dieron debates en torno a la representación, la propuesta de programas y el discurso que se enarbolaría. Se vivieron sucesivas crisis de unidad orgánica y política. La discusión mas frecuente fue en torno a la política de la institución. Se enfrentaban dos enfoques, por una parte la visión clasista que proponía prevalecer la dimensión campesina y la alianza con el sector obrero y, por otra, la tendencia indianista que proponía reivindicaciones étnico-culturales, el distanciamiento de la izquierda tradicional y la necesidad de consolidar una representación de los propios indígenas.

La década de los ochenta se inicia con un gobierno democrático, y con las coyunturas políticas, económicas y sociales ya descritas. La primera mitad de la década estuvo dirigida por los presidentes Roldós y Hurtado. Roldós se propuso dar continuidad a la política desarrollista de los gobiernos militares, pero no contaba con el apoyo parlamentario y a pocos meses de gestión, una coyuntura de varios ribetes obligó a redefinir las políticas de gobierno.

La crisis de la deuda externa, el fin del auge petrolero, el conflicto bélico con el Perú, la muerte del presidente Roldós, y los efectos del fenómeno climático de El Niño, configuraron un escenario complejo que debió asumir Osvaldo Hurtado como sucesor de Roldós. Presionado, por organismos internacionales, la influencia e intereses de sectores agro exportadores, oligárquicos y los partidos políticos, en 1982 devaluó el sucre, planteo una reforma tributaria, reducción del subsidio a la gasolina, renegociación de la deuda externa, entre otras medidas. Al año siguiente sucretizo la deuda del sector privado lo que significó traspasarla al Banco Central. Estas medidas significaron suspender las medidas reformistas y generaron el distanciamiento de las bases sociales, los sectores sindicales y populares que antes apoyaban al gobierno reformista, ahora

percibían un gobierno afín a los intereses de las clases empresariales. En lo social, se hacen mas frecuentes las manifestaciones de protesta de los sectores sindicales y populares que no sólo manifiestan la ruptura con el gobierno sino, la dimensión social, política y económica que va tomando el país en éste periodo. En resumen, de acuerdo a Barrera, el intento de continuidad desarrollista y modernización de la incipiente democracia fracasaba, y con ello, se descomponía la posibilidad de un proyecto hegemónico.

En el contexto organizativo indígena, el ECUARUNARI superaba sus conflictos internos. En 1981 se funda el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONACNIE, antecedente inmediato de la formación de la CONAIE, sus demandadas eran en torno a la tierra, derechos culturales, mejores salarios, entre otras.

El segundo gobierno de ésta década (84-88), estuvo a cargo del empresario León Febres Cordero, que heredó un país empobrecido y fragmentado, durante su mandato se agudizó la crisis. Tomo medidas como la liberalización de los mercados cambiario, financiero y del comercio internacional; revisión de los subsidios; supresión de las minidevaluaciones y la adopción de una macro devaluación; y, congeló las tasas de interés y el dólar, lo que benefició a los deudores del Banco Central y agravó el déficit fiscal. Al finalizar su mandato, una nueva caída en el precio del petróleo terminó por agudizar la crisis económica del país. El gobierno siguiente, Borja, heredó el país con una profunda crisis económica y una política económica internacional liderada por el campo político-ideológico neoliberal. No logró recuperar la estabilidad económica y social, ni responder a las demandas sociales, y la inflación se elevó a un promedio del 50% anual lo que afectaba profundamente el poder adquisitivo de la población y aumentaba su empobrecimiento. De acuerdo a datos de Barrera, se había elevado el número de pobres, en 1990 el 65% de la población vivía bajo la línea de pobreza, a diferencia de 1970 cuando solo alcanzaba el 40%. En lo político en ésta década “hay un rápido proceso de recomposición de las tradicionales formas de representación cuasi orgánica de los intereses de grupos económicos en las formaciones políticas, y por esa vía, pronto la vieja oligarquía de la política resurge bajo la máscara del moderno sistema

de partidos”⁷⁸. En este contexto de una sociedad empobrecida, fragmentada, con un sistema político deteriorado, Ecuador ingresa a la década de los noventa conmocionada por la irrupción del Primer Levantamiento Indígena de 1990.

El impacto de la desconstitución de la matriz desarrollista en las economías campesinas indígenas provocó un deterioro evidente de las condiciones de vida, las migraciones campo-ciudad engrosaron el porcentaje de población pobre. A su tiempo, el fin de la administración étnica abrió posibilidades de articulación organizativa a nivel local, regional y nacional. La extensión en la cobertura de la educación básica, los programas de educación bilingüe intercultural, la relación de los dirigentes con sectores de la iglesia comprometida y con algunos partidos políticos fueron contribuyendo en la formación de nuevos dirigentes indígenas con mayor capacidad de mediación y dirección autónoma. El deterioro del sistema político de los ochenta, la menor presencia estatal en las zonas rurales, la reducción del gasto público y la ausencia de otros actores sociales en el escenario del campo popular ofrecían, según Barrera, un espacio de activación para el naciente movimiento.

El levantamiento irrumpe en junio de 1990 presionando, en primera instancia, por la solución de 110 conflictos de tierras ocasionados en la última década. Por primera vez en la historia, se obliga al gobierno a dialogar directamente con los indígenas sin intermediarios. Se puede decir que con éste hecho histórico se inicia una nueva etapa de relación entre el Estado ecuatoriano y los pueblos indígenas, porque éstos pasan de ser actores pasivos como beneficiarios de los planes y programas estatales, a actores activos, participativos y con capacidad para elaborar propuestas, dialogar, negociar y asumir puestos de responsabilidad en el sistema de gobierno.

En la contraparte indígena:

“En primer lugar, la CONAIE adquiere el carácter interlocutor y de indiscutible dirección política del movimiento indígena, con lo cual logra articular en ese nivel un conjunto de dinámicas de movilización colectiva. En segundo lugar se produce una masiva adhesión y,

⁷⁸ Barrera, Augusto. *Acción Colectiva y Crisis Política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Ediciones Abya-yala, Ecuador, 2001, p.112.

particularmente, el reencuentro con el proceso de conflictos de tierra en zonas que no eran base de la CONAIE o que, siéndolo, no canalizaban esa conflictividad a través de la dirigencia de esta organización⁷⁹.

También, se destaca la emergencia de múltiples organizaciones, líderes e intelectuales indígenas que asumen la representación propia con un discurso reivindicativo cuyas demandas y propuestas se difunden masivamente con las movilizaciones indígenas de 1990, 1994 y 2000.

El hecho que marcó un hito y obligó a un forzoso cambio de actitud gubernamental fue, indudablemente, el levantamiento de 1990, en los años siguientes el movimiento indígena alcanzó un alto nivel de credibilidad y debió posesionarse en éste nuevo contexto político que ellos mismos habían logrado reconfigurar. Por otra parte, la inestabilidad política, económica y social persistían en el país, las movilizaciones de diferentes sectores sociales se tornaron más frecuentes. Las movilizaciones indígenas también se repitieron. El intento del gobierno de Sixto Durán de aprobar la Ley de Desarrollo Agrario a espaldas del movimiento indígena, motivó el levantamiento de 1994. Poco después, la CONAIE creó su rama política llamada Pachakutic para participar en las elecciones de 1996.

La participación indígena destacable desde la perspectiva y trascendencia política, fue “en 1997 cuando tuvieron varios representantes en la Asamblea Nacional Constituyente, de la que en 1998 salió la nueva Constitución política del Estado ecuatoriano con una clara impronta del movimiento indígena, más que ninguna otra aprobada en todo el continente”⁸⁰. Esta nueva carta magna, además de reconocer el carácter “pluricultural y multiétnico” del país, dedica toda una sección a los derechos “colectivos” de los pueblos indígenas “que se autodefinen como nacionalidades”, elevando a rango de derechos constitucionales, entre otros, la inalienabilidad e indivisibilidad de las tierras comunitarias, la educación intercultural bilingüe y varios otros compromisos comprendidos en el Convenio 169 de la OIT, que se detallan a continuación.

⁷⁹ *Ibíd.* p.140.

⁸⁰ Albó, Xavier. *Pueblos Indios en la Política*. CIPCA, La Paz, Bolivia, 2003, p.191.

La Constitución política de Ecuador (1998) reconoce la diversidad sociocultural del Estado ecuatoriano, fijando principios generales de reconocimiento legal a las poblaciones indígenas y sus derechos colectivos. Se señalan detalladamente diversos derechos socioculturales de los indígenas.

Los siguientes artículos de la Constitución hacen clara alusión a los derechos de los pueblos indígenas ecuatorianos.

Art. 1.- “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, *pluricultural* y *multiétnico*... El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.”

Capítulo 5. De los derechos colectivos Sección primera De los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos

Art. 83.- “Los pueblos indígenas, que se auto definen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.”

Art. 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.
2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial.
3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.

4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.
6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.
7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.
8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.
9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.
10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.
11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.
12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.
13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.
14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.
15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.

Art. 85.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos negros o afroecuatorianos, los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable.

Art. 191.- El ejercicio de la potestad judicial corresponderá a los órganos de la Función Judicial. Se establecerá la unidad jurisdiccional.

De acuerdo con la ley habrá jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales.

Se reconocerán el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley. Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.

Comentarios

En el Art.1, se enfatiza el carácter unitario del Estado ecuatoriano, y se define como *pluricultural y multiétnico*, con esta medida reconoce la diversidad cultural del país como deseaban los pueblos indígenas ecuatorianos. Aunque no hace referencia al tema de territorio, éste reconocimiento es un avance hacia la modernización democrática y la práctica del multiculturalismo desde una plataforma legal. Se estarían aplicando los principios democráticos de representación de mayorías, garantizando el derecho de las minorías, y el ejercicio de deberes y derechos de todo ciudadano; es decir, se garantiza la representación social, la participación, y el sentido de pertenencia a una colectividad fundada en el derecho. En Ecuador, ¿quién hubiera pensado algo así solo diez años antes?⁸¹

Al definir, en el artículo 1, al Estado ecuatoriano como “pluricultural y multiétnico”, se percibe que aún cuando los pueblos indígenas son reconocidos constitucionalmente, para la oficialidad constituyen minorías étnicas, una categoría totalmente diferente a la de pueblos indígenas. De acuerdo a Kymlicka, las minorías étnicas corresponden a grupos migrantes que adoptan elementos de la cultura dominante y se integran al sistema político del país anfitrión, situación que no aplica a los pueblos indígenas ecuatorianos cuyas características corresponden al de una nación o naciones. Entonces, siguiendo la argumentación de Kymlicka, los pueblos indígenas son naciones por tanto

⁸¹ *Ibíd.* p193.

lo mas apropiado es la definición de *Estado multinacional y multiétnico*, integrado por naciones y por grupos étnicos.

Respecto al reconocimiento de la lengua indígena, el artículo 1 señala que “...El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.”, aunque es incuestionable el reconocimiento constitucional, la forma del reconocimiento puede prestarse para confusiones en la aplicación, pues al considerar que las lenguas indígenas “son de uso oficial para los pueblos indígenas” se puede entender que sólo los pueblos indígenas entre ellos deben hablarlo, o sólo será oficial en los departamentos con mayoría de población indígena, en ese caso, ¿qué sucedería con los indígenas monolingües migrantes en las grandes urbes donde más de una vez tendrán que acceder un servicio público?, según la ley, ¿en qué idioma serán atendidos?

Del artículo 84, donde reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se deduce la persistencia la concepción ruralista y agrarista de los pueblos indígenas. Este artículo enumera detalladamente los derechos culturales y, principalmente, los derechos sobre tierras colectivas, su condición de inalienables, inembargables, indivisibles, exentas de impuesto predial, señala que los pueblos indígenas podrán participar del uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras, entre otros tópicos. Es destacable este reconocimiento por la importancia de la tierra en la actividad económica de los indígenas campesinos y porque es un fundamento de la cosmovisión indígena, pero por razones ya descritas, un alto porcentaje de población indígena emigró de las comunidades y actualmente habita en la áreas urbanas, por ende, un indeterminado número de indígenas ya no posee tierras en la comunidad o éstas son muy reducidas; otro porcentaje, ha asumido estudios técnicos o universitarios y ya no desarrollan actividades productivas vinculadas a la tierra; otros sectores se dedican a actividades económicas como trabajadores independientes, empleados, servicio doméstico, o complementan actividades económicas propias de ciudad con las del campo, etc.

Los cambios de actividad económica no conlleva a la pérdida de la identidad indígena ni sus derechos, entonces, cómo se garantizarán los derechos socioculturales (participación, idioma, uso de trajes, etc.) de los pueblos indígenas en las ciudades dónde, además, se generan otras necesidades como vivienda, acceso a salud, a un trabajo digno con salarios y en condiciones que estipula la ley. No se hace referencia a mecanismos o sancionar la discriminación hacia los indígenas, que es más evidente en las ciudades, como tampoco, a acciones sustentadas en la “discriminación positiva” para garantizar calidad de vida y formación educacional de los indígenas urbanos.

Aunque legalmente se reconoce la diversidad sociocultural del país, cabe preguntarse si éste reconocimiento ya ha transformado la convivencia cotidiana en sus diferentes ámbitos políticos y sociales, o si por el contrario, persisten las actitudes discriminatorias hacia los indígenas ecuatorianos.

“Reconocer el carácter pluricultural y multiétnico, es un paso en la dirección correcta pero no es suficiente. Si todo ello no se baja hasta las leyes y los niveles operativos, hay riesgo de que sea solamente una mera concesión retórica, mientras se llevan adelante otras amenazas más concretas contra la sobrevivencia indígena en el área económica”⁸².

2) **El caso boliviano**

La historia de la acción de los pueblos indígenas bolivianos se remonta a tiempos de la Colonia. Desde entonces la región andina, hoy Bolivia, registra rebeliones como una forma de respuesta a la opresión que estaban sometidos los pueblos indígenas. A fines del siglo XIX, la rebelión de Pablo Zárate Wilca (1889-1900) tuvo como demandas la cuestión de las tierras comunales y la autonomía de su sistema de autoridades. Así mismo,

“las tres primeras décadas del siglo XX presenciaron docenas de ataques puntuales a ciudades, pueblos y haciendas, y una alianza entre mestizos e indios (la Liga Socialista Pro defensa India) propició una rebelión a gran escala en 1927 (ahogada por el ejército a sangre y fuego); mas

⁸² *Ibíd.* p.193.

tarde, en 1932, el rechazo a la nación liberal pudo expresarse en la resistencia de los comuneros a la conscripción militar de la desastrosa guerra del Chaco”⁸³.

La guerra del Chaco (1930-1935), permitió a los indígenas tener alguna noción sobre “la defensa nacional”. Una de las consecuencias indirectas de la derrota de Bolivia en la guerra del Chaco, fue el surgimiento de un proyecto nacionalista diferente al de los nacionalistas tradicionales, quienes estaban convencidos de construir la nación con una identidad nacional excluyente de lo indígena.

En el ámbito político, el partido Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR, vinculado a grupos auto-identificados como mestizos (clases medias urbanas, trabajadores industriales, sectores de la milicia), adopta una ideología que se tilda de “populismo modernizante”. A fines de los años sesenta, surge un movimiento político indígena de carácter indianista que logra protagonismo en el contexto político, conocido como el Movimiento Katarista. Asume el nombre de Tupaq Katari, líder de la rebelión de 1780, este movimiento es integrado principalmente por jóvenes aymaras educados en la paz. En 1973 publican el Manifiesto Tiawanaku, reivindicando su indianidad frente a la política homogenizante forzada por el MNR y luego por los militares. De acuerdo a De la Peña y Albó, esta asociación katarista, creció y desarrolló una intensa labor cultural, en la ciudad y en el campo, realizaron programas radiofónicos y publicaciones en lengua aymara, investigación histórica y sociológica destinada a generar visiones no enajenadas sobre comunidades étnicas, en buena parte con el patrocinio de ONGs y en particular del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado de los jesuitas. Posteriormente en 1978, participan en la fundación de la nueva federación nacional de sindicatos la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB, que alcanzó una dimensión nacional. En la siguiente década fue liderado por los kataristas. Desde la CSUTCB se promovió la elaboración de un nuevo proyecto de Estado boliviano, que planteó no sólo el multiculturalismo sino también el multinacionalismo. Después de los ochenta la CSUTCB perdió la fuerza inicial que los

⁸³ De la Peña, Guillermo. “Etnicidad, ciudadanía y cambio agrario: apuntes comparativos sobre tres países latinoamericanos”, en Claudia Dary (comp.), *La Construcción de la Nación y la Representación Ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. FLACSO-Guatemala. Editorial Serviprensa, 1998, p.39.

caracterizó, pero la idea del Estado multinacional formaba parte de las demandas de prácticamente todas las organizaciones populares.

En Bolivia, el cambio de actitud por parte del gobierno empezó a darse lentamente recién con el retorno a la democracia en 1982. Pero aún así, la participación directa de los indígenas en política se ha visto entorpecida por un artículo de la Constitución que exige la mediación partidaria en todo proceso electoral, incluso los de nivel municipal. Los cambios más significativos empezaron en el gobierno de Jaime Paz (1989-1993), fue uno de los primeros en el continente en ratificar el Convenio 169 de la OIT. Pero ello sólo sucedió después de la masiva marcha indígena de 1990 “por el territorio y la dignidad”, que logró una gran simpatía popular y consiguió llamar la atención de los organismos internacionales que seguían con atención el proceso a través de los medios de comunicación.

Estos acontecimientos definieron el panorama político del siguiente período. Es así como el candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, presionado por esta coyuntura nacional y con el objetivo de captar mayor cantidad de votos, incorporó como candidato vicepresidencial al aymara Víctor Hugo Cárdenas. Durante su gobierno se cambió la Constitución Política del Estado, reconociendo el carácter “multiétnico y pluricultural” del país, el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus recursos y su forma de vida, incluida su lengua, su organización y su forma interna de administrar justicia.

Políticamente, el movimiento katarista fue importante y determinante en su momento, sus planteamientos trascendieron mas allá de sus filas políticas, pero el devenir político también los obligó a formalizar alianzas con los partidos políticos tradicionales, pese a ello y a que un indígena estaba en la vicepresidencia del Estado, no tuvieron mayor éxito en la contienda electoral como partido. Hoy, “aquellos partidos pioneros kataristas de los años 80 prácticamente han desaparecido, como tales, pero ahora la dimensión étnica –con o sin enfoque katarista- está presente en prácticamente toda la gama política del país”⁸⁴.

⁸⁴ Albó, Xavier. *Pueblos Indios en la Política*. CIPCA, La Paz, Bolivia, 2003, p. 194.

Sin duda, uno de los impactos que alcanzó el movimiento katarista junto a líderes indígenas bolivianos -movilizadores de multitudes-, fue que el Presidente Sánchez de Lozada promoviera la reforma constitucional reconociendo la diversidad sociocultural del país en los siguientes términos.

Reconocimiento Constitucional de la diversidad cultural de Bolivia: Constitución Política Del Estado Boliviano ⁸⁵:

ARTICULO 1º: “I. Bolivia, libre, independiente, soberana, *multiétnica y pluricultural*, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos”.

ARTICULO 171º “I. Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones”.

II. “El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos”.

III. “Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado”.

⁸⁵ Constitución Política Del Estado de Bolivia, con texto acordado en 1995 y reformas del 2002. Ley N° 1615.

Comentarios

La Constitución boliviana reconoce la mayoría de los derechos socioculturales de los pueblos indígenas, aunque no tan detalladamente como la constitución ecuatoriana. Bolivia, si bien constitucionalmente no se refiere al reconocimiento de territorios indígenas, en la práctica ha legalizado los territorios de los pueblos amazónicos⁸⁶ concediendo autonomía sobre ellos y esta medida no ha afectado a la unidad territorial.

En el artículo N° 1, sobre el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural del país, al definir que Bolivia es “multiétnica y pluricultural, también se aprecia la reducción de la categoría de pueblos indígenas a la de minorías étnicas. Aunque las minorías étnicas, de acuerdo a Kymlicka, no necesariamente son indígenas, en América Latina habitualmente se utiliza el termino étnico como sinónimo de indígenas porque “se considera que las comunidades indígenas (amerindios) se encuentran en el escalón más bajo de la escala de desarrollo socioeconómico dentro de los estados-nación unitarios”,⁸⁷ o sea que los pueblos indígenas, siendo naciones originarias, se encuentran en una situación diferenciada y desventajosa frente al resto de la sociedad que forma parte de un Estado. Estas características, de desventaja económica, de constituir una minoría cultural diferente, son propias de las minorías étnicas, que generalmente son migrantes que en algún momento han podido elegir un país de destino y adaptarse a él, características diferentes de los pueblos indígenas, que aunque se diferencian cultural y económicamente, son naciones o minorías nacionales y no minorías étnicas.

En el artículo 171, al plantear que el Estado reconoce “la *personalidad jurídica* de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos”, se puede prestar para confusiones legales al momento de la conformación de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas. Considerando que siempre hay diferencias y conflictos inter e intracomunal, no se explicita ¿cómo se determinará la membresía de una comunidad indígena?, ¿para ser considerado sujeto de derecho, un pueblo indígena necesariamente deberá constituirse legalmente en comunidad indígena?

⁸⁶ Almeida, Eliana. “El movimiento indígena en la ideología de los sectores dominantes hispanoecuatorianos”, et.al., *Indios*. Ediciones Abya-yala, Ecuador, 1991, p. 312.

⁸⁷ Stavenhagen, Rodolfo. *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. Siglo XXI, México, 2000, p. 28.

Las comunidades indígenas que no tengan personalidad jurídica, ¿en qué situación legal se ubicarían? Tampoco se define los alcances de este artículo, sobre todo respecto a la tenencia y acceso a tierras particulares y comunitarias propias de las comunidades indígenas, con o sin personalidad jurídica. Por último, existen diferencias conceptuales entre comunidades indígenas (pueblos indígenas), asociaciones y sindicatos campesinos, los dos últimos se organizan motivados por intereses en común, generalmente pertenecen a un segmento social y a una actividad económica definida, no necesariamente son indígenas, sus reivindicaciones también son específicas. En cambio las reivindicaciones de los pueblos indígenas son amplias, son los derechos socioculturales.

En el artículo 171 reconoce la aplicación del derecho consuetudinario, “de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes”. Este reconocimiento del derecho consuetudinario viene a fortalecer la administración de justicia estatal porque permite resolver de manera expedita conflictos a través de la mediación de autoridades tradicionales reconocidas y respetadas, en lugares donde existe limitado acceso a los centros de justicia. Así mismo válida prácticas ancestrales de resolución de conflictos de las comunidades indígenas. Generalmente cuando un conflicto es grave o contrario a lo previsto en la constitución, o una de las partes lo solicita, acceden a la justicia oficial.

Aunque, la reforma de la constitución no recogió la propuesta inicial de la CSUTCB que planteó el *multiculturalismo* y *multinacionalismo*, Bolivia tiene el mérito de ser uno de los países pioneros en tener un vicepresidente indígena y realizar este tipo de modernización democrática orientado a mejorar las relaciones asimétricas entre Estado y pueblos indígenas.

3) **El caso guatemalteco**

A diferencia de los casos anteriores, el movimiento indígena guatemalteco, así como los procesos sociales y políticos de las últimas décadas, se desarrollaron en un contexto más

complejo matizado por hechos de violencia generados por el conflicto armado interno que agravó la situación de inequidad y desigualdades que caracterizaban al país. Sin embargo, éste conflicto indirectamente promovió el fortalecimiento y la articulación del movimiento maya organizado.

“Durante los años ochenta las estrategias militares contra-insurgentes transformaron radicalmente la relación entre los indígenas y el Estado. Para los primeros, la guerra y el desplazamiento masivo condujo a una transformación fundamental de sus entendimientos y prácticas de “derechos” y “obligaciones”⁸⁸.

Durante esa década muchos indígenas fueron desplazados de sus comunidades. Unos eran acusados de ser guerrilleros o simpatizantes de la guerrilla. Fueron perseguidos por el ejército incluso en las montañas donde se refugiaron. Otra fracción, aunque menor, igualmente sufrió la agresión de la guerrilla por ser considerados paramilitares. No era dable la opción de neutralidad para las comunidades indígenas que se ubicaron, sin quererlo, en medio de un fuego cruzado. Un número importante, miles según Sieder, fueron “re-educados” (reasentados) en campamentos administrados por el ejército. “Las estructuras de autoridad en todas las aldeas (mayoritariamente indígenas) del país fueron reorganizadas por el ejército, que impuso la participación de las patrullas paramilitares de autodefensa civil”⁸⁹. Las opciones, forzosamente para muchos que lograban escapar de la vigilancia militar eran sumarse como combatientes guerrilleros, refugiarse en México, o esconderse en la selva guatemalteca como desplazados internos.

A través de ésta situación de desplazamientos tanto interno como externo, según Sieder, muchos indígenas trascendieron las fronteras locales tradicionales y adquirieron una visión de sí mismos cada vez más autónoma *vis-á-vis* el Estado. Las circunstancias extremas requirieron una reorganización y reforzamiento de las estructuras de solidaridad comunitaria, y por medio de éstos mecanismos y procesos, grandes grupos de personas indígenas experimentaron una mayor participación en comunidades más amplias –tanto “imaginarias” como reales- afuera de los parámetros del Estado

⁸⁸Sieder, Rachel, “Repensando la democratización y la ciudadanía: el pluralismo legal y la reforma institucional en Guatemala”. En *La Construcción de la Nación y la Representación Ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. FLACSO-Guatemala. Editorial Serviprensa, Guatemala, 1998, p.362.

guatemalteco. La relación con agentes de las iglesias y organizaciones de derechos humanos contribuyó a generar mayor conciencia sobre las normas nacionales e internacionales de los derechos humanos. Pero:

“el aceleramiento del movimiento maya no fue la única consecuencia de la lucha revolucionaria y la guerra contrainsurgente sobre los indígenas. También fueron mayas quienes sufrieron la mayor parte de los ataques a las aldeas, las persecuciones en las montañas, las violaciones y asesinatos masivos..., el uso del *terror masivo* en el occidente de Guatemala, estuvo claramente vinculado a la alta densidad de la población indígena en dicho territorio y al racismo prevaleciente en Guatemala. Matar indios (campesinos mayas) no tenía ninguna importancia política, moral o humana para quienes perpetraron los hechos”⁹⁰.

Se ha estimado que en la fase de violencia política ocurrida entre 1978 y 1985, murieron entre 50.000 a 70.000 personas y sufrieron desplazamiento forzoso más de 1 millón de personas en las zonas rurales⁹¹.

Las primeras organizaciones mayas se fundaron en la década del 60 y 70 con diversas tendencias, desde campesinas hasta político partidarias, las más importantes según Esquit, fueron el Comité de Unidad Campesina CUC, la Coordinadora Indígena Nacional, el periódico IXIM, Cabracam, el Movimiento Indio Tojil y el Frente de Integración Indígena FIN. Cabracam tenía propuestas radicales como el retorno al pasado prehispánico, el Movimiento Indio Tojil fue el primero en presentar una propuesta propiamente indígena en el país, cuestionando la nación y las relaciones asimétricas entre indígenas y ladinos. Lamentablemente, entre 1979 y 1982, “las pocas organizaciones que lograron desarrollarse, rápidamente fueron reprimidas, desarticuladas y muchos de sus miembros asesinados por representar una amenaza al Estado”⁹², puesto que eran consideradas pro-comunistas.

⁸⁹ *Ibíd.* p.363.

⁹⁰ Esquit, Edgar. “Relaciones entre Estado y pueblos indígenas: Los mayas de Guatemala en la lucha por sus derechos específicos”. En CD Rom. *Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*. Fundación Ford/Oxfam-América, 2003, p.2.

⁹¹ Jennifer Schirmer, “La otra cara de la dimensión internacional: el saqueo del discurso democrático por parte de los militares guatemaltecos”, en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg (coords.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1996, p. 98.

⁹² Edgar Esquit, *op.cit.*, p.6.

No obstante la represión del pueblo maya, lograron recomponer su movimiento social y político en breve tiempo. Después de 1985 sus tendencias sociales y políticas son claramente identificables. Según el mismo autor, las principales orientaciones del movimiento maya, fueron de carácter *popular y maya* (también le llama maya culturalista). La primera se orientaba a la defensa de los derechos humanos, derechos laborales, la denuncia de los hechos de violencia que azotaba a la zona rural y estaban ligado al movimiento popular guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG. Las segundas, presentaban demandas y propuestas culturalistas, como el reconocimiento de los idiomas mayas, el respeto de la identidad, y los derechos específicos del pueblo maya derechos socioculturales, sobre todo denunciaban el racismo y la discriminación que les afectaba desde tiempos coloniales. Posteriormente, en los noventa, estas dos corrientes han logrado cierta asimilación pero cada una continua manteniendo su orientación inicial, por lo menos en el discurso.

Las organizaciones que se reorganizaron y otras que surgieron en la segunda mitad de los ochenta y tuvieron gran importancia en los noventa, reivindicaban la defensa de los derechos humanos, la participación política, el reconocimiento de los derechos culturales y el acceso a la tierra. Las más destacadas son la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), el Consejo de Desplazados de Guatemala (CONDEG), y el CUC que reclamaban el respeto a los derechos humanos. La mayoría de sus dirigentes eran campesinos con escasa formación escolar. Otras organizaciones, como la Academia de las Lenguas Mayas (ALMAG), el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), denominados culturalistas, reivindicaban el problema étnico en el país y la definición de la Cultura como elemento sustantivo en la lucha indígena. Sus líderes en su mayoría eran personas de formación universitaria o profesores. A mediados de los noventa:

“el discurso y la perspectiva de las organizaciones políticas *culturalistas* fue permeando la de las organizaciones *populares*. Estas asumieron que la identidad étnica también era un elemento importante en la discusión de los derechos humanos y por otro lado; los primeros aceptaron que la

lucha por la tierra y los derechos humanos también eran importantes en la disputa política”⁹³.

La participación de los líderes mayas en los acontecimientos nacionales durante el periodo 1991 y 2002, según Esquit, han influido en el desarrollo de organizaciones mayas y sus demandas porque las organizaciones han vinculado sus intereses con los procesos políticos coyunturales sucedidos en este periodo. Se destacan, la “*Campaña Continental 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular*”, celebrada en la Ciudad de Quetzaltenango en 1991; el autogolpe de Estado promovido por el Presidente Jorge Serrano Elías en 1993 y la firma de los Acuerdos de Paz, en 1996. “Estos procesos han permitido que los indígenas mantengan y replanteen sus organizaciones; manifiesten sus intereses y sostengan el cuestionamiento sobre la estructuración de la nación y la inminente necesidad de que ésta sea transformada”⁹⁴.

En esta coyuntura se conforman coordinadoras políticas regionales y nacionales, integradas por organizaciones de tendencias y agendas similares, entre ellas se destacan a nivel regional la coordinadora “Tucum Uman” y “Tzut Kim Pop” con sede en la ciudad de Quetzaltenango⁹⁵. Los líderes de estas nuevas coordinadoras en algún momento estuvieron vinculadas a uno de los frentes guerrilleros. A nivel nacional, se destacan, Majawil Q`ij (de 1991), el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala COMG (1991), la Mesa Maya; la Instancia de Unidad y Consenso Maya IUCM y la Asamblea Permanente del Pueblo Maya APM (1993). La Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala, COPMAGUA, (1994) fue fundada por el COMG, la ALMG, IUCM y la APM, se constituyó como un espacio mediante el cual los mayas participaban, presentando propuestas en la Asamblea de la Sociedad Civil ASC para ser discutidas en éste espacio y luego, entre el Gobierno y la URNG, en el proceso de negociación de la firma de los Acuerdos de Paz. Las demandas que presentó la COPMAGUA, giraron en torno a mayores espacios de participación en la toma decisiones sobre asuntos del quehacer nacional, sobre la autonomía local y regional, y

⁹³ *Ibíd.* p.8.

⁹⁴ *Ibíd.* p.8.

⁹⁵ Quetzaltenango es la segunda ciudad en importancia política administrativa del país, es la ciudad con mayor asentamiento urbano indígena. Se caracteriza porque en ella reside la “burguesía indígena”.

sobre los derechos socioculturales, civiles, políticos, sociales y jurídicos de los pueblos indígenas.

También se destacan otras coordinadoras con roles definidos como el Comité para el Decenio del pueblo Maya CDPM, encargado del seguimiento a las políticas emanadas desde la ONU sobre el tema indígena; el Consejo Nacional de Educación Maya CNEM, responsable de elaborar propuestas educativas pertinentes para reformar el sistema de educación nacional; la Mesa Nacional Maya de Guatemala MENMAGUA, encargada de elaborar políticas de desarrollo para el pueblo maya.

COPMAGUA fue la organización maya más importante durante el proceso de paz, iniciado en 1996, como representante y vocero de los pueblos indígenas frente al gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional. También, le correspondió la responsabilidad directa del seguimiento al proceso de paz y participar activamente en su implementación, sobre todo en lo referido a los compromisos del AIDPI. En efecto, participaron pero desde su inicio tuvo que enfrentar rupturas entre sus organizaciones fundacionales, por ejemplo, las contradicciones internas entre las organizaciones miembros de la Mesa Maya. El COMG fue la primera en romper relaciones con la COPMAGUA. Las principales diferencias durante el periodo de negociación estaban dadas en torno al planeamiento de las propuestas que debería incluir el AIDPI; por ejemplo, en 1994 el tema que generó más discusiones fue el “relacionado con la autonomía, no porque los indígenas estuvieran en desacuerdo con ella, sino por sus implicancias en la negociación (de la paz)”⁹⁶. Para algunos líderes no era oportuno presentar este tema porque la sociedad no indígena y el Estado no lo comprenderían, para otros, era el momento.

Durante el proceso de paz, las diferencias con la COPMAGUA se originaron por cuestionamientos a su representatividad, de acuerdo al mismo autor, muchas veces fue vista como una organización que no representaba a las organizaciones indígenas ni a la población maya. En la práctica, COPMAGUA, tampoco supo articular una estrategia para llegar a todas o la mayoría de comunidades indígenas, difundir los contenidos de

⁹⁶ Esquit, Edgar. op.cit., p.12.

los Acuerdos de Paz y, en su momento, la importancia de aprobar las propuestas de reformar la Constitución. También, se vio cuestionada por la falta de transparencia en la administración de los fondos que recibió, principalmente de la cooperación internacional. Muchos Estados y gobiernos, con el objetivo de apoyar en la reconstrucción de la institucionalidad democrática guatemalteca contribuyeron financieramente en el proceso de paz. Los fondos en su mayoría (considerando el antecedente de altos niveles de corrupción entre funcionarios de gobierno) fueron destinados a las organizaciones mayas y ONGs. COPMAGUA, reconocida como interlocutor válido a nivel internacional, recibió grandes sumas de dinero para las tareas que debía cumplir durante el Proceso de Paz, pero no consolidó su legitimidad ni se vio libre de acusaciones de malversación de los recursos financieros recibidos. En resumen, “al final se puede observar que durante toda la década de los 90, hasta la actualidad, la constante ruptura de las alianzas se ha tornado un hecho común”⁹⁷.

De los acuerdos firmados durante el proceso de negociación entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG y el Gobierno de Guatemala, el más importante fue el “Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas” porque por primera vez abría espacios de participación para un sector social e históricamente segregado y marginado, los pueblos indígenas. La implementación del acuerdo necesariamente implicaba, para el gobierno, reformar la Constitución, y para COPMAGUA, como representante indígena, presentar propuestas de reformas a través de la Asamblea de la Sociedad Civil.

Como se verá mas adelante, las propuestas de reformar la Constitución no fueron aprobadas, y con ello las expectativas de cambiar la relación de desigualdad entre los indígenas y el gobierno de Guatemala quedaron congeladas.

Si bien, el movimiento indígena guatemalteco ha tenido que afrontar diversos y crueles impedimentos como las persecuciones de militares en la primera etapa de su organización, se han reorganizado y han ganado ciertos espacios de reconocimiento social. Actualmente, es inevitable tratar sobre asuntos indígenas en los diferentes

⁹⁷ *Ibíd.* p.11.

niveles de la vida social y política, ya sea para argumentar a favor de sus demandas o para oponerse férreamente a las mismas; lo concreto es que casi nadie está indiferente al tema. Sin embargo, el movimiento indígena no logró sensibilizar lo suficiente a la sociedad en general para aprobar las reformas de la Constitución, y tampoco contaba con sólidos niveles de convocatoria para ejercer presión mediante masivas movilizaciones indígenas similares a los movimientos indígenas de Ecuador y Bolivia.

La última reforma a la Constitución guatemalteca fue en 1985, en pleno período de enfrentamiento armado interno. Esta reforma pretendía, de acuerdo a Esquit, abrir espacios democratizadores en donde los diversos sectores civiles tuvieran participación efectiva. Respecto a los derechos indígenas fueron pocos los artículos reformados que no implicó un cambio en la situación imperante, porque “las normas (reformadas) debían ser reguladas posteriormente por leyes específicas, lo cual hasta la actualidad no se ha concretado”⁹⁸. Es más, pese a la reforma constitucional de 1985, se continuaron cometiendo atropellos contra la población civil, por ejemplo, entre 1986 a 1995 “cuando el gobierno era dirigido por civiles se cometieron, según registros del Centro Internacional para la Investigación de los Derechos Humanos, CIIDH, 3,235 asesinatos y desapariciones patrocinadas por el Estado”⁹⁹, de éstos, un alto porcentaje eran víctimas indígenas. Excepcionalmente, en la reforma constitucional de 1985 se confirieron atribuciones especiales tanto al ejército como al Presidente de la República para adoptar medidas tendientes a reducir a la guerrilla.

La situación de reconocimiento de los derechos socioculturales indígenas en la actual Constitución Guatemalteca, se registran desde una concepción general de los derechos de los pueblos indígenas y considerándolos como minorías étnicas, como se verá en los siguientes artículos.

Constitución Política de la República de Guatemala 1986¹⁰⁰

⁹⁸ *Ibíd.* p.6.

⁹⁹ *Ibíd.* p.10.

¹⁰⁰ Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo 1985. Vigente desde el 14 de enero de 1986. Fue temporalmente derogada en 1993 por el presidente Serrano Elías.

ARTICULO 140.- “Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”.

ARTÍCULO 58.- “Identidad cultural. 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”.

ARTICULO 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”.

ARTICULO 67.- “Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema”.

ARTICULO 68.- “Tierras para comunidades indígenas. Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo”.

ARTÍCULO 70.- “Ley específica. Una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección”.

ARTÍCULO 76.- “Sistema educativo y enseñanza bilingüe. La administración del sistema educativo deberá ser descentralizado y regionalizado. En las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe”.

ARTÍCULO 143.- “Idioma oficial. El idioma oficial de Guatemala es el español. Las lenguas vernáculas, forman parte del patrimonio cultural de la Nación”.

ARTICULO 244.- “Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior....”.

Comentarios

El Estado guatemalteco, a diferencia de los casos anteriores, no se define como multicultural, aún cuando la población indígena constituye oficialmente el 48,6 %, y otras fuentes señalan que incluso supera el 60% de la población, no están reflejados en la Constitución. Se puede afirmar que desde este nivel la constitución es, por sí, excluyente y no “representativo”. Siendo así, esta Constitución, por si misma, no podría ser el pilar de la modernización democrática que propone los acuerdos de Paz.

Aunque, en el artículo 58 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, no especifica a quienes se refieren. Sólo en el artículo 66 hace referencia al pluralismo cultural al señalar que Guatemala está formada por diversos *grupos étnicos* entre ellos los “de ascendencia maya”, que 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. Pero este reconocimiento, al hacerlo como *grupos étnicos*, reduce a la mitad de la población guatemalteca a una categoría de minoría cultural, a la cual el estado garantiza sus derechos culturales como minorías, definiendo el rol del Estado como protector. De acuerdo a las conceptualizaciones de

Kymlicka y Stavenhagen, los grupos étnicos, minorías e inmigrantes, no tendrían otra opción que integrarse a la sociedad “oficial”, situación que no es la deseada por los pueblos indígenas, quienes no pretenden ser asimilados ni “ser solo parte del patrimonio cultural de la Nación” sino, por el contrario, mantener y promover su identidad cultural paralela, en este caso, a la identidad de los ladinos como miembros que coexisten en el Estado guatemalteco en igualdad de condiciones jurídicas. Es por ello que exigen el reconocimiento constitucional de su existencia y sus derechos como pueblos indígenas.

El artículo 67, establece la protección de tierras de las comunidades y cooperativas indígenas pero en la práctica no se concretó. Las acciones de violencia motivaron el desplazamiento forzoso de habitantes de cientos de comunidades indígenas, cuyas tierras privadas, comunales y de uso ancestral fueron expropiadas por agentes del estado, militares o civiles. No hubo “protección especial del Estado”, ni respeto la propiedad privada, ni se garantizó los principios básicos de los derechos humanos fundamentales de todo ser humano, a los pueblos mayas.

El artículo 70, dice que “una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección”, refiriéndose a los artículos precedentes. Este artículo genera diferentes interpretaciones. Para unos, se estaría legislando en todo lo referente a los derechos de los pueblos indígenas, por tanto, no tiene sentido reformar la constitución porque las demandas de los pueblos indígenas estaban reconocidas y sintetizadas en ella, sólo faltaría definir su operatividad. Para otros, en cambio, al analizar detenidamente el espíritu de éste artículo y sus implicancias políticas y culturales, confirma la visión reduccionista y excluyente del Estado guatemalteco hacia los pueblos indígenas porque reduce las demandas de los pueblos indígenas a la aplicación de una ley específica y los ubica en una posición de actores pasivos, minorías y sujetos al paternalismo estatal. Para ellos no es concebible que los derechos cívicos del 50% de la población quede supeditada a una ley, menos en el contexto guatemalteco donde las leyes han sido vulneradas abiertamente, ya sea por las arbitrarias acciones estatales “justificadas” en el contexto del conflicto armado interno o debido a los altos niveles de corrupción y discriminación. Por otra parte las leyes son susceptible de modificaciones y derogaciones por el congreso, bastaría un consenso parlamentario, y dada las características excluyentes y discriminadoras de los

ladinos, mayoría parlamentaria, la vigencia y aplicabilidad de una ley de ésta índole no esta garantizada. De hecho, hasta la fecha de entrada en vigencia de los acuerdos de paz no se había operativizado el artículo 70 de la Constitución.

El artículo 244 referido a las funciones del ejército, confirma que las reformas a la constitución en 1985, fueron elaboradas en un estado de excepción porque le otorgaron atribuciones especiales al ejército, que en un sistema de gobierno democrático “convencional” no tendría lugar. Estas atribuciones especiales, junto a las que gozaba el presidente, ampararon las más cruentas acciones de violencia en contra de los pueblos indígenas. De acuerdo al Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Naciones Unidas, publicado en 1999, el 93% de los crímenes en contra de civiles, principalmente mayas, fueron de responsabilidad del ejército guatemalteco. Por tanto es casi imprescindible regular las funciones de esta institución armada.

Finalmente, revisando la aplicación del termino étnico en las diferentes constituciones y contrastándolos con los alcances teóricos del mismo concepto, se puede “concluir que la terminología étnica no sólo refleja cierta confusión conceptual sino también los diferentes marcos de referencia ideológicos y los distintos enfoques teóricos en los que se usan comúnmente estos términos”¹⁰¹.

¹⁰¹ Stavenhagen, Rodolfo. *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. 2000, p. 28.

CAPITULO V
ACUERDOS DE PAZ, PROPUESTAS DE REFORMAS
CONSTITUCIONALES Y CONSULTA POPULAR

1) **Los Acuerdos de Paz**

Indudablemente, los Acuerdos de paz establecen compromisos que representan un logro de incomparable relevancia política en la historia nacional de las últimas décadas. Dichos compromisos involucran al gobierno, el ejército, los partidos y la sociedad guatemalteca en general, para reestablecer el Estado democrático.

El “Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral” ARCR, sintetiza los compromisos sustantivos de los acuerdos de “Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas” y “Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército” en una Sociedad Democrática. El acuerdo de reformas describe los compromisos y las acciones que debe asumir el gobierno para superar las causas políticas, sociales y económicas que motivaron el conflicto armado interno, reestablecer la institucionalidad democrática; reconocer la diversidad étnica; garantizar la participación social y la independencia del sistema judicial; y, regular las funciones del ejército. La realización de la mayoría de estos compromisos sólo sería posible mediante la reforma a la actual Constitución. El gobierno y representantes de la sociedad civil, mediante los mecanismos de participación definidos en los Acuerdos de paz, elaboraron cincuenta propuestas de reformas constitucionales. Sin embargo, pese a las voluntades y compromisos expresados en los Acuerdos de Paz, las propuestas de reformar la Carta Magna fueron rechazadas en la Consulta Popular de mayo de 1999.

El resultado de la Consulta Popular significó un gran obstáculo para el desarrollo del proceso de paz, limitó al gobierno para cumplir sus compromisos, invalidó todo el esfuerzo y el trabajo desplegados por las comisiones paritarias, y las organizaciones indígenas ya no verían reconocidos sus derechos a nivel constitucional.

Los compromisos derivados del “Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, referidos a reconocer los derechos culturales, políticos, económicos y sociales de los pueblos indígenas, fueron motivo de reacciones encontradas.

Para contextualizar las causas de estas reacciones encontradas, a continuación se resumen los contenidos de los “Acuerdos de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, “Acuerdo Sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral”, las propuestas de reformas a la Constitución y el proceso de Consulta Popular. En ellos se puede apreciar que del total de propuestas de reformas menos de la mitad se refería a derechos socioculturales de los pueblos indígenas, la mayoría de propuestas se dirigían a la modernización del aparato estatal.

1.1.- Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas:¹⁰²

Este acuerdo en su presentación reconoce que los pueblos indígenas han sido sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social. Esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala. Mientras no se resuelva este problema, sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse en toda su magnitud, y ocupar en el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos¹⁰³.

Es decir, que en tanto no se reconozca la diversidad cultural de la nación, se incorpore a la legalidad y la práctica cotidiana los derechos de los pueblos indígenas, difícilmente se podrá hablar de una democracia real, si ésta no reconoce los derechos fundamentales de sus gobernados, ni garantiza los principios de participación, representación y libre ejercicio de la ciudadanía, esta lejos de alcanzar una consolidación democrática.

¹⁰² Firmado entre el Gobierno de Guatemala y representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, México, Marzo de 1995.

¹⁰³ Acuerdo de Identidad y Derechos De los Pueblos Indígenas. Primera parte.

El gobierno de Guatemala, al firmar el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se comprometió a realizar las gestiones necesarias, políticas, sociales y financieras para reconocer constitucionalmente la identidad del pueblo maya, garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca; definir y caracterizar a la nación guatemalteca como una unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe; reconocer los idiomas indígenas; respetar el ejercicio de espiritualidad indígena; y los lugares sagrados; reconocer el derecho de los pueblos indígenas a participar en la conservación y administración de los lugares sagrados y centros ceremoniales, garantizar el derecho al uso del traje indígena en todos los ámbitos de la vida nacional. Así mismo, asumió la responsabilidad de impulsar una reforma educativa descentralizada, regionalizada y pertinente. Promover reformas legales para facilitar el acceso a frecuencias radiales para proyectos indígenas; tipificar la discriminación étnica y el acoso sexual como delito, considerando como agravante para éste último, los delitos sexuales contra mujeres indígenas; garantizar la participación de los pueblos indígenas en los diferentes niveles de administración estatal; promover el desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Sobre el reconocimiento de los derechos relativos a la tierra, se incluye garantizar el acceso a tierras y recursos a las que hayan tenido tradicionalmente acceso, y participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras; reglamentar procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales mediante la modalidad de restitución o compensación de tierras; proveer de tierras estatales a comunidades que necesiten de ella para su desarrollo; promover, crear y fortalecer las instancias necesarias para atender los reclamos de tierra; y, eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer para facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo. Este último punto es particularmente importante en Guatemala porque en la mayoría de las comunidades indígenas, las mujeres no son sujeto de derecho sobre la propiedad de la tierra.

Como mecanismo para garantizar que estos compromisos se cumplan con transparencia y cuenten con la participación de los pueblos indígenas, se acordó la creación de Comisiones Paritarias que contaron con representación igualitaria gubernamental e indígena, y adoptarían conclusiones por consenso. Su mandato era elaborar propuestas políticas, legales o constitucionales, sobre cómo atender de mejor manera los compromisos en cada uno de los temas asignados.

1.2 Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral¹⁰⁴

En el marco de la negociación de la paz, desde el principio las partes identificaron la necesidad de reformar la constitución como medio para restaurar la institucionalidad democrática. En el acuerdo de reformas constitucionales se establecen las reformas imprescindibles a implementarse, bases sustantivas y fundamentales para la reconciliación de la sociedad guatemalteca, en el marco de un Estado de derecho, la convivencia democrática, respeto de los derechos humanos, la erradicación de la impunidad y, a nivel nacional, la institucionalización de una cultura de paz basada en la tolerancia mutua, el respeto recíproco, y la amplia participación social a todos los niveles e instancias de poder¹⁰⁵.

Estas reformas contribuirían a la estabilidad política, al fortalecimiento del poder civil y la redefinición de las funciones del Ejército, sistematizan los compromisos de índole político, económico, social, diversidad cultural, los derechos humanos y la lucha contra la impunidad.

Explícitamente el gobierno se compromete a promover reformas constitucionales en materia de: reconocer expresamente la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca; reconocer, respetar y promover los idiomas existentes en la República; reconocer, respetar y proteger las distintas formas de espiritualidad practicadas por los pueblos Maya, Garífuna y Xinca; caracterizar a la nación guatemalteca como de unidad nacional, *multiétnica, pluricultural y multilingüe*.

¹⁰⁴ Firmado entre el Gobierno de Guatemala y representantes de la URNG. Oslo. 7 de diciembre de 1996.

Sobre reformas al Congreso de la República, el acuerdo proponía mantener fijo el número actual de diputados y sólo normar que no puedan ser reelectos más de dos periodos legislativos en forma consecutiva. En cuanto a la administración de justicia, se debería garantizar la administración de justicia a todos los ciudadanos, el libre acceso y en idioma propio; velar por la imparcialidad e independencia del juzgador; y, promover la apertura de mecanismos alternativos de resolución de conflictos; y le facultaba al Congreso para fiscalizar las atribuciones del presidente de la República.

Sobre qué institución es responsable de garantizar la seguridad interna de la nación, las propuestas del acuerdo de reformas constitucionales definían que la Policía Nacional Civil “es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna”¹⁰⁶. Así también, redefinía las funciones del ejército, limitaba su competencia a la función de defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio.

Las funciones del Presidente, también serían reguladas por reformas constitucionales, se proponía derogar la atribución para conceder exoneraciones de multas a particulares, limitaba la facultad de conceder pensiones “extraordinarias” y regulaba la facultad de disponer, excepcionalmente, del Ejército para el orden público y las paz interna.

Otras reformas a ejecutar, se refieren la modernización del régimen electoral. El compromiso gubernamental fue modernizar un documento único de identidad y el registro de ciudadanos, actualizar el empadronamiento, facilitar el acceso a los centros de votación, ampliar las facultades del Tribunal Supremo Electoral para determinar y fiscalizar el monto máximo de gastos en propaganda electoral.

¹⁰⁵ Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral”. Estocolmo, Suecia, 1996.

¹⁰⁶ *Ibíd.* numeral 19.

2) Propuestas de reformas a la Constitución y la Consulta Popular

Planteamiento de las propuestas:

La forma como se desarrolló el proceso de elaboración y planteamientos de las propuestas de reformas a la Constitución; los impasses para lograr consenso al interior de la Comisión Paritaria de Reformas a la Constitución; la campaña opositora desde el principio del proceso, sin conocer la propuestas que se estaban elaborando, demostraban que las propuestas de reformas constitucionales no constituían una prioridad para el propio Congreso, ni los partidos, ni para el gobierno¹⁰⁷. En principio se trataba de elaborar sólo 12 propuestas de reformas, luego surgieron iniciativas partidarias que ampliaban el debate y el número de propuestas a 50.

Por disposición expresa del Congreso de la República, el 30 de agosto de 1997 se constituye la Instancia Multipartidaria -IM-, encargada de ampliar la participación a diferentes sectores de la sociedad, estudiar y definir la forma de presentación de las propuestas de reformas. La conformación de esta Instancia Multipartidaria, generó un espacio de negociación favoreciendo la participación de nuevos actores sociales, y fomentó el desarrollo de debates sobre diferentes temas en torno al proceso de paz. Fue tal el entusiasmo y las expectativas que se suscitaron sobre los positivos cambios para la sociedad y el país, si efectivamente se reformaba la Constitución, que diferentes organizaciones de la sociedad civil presentaron propuestas. Entre las más importantes se puede mencionar a la Coordinadora de Pueblos Mayas de Guatemala -COPMAGUA¹⁰⁸-, la Fundación “Myrna Mack”, la Asamblea de la Sociedad Civil, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad “Rafael Landívar” y propuestas de algunos partidos políticos. Fue necesario consensuar una propuesta unica..

La Instancia Multipartidaria IM, tomó como referente las propuestas planteadas por COPMAGUA (respalda por 4000 firmas) para elaborar las reformas que fueron

¹⁰⁷ Grupo de Investigación Coyuntura IIPS/DIGI. “De las reformas constitucionales a la Consulta Popular”. *Revista Política y sociedad*, N° 37. Guatemala, 1999.

¹⁰⁸ COPMAGUA era la instancia de representación indígena reconocida por el gobierno y la comunidad internacional, sin embargo, a nivel de bases sociales, su consolidación aún estaba en proceso.

presentadas al Congreso de la República donde fueron discutidas, revisadas, modificadas y, finalmente, aprobadas el 16 de octubre de 1998. Mediante el Decreto 41-98 se aprobaron 50 reformas a 44 artículos de la Constitución vigente. El siguiente paso fue convocar a la ciudadanía a pronunciarse sobre dichas propuestas, ésta tuvo lugar el 16 de mayo de 1999.

Contenidos de las propuestas reformas constitucionales

Las propuestas de reformas, se basaban en compromisos suscritos en los Acuerdos Paz, aunque también incluían reformas producto de presiones políticas al interior del Congreso, contrarias a compromisos específicos de los Acuerdos. Por ejemplo, la propuesta de reforma referida a ampliar el número de parlamentarios se contradecía con el compromiso de mantener el actual número de diputados.

Los contenidos de las 50 propuestas de reformas a la Constitución, para una mejor comprensión, pueden especificarse en las siguientes áreas temáticas:

1) El área de **multiculturalidad**, definía y caracterizaba a la nación como *multiétnica, pluricultural y multilingüe*; reconocía los idiomas indígenas, el acceso a lugares sagrados indígenas, el derecho consuetudinario, garantizaba la participación indígena en decisiones sobre políticas públicas, y reconocía el derecho de consulta a los pueblos indígenas cuando se prevean medidas administrativas que les involucren.

2) El área de **derechos sociales**, se refería a garantizar la gratuidad de servicios de salud y asistencia social; prorrogar por dos períodos constitucionales la asignación presupuestaria para alfabetización; y, la exclusión de indemnización a altos funcionarios del Estado al ser despedidos o cambiar de puestos al interior del el gobierno.

3) El área de **administración de justicia y seguridad pública**, garantizaba impartir justicia en idioma del sujeto penal; la asistencia legal gratuita a quien no pueda pagarla; respetar la multiculturalidad en la aplicación de justicia; oralidad en los procesos judiciales; incrementar los recursos financieros para el Organismo Judicial; crear un

Consejo de Administración en el Organismo Judicial para liberar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de tareas administrativas; que militares, por faltas comunes, sean juzgados en tribunales civiles; y, establecer la profesionalización de jueces a través del establecimiento de la carrera judicial.

4) En el área de *ejército y policía nacional civil*: el ejército se dedicaría sólo a la defensa de la soberanía, la integridad del territorio y la seguridad exterior. El Ministro de Defensa Nacional podría ser civil o militar. Se restringiría la participación de integrantes del ejército en cargos públicos y de elección popular, los militares serían juzgados en tribunales ordinarios por delitos comunes; se disolvería el Estado Mayor Presidencial; y, la policía nacional civil sería el único cuerpo armado que protegería el ejercicio de los derechos y libertades de las personas.

5) El área del *Congreso de la República*, proponía incrementar a un máximo de dos diputados por distrito electoral; ampliar la potestad del congreso para interpelar a altos funcionarios públicos; otorgarle facultad de remover al Jefe del Ministerio Público; que una comisión parlamentaria supervisara a los órganos de inteligencia del Estado; que el Congreso fuera informado por el Presidente de la República cuando dispusiera del ejército para tareas de seguridad interna del país. También se generaba el espacio de participación ciudadana para opinar sobre proyectos de leyes antes que el Congreso considerara su aprobación.

6) En el área del *Organismo Ejecutivo*, se proponía que la seguridad del Presidente y Vicepresidente estuvieran a cargo de funcionarios civiles, con lo cual la permanencia del estado mayor presidencial no tendría sentido; facultaba al Presidente de la República para disponer excepcionalmente del ejército para funciones de seguridad interna; y, se suprimía la facultad presidencial de exonerar de multas y recargos a contribuyentes morosos.

7) En el área de *Consejos de Desarrollo*, se establecía un sistema de Consejos de Desarrollo comunitario, municipal, departamental, regional y nacional que permitiría la participación de la población en la decisión y la ejecución de políticas públicas.

La amplia gama de contenidos de las propuestas de reformas a la constitución, en principio, generó cierta ambigüedad y diferencia sobre la forma más clara y comprensible cómo presentarla a la ciudadanía para su pronunciamiento. Se intentó incluir las 50 propuestas en una sola pregunta, pero luego por decisión de la Corte de Constitucionalidad se ordenaron en cuatro interrogantes. Aún así, las cuatro preguntas formuladas lejos de aclarar su contenido, generaron interrogantes, por lo menos tres de esas preguntas mezclaban contenidos de dos o más de las áreas temáticas ya mencionadas. Con esta estructuración de las propuestas de reformas a la constitución se favoreció la confusión ciudadana e incrementó las críticas a una u otra reforma.

Convocatoria y estructura de preguntas de la consulta popular

Una vez definido como se sometería a referéndum las propuestas de reformas a la Constitución, restaba el siguiente paso, llamar a consulta popular. El 1 de marzo de 1999, el Tribunal Supremo Electoral convocó “a los ciudadanos de la República en todos los distritos electorales, a CONSULTA POPULAR...”¹⁰⁹. En esa convocatoria se pedía que se pronuncien afirmativa o negativamente, marcando en la papeleta respectiva sobre el SI o el NO a cuatro preguntas formuladas por el Congreso de la República.

Cada pregunta formulada esquemáticamente, sin mayor explicación, involucraba temas de diversa índole, identificada solo con un número, un color y enunciado de la materia que trataba. Cada una contenía un promedio de 12 propuestas de reformas y sólo enumeraba los artículos que se reformaban. Los cuatro grandes temas eran: 1) sobre el Carácter de la Nación y derechos sociales, 2) sobre el Ejecutivo, 3) sobre el Legislativo, y 4) reformas a la Justicia (incluía el reconocimiento del derecho consuetudinario).

- La **primera boleta “sobre el Carácter de la Nación y derechos sociales”** conjugaba tres temas distintos: a) la definición multicultural de Nación y Estado; b) la opción ciudadana para escoger entre servicio militar y el social; y, c) la gratuidad de servicios de salud, la prolongación del financiamiento para alfabetización y la negativa de indemnización para altos funcionarios del sector público.

¹⁰⁹ Información del Tribunal Supremo Electoral. Guatemala, 1999.

- En la **segunda boleta “sobre el Ejecutivo”**, que se refería a reformas del Organismo Legislativo, se mezclaron asuntos de carácter interno y externos del congreso.

- En la **tercera boleta “sobre el Legislativo”**, relacionada con el Organismo Ejecutivo, se reunieron reformas referidas al Ejército, la Policía Nacional Civil, a la prohibición de grupos armados ilegales, regular las atribuciones del Presidente y Vicepresidente de la República, reformas a Consejos de Desarrollo y la participación ciudadana en asuntos de carácter público.

-En la **cuarta boleta “sobre reformas a la Justicia”**, que se refería a reformas al Organismo Judicial y la Administración de Justicia, se mezclaron cuestiones propias de dicho organismo y aspectos relacionados con la diversidad sociocultural del país. Esencialmente la pregunta incluía el reconocimiento de la diversidad sociocultural; el derecho consuetudinario y acceso a la justicia en idioma propio, la oralidad de los procesos judiciales; el establecimiento de la carrera judicial, estabilidad laboral de jueces y magistrados; y el reconocimiento del fuero militar exclusivamente para las faltas de carácter militar.

Esta forma de integración de contenidos complejizó la respuesta ciudadana, porque mucha gente, por ejemplo, estaba a favor de reforzar el sistema judicial para mejorar la aplicación de la justicia, pero no a favor de las reformas en el sistema de justicia relacionados con los pueblos indígenas¹¹⁰.

Difusión de las propuestas de reformas constitucionales

El debate propiciado en torno a la convocatoria para pronunciarse sobre las propuestas de reformas tuvo una relevancia nunca antes vista en la vida política nacional y motivaron que los diferentes sectores interesados en lograr su aprobación o rechazo desplegaran una amplia agenda de trabajo divulgativo.

De acuerdo a los compromisos derivados de los acuerdos de paz y en el marco de la

oficialidad, la difusión de las propuestas de reformas a la constitución era responsabilidad compartida por instancias de gobierno y de la sociedad civil. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral como responsable directo de facilitar la difusión del proceso de socialización de las propuestas, cuya aprobación era prioridad para el gobierno, no desarrolló una campaña masiva ni educativa de profundidad y limitó al Congreso de la República para hacerla, con el argumento de que si lo hace, estaba realizando campaña para inducir al electorado a favor del SI¹¹¹.

Con esta debilidad inicial en el proceso de difusión de las propuestas de reformas, la responsabilidad recayó sobre sectores de la sociedad civil y los medios de comunicación. Cada sector se concentró en realizar su campaña partidaria a favor o en contra. La difusión y publicidad quedó supeditada al factor de acceso a medios de comunicación y a la capacidad financiera.

En medios de comunicación escrita se dio un fuerte debate entre columnistas que argumentaban una y otra posición. Esta polaridad de opiniones, por un lado, evidenció el pensamiento conservador que apoyó el NO, planteando argumentos como el temor a la guerra étnica y la balcanización del país. Siempre fueron menos los intelectuales de esta postura, pero tenían amplia cobertura en los medios de comunicación. Por otra parte, fue significativa la presencia de la intelectualidad guatemalteca a favor del SI, que se tradujo en artículos de prensa, foros, seminarios y otro tipo de actividades, pero concentradas en la ciudad capital.

Los partidos políticos tampoco tuvieron una posición unificada, mientras la mayoría de sus líderes expresaban su apoyo al SI, algunos cuadros medios y las bases mantuvieron posiciones divergentes¹¹².

¹¹⁰ Grupo de Investigación Coyuntura IIPS/DIGI. "De las reformas constitucionales a la Consulta Popular". *Revista Política y sociedad*, N° 37. Guatemala, 1999.

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² Registros personales de verificación del proceso de difusión de las propuestas de reformas constitucionales, extraídas de diferentes medios de comunicación (televisión, prensa escrita y diario) y de la interacción con dirigentes políticos e indígenas.

A nivel gubernamental, la Presidencia de la República, que debía mantener una postura unificada como proponente de las propuestas y principal responsable de promover la institucionalización de los acuerdos de paz, enfrentó contradicciones internas con los sectores conservadores. Al Partido de Avanzada Nacional PAN¹¹³, como partido en el gobierno, le tocó conciliar entre los intereses conservadores de su bancada y los compromisos emanados de la firma de los acuerdos de paz. Durante el proceso de elaboración de las propuestas de reformas, como gobierno, se vio presionado a ampliar el espacio de participación para recibir propuestas incoherentes con el proyecto económico neoliberal que el gobierno y el partido desarrollaban en los últimos años¹¹⁴.

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, que después de la firma de la paz se integró a la actividad política partidaria, durante las semanas previas a la consulta popular, según se leía en las cotidianas publicaciones del periódico “Prensa Libre”, expresó públicamente su apoyo al SI pero mantuvo un bajo protagonismo político, lo que concedió espacios a partidos de posiciones opuestas. Otros partidos como el Frente Democrático Nueva Guatemala -FDNG-, Unión del Centro Nacional -UCN- y Democracia Cristiana Guatemalteca -DCG-, en general mantuvieron un bajo perfil o presentaban posturas contradictorias entre sus dirigentes. La mayoría de líderes hicieron planteamientos a favor del SI, mientras sus bases decían lo contrario, incluso entre dirigentes las posiciones eran opuestas mientras algunos públicamente se manifestaban por el SI, otros también públicamente lo hacían por el No. Igualmente sucedió con el Frente Republicano Guatemalteco -FRG- (Partido en el gobierno entre 1982-1983, cuando se recrudecieron las políticas contrainsurgentes y cometieron las peores masacres de comunidades indígenas) su líder, el ex-dictador Ríos Montt, se manifestó a favor del SI pero entre sus militantes la tendencia era por el NO.

Las organizaciones que propugnaron el SI (mayas, sindicales, estudiantiles, de mujeres y ONGs) desplegaron una campaña que abiertamente llamó a la población a votar por la ratificación de las reformas. Un número significativo de columnistas de la prensa escrita

¹¹³ Partido político conservador de Derecha.

¹¹⁴ Grupo de Investigación Coyuntura IIPS/DIGI. “De las reformas constitucionales a la Consulta Popular”. *Revista Política y sociedad*, N° 37. Guatemala, 1999.

clarificaron y explicaron detalladamente las implicancias de las propuestas reformistas para la Nación y hacían el llamado a votar en su favor.

Los representantes y directivos de congregaciones religiosas, como las iglesias evangélicas organizadas en la Conferencia de Iglesias Evangélicas de Guatemala - CIEDEG- y religiosos de la Conferencia Latinoamericana de Iglesias -CLAI-, promovieron la ratificación de las reformas y facilitaron espacios para la realización de eventos. Otro sector importante de la Iglesia Evangélica se opuso a la aprobación de las reformas y trabajó arduamente por ello. La iglesia católica invitó a participar en la consulta pero no se definió a favor del SI o del NO¹¹⁵.

Existieron iniciativas orientadas a declarar inconstitucionales las propuestas de reformas. Estas acciones fueron dirigidas por instancias conservadoras como La Agrupación Liga Pro Patria, el Centro para la Defensa de la Constitución -CEDECON- y la Asociación de Dignatarios de la Nación, que entre diciembre de 1998 y enero del 1999 presentaron ante la Corte de Constitucionalidad una acción de inconstitucionalidad de las reformas. El 8 de febrero de 1999, la Corte de Constitucionalidad emitió una sentencia favorable a éstos sectores conservadores, declarando la inconstitucionalidad parcial del decreto en cuestión acusando una irregularidad de procedimiento. El Congreso enmendó el error, pero el CEDECON nuevamente presentó otra acción de inconstitucionalidad, que es procedente y el Congreso una vez más corrigió el error que bien pudo poner en entredicho jurídico la consulta. Superado este impasse, continuó la difusión de reformas sin mas limitante que el tiempo y los recursos de los diferentes sectores para hacer campaña a favor o en contra¹¹⁶.

Aunque los sectores que promovieron el SI desplegaron un gran esfuerzo divulgativo por medios escritos, radiales, talleres y seminarios, la complejidad del contenido de las preguntas de reformas dificultaban su difusión y discusión, favoreciendo la confusión de la población. A pocos días de la consulta, la correlación de fuerzas era en apariencia favorable para el SI. Había optimismo en que se aprobarían las propuestas de reformas constitucionales, porque era un compromiso del gobierno, porque beneficiaba a la

¹¹⁵ *Ibíd.*

nación guatemalteca en su conjunto, y sobre todo reconocía los derechos de la población maya. “Los promotores de las reformas no dudaban del triunfo, al extremo que no trabajaron a favor de alternativas políticas en la perspectiva de que el voto fuera negativo, precisamente porque el triunfalismo sesgó el análisis a favor de una sola hipótesis”¹¹⁷, solo se tenía certeza que la abstención electoral sería significativa, pero no se dimensionó su impacto.

Los argumentos a favor de SI:

Durante el periodo que media entre la convocatoria a consulta popular y su realización se desató un airado debate. Diversas organizaciones sociales, políticas y organismos de cooperación internacional se dieron a la tarea de explicar las reformas constitucionales en organizaciones sociales, sindicales, gremiales, organizaciones y comunidades indígenas, etc., haciendo un llamado a la participación ciudadana.

Los sectores políticos, intelectuales y sociales que apoyaban las propuestas de reforma, si bien no estaban de acuerdo con algunas de las propuestas como el incremento del número de diputados, consideraban que como conjunto las propuestas de reformas beneficiaban al país al definirla como una nación integrada por diferentes culturas; superaban la relaciones asimétricas entre Estado y pueblos indígenas, entre los ricos y los pobres, entre ladinos e indígenas. De alguna manera, era retomar los proyectos reformistas iniciados por Arévalo y Arbenz hacia poco más de cuatro décadas y superar el racismo, por lo menos a nivel constitucional. Significaba institucionalizar los acuerdos de paz y fortalecer el Estado de Derecho.

Se valoraba que por primera vez en la historia de Guatemala se reconocía, definía y caracterizaba a la nación como multiétnica, pluricultural y multilingüe, que reconocieran algunos derechos socioculturales indígenas, como los idiomas indígenas que implicaba, entre otros aspectos, que un indígena maya acusado de algún delito tendría el derecho a ser procesado en su idioma. Esta propuesta de reforma era particularmente significativa

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ *Ibíd.* p. 20.

porque un alto porcentaje de la población indígena, principalmente mujeres, son monolingües.

En el ámbito de las fuerzas armadas, limitaba las funciones del ejército, restringía a sus miembros para participar en cargos públicos y de elección popular, los militares serían juzgados en tribunales ordinarios por delitos o faltas comunes. Estas propuestas no sólo redefinían sus funciones acorde a un estado democrático, sino que había un profundo simbolismo, significaba someter a la legalidad a la institución que promovió el terror y masacró miles de vidas humanas y continuaba ejerciendo presión sobre el gobierno.

Se destacaba que el Congreso tendría atribuciones para fiscalizar a funcionarios públicos, a órganos de inteligencia del Estado, al Presidente de la República, es decir, recuperaría las funciones que le corresponde en un sistema de gobierno democrático. Las propuestas de reformas, también regulaban las facultades presidenciales para exonerar de multas y recargos a contribuyentes morosos. Esta medida era destacada porque limitaba al presidente a conceder favores políticos en beneficios de amistades o familiares, con ello se velaba por la transparencia de la gestión del ejecutivo. A nivel político-social se destacaba los espacios de participación indígena que se generarían en los diferentes niveles de tomas de decisiones.

Los sectores sociales favorables a la ratificación, estaban convencidos que serían aprobadas porque era un compromiso del gobierno y beneficiaba a toda la nación guatemalteca. Había optimismo a tal punto que no se pensó en una estrategia en caso que el resultado fuera adverso.

La ofensiva final en favor del NO

“Los sectores que han evidenciado su oposición a las reformas constitucionales, son también, casi en su mayoría, los que se opusieron a las negociaciones y firma de los Acuerdos de Paz, bajo el argumento de que solamente obedecían a los intereses del

Gobierno-Ejército y la URNG”¹¹⁸. Estratégicamente fortalecieron su campaña a favor del NO dos semanas antes de la consulta, mediante una intensa campaña psicológica. Realizaron movilizaciones con poca asistencia pero bastante cobertura de prensa. Su objetivo fue desvirtuar los mensajes favorables a las reformas.

Estos mismos opositores:

“ahora argumentan entre otros aspectos, que la unidad de la nación está en peligro ante el reconocimiento de la multietnicidad, que se violan los principios de igualdad, dignidad y derechos de todos los guatemaltecos, al otorgarle privilegios a las etnias mayas, garífuna y xinca, planteamientos con los que, grupos como la *Liga pro Patria*, la *Coordinadora por el NO*, la *Asociación de Dignatarios de la Nación*, evidencian claramente una actitud racista, no queriendo aceptar ni siquiera las formas idiomáticas de expresión de los grupos étnicos, diferentes al ladino”¹¹⁹.

También se destaca según la misma fuente, la propaganda desarrollada visiblemente por un conocido dirigente evangélico y candidato presidencial de la Acción Reconciliadora Democrática (ARDE), Francisco Bianchi, el cual decía "Quiere la paz, vote No".

La Alianza Evangélica de Guatemala recurrió inclusive a argumentos teológicos:

"De acuerdo con la palabra de Dios se sentencia: Que un reino dividido contra sí mismo es asolado y una casa dividida contra sí misma se derrumba. Lucas 11:17. Eso propician las reformas, dividir y confrontar a la sociedad guatemalteca y sembrar el germen que inminentemente provocará incluso el fraccionamiento territorial"¹²⁰.

Las críticas se concentraban en rechazar todo que tuviera alusión a los pueblos indígenas, y no destacaban alguna reforma favorable a la nación, por ejemplo,

“casi nadie dirigió la crítica hacia el hecho de que el Estado Mayor Presidencial (EMP) no haya experimentado ningún tipo de reforma y ni siquiera se le menciona, quedando al amparo del tiempo y el devenir de

¹¹⁸ “Guatemala entre el SI y el NO. Opiniones y posiciones con relación a la Consulta Popular y las Reformas Constitucionales”. *Al Día*. Guatemala, 13 de mayo de 1999.

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ Publicaciones de la alianza Evangélica de Guatemala. *El Periódico*. Guatemala, 13 de mayo de 1999.

las decisiones del gobierno de turno, aún cuando es un mandato de los Acuerdos de Paz. Sabido es que ni siquiera existe normativa constitucional en cuanto al EMP, ya que la normativa de éste se encuentra dentro de la Ley Constitutiva del Ejército y se le concibe como un Estado Mayor Personal”¹²¹.

Situación que regulaba las propuestas de reformas. De igual manera no se pronunciaban sobre la redefinición de las funciones del ejército.

Argumentaban que las propuestas de reformas, particularmente el reconocimiento del derecho consuetudinario dividen el Estado y la Nación guatemalteca; que crea un estado dentro de otro; que no se conocen sus normas, no está regulado, codificado ni escrito; que violan el derecho a la igualdad ante la ley y otorgan privilegios a determinados grupos étnicos (especialmente los mayas). Esta postura crítica frente al reconocimiento del derecho consuetudinario, no consideraba, o desconocían que en estricto rigor la aplicación del derecho consuetudinario estaba vigente. En la práctica, ante la incapacidad del Estado de garantizar el acceso a la administración de justicia a todos los ciudadanos, son los preceptos consuetudinarios los que se aplican, desde hace tiempo en las comunidades indígenas del interior, y las propuestas de la reforma constitucional sólo proponían reconocerlo como tal. Tampoco, los opositores se pronunciaron sobre las propuestas de reforma que mejoraba la aplicación y eficiencia de la administración de justicia lo cual beneficiaba a toda la población.

Entre los argumentos para oponerse al reconocimiento de la espiritualidad indígena y del idioma, destacaban que el reconocimiento de lugares sagrados mayas atenta contra la libertad de la propiedad privada. Este planteamiento se basa en que muchos centros ceremoniales mayas (cerros sagrados, nacientes de aguas, altares mayas), se localizan en propiedades de finqueros y las propuestas de reformas garantizaban regular el acceso de los mayas a estos centros ceremoniales, lo que significaba que un dueño de finca estaba obligado a permitir el ingreso de indígenas a sus altares. Para algunas iglesias evangélicas las prácticas de la espiritualidad indígena eran “brujerías” y por ello trabajaron por el voto negativo. Respecto al idioma, se rumoreaba que “ahora todos

¹²¹ Artículo Guatemala entre el SI y el NO. Opiniones y posiciones con relación a la Consulta Popular y las Reformas Constitucionales. *Al Día*. Guatemala, 13 de mayo de 1999.

tendrían que aprender idiomas mayas”, que ello limitaría la comunicación y que se pretendía violar la libre emisión de pensamiento¹²².

El sector favorable al NO demostró mayor capacidad de incidencia al desarrollar un discurso que exacerbó los miedos heredados del periodo del conflicto armado interno, favoreció la manipulación de emociones e hizo uso de estructuras organizativas de la iglesia evangélica opositora, que tiene masiva presencia en el área rural donde existen altos niveles de pobreza y analfabetismo.

Estos sectores contrarios a las reformas no planteaban una contrapropuesta. Para ellos el sistema jurídico no necesitaba modificación y los derechos de los pueblos indígenas estaban regulados por el artículo 70 de la Constitución. Esta postura da a entender que los opositores, deseaban que las relaciones asimétricas e injusticias no se alteren, que confiaban en el ejército para garantizar la seguridad interna y ratifican las, siempre cuestionadas, atribuciones especiales del Presidente de la República.

3) **El resultado de la consulta popular**

El resultado de la consulta popular “fue decepcionante: venció el NO y, ante todo, venció la abstención. La sorpresa fue general pero no justificada. Si analizamos la situación y el ambiente previo a la Consulta, se explica con toda claridad tanto el NO como ese 81,5% de abstención”¹²³.

Del total de personas empadronadas, sólo sufragó el 18.5%; el 81.45% se abstuvo. El NO obtuvo el 9.4% de los votos válidos y el SI alcanzó el 7.4 %. Los votos nulos y en blanco sumaron el 1.8%. Ganó el NO por una diferencia porcentual de dos puntos¹²⁴.

¹²² Grupo de Investigación Coyuntura IIPS/DIGI. Artículo “De las reformas constitucionales a la Consulta Popular”. *Revista Política y sociedad*, N° 37. Guatemala, 1999.

¹²³ Artículo: “Guatemala: la desinformación y el miedo vencen en la Consulta Popular”. En <http://interinstitucionalistas.solidaragon.org/gallopinto/38.html>.

¹²⁴ Tribunal Supremo Electoral. Guatemala, 1999.

La consulta fue ganada por el voto negativo en lo que técnicamente se denomina una mayoría no calificada, ni representativa, es decir, una mayoría que tampoco expresa una amplia base social. Esta mayoría solo proporciona una legitimidad relativa.

Una revisión mas detallada de los centros de votación, indica que de los 22 Departamentos administrativos el NO ganó en trece y el SI, en nueve.

“No es por casualidad que (el SI) coincida con los Departamentos que sufrieron durante los 36 años de guerra más represión, más masacres y más violaciones graves de Derechos Humanos. Excepto El Petén (de mayoría ladina) son los Departamentos donde predomina la población indígena y donde más conciencia existe de la importancia de los Acuerdos de Paz”¹²⁵.

Si se hace un análisis considerando el número de municipios, de un total de 330 municipios en 246 ganó el SI, y solamente en 84 ganó el NO¹²⁶. El SI ganó principalmente en los departamentos con población mayoritariamente maya y el NO ganó en donde predomina la población mestiza. Por ejemplo, mientras en Ciudad de Guatemala, la capital, el SI fue del 23% y el NO del 77%, en el resto del país fue del 47% para el SI y del 53% para el NO, porcentualmente son sólo 6 puntos de diferencia.

En resumen, la distribución general del voto fue la siguiente:

| PREGUNTA 1 | PREGUNTA 2 | PREGUNTA 3 | PREGUNTA 4 |
|----------------|----------------|----------------|----------------|
| NO 366.5 miles | NO 402.5 miles | NO 392.2 miles | NO 373.2 miles |
| SI 327.5 miles | SI 284.4 miles | SI 294.6 miles | SI 316.6 miles |

Fuente. TSE.

“Fue sin duda el 77% de votos negativos en la ciudad lo que inclinó la balanza hacia el NO. Las clases medias y las pudientes, concentradas en la metrópoli, no van a consentir que los indígenas ocupen el lugar que les corresponde”¹²⁷.

¹²⁵ Artículo: “Guatemala: la desinformación y el miedo vencen en la Consulta Popular”. En <http://interinstitucionalistas.solidaragon.org/gallopinto/38.html>.

¹²⁶ *Ibíd.*

¹²⁷ *Ibíd.*

CAPITULO VI
NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO
DE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
(Guatemala 2001)

Aunque el resultado de la Consulta Popular constituye un impasse para el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz en materia de reconocimiento de los derechos socioculturales indígenas, no significa la cancelación de los mismos; por el contrario, los acuerdos de paz continúan vigentes, sólo requiere voluntad política de parte del gobierno, los sectores políticos y la élite guatemalteca, para concretar reformas al sistema jurídico nacional que incorporen los compromisos de los acuerdos de paz. Sólo de esta forma podría cumplirse las expectativas frustradas en la consulta popular.

La Firma de la Paz (1996) y la Consulta Popular (1999) fueron acontecimientos de gran trascendencia política acontecidos durante la presidencia de Álvaro Arzú, del derechista Partido de Avanzada Nacional PAN, quien por haber liderado desde la oficialidad estas acciones coyunturales para la historia del país, tenía un compromiso moral con el proceso de paz, pero no fue suficiente para lograr consenso a favor de la aprobación de las propuestas de reformas constitucionales.

En las elecciones presidenciales de finales de 1999, gana la presidencia el candidato del Frente Republicano Guatemalteco FRG, Alfonso Portillo. El partido también obtiene mayoría parlamentaria. El líder político del partido, el general (r) Efraín Ríos Montt, fue nombrado presidente del Congreso, nombramiento que resulta “especial” porque sobre la persona de Ríos Montt pesan acusaciones de corrupción y violación de derechos humanos por las políticas de tierra arrasada ejecutadas durante su gobierno dictatorial entre 1982-1983, período del conflicto armado interno que registra las peores masacres y crímenes contra la sociedad civil, particularmente contra las poblaciones indígenas.

Aunque públicamente el recién electo presidente, Alfonso Portillo, asumió el compromiso de darle continuidad al proceso de paz, en la práctica no se realizaron grandes avances.

En septiembre de 2001, a casi dos años de la Consulta Popular y 5 años de iniciado el proceso de Paz, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Minugua, publica el informe de verificación sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos del “Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas”, titulado: “Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los acuerdos de paz”.

“El informe analiza el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de paz relacionados con el tema de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas después de casi cinco años de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. La acción del Estado en relación a la discriminación racial y la promoción de la participación de esos pueblos en la vida política nacional, se aborda desde el estudio de los avances y limitaciones de las políticas públicas implementadas por el Gobierno para enfrentar la exclusión histórica en que vive la mayoría de la población indígena de Guatemala”¹²⁸.

La labor de verificación de Minugua estaba estructurado por el calendario de ejecución de los compromisos de los acuerdos de paz definido en el “Acuerdo de cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz”¹²⁹, que ordenaba de modo secuencial los compromisos y plazos en el cual debían cumplirse. Temporalmente comprendía desde la firma del “Acuerdo de Paz firme y duradera”, el 29 de diciembre de 1996 hasta el 31 de diciembre 2000. En este período debió cumplirse la mayoría de los compromisos sustantivos, como la desmovilización de los insurgentes, su incorporación a la sociedad civil, las reformas constitucionales y legales que definirían el marco legal para la reconstrucción de la institucionalidad democrática. Sin embargo, no se cumplieron todos los objetivos y fue necesario reprogramarlos ampliando el plazo de ejecución hasta el año 2004. Por tanto, el informe de verificación: “Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los acuerdos de paz”, es un informe parcial sobre los compromisos cumplidos y los que aún están pendientes de cumplir en este nuevo calendario.

¹²⁸ Minugua. Informe temático : *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*. Guatemala, septiembre del 2001, p. 5.

1) El informe de verificación

El contenido del informe no es alentador ni para los pueblos indígenas, ni para el proceso de paz. Confirma la realidad política-social excluyente de los pueblos indígenas, realidad que las élites que administran el país se niegan a reconocer.

En la presentación oficial del informe “La Misión lamenta reiterar, una vez más, que los compromisos contenidos en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas son los que registran mayores rezagos en su cumplimiento”¹³⁰. Lo que no responde a los objetivos de cambio contemplado en los Acuerdos, sino que favorece la persistencia de un modelo monocultural y excluyente.

De acuerdo al referido informe, existe un avance desigual en el cumplimiento sobre el tema de discriminación legal y de hecho. Aunque se ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, hace falta voluntad política para su implementación. Sobre el compromiso de tipificar el delito de discriminación, sólo existe un proyecto de Ley que debe seguir el proceso para ser finalmente una ley. Referente a la discriminación en contra de la mujer indígena, se valora positivamente la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena, pero Minugua señala que el reducido financiamiento estatal limitará su operatividad. También llama la atención que a la fecha no se hayan realizado mayores esfuerzos en promover la creación de bufetes populares para atender las demandas existentes.

Respecto a los derechos culturales, como el uso del traje, destaca que sólo existe una resolución ministerial garantizando el uso del traje indígena en los centros educativos, y la Minugua no observa acciones orientadas a derogar las disposiciones legales que tienen implicaciones discriminatorias.

En educación, se destaca el incremento en la asignación presupuestaria pero esta pendiente la definición de una propuesta de Educación Bilingüe Intercultural. Mientras

¹²⁹ Firmado, entre el gobierno de Guatemala y La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el 29 de diciembre de 1996. Guatemala.

¹³⁰ Discurso del Representante del Secretario General de la ONU y Jefe de Minugua, Sr. Gerd Merren, en la presentación oficial del Informe de verificación sobre el AIDPI. Guatemala, septiembre, 2001.

esto no se cumpla se continúa con el modelo de educación integracionista, contraria a los acuerdos de paz. En cuanto a la cobertura, no obstante, a que se ha ampliado el acceso de los pueblos indígenas a la educación, continúa registrando carencias.

En salud, se ha cumplido con el incremento en la asignación presupuestaria, pero se reitera que persiste la centralización de los recursos, tanto materiales como humanos, lo que implica que zonas del interior del país cuenten con una baja cobertura de los servicios de salud. A manera de ejemplificar la calidad de la situación de salud, se puede mencionar que existe un médico y una cama hospitalaria por cada mil habitantes, el 80% de los médicos y el 50% de las enfermeras trabajan en la región metropolitana. Evidentemente las zonas rurales donde habitan la mayoría de las poblaciones indígenas están desatendidas.

En otros ámbitos, el informe señala la persistencia de dificultades en el acceso a la justicia, y el no reconocimiento de la normativa consuetudinaria continúan siendo los principales obstáculos para los pueblos indígenas. Los juicios son en castellano, no se traducen las actas a los idiomas indígenas lo cual se ve agravado por los elevados índices de analfabetismo. Según Minugua, sólo existen algunos tímidos avances como el incremento en el número de plazas para intérpretes judiciales y la contratación de jueces hablantes de idiomas indígenas en los municipios cuya población es mayoritariamente indígena.

Los compromisos de regularización de tierras comunitarias; la protección de los derechos de uso y administración de los indígenas sobre sus tierras y recursos naturales; la restitución de tierras comunitarias; la adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades; el otorgamiento de protección jurídica a los derechos de las comunidades indígenas; y, propiciar el acceso de mujeres a la tierra, tuvieron que ser recalendarizados por su incumplimiento en el plazo estipulado en el acuerdo de cronograma.

Acerca de la presencia indígena en la administración pública, la Minugua estima que es necesario incorporar un mayor número de indígenas a la función pública y en el Gobierno. La presencia de indígenas en el Organismo Ejecutivo ha sido prácticamente

inexistente. Desde la independencia del país, solo dos indígenas han ocupado puestos de ministro y viceministro. Aunque se reconoce avance en la participación indígena en el gobierno, continúa siendo muy reducida si se considera que la población indígena constituye casi el cincuenta por ciento de la población.

Igualmente, la presencia indígena es reducida en las fuerzas del orden y las fuerzas armadas. En la Policía Nacional sólo el 14% de efectivos se identifican como indígenas y en el ejército, la presencia indígena es más alta en la tropa que en la oficialidad.

En resumen, de acuerdo a Minugua, a más de cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera, es poco lo que se ha avanzado en uno de los temas de mayor trascendencia para la consolidación de un Estado democrático, incluyente, participativo y no discriminatorio. No se ha reconocido la diversidad étnica de la nación, no existe la voluntad política para emprender los cambios necesarios que rompan el esquema monocultural de discriminación racial y avanzar en la construcción de una cultura democrática basada en el reconocimiento de la diversidad étnica y en el acceso equitativo a los espacios públicos. Los pueblos indígenas continúan siendo sujetos de discriminación racial, étnica y cultural que los priva del goce de sus derechos humanos básicos. En éste sentido, la Minugua recomienda agilizar el trámite legal para la tipificación de la discriminación racial como delito, promover el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT; fortalecer a la Defensoría de la Mujer Indígena en su aspecto administrativo, técnico y financiero, para promover y desarrollar propuestas de políticas públicas, y programas para la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena.

La Minugua destaca que el reconocimiento de los derechos culturales indígenas continúa siendo prioridad para revertir las relaciones asimétricas que caracterizan a la sociedad guatemalteca. Así mismo, señala que debe promoverse la utilización de los idiomas indígenas en la prestación de los todos los servicios públicos, principalmente en el sistema educativo, salud y justicia. En educación, de debe dotar de maestros bilingües en regiones con mayoría de población indígena y definir las propuestas de reforma educativa. En salud, ampliar y descentralizar la cobertura, diseñar proyectos piloto de

prácticas de atención intercultural a fin de articular el sistema nacional de salud con la labor que realizan las comadronas en las áreas rurales donde atienden la mayoría los partos. En el sistema de justicia, incrementar el número de plazas de intérpretes indígenas en los despachos judiciales, reformar el currículo de las facultades de derecho, para incorporar estudios sobre la justicia, valores y procedimientos de la normatividad tradicional de los pueblos indígenas.

Sobre la situación de tenencia de tierras indígenas, la misma institución verificadora, señala que es necesario priorizar el desarrollo de normas legales que faciliten la titulación y administración de las tierras de acuerdo con la normatividad consuetudinaria de las comunidades, considerar su aspiración a participar en la gestión y explotación de los recursos naturales. Hace falta una política integral de desarrollo rural.

Sobre los compromisos recalendarizados, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de paz elaboró una agenda legislativa priorizando temas de la tipificación de la discriminación como delito, la aprobación de las reformas al Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo, la Ley de descentralización y las reformas al Código Penal, entre las más importantes desde la perspectiva de los derechos indígenas y del Estado multicultural. La Minugua estima que es urgente que el Congreso de la República atienda esa agenda; así como, reformar la Ley de Radiocomunicaciones de forma que facilite el acceso y uso de frecuencias a los proyectos indígenas. En este sentido, mientras no se cumpla con esta reforma debe continuar la suspensión de la subasta de frecuencias de radiodifusión, mecanismo mediante el cual las comunidades u organizaciones indígenas difícilmente pueden acceder a una frecuencia radial.

También señala que a las organizaciones indígenas les corresponde la responsabilidad en la promoción del cumplimiento y la implementación de los compromisos del Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas, a través de los espacios de participación abiertos por los Acuerdos de Paz.

Por último, la Misión, hace un fuerte llamado al Gobierno, a los partidos políticos, a los sectores organizados de la sociedad civil, a las organizaciones indígenas y a la

cooperación internacional a retomar la agenda de la paz como una plataforma común en la construcción de la interculturalidad sobre la base del reconocimiento y respeto de la multiculturalidad de la nación guatemalteca.

La publicación del informe temático elaborado por Minugua, tuvo como objetivo reflejar el nivel de cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, específicamente la implementación de los compromisos del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, con posterioridad al impasse que sufrió el proceso de paz con la negativa de la ciudadanía a reformar la Constitución. Evidentemente, después de dos años de la consulta popular, como se aprecia en el informe temático, no se ha avanzado sustantivamente en el cumplimiento del acuerdo.

La Minugua no es la única instancia internacional que sigue muy de cerca el proceso de paz. En abril del 2003 el Parlamento Europeo, cuyos miembros han acompañado y financiado parte del proceso de paz de Guatemala, emiten una resolución, una vez más, llamando la atención sobre el nivel de cumplimiento de los Acuerdos de Paz y particularmente sobre el AIDPI.

2) Resolución del Parlamento Europeo sobre Guatemala¹³¹ (10/04/2003)

De acuerdo a ésta resolución, la realidad graficada en septiembre del 2001 no ha cambiado sustantivamente. Éste documento expresa la preocupación de la comunidad internacional sobre los logros e impasses que han acompañado la implementación de los compromisos de los acuerdos de paz. En el mes de abril de 2003, el Parlamento Europeo, vuelve a llamar la atención sobre el nivel de incumplimientos de los compromisos de paz, y específicamente sobre el acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas.

¹³¹ Parlamento Europeo. “Resolución del Parlamento Europeo sobre Guatemala”. Edición provisional : 10/04/2003. Esta resolución se emite a 20 meses después de la presentación del informe temático “Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz”, y a tres años de la Consulta Popular.

Reitera que, a casi seis años de la firma de los acuerdos de paz, no se han cumplido con las recomendaciones de los informes de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). De acuerdo a la verificación realizada, denuncia un estancamiento y retroceso en la implementación de los compromisos de los acuerdos de paz. Tanto en el ámbito agrario, como en el de los derechos humanos y particularmente los derechos de los indígenas. Que por el contrario, se ha producido un incremento de las violaciones de los derechos humanos; que el sistema de administración de justicia afronta un creciente deterioro; que el actual Gobierno (Alfonso Portillo, FRG) no ha proporcionado los recursos necesarios para cumplir con los compromisos de paz; y, continúa la inseguridad en lo relativo a la tierra, las amenazas de desalojos, de destrucción y saqueos de cultivos, denunciadas por organizaciones campesinas e indígenas.

El Parlamento Europeo, solicitó al Gobierno de Guatemala que cumpla los compromisos asumidos, que implemente una política nacional de seguridad alimentaria y desarrollo rural (no se le pide nada que el gobierno no haya firmado, ni que atente contra los principios democráticos). Que elimine la impunidad, mejore la seguridad civil y garantice los derechos humanos, así como, cumplir los compromisos relativos a las tierras indígenas.

Particularmente, expresa su preocupación el desalojo de los pueblos indígenas de las tierras donde trabajan, por lo que “exige el estricto cumplimiento de las reformas legales establecidas por el Acuerdo de Paz para reconocer, restituir, proteger y garantizar los derechos históricos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, y la transposición del Convenio 169 de la OIT a la legislación y administración nacionales”¹³².

Expresa su preocupación por el persistente incumplimiento del “Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”, por lo que insta al Gobierno de Guatemala al efectivo cumplimiento del mismo y a desarrollar un conjunto de políticas públicas integrales de lucha contra la discriminación ancestral de la que han sido víctimas los pueblos maya, garífuna y xinca.

Reitera su apoyo al proceso de paz en Guatemala, y pide que en la futura cooperación UE-Guatemala se de prioridad a la seguridad alimentaria, al desarrollo rural y la reforma del sistema de tenencia y aprovechamiento de la tierra acompañado de un programa de capacitación.

Finalmente, la Resolución del parlamento manifiesta la voluntad de continuar apoyando el proceso de paz.

“Respalda la postura de la Comisión de ofrecer cooperación económica para programas de desarrollo rural y reforma agraria, siempre y cuando el Gobierno de Guatemala presente un plan concertado con los sectores de la sociedad civil, y demuestre que movilizará de manera adecuada recursos internos para la ejecución de este plan”.¹³³

Los llamados que hace el Parlamento Europeo sobre Guatemala, confirman el lento avance del proceso paz, la falta de voluntad política para cumplir con los compromisos de los Acuerdos de paz en general, y con el Acuerdo indígena, en particular.

¹³² Parlamento Europeo. “Resolución del Parlamento Europeo sobre Guatemala”. Edición provisional: 10/04/2003. Numera 17.

CAPITULO VII

ANÁLISIS Y COMENTARIOS

1.- En virtud del análisis de los antecedentes presentados, se puede comprender que la necesidad de reformar la constitución guatemalteca obedece a factores políticos, sociales y económicos, de carácter interno y externos al Estado de Guatemala.

- Los internos, se refieren, en su momento, a la necesidad de terminar pacíficamente con el prolongado conflicto armado interno que afectaba al país, pues ante la imposibilidad de dirimirlo por vía armada, la única alternativa fue negociar la paz. De no hacerlo, probablemente se habría motivado la intervención de EE.UU. en la región centroamericana y las gestiones de buenos oficios de los Países Amigos y de Naciones Unidas habrían sido infructuosas. Los diferentes sectores sociales también presionaban para que termine el conflicto. Los empresarios, porque afectaba la seguridad de la producción en las fincas, restaba la credibilidad de potenciales inversionistas extranjeros y limitaba la afluencia de turistas; los dirigentes indígenas, por su parte, denunciaban a nivel internacional las violaciones de derechos humanos de que eran víctimas y prácticamente el país entero vivía un clima de inseguridad e inequidad social y económica que debía terminar pronto; el ejército, en principio, mantenía la postura de definir el conflicto por la vía armada aún cuando era evidente el fracaso de la institución armada en este objetivo.

Desde el inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno y la URNG, estuvo presente el tema de reformas constitucionales. Las partes negociadoras concordaban que era una prioridad y garantía para alcanzar la paz, recuperar la institucionalidad democrática y superar las condiciones de desigualdad social entre los guatemaltecos. En este proceso de negociación las partes se reunieron con diferentes sectores de la sociedad guatemalteca como el ejército, que finalmente accedió a negociar; los empresarios; y, la sociedad civil, entre otros. Fue el mecanismo para involucrar y comprometer a la sociedad guatemalteca con el proceso de paz, la iglesia católica también tuvo un importante rol en la negociación de la Paz. De las reuniones de

¹³³ Ibíd. Numeral 12.

negociación de la paz, se firmaron los 11 acuerdos de paz, de los cuales en este texto se hizo referencia sólo a dos, el “Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas AIDPI” y el “Acuerdo de reformas constitucionales y régimen electoral”.

Entre los factores internos también se ubicaban las demandas de reivindicaciones de los pueblos indígenas, que en parte fueron recogidos en el “Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas”.

- Los factores externos están determinados por: la presión de los gobiernos vecinos a Guatemala para que ésta terminara con el conflicto armado, porque ya era tiempo de recobrar la estabilidad política de la región y porque se temía la intervención norteamericana; los buenos oficios y moderación de Naciones Unidas en la negociación de la paz, que comprometieron a las partes negociadoras a llegar a un acuerdo definitivo y, al ser la ONU el moderador, garantizaba la credibilidad del proceso de negociación; y, la gestión de apoyo realizada por los países amigos que facilitaron los espacios y recursos para pactar la paz, generaron las condiciones para la posterior negociación de la paz.

También se ubica en este contexto, las presiones indirectas de la política económica neoliberal imperante; el surgimiento de los movimientos indígenas que tomaban fuerza y quizá hacia pensar que en Guatemala, vecino a Chiapas-México, surgiera un nuevo frente armado o masivas movilizaciones indígenas como en Ecuador y Bolivia.

El continente latinoamericano, como región, vivía al mismo tiempo, el proceso político de retorno a los gobiernos democráticos, contextualizados en el segundo periodo de reformas de Estado que, según Fleury, se inicia a partir de los noventa, cuando se constataba que las reformas estructurales requerían un fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado con su reforma. En Guatemala, la crisis del Estado estaba agravada por las consecuencias del conflicto armado interno que agudizaban la situación política, económica y social. Guatemala estaba rezagada en este proceso político de reforma de Estado y modernización democrática.

Este segundo proceso de reforma del Estado, debería incluir no solo los aspectos económicos que orientaron el primer periodo de reformas de estados, sino que, debe implicar reformas institucionales del aparato administrativo y priorizar mayor inversión en educación. Esta nueva reforma de Estado involucra la reconfiguración de las relaciones internas de poder y con la sociedad, definir un modelo de desarrollo sustentable y el rol en la economía internacional, es decir, “es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas”¹³⁴, donde se debe tener presente “el tipo de Estado que se quiere construir y cuáles serán sus relaciones con los diferentes grupos sociales”¹³⁵, en este caso con los diferentes pueblos indígenas de Guatemala.

En este marco, el Estado guatemalteco para constituirse en un Estado efectivamente representativo y democrático debería efectuar la reforma de la Constitución, de sus instituciones y reflejar la rica diversidad cultural de su población.

La constitución guatemalteca vigente dista de ser representativa y apegada a los principios democráticos. Fue reformada en pleno periodo del conflicto armado interno cuando las libertades de expresión y organización eran reprimidas, por lo tanto, obedece a un estado de excepción. Aún cuando el Estado guatemalteco se define como democrático y representativo, establece las garantías de protección de derechos individuales, de los grupos étnicos, y el derecho a servicios básicos proporcionados por el Estado, éstos no se cumplieron ni respetaron, ya sea aduciendo a necesidades del conflicto armado interno, por desidia, desinterés, discriminación o racismo.¹³⁶

En la operatividad de la Constitución vigente se identifica las contradicciones de la aplicación de los principios democráticos, lo que Bobbio llama “la diferencia entre los

¹³⁴ Fleury, Sonia. “Reforma del Estado”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 14-15. España, 2003, p. 85.

¹³⁵ Fleury, Sonia. “Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?”. *Nueva Sociedad*, N° 160 marzo-abril, 1999, Caracas, Venezuela, p. 59.

¹³⁶ No obstante, en un estudio sobre los derechos indígenas en las Constituciones de América Latina, la Constitución guatemalteca de 1986, es considerada la pionera en América Latina por la introducción de un principio “multicultural” en su Art. 66. Ver Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 2000, p. 329.

ideales democráticos y la “democracia real”¹³⁷ donde no se cumple el principio de la representación política, porque no refleja la diversidad cultural del país y porque, siendo un país con aproximadamente el 50% de población indígena, ésta tiene poco acceso a los espacios de participación y toma de decisiones; los parlamentarios electos popularmente están subordinado a los intereses partidarios y de la oligarquía; todavía no ha desaparecido las manipulaciones y presiones del “poder invisible”, como el ejército, el Estado Mayor Presidencial, los centros de inteligencia y los finqueros; y, el sistema público es inoperante y constantemente es objeto de señalamientos de poca transparencia en su gestión. Evidentemente se está frente a una democracia muy débil que no ha sido capaz “de defender las democracias “populares” contra la democracia “burguesa”¹³⁸. El desafío es restituir los principios básicos de todo sistema democrático, tales como: el reconocimiento de los derechos fundamentales que el poder debe respetar; la representatividad social de sus dirigentes y su política; y, la conciencia de ciudadanía, de pertenencia a una colectividad fundada en el derecho.

La reforma del Estado guatemalteco, según Fleury, debería garantizar la defensa del territorio y de la soberanía nacional; la construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico; la inserción ventajosa del país en el escenario internacional; la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos; la realización de un modelo sustentable de desarrollo social y económico; y, el Estado debería reducir su tamaño, ser mas eficiente, flexible y responsable frente de la sociedad.

2.- De los 11 acuerdos de paz, el AIPI era uno de los más importantes para la consolidación democrática porque comprometió al gobierno y la sociedad para aunar esfuerzos con el objetivo de reformar la constitución, reconocer la diversidad cultural y los derechos socioculturales de los pueblos indígenas. Lamentablemente para el país, no se concretó.

Guatemala es uno de los países mas retrasados en reconocer los derechos de los pueblos indígenas. Aunque la constitución vigente reconoce discretamente el pluralismo

¹³⁷ Bobbio, Norberto. *El Futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 28.

cultural, no satisface las necesidades y demandas de los movimientos indígenas, pues lo hace desde una perspectiva conservadora-excluyente, y desde un enfoque reduccionista del indígena a grupos étnicos.

En el reconocimiento constitucional del pluralismo cultural, en Estados como Ecuador y Bolivia, que también tienen altos porcentajes de población indígena, se aprecia que no existe un criterio político único de inclusión y reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos. Aún cuando es positivo que hayan reformado la Constitución en tal sentido, es necesario precisar algunos aspectos comunes y otros, disímiles.

Ambos Estados se definen constitucionalmente como “multiétnicos y pluriculturales”, garantizan el reconocimiento, el respeto y la promoción de los derechos de las minorías étnicas o pueblos indígenas como se le llama indistintamente. Reconocen que están integrados por diferentes culturas y grupos étnicos, también se le llaman pueblos indígenas, aunque esta categoría no es la utilizada en la definición del Estado, se aplica en el reconocimiento de los derechos específicos.

Desde la conceptualización de Kymlicka y Stavenhagen, sobre grupos étnicos y naciones, los grupos étnicos se pueden caracterizar porque “se forman y adquieren su identidad (proceso que se conoce como etnogénesis) como resultado de diferentes procesos históricos... son colectividades determinadas históricamente que tienen características tanto objetivas como subjetivas, es decir, sus miembros reconocen que comparten rasgos comunes, tales como la lengua, cultura o religión, así como un sentido de pertenencia”¹³⁹.

De acuerdo a Kymlicka, los grupos étnicos, si bien, son miembros de culturas específicas, son inmigrantes que se insertan en un país culturalmente diferente al de origen, y desde esta lógica los inmigrantes ni son naciones ni ocupan tierras natales, son grupos que se adaptan, participan en las instituciones públicas de las culturas dominantes y adoptan el idioma dominante. A diferencia, una Nación es “una comunidad histórica, mas o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio

¹³⁸Touraine, Alain. *Critica a la modernidad*. Ediciones Temas de Hoy, S.A. (T.H.), Madrid, 1993, p.415.

o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y cultura diferenciadas”¹⁴⁰, desean preservar los elementos culturales que la diferencian, así mismo, ser reconocidos legalmente como tales y participar en el sistema de gobierno.

Desde esta perspectiva el pluralismo cultural tiene dos componentes, uno integrado por minorías nacionales y otro, por grupos étnicos. Por tanto no existen Estados culturalmente homogéneos, “resulta erróneo decir que en el Nuevo Mundo no hay minorías nacionales, ni siquiera a modo de burda generalización. La génesis histórica de este supuesto tiene su origen en actitudes racistas hacia los pueblos indígenas, un supuesto que, además, continúa perpetuando la invisibilidad de su exigencia de justicia... La mayoría de los países americanos son multinacionales y poliétnicos, como la mayoría de los países del mundo”¹⁴¹.

Aunque, no necesariamente designa solo a indígenas, en América Latina habitualmente se utiliza el término étnico como sinónimo de indígenas lo que esta asociado a una categoría cultural y socioeconómica desfavorable, comúnmente homologando indígena a campesino y pobre.

Finalmente, sobre la aplicación del concepto étnico se puede “concluir que la terminología étnica no sólo refleja cierta confusión conceptual sino también los diferentes marcos de referencia ideológicos y los distintos enfoques teóricos en los que se usan comúnmente estos términos”¹⁴².

Respecto a las diferencias entre ambas constituciones, esta dado en la manera de reconocer los derechos específicos de los pueblos indígenas. La Constitución del Estado ecuatoriano, es precisa y detalla a nivel constitucional los derechos colectivos de los pueblos indígenas que son reconocidos, lo que da mayor fuerza legal al momento de apelar por su cumplimiento. Menciona que reconoce y garantiza derechos colectivos tales como: mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones; mantener la

¹³⁹ Stavenhagen, Rodolfo. *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. 2000, pp. 11 –24.

¹⁴⁰ Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural*. 2002, p.26.

¹⁴¹ *Ibíd.* p.40.

¹⁴² Stavenhagen, Rodolfo. *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. Siglo XXI, México, 2000, p. 28

posesión ancestral de las tierras comunitarias; participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras; no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras; la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico; el derecho a acceder a un sistema de educación intercultural bilingüe, a sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional; formular prioridades en planes y proyectos para el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y, participar en los organismos oficiales que determine la ley y el derecho a usar símbolos y emblemas que los identifiquen. Los parlamentarios sólo tienen que adecuar estos contenidos a la legislación ordinaria.

La Constitución boliviana, en cambio, reconoce expresamente sólo “los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas” y sus tierras comunitarias de origen, de ésta manera delega al Congreso la responsabilidad de redactar las leyes específicas para garantizar estos derechos, lo que deja espacio para probables diferencias de criterios entre los parlamentarios, los objetivos de la constitución y los intereses de los pueblos indígenas.

Retomando los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución guatemalteca, en sus diversos principios y normas, considera fragmentariamente el pluralismo cultural existente en el país, y parcialmente los derechos colectivos de las comunidades indígenas.

Aunque la Constitución, no obstante las observaciones planteadas, garantiza los derechos fundamentales de toda sociedad, la mayoría de la población indígena rural en Guatemala, todavía percibe al derecho y a las instituciones estatales como algo arbitrario, distante e ineficaz. Los derechos de los pueblos indígenas continúan postergados, y la relación del gobierno y los ladinos con los pueblos indígenas esta matizada por el racismo, discriminación y exclusión de los espacios de participación.

3.- El proceso de paz, iniciado en diciembre de 1996, manifiestamente fue positivo desde cualquier óptica, puso fin al enfrentamiento armado. Las partes en conflicto se

habían desgastado durante los treinta y seis años de enfrentamiento, sin imponerse una sobre otra. Para el éxito del proceso de paz durante la negociación de la paz se acordó reformar la constitución para superar las desigualdades que originaron el conflicto armado, modernizarla, reconocer los pueblos indígenas, sus derechos, y así, superar las relaciones asimétricas existentes en el país.

El proceso de elaboración, consenso y aprobación de las propuestas de reformas a la constitución fue complejo desde la perspectiva político-social, porque el gobierno que debía cumplir con los compromisos de los acuerdos de paz, enfrentó situaciones que le obligó a negociar y ceder a presiones de partidos políticos influyentes, aun contraviniendo los compromisos de paz, y, por otra parte, tuvo que atender las propuestas de la sociedad civil. El reciente proceso de paz había generado expectativas e invitó a la participación social, a que diferentes sectores de la sociedad civil presentaran propuestas de reformas constitucionales. Fue necesario consensuar y finalmente se aprobó que se reformasen cincuenta artículos de la constitución de los cuales solo nueve se referían al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas.

Las propuestas de reformas aprobadas por el Congreso y sometidas a Consulta Popular en mayo de 1999, fueron rechazadas por los electores en unos comicios que resultaron no ser representativos, porque sólo votó el 18.5% de la población empadronada; el 81.45% se abstuvo. De los votos válidos el 9.4% fue para el NO y solo 7.4 %, para el SI. Los votos nulos y en blanco sumaron el 1.8%. Ganó el NO por una diferencia porcentual de dos puntos¹⁴³.

El resultado fue categórico, NO a las propuestas de reformar la Constitución. Los compromisos de los acuerdos de paz y la aparente voluntad política expresada reiteradamente por el gobierno, no fueron suficientes para crear conciencia social de la importancia de ratificar las propuestas. Éste resultado fue un revés que resto trascendencia al proceso de paz y a las expectativas de un pronto reestablecimiento de la institucionalidad democrática. Este resultado fue una forma fehaciente de confirmar el nivel de racismo y discriminación que aún persiste en el país.

¹⁴³ Tribunal Supremo Electoral. Guatemala 1999

El bajo nivel de participación de electores y el resultado de la consulta popular, obliga a realizar un análisis que supere el nivel estadístico. La exigua diferencia entre el SI y el NO, y el alto porcentaje de abstencionismo permite cuestionar la validez de los resultados. En estricto rigor, oficialmente el resultado indica que la mayoría optó por el NO, pero es una mayoría no representativa de los guatemaltecos ni de los pueblos indígenas. No es representativa de una sociedad democrática porque no refleja la voluntad real de la mayoría. En un verdadero ejercicio democrático “es necesario que la democracia combine la integración, es decir, la ciudadanía, que supone...la libertad de las elecciones políticas, con el respeto a las identidades, las necesidades y los derechos”¹⁴⁴, principios que no se aplican en Guatemala porque los pueblos indígenas continúan siendo casi invisibilizados constitucionalmente. Es decir, estamos frente a una democracia sin representatividad, negando a la mitad de la población el sentido de pertenencia al Estado.

El análisis detallado del resultado de la Consulta Popular, de las votaciones por municipios y departamentos, la opción del voto indígena, la escasa diferencia entre ambas opciones (excepto el voto de la ciudad capital que en definitiva fue el decisivo), confirma lo dividida que se encuentra la sociedad guatemalteca. Por tanto, el Estado guatemalteco autodefinido democrático y representativo adolece de los principios básicos de un sistema de gobierno democrático: representación y legitimidad.

Diversos factores incidieron en el porcentaje de abstención. Una de las características de Guatemala es el alto porcentaje de población indígena y el marcado asentamiento rural de las comunidades indígenas, por tanto la lejanía de los centros de votación y la falta de recursos económicos para el desplazamiento, porque son comunidades muy pobres, confabularon para limitar el acceso a centros de votación. Los partidos políticos que se preparaban para una nueva contienda electoral en pocos meses, tampoco invirtieron recursos para apoyar el traslado de personas, pues hacerlo no les significaba ninguna “ganancia”. Otro infortunio que contribuyó a la abstención, fue la desactualización del padrón electoral y la falta de documentación personal para sufragar, ya que un alto porcentaje de población rural carece de cédula de identidad, en consecuencia no están

¹⁴⁴ Touraine, Alain. *Critica a la modernidad*. p. 414.

empadronados en el registro electoral. También había desconocimiento sobre el significado y las implicancias de aprobar las reformas y cierta incredulidad sobre la ejecución de los cambios propuestos por las reformas, en caso que estas se aprobaran¹⁴⁵. Los años de violencia no sólo desestructuraron la organización socio-política del país y de los pueblos indígenas, sino que impusieron códigos mentales y sociales basados en la desconfianza, la cultura del miedo, en las desiguales relaciones de poder y en la imposición de la voluntad de las elites sobre el bien común.

La mayoría de los que votaron por el No, rechazaban acceder al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, aunque sólo nueve artículos de los cincuenta que se reformarían trataban asuntos indígenas, predominó esta oposición. Otros opositores como el sector radical-conservador se esmeraron en declarar inconstitucionales las propuestas, éste sector siempre rechazó la validez de los Acuerdos de paz y los compromisos adquiridos por el Estado guatemalteco, argumentando que la negociación se realizó entre un “grupo de delincuentes” y “gobiernos no representativos”¹⁴⁶. Otros, no necesariamente opositores a los acuerdos de paz, no compartían el procedimiento utilizado en la formulación de las propuestas de reformas constitucionales, en la aprobación realizada por el Congreso, ni en la forma como se sometió a consulta popular. Algunos, consideraban que la Constitución era muy joven para cambiarla y que los derechos de los pueblos indígenas estaban reflejados en la Constitución vigente, por lo que no se justifica una reforma en tal sentido.

Innegablemente, los altos niveles de discriminación, racismo y exclusión de los pueblos indígenas, muy arraigados en la sociedad, prevaleció en esa mayoría no representativa que se manifestó por el NO, para rechazar las propuestas de reformar la Constitución. Con el resultado de la Consulta, los sectores conservadores se sintieron triunfadores. Con este resultado se puede afirmar que “nunca como ahora queda claro algo que se quería

¹⁴⁵ Estas apreciaciones la autora las obtuvo por el trabajo realizado durante el proceso de difusión de las propuestas de reformas constitucionales, cuando le correspondió realizar varios talleres en comunidades indígenas del Departamento de Quetzaltenango, cuya población es mayoritariamente indígena.

¹⁴⁶ Grupo de Investigación Coyuntura IIPS/DIGI. Artículo “De las reformas constitucionales a la Consulta Popular”. *Revista Política y sociedad*, N° 37. Guatemala, 1999.

mantener en silencio y de manera vergonzante: el racismo que permea la ideología de gran parte de los votantes por el NO¹⁴⁷.

Los contenidos de las propuestas, no afectaban la unidad nacional, ni los intereses de la clase conservadora, porque no incluían afectar el sistema de tenencia de tierra, sólo regular la mano de obra en la fincas, lo que motivó aprensiones porque es en el trabajo en las haciendas donde persisten formas tradicionales de explotación de la mano de obra indígena, como el no cumplimiento de los horarios de trabajo, del salario mínimo y de la ley sobre el trabajo infantil, entre otros.

La clase conservadora, en su afán de hacer campaña en contra de las propuestas de reformas, no dimensionó el profundo alcance de las propuestas como conjunto. Aunque, por presiones políticas partidarias se incluyeron reformas que contravenían los acuerdos de paz, como el incremento en el número de diputados, eran mínimas. No se pronunciaron sobre las propuestas destinadas a regular las funciones del ejército; juzgar a los militares ante tribunales civiles; derogar las atribuciones del presidente para conceder pensiones especiales; legislar sobre la no reelección de diputados por más de dos períodos consecutivos, que ponía término a la carrera parlamentaria de algunos parlamentarios que llevaban ejerciendo hasta cuatro períodos legislativos continuos; y ampliar la potestad del Congreso para fiscalizar las acciones del presidente.

Evidentemente, el resultado negativo de la Consulta Popular, limitó el avance del Estado hacia la modernización democrática y el establecimiento de nuevas normas de convivencia social en un marco de respeto y reconocimiento de la identidad multilingüe, pluricultural y multiétnica del país.

Después de la Consulta, para el gobierno quedó la tarea de repensar estrategias políticas, sociales y económicas alternativas para cumplir, aunque sea de manera parcial, con los compromisos de los Acuerdos de Paz. Igualmente, la verificación internacional debió redefinir su rol frente al replanteamiento e incumplimiento de los compromisos pendientes ya que independientemente del resultado de la Consulta, los compromisos

¹⁴⁷ Sandoval, Miguel Ángel. *La Paz Precaria*. Ediciones Cholsamaj, Guatemala, 2000, p. 118.

asumidos por el gobierno continuaban vigentes y sujetos a la verificación internacional de Naciones Unidas.

4.- Analizando el proceso de paz como un conjunto de acciones humanas, y el proceso de elaboración de las propuestas de reformas constitucionales y su sometimiento a Consulta popular como una expresión política de esas acciones humanas, se puede identificar algunos factores sociales cuya incidencia no se dimensionaron oportunamente tanto por los actores del proceso de paz, como, por las instancias internacionales que acompañaron el proceso. Se refieren a los cambios de mentalidad. La apertura que motivó la participación político-social, un tanto forzados por los compromisos de los acuerdos de paz, necesariamente requería, además de la capacidad de elaborar propuestas coherentes, de un cambio profundo en las estructuras mentales de los diferentes sectores sociales, aunque en unos más que otros, era imprescindible. Considerando los prolongados años de violencia interna, las secuelas de las agresivas políticas contrainsurgente, como los asesinatos de dirigentes, las comunidades arrasadas y masacradas; los altos niveles de pobreza y analfabetismo; y el racismo, discriminación y exclusión de los pueblos indígenas, en un país que prácticamente desde su inicio como República ha sido gobernada por dictadores y ha mantenido un sistema de gobierno basado en la exclusión, era ilusorio asumir que la sociedad guatemalteca se apropiara del proceso de paz y reconfigurara su estructura sico-social en tres años.

Esta desestructuración social y sicológica se enraizó en las poblaciones indígenas del país, por tanto, tampoco existían las condiciones sico-sociales para convocar y movilizar a un movimiento indígena que estaba rearmándose lentamente en diferentes regiones. El trauma del conflicto armado fue significativo, sumado a las condiciones de vida de la mayoría de los indígenas guatemaltecos, constituyeron un espacio complejo para articular movilizaciones indígenas de gran impacto como las de Ecuador y Bolivia.

Los procesos sociales, los cambios de percepciones y “mentalidades” son lentos, abarcan por lo menos un par de generaciones y en Guatemala con las peculiaridades geográficas, económicas, políticas y sociales que caracterizan al país, quizá el cambio de mentalidades requiera de más tiempo y principalmente de la voluntad de todos los

sectores sociales que integran el país. Los sectores políticos, dirigenciales y sobre todo la comunidad internacional, fueron muy optimistas al asumir que los guatemaltecos se apropiarían del proceso de paz y ratificarían las propuestas de reformas constitucionales sin mayor inconveniente.

Era complejo que en Guatemala a tan sólo un año y medio de finalizado el conflicto armado interno, con las profundas secuelas heredadas del conflicto, se concretaran reformas Constitucionales orientadas a cambiar un sistema político-social que ha perdurado por mas de cien años. Solo como referencia, basta mirar el proceso político desarrollado por el movimiento indígena ecuatoriano y boliviano que tardaron varios años en lograr el reconocimiento constitucional.

Otro factor a considerar es sobre las diferentes dinámicas del manejo político entre el sector oficial-estatal y los representantes indígenas, éstos deben realizar un proceso de difusión y consenso entre sus representados, lo que implica tiempo, en tanto que el sector de gobierno responde a una agenda política ejecutiva. Estas exigencias obligaron a los dirigentes indígenas guatemaltecos a priorizar en concertar y responder a la coyuntura política, postergando el acercamiento a las bases. Por ello, un amplio sector de la población indígena rural no se sentía representada por la dirigencia que interactuaba con el gobierno y la comunidad internacional. Rumores de conflictos al interior de la dirigencia, acusaciones de falta de transparencia en la administración de recursos financieros acentuaban este distanciamiento entre la dirigencia oficial (COPMAGUA) y las bases.

Las lecciones que se pueden aprender de la consulta popular son muchas. Hubo errores aparentemente inexplicables, como falta de paciencia y claridad analítica para explicar los contenidos de manera sencilla a amplios grupos sociales; las posiciones divergentes que se enfrascaron en difundir sus posturas y no hicieron un esfuerzo en buscar puntos de encuentro entre las cincuenta propuestas de reformas; las acusaciones cuestionando la legitimidad del proceso con el objetivo de declarar la inconstitucionalidad de las propuestas; y, la manipulación de los medios de comunicación, aportan elementos para un análisis post-consulta .

5.- De acuerdo al informe de verificación de Minugua, publicado dos años y cuatro meses después de la consulta, y a la Resolución del Parlamento Europeo, a casi cinco años, se puede constatar que en Guatemala hace falta, por una parte, realizar un largo proceso de sensibilización de la sociedad en general para superar las actitudes discriminadoras y racistas hacia los pueblos indígenas; y, por otra, a nivel político, falta la voluntad de querer recuperar la institucionalidad democrática, que la Constitución represente fielmente el pluralismo cultural del país y la conciencia de ciudadanía, de pertenencia a una colectividad fundada en el derecho, “si éste (el país) se halla fragmentado..., si las desigualdades sociales son tan grandes que los habitantes no tienen el sentimiento de un bien común, la democracia carece de fundamento”¹⁴⁸.

Los organismos verificadores y los cooperantes hacen un llamado de atención tanto al gobierno y los sectores políticos, como a las organizaciones sociales e indígenas para cumplir con los compromisos de los acuerdos. En opinión del Sr. Gerd Merren, Jefe de Minugua, Representante del Sr. Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en el 2001 las desigualdades que afectan a la población indígena son muy hondas, los indígenas son los que "continúan sufriendo grandes discriminaciones raciales y sociales" y, a su juicio, la exclusión que afecta a los indígenas guatemaltecos es peor que la sufrida por la población negra en Sudáfrica en la época del régimen de segregación racial del apartheid¹⁴⁹.

6.- Aunque hay mayor sensibilidad a nivel internacional sobre la necesidad e importancia de reconocer los derechos de los pueblos indígenas, en los niveles nacionales como Guatemala todavía persisten actitudes discriminadoras y racistas. Es necesario fortalecer la difusión, crear conciencia sobre la importancia de reconocer los derechos de los pueblos indígenas para los propios indígenas como para el Estado. El no reconocerlos, ya sea por desconocimiento, racismo, discriminación o por temor a lo desconocido, no contribuye al fortalecimiento de cualquier democracia. En Guatemala la mayoría que se opuso a las reformas constitucionales, lo hizo como una reacción espontánea al “oír que

¹⁴⁸ Touraine, Alain. *Critica a la modernidad*. p.419.

¹⁴⁹ Conferencia de prensa para la presentación del Informe temático: “los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz”. Guatemala, Septiembre, 2001.

se referían a lo indígena”, muchos ni siquiera se tomaron el tiempo de leer las propuestas de reformas.

Es evidente la necesidad de crear consensos que permitan la coexistencia de la diversidad cultural en un Estado democrático, y no repetir experiencias como el resultado de la Consulta Popular de 1999, que contribuyen a mantener y reproducir las estructuras mentales, políticas y sociales de racismo, discriminación y exclusión. Los pueblos indígenas, deberán replantear sus mecanismos y estrategias de participación y deben consolidar su legitimación desde las bases.

No obstante el resultado de la consulta, los acuerdos continúan siendo el ideario político en la reconstrucción de la incipiente democracia guatemalteca y del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas. Se deben buscar alternativas de solución que requieren sobre todo de la voluntad política de los sectores oligárquicos. “Las reformas fueron rechazadas, pero sobre todo fue rechazada la forma de plantearlas y el método de hacer política. Las necesidades de cambio están ahí y la palabra la tienen las organizaciones sociales. La cuestión es... ¿estaremos en capacidad de aprender las lecciones de la historia?”¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Reflexión del Grupo de Investigación Coyuntura IIPS/DIGI. Artículo “De las reformas constitucionales a la Consulta Popular”. *Revista Política y sociedad*. N° 37. Guatemala, 1999, p.30.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA, Gabriel y TORRES, Edelberto. *Del autoritarismo a la Paz*. FLACSO-Guatemala, 1998.
- ALBÓ, Xavier. *Pueblos Indios en la Política*. Ediciones del Centro de investigación y promoción del campesinado CIPCA. La Paz, Bolivia, 2002.
- BARIÉ Cletus Gregor. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 2000.
- BARRERA, Augusto. *Acción Colectiva y Crisis política*. Abyayala. Ecuador, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información. El poder de la identidad*. vol. II. Alianza. Madrid, 2000.
- CASTELLS, Manuel. . Editorial Alianza. España, 1998.
- Constitución Política de la República de Bolivia. 1995.
- Constitución Política de la República de Ecuador, 1998.
- Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.
- Convenio 169 de la OIT. Organización Internacional del Trabajo, 1989.
- DARY, Claudia (Compiladora). *La Construcción de la Nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. FLACSO- Guatemala. Editorial SERVIPRENSA. Guatemala, 1998.
- Defensoría Maya. *Comunicado de Prensa Nacional e Internacional. Guatemala*. 18 de mayo de 1999.
- “*El Periódico*”, Guatemala, 13 de mayo de 1999.
- Enciclopedia Concisa de Guatemala*. Editorial OCÉANO. 1999.
- ESQUIT, Edgar. Relaciones entre Estado y Pueblos Indígenas: *los mayas de Guatemala en la lucha por sus derechos específicos*. En CD Rom. Pueblos Indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio, Ford, Oxfam-América. 2003.
- FLEURY, Sonia. “Reforma del Estado en América Latina: ¿hacia dónde?”. *Nueva Sociedad*, N° 160, Venezuela ,1999.

FLEURY, Sonia. *Reforma del Estado*. Revista Instituciones y desarrollo N°14-15. España, 2003.

GUERRERO, Andrés. “La desintegración de la administración étnica en el Ecuador”. Varios autores, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Instituto de Estudios Peruanos IEP. Lima, 1993.

GUERRERO, Andrés, “El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación política”. Revista Problemas de América Latina. N° 19, octubre-diciembre de 1995. París.

Instituto Nacional de Estadísticas. Guatemala. Censo- 2000.

Instituto Nacional de Estadísticas. Chile. Censo - 2002.

KYMLICKA, Will. *Ciudadanía Multicultural*. Editorial PAIDOS. Barcelona, España. 2002.

LEÓN-PORTILLA, Miguel (Coordinador). *Motivos de la Antropología Americanista, Indagaciones en la Diferencia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

Ley 19253. Gobierno de Chile. 1993

MINUGUA, Misión de Naciones Unidas en Guatemala. Informe temático: “*La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de paz*”. Guatemala. Mayo. 2000

MINUGUA, Misión de Naciones Unidas en Guatemala. *Acuerdos de paz*, 1995. Informe de verificación, “*los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*”. Guatemala, 2001.

ONU. “*Guatemala: la Fuerza del Desarrollo Humano*”. PNUD-Guatemala. 2000.

ONU. CEH. Comisión de Esclarecimiento Histórico. *Guatemala Memoria del Silencio*. Guatemala, 1999.

PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución del Parlamento Europeo sobre Guatemala*. Edición provisional: 10/04/2003.

Periódico “Al Día” .Guatemala, 13 de mayo de 1999.

RADCLIFFE, Sara y WESTWOOD, Sallie. *Rehaciendo la nación, lugar, Identidad y Política en América Latina*. Ediciones Abyayala. Ecuador, 1999.

Revista “*Política y Sociedad*”, N- 37. Artículo “*De las reformas constitucionales a la Consulta popular*”. Grupo de investigación de Coyuntura IIPS/DIGI. Guatemala 1999.

Revista “*Nueva Sociedad*” N° 160. Venezuela, 1999.

SANDOVAL, Miguel Ángel. *La Paz Precaria, notas sobre un proceso de paz inconcluso*. Ediciones Cholsamaj. Guatemala, 2000.

SCHIRMER, Jennifer. “La otra cara de la dimensión internacional: el saqueo del discurso democrático por parte de los militares guatemaltecos”, en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg (coords.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Conflictos Étnicos y Estado nacional*. Editorial S XXI. México, 2000.

STEPHEN, Schelesinger. Y STEPHEN, Kinser. *Fruta Amarga: la C.I.A en Guatemala*. Siglo XXI. México, 1986.

TAYLOR, Charles. *El Multiculturalismo y la Política de la Diferencia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

TOURAINE, Alain. *Los Movimientos Sociales*. Ediciones du Seuil. Madrid 1973. Traducción de Gonzalo Flores.

TOURAINE, Alain. *Critica a la modernidad*. Ediciones Temas de Hoy, S.A. (T.H.). Madrid. 1993.

TSE, Tribunal Supremo Electoral. Comunicados de prensa. Guatemala, mayo, 1999.

Varios Autores. *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Ediciones Abya-yala. Quito- Ecuador 1991.

Artículo: “*Guatemala: la desinformación y el miedo vencen en la Consulta Popular*”.
En <http://interinstitucionalistas.solidaragon.org/gallopinto/38.html>.

.

SIGLAS PRINCIPALES

| | |
|-----------|--|
| AIDPI | Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. |
| CACIF | Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras. |
| CONAVIGUA | Comité Nacional de Viudas de Guatemala. |
| COMG | Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala. |
| CNOC | Coordinadora nacional de Organizaciones Campesinas. |
| CNR | Comisión Nacional de Reconciliación. |
| COPMAGUA | La Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala. |
| CUC | Comité de Unidad Campesina |
| IM | Instancia Multipartidaria. |
| IUCM | Instancia de Unidad y Consenso Maya. |
| MENMAGUA | Mesa Nacional Maya Guatemalteca. |
| MINUGUA | Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. |
| MNR | Movimiento Nacional Revolucionario. |
| PAN | Partido de Avanzada Nacional. |
| TSE | Tribunal Supremo Electoral. |
| URNG | Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. |

ANEXOS

1.- PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES NO APROBADAS POR EL REFERENDUM DE 1999.

Artículos

Artículo 1.- Se reforma el Artículo 1, el cual queda así:

Artículo 1.- Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 1.- De la persona humana y la Nación. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona humana y 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.

Artículo 2.- Se reforma el Artículo 66, el cual queda así:

Artículo 66.- *Identidad y espiritualidad de los pueblos indígenas.* 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 transmitirlos a sus descendientes. 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 a 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.

Artículo 3.- Se reforma el Artículo 70, el cual queda así:

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 los mecanismos que establecerá otra ley específica.

Artículo 4.- Se reforma el Artículo 94, el cual queda así:

Artículo 94.- Obligación del Estado sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, en forma gratuita través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, curación recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social

Artículo 5.- Se reforma el Artículo 110, el cual queda así:

Artículo 110.- Indemnización. Los trabajadores del Estado, al ser despedidos sin causa justificada, recibirán su indemnización equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos prestados. La indemnización no será aplicable a los Ministros y Vice-ministros de Estado; Secretarios y Subsecretarios de la Presidencia de la República; miembros integrantes de juntas directivas u órganos colegiados; de entidades descentralizadas autónomas o empresas del Estado; a funcionarios de elección popular y funcionarios electos o integrados y juramentados por el Congreso de la República; ni a funcionarios designados por el Presidente de la República propuestos por comisiones de postulación.

Artículo 6.- Se reforma el Artículo 135, el cual queda así:

Artículo 135.- Deberes y derechos cívicos. Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otras normas de la Constitución de la República, los siguientes:

- a) Servir y defender la Patria;
- b) Cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República;
- c) Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos;
- d) Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley;
- e) Obedecer las leyes;
- f) Guardar el debido respeto a las autoridades; y,
- g) Prestar servicio militar o social, de acuerdo con la ley.

Artículo 7.- Se reforma el Artículo 143, el cual queda así:

Artículo 143.- 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: Achi', Akateko, Awakateko, Chalchiteko, Ch'orti', Chuj, Itzá, Ixil, Popti', Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqoman, Poqomchi, Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tekiteko, Tz'utujil, Uspanteko, Garifuna y Xinka.

Artículo 8.- Se reforma el Artículo 157, el cual queda así:

Artículo 157.- Potestad legislativa e integración del Congreso de la República. La potestad legislativa corresponde con exclusividad al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

La ley electoral establece los distritos electorales y el sistema para determinar el número de diputados distritales. Cada distrito elegirá como mínimo dos diputados. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

Artículo 9.- Se reforma el Artículo 164, el cual queda así:

Artículo 164.- Prohibiciones y compatibilidades. No pueden ser diputados:

a) Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Controladoría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, el director del Registro de Ciudadanos.

Quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior;

b) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio;

c) Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;

d) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades;

e) Quienes representan intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y,

f) Los militares en servicio activo.

Si al tiempo de su elección, o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este Artículo, se declarará vacante su puesto, pero si fuere de los comprendidos en la literal A) podrá optar entre el ejercicio de esas funciones o el cargo de diputado. Es nula la elección de diputado que recayere en funcionario que ejerza jurisdicción en

el distrito electoral que lo postula, o si la hubiere ejercido dos días después de la fecha en que se haya convocado a la elección.

Artículo 10.- Se reforma el Artículo 166, el cual queda así:

Artículo 166.- Interpelación. Los ministros del Estado y los secretarios designados o nombrados por el Presidente de la República, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formule por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.

Las preguntas básicas deben comunicarse al interpelado con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados del Congreso el derecho de interpelar, ni podrá calificar las preguntas o restringirlas.

Cualquier diputado puede hacerlas preguntas adicionales que estime pertinente relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por lo menos por cuatro diputados en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes, solicitud que deberá ser tramitada sin demora.

Artículo 11.- Se reforma el Artículo 167, el cual queda así:

Artículos 167.- Efectos de la Interpelación. Cuando se plantee la interpelación conforme el Artículo anterior, el interpelado no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.

Al emitirse un voto de falta de confianza al interpelado, aprobado por no menos de la mayoría absoluta o más del total de diputados que integran el Congreso, el interpelado presentará inmediatamente su dimisión. el presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no dimitiere o recurriere, se le tendrá por separado de su cargo e inhabilitado para ejercer el cargo de ministro o de secretario de Estado por un período no menor de seis meses.

Si el afectado hubiese recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación del voto de falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso. Si se ratifica el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato.

En igual forma, se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios interpelados, cuyo número no puede exceder de cuatro en cada caso.

Artículo 12.- Se reforma el Artículo 171, el cual queda así:

Artículo 171.- Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso:

- a) Decretar, reformar y derogar las leyes;
- b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha que se iniciará el ejercicio fiscal. si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso;
- c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;
- d) Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Controladoría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior;

- e) Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación. En ningún caso podrán ser otorgados al Presidente o Vicepresidente de la República, en el período de su gobierno, ni a ningún otro funcionario en el ejercicio de su cargo;
- f) Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;
- g) Declarar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública;
- h) Fijar las características de la moneda, con opinión de la Junta Monetaria;
- i) Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria. Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase;
- j) Aprobar o improbar los proyectos de ley que sobre reclamaciones al Estado, por créditos no reconocidos, sean sometidos a su conocimiento por el Ejecutivo y señalar asignaciones especiales para su pago o amortización. Velar porque sean debidamente pagados los créditos contra el Estado y sus instituciones derivados de condenas de los tribunales;
- k) Decretar, a solicitud del Organismo Ejecutivo, reparaciones o indemnizaciones en caso de reclamación internacional, cuando no se haya recurrido a arbitraje o a juicio internacional;
- l) Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:
 1. Afecten a leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos;
 2. Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centro americano;
 3. Obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado;
 4. Constituyan compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales;
 5. Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional; y,
- m) Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional;
- n) Conformar una Comisión integrada por un diputado de cada partido político con representación en el Congreso, para supervisar el funcionamiento de los órganos de inteligencia del Estado, con miras a evitar cualquier abuso de poder y garantizar el respeto de las libertades y derechos ciudadanos; asimismo, informarse periódicamente sobre el listado de autorizaciones judiciales para intervenir las comunicaciones realizadas por cualquier medio de transmisión. La intervención de comunicaciones sólo podrá autorizarse por juez competente para fines de investigación respecto a delitos contra la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas, de narco-actividad y delitos contra la seguridad del Estado. Los diputados que pertenezcan a esta Comisión deberán prestar juramento de mantener la más estricta reserva sobre las informaciones obtenidas. Cuando se diere una violación a esta reserva, el diputado que incurra en ella no gozará de la prerrogativa de irresponsabilidad a que se refiere el Artículo 161 de esta Constitución. En todo caso, queda prohibida la reproducción de las comunicaciones intervenidas.

Artículo 13.- Se reforma el Artículo 173, el cual queda así:

Artículo 173.- Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial transcendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República por decisión tomada por mayoría calificada, quienes fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos

Artículo 14.- Se reforma el Artículo 176, el cual queda así:

Artículo 176.- Presentación y discusión. Presentado para su trámite un proyecto de ley, deberá procederse de conformidad con la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, debiendo garantizarse a la ciudadanía la posibilidad de opinar sobre la iniciativa de ley antes que se dictamine sobre la misma, a través de una invitación que deberá publicarse en el diario oficial, la cual contendrá la descripción sustancial del proyecto de ley y señalará ante quiénes en audiencia, deberán hacerse llegar las observaciones en un plazo mínimo de ocho días. La Comisión respectiva podrá fijar plazos mayores según la naturaleza de la iniciativa de ley presentada.

Emitido el dictamen, el proyecto se pondrá a discusión del pleno del Congreso de la República en dos sesiones celebradas en distintos días, la primera para conocer su redacción en términos generales; la segunda, para su discusión por Artículos y redacción final. No podrá votarse hasta que se tenga por suficiente discutido en segundo debate.

Se exceptúan del procedimiento establecido en los párrafos anteriores, aquellos casos que el Congreso declare un proyecto de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes o más del número total de diputados que lo integran, en cuyo caso la votación se hará en una sola lectura.

Artículo 15.- Se reforma el Artículo 182, el cual queda así:

Artículo 182.- Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población.

El Presidente de la República actuará siempre con los ministros de Estado, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos.

Integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno, el Presidente y Vicepresidente de la República; los ministros y vice-ministros de Estado; y los demás funcionarios que laboran en dicho Organismo.

Una ley regulará lo relativo a organizar los servicios de seguridad del Presidente y Vicepresidente de la República y sus respectivas familias. Dicha ley regulará también lo relativo al apoyo logístico a las actividades que desarrolla la Presidencia de la República, al igual que la organización de los servicios de seguridad y protección que deben gozar los ex-presidentes y ex-vicepresidentes de la República y sus familias, cuando ellos hayan dejado o dejen de fungir en sus cargos. Todos éstos servicios estarán a cargo de funcionarios y personal civil.

Artículo 16.- Se reforma el Artículo 183, el cual queda así:

Artículo 183.- Funciones del Presidente de la República:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes;
- b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público;
- c) Ejercer el mando de las fuerzas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas;
- d) Ejercer el mando de toda la fuerza pública;
- e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu;
- f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas;

- g) Presentar iniciativas de ley al Congreso de la República;
- h) Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución;
- i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior;
- j) Someter anualmente al Congreso, para su aprobación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto;
- k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y concesiones sobre servicios públicos;
- l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden;
- m) Coordinar, en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación;
- n) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la nación;
- o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución;
- p) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules;
- q) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley;
- r) Se suprime;
- s) Nombrar y remover a los Ministros de Estado, Vice-ministros, Secretarios y Sub-secretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley;
- t) Conceder jubilaciones, pensiones ordinarias y extraordinarias y montepíos de conformidad con la ley;
- u) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros;
- v) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo;
- w) Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del ministerio respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control;
- x) Todas las demás funciones que le asigne ésta Constitución o la ley.

Artículo 17.- Se reforma el Artículo 203, el cual queda así:

Artículo 203.- Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.

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.

El Estado reconoce el derecho consuetudinario indígena, entendido como las normas, principios, valores, procedimientos, 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.

Artículo 18.- Se reforma el Artículo 204, el cual queda así:

Artículo 204.- Condiciones esenciales de la administración de la justicia. Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.

Los tribunales impartirán justicia en forma imparcial, pronta y cumplida, conforme al principio de igualdad ante la ley, *debiendo respetar el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la población.* La ley desarrollará normas que garanticen a los integrantes de los pueblos indígenas la consideración de sus valores culturales, mediante medios de información judicial, incluyendo el peritaje cultural.

El servicio de la administración de justicia es gratuito e ininterrumpido. La ley desarrollará las formas, ámbitos y modalidades que garanticen el acceso de la población guatemalteca a la justicia en su propio idioma.

Son también condiciones esenciales en la administración de justicia, la independencia e imparcialidad del juzgador; la intermediación y concentración procesales, cuyo incumplimiento será sancionado; la prevalencia de la oralidad en los procesos; la publicidad, salvo los casos que conforme a la ley se exceptúen para preservar los intereses de la justicia; y normas procesales claras, sencillas y desprovistas de mayores formalismos. Las sentencias y las resoluciones judiciales que no sean de trámite, deberán ser debidamente razonadas y motivadas.

Las leyes deberán regular el derecho a la asistencia profesional gratuita a quienes carezcan de medios para sufragarla y, en materia penal, la defensa profesional es obligatoria.

Artículo 19.- Se reforma el Artículo 205, el cual queda así:

Artículo 205.- Garantías del Organismo Judicial. Se instituyen como garantías del Organismo Judicial, las siguientes:

- a) La independencia funcional;
- b) La independencia económica;
- c) La carrera judicial; y,
- d) La selección del personal auxiliar.

Artículo 20.- Se reforma el Artículo 206, el cual queda así:

Artículo 206.- Derecho de antejuicio para jueces y magistrados. Los jueces y magistrados gozarán del derecho de antejuicio. Tienen competencia para conocer los antejuicios:

- a) El Congreso de la República, de los promovidos contra el Presidente del Organismo Judicial y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia;
- b) La Corte Suprema de Justicia, de los promovidos contra los magistrados de los Tribunales de Responsabilidad; y,
- c) Los Tribunales de Responsabilidad, de los promovidos contra jueces y magistrados.

Artículo 21.- Se reforma el Artículo 207, el cual queda así:

Artículo 207.- Requisitos para ser magistrado o juez. Los magistrados y jueces deben ser guatemaltecos de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos así como haber cumplido los requisitos establecidos en la Ley de la Carrera Judicial. Para ser juez se requiere ser abogado colegiado activo, salvo las excepciones que la ley establece con respecto a estos requisitos en relación a determinados jueces de jurisdicción privativa y jueces menores.

La función de magistrado o juez es incompatible con cargos directivos en sindicatos, en partidos políticos, y con la cualidad de ministro de cualquier religión, así como con cualquier otro cargo o empleo, salvo el ejercicio de la docencia, siempre que no sea incompatible con sus horarios de trabajo.

Los magistrados y jueces presentarán ante la Corte Suprema de Justicia la protesta de suministrar pronta y cumplida justicia.

Artículo 22.- Se reforma el Artículo 208, el cual queda así:

Artículo 208.- Carrera Judicial. La Ley de la Carrera Judicial garantizará la estabilidad, idoneidad, eficiencia y eficacia de los jueces y magistrados y regulará especialmente lo relativo a:

- a) El sistema de ingreso a la Carrera Judicial y de nombramientos, promociones y ascensos con base en concursos públicos que busquen la excelencia profesional;
- b) Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los integrantes de la carrera judicial, la dignidad de su función y su adecuada remuneración;
- c) Los derechos y deberes de formación y de perfeccionamiento de su función;
- d) Causas para traslados, retiro obligatorio y sistema jubilatorio;
- e) Procedimientos de antejuicio contra jueces y magistrados y medidas disciplinarias incluyendo causales de destitución, con garantías procedimientos y sanciones preestablecidos.

Artículo 23.- Se reforma el Artículo 209, el cual queda así:

Artículo 209.- Del Consejo de Carrera Judicial y Régimen Disciplinario. Los sistemas de nombramientos, promociones y ascensos, de formación profesional y perfeccionamiento de la función; de traslados, retiro obligatorio y jubilaciones, serán dirigidos por un Consejo de la Carrera Judicial integrado por:

- a) El Presidente del Organismo Judicial y a su vez del Consejo de su Administración quien lo preside;
- b) Dos magistrados de la Corte de Apelaciones electos por sus pares en asamblea general;
- c) Dos jueces de instancia electos en asamblea general por sus pares;
- d) Dos representantes del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala electos en asamblea general; y,
- e) Un representante profesional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, electo por su Junta Directiva y uno por las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de las demás universidades del país.

El régimen disciplinario estará a cargo de Tribunales de Responsabilidad encargados de la investigación y aplicación de sanciones disciplinarias a los integrantes de la Carrera Judicial. El número de tribunales se determinan conforme las condiciones que se establezcan en la ley. Dichos tribunales estarán integrados por tres miembros con sus respectivos suplentes, que no ejerzan otra jurisdicción y llenen los requisitos para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia, uno por el Consejo de la Carrera Judicial, y uno por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala electo en asamblea general.

Salvo el Presidente del Consejo de la Carrera Judicial, que fungirá durante el período de su mandato, los restantes durarán cuatro años en sus funciones. Podrán ser designados o reelectos únicamente para un período adicional.

Artículo 24.- Se reforma el Artículo 210, el cual queda así:

Artículo 210.- Del personal auxiliar administrativo. El personal auxiliar y administrativo del Organismo Judicial, será nombrado por el Consejo de Administración. Las relaciones de régimen laboral del Personal Auxiliar, serán reguladas por la Ley de Personal Auxiliar; y las del personal administrativo, por la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial.

Artículo 25.- Se reforma el Artículo 213, el cual queda así:

Artículo 213.- Presupuesto y administración del Organismo Judicial. Se le asigna una cantidad no menor del seis por ciento (6%) de los ingresos ordinarios del Estado, que deberá entregarse a la tesorería de dicho Organismo en cuotas mensuales en forma proporcional a la recaudación por el órgano correspondiente. Son fondos privativos del Organismo Judicial los derivados de la administración de justicia, salvo que la señale otro destino específico. El Organismo Judicial

deberá publicar anualmente su presupuesto programático y deberá informar al Congreso de la República cada cuatro meses acerca de los alcances y de la ejecución analítica del mismo. La formulación, administración y ejecución del presupuesto, así como la inversión de sus fondos privativos, corresponde al Consejo de Administración.

Artículo 26.- Se reforma el Artículo 214, el cual queda así:

Artículo 214.- Elección de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia se integra por quince magistrados. Cada magistrado será electo con el voto de las terceras partes o más del total de diputados que integran el Congreso de la República para un período de siete años, renovándose dos cada año, excepto el séptimo año en que se elegirán tres. La elección se hará en base de una lista de seis nombres propuestos por la Comisión de Postulación, a excepción también del séptimo año en que la nómina debe contener nueve nominados.

La Corte Suprema de Justicia se organiza en las Cámaras que la misma determine y en un Consejo de Administración integrado por tres magistrados, incluyendo al Presidente de la Corte, que lo será también del Consejo de Administración y del Organismo Judicial. A este Consejo le corresponde la administración del Organismo Judicial, para lo cual organizará la estructura necesaria para las funciones de ejecución administrativa, y su Presidente formará parte del órgano encargado de la Carrera Judicial.

Los magistrados de este Consejo no desempeñarán funciones jurisdiccionales, salvo cuando se integre la Corte en pleno y la excepción contemplada para el Presidente, cuando en caso de empate, deba integrarse a la Cámara correspondiente.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegirán entre sus miembros, con el voto favorable de las dos terceras partes, al Presidente de la misma quien durará dos años en sus funciones, pudiendo ser reelecto.

Artículo 27.- Se reforma el Artículo 215, el cual queda así:

Artículo 215.- Comisión de Postulación. La Comisión de Postulación será integrada por los profesionales siguientes:

- a) El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y un representante de los decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas de las demás universidades del país;
- b) Tres representantes del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, electos en asamblea general;
- c) Dos representantes de los magistrados de la Corte de Apelaciones, electos en asamblea general por sus pares;
- d) Dos representantes de los jueces, electos en asamblea general por sus pares; y,
- e) Un representante del Consejo de la Carrera Judicial.

La Comisión de Postulación debe clarificar a los candidatos en concursos públicos de credenciales, exigiendo los requisitos establecidos en esta Constitución, mediante un procedimiento que se deberá regular en la Ley de la Carrera Judicial. Sus decisiones serán adoptadas con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes.

Artículo 28.- Se reforma el Artículo 216, el cual queda así:

Artículo 216.- Requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Para ser electo magistrado de la Corte Suprema de Justicia, se requiere, además de los requisitos señalados en el Artículo 207 de esta Constitución, se requiere ser abogado colegiado activo con un mínimo de quince años de ejercicio profesional o haber desempeñado durante el mismo tiempo el cargo de magistrado o juez.

Artículo 29.- Se reforma el Artículo 217, el cual queda así:

Artículo 217.- Magistrados. Para ser magistrado de la Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría, se requiere, además de los requisitos señalados en el Artículo 207, ser abogado colegiado activo con un mínimo de treinta y cinco años de edad y siete años de ejercicio profesional o haber desempeñado durante el mismo tiempo el cargo de juez.

La ley fijará el número de magistrados, así como la organización y funcionamiento de los tribunales y los procedimientos que deban observarse, según la materia que se trate.

Artículo 30.- Se reforma el Artículo 219, el cual queda así:

Artículo 219.- Tribunales militares. Los tribunales militares, son tribunales integrantes del Organismo Judicial que conocerán de los delitos y faltas de naturaleza estrictamente militar, tipificados en el Código Militar, cometidos por militares en servicio activo. Los delitos y faltas de orden común cometidos por militares serán conocidos y juzgados por jueces de la jurisdicción ordinaria. Ningún civil podrá ser juzgado por tribunales militares.

Artículo 31.- Se reforma el Artículo 222, el cual queda así:

Artículo 222.- Magistrados Suplentes. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán suplidos temporalmente por los tribulados a que se refiere el Artículo 217 de ésta Constitución, conforme lo disponga la Ley del Organismo Judicial, siempre que reúnan los mismos requisitos de aquellos.

Los magistrados de los tribunales a que se refiere el Artículo 217 de esta Constitución tendrán como suplentes a los magistrados que con tal categoría haya electo el Congreso de la República. Los magistrados suplentes serán electos en la misma oportunidad y forma que los titulares y de la misma nómina

Artículo 32.- Se reforma el Artículo 225, el cual queda así:

Artículo 225.- Sistema de Consejos de Desarrollo. el Sistema de Consejos de Desarrollo será el medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, mediante la formulación e implementación de las políticas de desarrollo, los planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Se crea el Consejo Nacional de Desarrollo para la organización y coordinación de la administración pública y será coordinado por el Presidente o el Vicepresidente de la República, e integrado por representantes de los sectores público y privado que la ley establezca.

Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

El Consejo Municipal de Desarrollo estará integrado por los miembros del Consejo Municipal, así como por representantes de los sectores público y privado y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del correspondiente municipio, en la forma que la ley establezca.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo son las entidades representativas de los vecinos y de las diferentes organizaciones existentes de las comunidades urbanas y rurales de cada municipio. Se integran y participan en la planificación para el desarrollo del municipio, en la forma que la ley establezca.

La ley establecerá una adecuada distribución y armonización de competencias de los Consejos, Nacional, Regionales, Departamentales, Municipales y Comunitarios, a fin de que el sistema de consejos contribuya a mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos, con una más justa distribución y una mejor administración de los recursos públicos.

Cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a las poblaciones, éstas serán consultadas a través del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Artículo 33.- Se reforma la denominación del Capítulo V del Título V denominado Estructura y Organización del Estado, el cual queda así:

«CAPÍTULO V. EJÉRCITO DE GUATEMALA Y FUERZAS DE SEGURIDAD CIVIL».

Artículo 34.- Se adiciona a continuación del Capítulo V, Ejército de Guatemala y Fuerzas de Seguridad Civil, la Sección Primera, la cual queda así:

«SECCIÓN PRIMERA. DEL EJÉRCITO DE GUATEMALA».

Artículo 35.- Se reforma el Artículo 244, el cual queda así:

Artículo 244.- Integración, organización y funciones del Ejército. El ejército de Guatemala, es una institución permanentemente al servicio del Estado. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante.

Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado, la integridad del territorio, y la seguridad exterior.

Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar.

Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia y, dentro de la estructura del Organismo Ejecutivo, depende del Ministerio de la Defensa Nacional

Artículo 36.- Se reforma el Artículo 245, el cual queda así:

Artículo 245.- Prohibición de grupos armados ilegales. Es punible la organización y funcionamiento de los grupos armados no regulados por las leyes de la República y sus reglamentos.

Artículo 37.- Se reforma el Artículo 246, el cual queda así:

Artículo 246.- Cargos y atribuciones del Presidente del Ejército. El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del Ministro de la Defensa Nacional, quien podrá ser civil o militar; en caso de ser militar deberá llenar los requisitos establecidos en la Ley Constitutiva del Ejército.

Tiene las atribuciones que le señala la Constitución y la ley y en especial las siguientes:

a) Decretar la movilización y desmovilización;

b) Otorgar los ascensos de la oficialidad del Ejército de Guatemala en tiempo de paz y en estado de guerra, así como conferir condecoraciones y honores militares en los casos y formas establecidas por la Ley Constitutiva del Ejército y demás leyes y reglamentos militares. Puede asimismo, conceder pensiones extraordinarias;

c) Cuando los medios ordinarios para mantener el orden público, la paz y la seguridad interna resultaren insuficientes, el Presidente de la República podrá, excepcionalmente, disponer del Ejército para este fin, emitiendo para el efecto el Acuerdo Gubernativo respectivo, juntamente con los Ministros de Gobernación y de la Defensa Nacional. La actuación del Ejército se desarrollará bajo la autoridad civil, no implicará limitación alguna en los derechos constitucionales, se limitará al tiempo y a las modalidades estrictamente necesarias y cesará tan pronto se haya obtenido su cometido. El Presidente de la República deberá informar en un máximo de veinticuatro horas al Congreso sobre la adopción de la medida y el Congreso deberá conocerla dentro de un plazo máximo de setenta y dos horas de recibido el informe y podrá modificar el tiempo, las modalidades o suprimir la misma. En todo caso, dentro de los quince días siguientes a su terminación, el Presidente presentará al Congreso un informe circunstanciado sobre la actuación del Ejército.

Artículo 38.- Se reforma el Artículo 248, el cual queda así:

Artículo 248.- Participación del Ejército en situaciones de emergencia o estados de excepción. en situaciones de emergencia, podrá ser requerido de conformidad con lo regulado en el Artículo 246, inciso c) de esta Constitución. La actuación del Ejército en caso de estados de excepción estará regulada en la Ley de Orden Público.

Artículo 39.- Se reforma el Artículo 249, el cual queda así:

Artículo 249.- Régimen legal del Ejército. La Ley Constitutiva del Ejército regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera militar, así como el otorgamiento de despachos o grados, ascensos, promociones, traslados, sanciones disciplinarias y demás cuestiones inherentes a su organización y funcionamiento.

Los integrantes del Ejército de Guatemala, al estar en servicio activo, no podrán: ejercer cargo público alguno, salvo en el Ministerio de la Defensa Nacional; ejercer el derecho de petición en materia política; tampoco pueden ejercer el derecho de petición en forma colectiva; optar a cargos de elección popular.

Podrá otorgarse el derecho de sufragio a los integrantes del Ejército Nacional, si así lo deciden dos legislaturas consecutivas con el voto favorable de más de las dos terceras partes del número de diputados que integran el Congreso de la República

Artículo 40.- Se adiciona a continuación del Artículo 249, Régimen legal del Ejército, la sección segunda, la cual queda así:

«*SECCIÓN SEGUNDA. FUERZAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO*».

Artículo 41.- Se reforma el Artículo 250, el cual queda así:

Artículo 250.- Fuerza de Seguridad Civil. La Policía Nacional Civil es el único cuerpo policial armado con competencia nacional, que funciona como una institución profesional y jerarquizada para proteger el ejercicio de los derechos y libertades de las personas; prevenir, investigar y combatir los delitos y otros hechos ilícitos; mantener el orden público y la seguridad interna. Conduce sus acciones con estricto respeto a los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles del Ministerio que tenga a su cargo la seguridad pública.

En materia de investigación penal, actúa bajo la dirección del Ministerio Público.

La Ley de la Policía Nacional Civil regulará los requisitos y la forma de ingreso para la carrera policial, así como el otorgamiento de despachos o grados, ascensos, promociones, traslados, sanciones disciplinarias y demás cuestiones inherentes a su organización y funcionamiento

Artículo 42.- Se reforma el Artículo 251, el cual queda así:

Artículo 251.- Ministerio Público. El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyo fin principal es velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funciones se regirán por su Ley Orgánica.

El Jefe del Ministerio Público será el Fiscal General de la República y le corresponderá el ejercicio de la acción pública penal. Deberá ser abogado colegiado activo y tener las mismas calidades que se exige para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y será nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, los Decanos de las Facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del país, el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio.

Para la elección de candidatos se requiere del voto favorable de las dos terceras partes o más de los miembros de la Comisión.

En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.

El fiscal General de la República durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Presidente de la República podrá removerlo por causa justificada, debidamente establecida.

El Congreso de la República podrá removerlo con el voto favorable de las dos terceras partes o más del número total de diputados que lo integran.

Artículo 43.- Se adiciona el Artículo 13 a las Disposiciones Transitorias y Finales, Capítulo Único, Título VIII, el cual queda así:

Artículo 13.- Asignación para alfabetización. Se asigne a la alfabetización el uno por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para erradicar el analfabetismo de la población económica activa, durante los tres primeros gobiernos originados de esta constitución, asignación que se deducirá, en esos períodos, del porcentaje establecido en el Artículo 91 de esta Constitución.

Se prorroga por dos períodos constitucionales a partir del gobierno que se instale en el año dos mil, la asignación a la alfabetización establecida en el párrafo anterior observando para el efecto todo lo contenido en el mismo.

Artículo 44.- Se adiciona el Artículo 28 a las Disposiciones Transitorias y Finales, Capítulo Único, Título VIII, el cual queda así:

Artículo 28.- En tanto la Ley Electoral no modifique los distritos electorales, cada uno de los departamentos de la República constituye un distrito, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala. Mientras no se modifiquen los distritos electorales, cada distrito elegirá un diputado por cada cien mil habitantes, debiendo tener cada uno un mínimo de dos diputados.

Para modificar los distritos la ley considerará, entre otros, criterios poblacionales, geográficos y lingüísticos, respetando la división administrativa del país.

Para la elección general de mil novecientos noventa y nueve, salvo que se efectúe un nuevo censo y se oficialice el mismo, cada distrito electoral elegirá un diputado por cada cien mil habitantes. Cada distrito electoral tendrá como mínimo dos diputados. En todo caso, ningún distrito tendrá un número menor de diputados que el obtenido en las elecciones de mil novecientos noventa y cinco.

Artículo 45.- Se adiciona el Artículo 29 a las Disposiciones Transitorias y Finales, Capítulo Único, Título VIII, el cual queda así:

Artículo 29.- Los jueces y magistrados de la Corte de Apelaciones y los de igual categoría continuarán en el ejercicio de sus cargos hasta la terminación del mandato para el que fueron electos o nombrados. En el caso de que esta circunstancia se produjera antes del transcurso de tres años a partir de la vigencia de éste Artículo, el mandato quedará prorrogado hasta que se cumpla este período. Durante los mencionados tres años el Consejo Judicial convocará a pruebas y cursos específicos, dirigidos a confirmarlos o separarlos de los cargos según sea el caso.

En forma progresiva y dentro de un plazo de diez años, todos los jueces de paz del país deberán cumplir con el requisito de ser abogados y notarios colegiados activos.

Artículo 46.- Se adiciona el Artículo 30 a las Disposiciones Transitorias y Finales, Capítulo Único, Título VIII, el cual queda así:

Artículo 30.- El Congreso de la República deberá integrar una Comisión Específica de Oficialización de Idiomas tan pronto reciba las recomendaciones de la Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas de Guatemala, en coordinación con la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, a efecto de que el proceso de oficialización se cumpla.

Artículo 47.- Se adiciona el Artículo 30 a las Disposiciones Transitorias y Finales, Capítulo Único, Título VIII, el cual queda así:

Artículo 31.- Transformación del sistema de administración de justicia. Para que la normativa procesal responda a los criterios de oralidad y concentración a que se refiere el Artículo 204 de esta Constitución y a la existencia de normas procesales claras, sencillas y desprovistas de mayores formalismos, se hará en forma progresiva y dentro de un plazo de diez años.

Artículo 48.- Se adiciona el Artículo 32 a las Disposiciones Transitorias y Finales, Capítulo Único, Título VIII, el cual queda así:

Artículo 32.- La ley específica que contempla el segundo párrafo del Artículo 70 de esta Constitución deberá aprobarse por el Congreso de la República, tomando en cuenta el informe que sobre el particular emita la Comisión Paritaria de Reformas y Participación a todos los niveles.

Artículo 49.- Se adiciona el Artículo 32 a las Disposiciones Transitorias y Finales, Capítulo Único, Título VIII, el cual queda así:

Artículo 33.- La organización de los servicios de seguridad del Presidente y Vicepresidente de la República y sus respectivas familias bajo los requerimientos del Artículo 182 de esta Constitución, se hará el catorce de enero del año dos mil.

Artículo 50.- Se adiciona el Artículo 32 a las Disposiciones Transitorias y Finales, Capítulo Único, Título VIII, el cual queda así:

Artículo 34.- Para la elección de los magistrados que sustituirán a la Corte Suprema de Justicia cuyo período vence en el año mil novecientos noventa y nueve, el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes o más del total de diputados que lo integran, elegirá quince magistrados de una lista de cuarenta y cinco nombres propuesta por la Comisión de Postulación establecerá candidatos en concursos públicos de credenciales, si dicho procedimiento no se hubiere establecido en la Ley de la Carrera Judicial. Para la renovación anual parcial de los magistrados electos para el primer período de siete años y dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 214 de esta Constitución, la Corte Suprema de Justicia electa, al momento de tomar posesión de sus cargos, mediante sorteo interno, determinará quienes de ellos serán los sustituidos al segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo años.

Dado en el palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala, a los dieciséis días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

2.- ACUERDOS SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍEGNAS. México, D.F. a 31 de marzo de 1995

Considerando

Que el tema de identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala,

Que los pueblos indígenas incluyen el pueblo maya, el pueblo garífuna y el pueblo xinca, y que el pueblo maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común,

Que a raíz de su historia, conquista, colonización, desplazamientos y migraciones, la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe,

Que las partes reconocen y respetan la identidad y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos maya, garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación y la indivisibilidad del territorio del Estado guatemalteco, como componentes de dicha unidad,

Que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social,

Que esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala,

Que en tanto no se resuelva este problema de la sociedad guatemalteca, sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse en toda su magnitud, y ocupar en el concierto mundial el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos,

Que en Guatemala será posible desarraigar la opresión y la discriminación sólo si se reconocen en todos sus aspectos la identidad y los derechos de los pueblos que la han habitado y la habitan, componentes todos de su realidad actual y protagonistas de su desarrollo, en todo sentido,

Que todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos, y que el presente acuerdo busca crear, ampliar y fortalecer las estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas, en el pleno respeto de su identidad y del ejercicio de sus derechos,

Que la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, y las agencias y programas de su sistema, la Organización de los Estados Americanos y otros organismos e instrumentos internacionales, ha reconocido las aspiraciones de los pueblos indígenas para lograr el control de sus propias instituciones y formas de vida como pueblos,

El Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (en adelante "las partes") acuerdan lo siguiente:

I. IDENTIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1. El reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos.

2. La identidad de los pueblos es un conjunto de elementos que los definen y, a su vez, los hacen reconocerse como tal. Tratándose de la identidad maya, que ha demostrado una capacidad de resistencia secular a la asimilación, son elementos fundamentales:

- a) La descendencia directa de los antiguos mayas;
- b) Idiomas que provienen de una raíz maya común;

c) Una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura. Esta cosmovisión se ha transmitido de generación en generación a través de la producción material y escrita por medio de la tradición oral, en la que la mujer ha jugado un papel determinante;

d) Una cultura común basada en los principios y estructuras del pensamiento maya, una filosofía, un legado de conocimientos científicos y tecnológicos, una concepción artística y estética propia, una memoria histórica colectiva propia, una organización comunitaria fundamentada en la solidaridad y el respeto a sus semejantes, y una concepción de la autoridad basada en valores éticos y morales; y

e) La autoidentificación.

3. La pluralidad de las expresiones socioculturales del pueblo maya, que incluyen los Achi, Akateco, Awakateco, Chorti, Chuj, Itza, Ixil, Jakalteco, Kanjobal, Kaqchikel, Kiche, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi, Q'eqchi, Sakapulteko, Sikapakense, Tectiteco, Tz'utujil y Uspanteco, no han alterado la cohesión de su identidad.

4. Se reconoce la identidad del pueblo maya así como las identidades de los pueblos garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca, y el Gobierno se compromete en promover ante el Congreso de la República una reforma de la Constitución Política de la República en este sentido.

II. LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

A. Lucha contra la discriminación legal y de hecho

1. Para superar la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas, se requiere el concurso de todos los ciudadanos en la transformación de mentalidades, actitudes y comportamientos. Dicha transformación comienza por un reconocimiento claro por todos los guatemaltecos de la realidad de la discriminación racial, así como de la imperiosa necesidad de superarla para lograr una verdadera convivencia pacífica.

2. Por su parte, con miras a erradicar la discriminación en contra de los pueblos indígenas, el Gobierno tomará las siguientes medidas:

a) Promover ante el Congreso de la República la tipificación de la discriminación étnica como delito;

b) Promover la revisión ante el Congreso de la República de la legislación vigente para derogar toda ley y disposición que pueda tener implicación discriminatoria hacia los pueblos indígenas;

c) Divulgar ampliamente los derechos de los pueblos indígenas por la vía de la educación, de los medios de comunicación y otras instancias; y

d) Promover la defensa eficaz de dichos derechos. Con este fin, promover la creación de defensorías indígenas y la instalación de bufetes populares de asistencia jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos en las municipalidades donde predominan las comunidades indígenas. Asimismo, se insta a la Procuraduría de los Derechos Humanos y a las demás organizaciones de defensa de los derechos humanos a que presten una atención especial a la defensa de los derechos de los pueblos maya, garífuna y xinca.

B. Derechos de la mujer indígena

1. Se reconoce la particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena frente a la doble discriminación como mujer y como indígena, con el agravante de una situación social de particular pobreza y explotación. El Gobierno se compromete a tomar las siguientes medidas:

a) Promover una legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considere como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales el que haya sido cometido contra una mujer indígena;

b) Crear una Defensoría de la Mujer Indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social; y

- c) Promover la divulgación y fiel cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
2. Se insta a los medios de comunicación y organizaciones de promoción de los derechos humanos a cooperar en el logro de los objetivos del presente literal.

C. Instrumentos internacionales

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

1. El Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República un proyecto de ley que incorpore las disposiciones de la Convención al Código Penal.
2. Siendo Guatemala parte de la Convención, se compromete a agotar los trámites tendentes al reconocimiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial tal como lo establece el artículo 14 de dicha Convención.

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo)

3. El Gobierno ha sometido al Congreso de la República, para su aprobación, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y, por lo tanto, impulsará su aprobación por el mismo. Las partes instan a los partidos políticos a que agilicen la aprobación del Convenio.

Proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas

4. El Gobierno promoverá la aprobación del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en las instancias apropiadas de la Organización de las Naciones Unidas, en consulta con los pueblos indígenas de Guatemala.

III. DERECHOS CULTURALES

1. La cultura maya constituye el sustento original de la cultura guatemalteca y, junto con las demás culturas indígenas, constituye un factor activo y dinámico en el desarrollo y progreso de la sociedad guatemalteca.
2. Por lo tanto, es inconcebible el desarrollo de la cultura nacional sin el reconocimiento y fomento de la cultura de los pueblos indígenas. En este sentido, a diferencia del pasado, la política educativa y cultural debe orientarse con un enfoque basado en el reconocimiento, respeto y fomento de los valores culturales indígenas. Con base a este reconocimiento de las diferencias culturales, se debe promover los aportes e intercambios que propicien un enriquecimiento de la sociedad guatemalteca.
3. Los pueblos maya, garífuna y xinca son los autores de su desarrollo cultural. El papel del Estado es de apoyar dicho desarrollo, eliminando los obstáculos al ejercicio de este derecho, tomando las medidas legislativas y administrativas necesarias para fortalecer el desarrollo cultural indígena en todos los ámbitos correspondientes al Estado y asegurando la participación de los indígenas en las decisiones relativas a la planificación y ejecución de programas y proyectos culturales mediante sus organismos e instituciones propias.

A. Idioma

1. El idioma es uno de los pilares sobre los cuales se sostiene la cultura, siendo en particular el vehículo de la adquisición y transmisión de la cosmovisión indígena, de sus conocimientos y valores culturales. En este sentido, todos los idiomas que se hablan en Guatemala merecen igual respeto. En este contexto, se deberá adoptar disposiciones para recuperar y proteger los idiomas indígenas, y promover el desarrollo y la práctica de los mismos.

2. Para este fin, el Gobierno tomará las siguientes medidas:

- a) Promover una reforma de la Constitución Política de la República que liste el conjunto de los idiomas existentes en Guatemala que el Estado está constitucionalmente comprometido en reconocer, respetar y promover;
- b) Promover el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo, a fin de permitir que los niños puedan leer y escribir en su propio idioma o en el idioma que más comúnmente se hable en la comunidad a la que pertenezcan, promoviendo en particular la educación bilingüe e

intercultural e instancias tales como las Escuelas Mayas y otras experiencias educativas indígenas;

c) Promover la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas en la prestación de los servicios sociales del Estado a nivel comunitario;

d) Informar a las comunidades indígenas en sus idiomas, de manera acorde a las tradiciones de los pueblos indígenas y por medios adecuados, sobre sus derechos, obligaciones y oportunidades en los distintos ámbitos de la vida nacional. Se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación masiva en los idiomas de dichos pueblos;

e) Promover los programas de capacitación de jueces bilingües e intérpretes judiciales de y para idiomas indígenas;

f) Propiciar la valorización positiva de los idiomas indígenas, y abrirles nuevos espacios en los medios sociales de comunicación y transmisión cultural, fortaleciendo organizaciones tales como la Academia de Lenguas Mayas y otras instancias semejantes; y

g) Promover la oficialización de idiomas indígenas. Para ello, se creará una comisión de oficialización con la participación de representantes de las comunidades lingüísticas y la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala que estudiará modalidades de oficialización, teniendo en cuenta criterios lingüísticos y territoriales. El Gobierno promoverá ante el Congreso de la República una reforma del artículo 143 de la Constitución Política de la República de acuerdo con los resultados de la Comisión de Oficialización.

B. Nombres, apellidos y toponimias

El Gobierno reafirma el pleno derecho al registro de nombres, apellidos y toponimias indígenas. Se reafirma asimismo el derecho de las comunidades de cambiar los nombres de lugares donde residen, cuando así lo decida la mayoría de sus miembros. El Gobierno tomará las medidas previstas en el capítulo II, literal A, del presente acuerdo para luchar contra toda discriminación de hecho en el ejercicio de este derecho.

C. Espiritualidad

1. Se reconoce la importancia y la especificidad de la espiritualidad maya como componente esencial de su cosmovisión y de la transmisión de sus valores, así como la de los demás pueblos indígenas.

2. El Gobierno se compromete a hacer respetar el ejercicio de esta espiritualidad en todas sus manifestaciones, en particular el derecho a practicarla, tanto en público como en privado por medio de la enseñanza, el culto y la observancia. Se reconoce asimismo la importancia del respeto debido a los guías espirituales indígenas así como a las ceremonias y los lugares sagrados.

3. El Gobierno promoverá ante el Congreso de la República una reforma al artículo 66 de la Constitución Política de la República a fin de estipular que el Estado reconoce, respeta y protege las distintas formas de espiritualidad practicadas por los pueblos maya, garífuna y xinca.

D. Templos, centros ceremoniales y lugares sagrados

1. Se reconoce el valor histórico y la proyección actual de los templos y centros ceremoniales como parte de la herencia cultural, histórica y espiritual maya y de los demás pueblos indígenas. Templos y centros ceremoniales situados en zonas protegidas por el Estado como arqueológicas

2. De conformidad con la Constitución Política de la República, forman parte del patrimonio cultural nacional los templos y centros ceremoniales de valor arqueológico. Como tales, son bienes del Estado y deben ser protegidos. En este contexto, deberá asegurarse que no se vulnere ese precepto en el caso de templos y centros ceremoniales de valor arqueológico que se encuentren o se descubran en propiedad privada.

3. Se reconoce el derecho de los pueblos maya, garífuna y xinca de participar en la conservación y administración de estos lugares. Para garantizar este derecho, el Gobierno se compromete a

impulsar, con la participación de los pueblos indígenas, las medidas legales que aseguren una redefinición de las entidades del Estado encargadas de esta función que haga efectivo este derecho.

4. Se modificará la reglamentación para la protección de los centros ceremoniales en zonas arqueológicas a efecto que dicha reglamentación posibilite la práctica de la espiritualidad y no pueda constituirse en un impedimento para el ejercicio de la misma. El Gobierno promoverá, conjuntamente con las organizaciones espirituales indígenas, un reglamento del acceso a dichos centros ceremoniales que garantice la libre práctica de la espiritualidad indígena dentro de las condiciones de respeto requeridas por los guías espirituales.

Lugares sagrados

5. Se reconoce la existencia de otros lugares sagrados donde se ejerce tradicionalmente la espiritualidad indígena, y en particular maya, que deben ser preservados. Para ello, se creará una comisión integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas, y de guías espirituales indígenas para definir estos lugares así como el régimen de su preservación.

E. Uso del traje

1. Debe ser respetado y garantizado el derecho constitucional al uso del traje indígena en todos los ámbitos de la vida nacional. El Gobierno tomará las medidas previstas en el capítulo II, literal A, del presente acuerdo para luchar contra toda discriminación de hecho en el uso del traje indígena.

2. Asimismo, en el marco de una campaña de concientización a la población sobre las culturas maya, garífuna y xinca en sus distintas manifestaciones, se informará sobre el valor espiritual y cultural de los trajes indígenas y su debido respeto.

F. Ciencia y tecnología

1. Se reconoce la existencia y el valor de los conocimientos científicos y tecnológicos mayas, así como también los conocimientos de los demás pueblos indígenas. Este legado debe ser recuperado, desarrollado y divulgado.

2. El Gobierno se compromete a promover su estudio y difusión, y a facilitar la puesta en práctica de estos conocimientos. También se insta a las universidades, centros académicos, medios de comunicación, organismos no gubernamentales y de la cooperación internacional a reconocer y divulgar los aportes científicos y técnicos de los pueblos indígenas.

3. Por otra parte, el Gobierno posibilitará el acceso a los conocimientos contemporáneos a los pueblos indígenas e impulsará los intercambios científicos y técnicos.

G. Reforma educativa

1. El sistema educativo es uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales. Debe responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, reconociendo y fortaleciendo la identidad cultural indígena, los valores y sistemas educativos mayas y de los demás pueblos indígenas, el acceso a la educación formal y no formal, e incluyendo dentro de las currícula nacionales las concepciones educativas indígenas.

2. Para ello, el Gobierno se compromete a impulsar una reforma del sistema educativo con las siguientes características:

a) Ser descentralizado y regionalizado a fin de que se adapte a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales;

b) Otorgar a las comunidades y a las familias, como fuente de educación, un papel protagónico en la definición de las currícula y del calendario escolar y la capacidad de proponer el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas y culturales;

- c) Integrar las concepciones educativas maya y de los demás pueblos indígenas, en sus componentes filosóficos, científicos, artísticos, pedagógicos, históricos, lingüísticos y político-sociales, como una vertiente de la reforma educativa integral;
- d) Ampliar e impulsar la educación bilingüe intercultural y valorizar el estudio y conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación;
- e) Promover el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de vida de las comunidades, a través del desarrollo de los valores, contenidos y métodos de la cultura de la comunidad, la innovación tecnológica y el principio ético de conservación del medio ambiente;
- f) Incluir en los planes educativos contenidos que fortalezcan la unidad nacional en el respeto de la diversidad cultural;
- g) Contratar y capacitar a maestros bilingües y a funcionarios técnicos administrativos indígenas para desarrollar la educación en sus comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con los representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo;
- h) Perseguir el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación que corresponde a toda la población, especialmente en las comunidades indígenas donde se muestran los más bajos niveles de atención educativa, generalizando su cobertura y promoviendo modalidades que faciliten el logro de estos objetivos; e
- i) Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la reforma educativa.

3. En el contexto de la reforma educativa, se tendrá plenamente en cuenta las distintas experiencias educativas mayas, se seguirá impulsando las Escuelas Mayas y se consolidará el Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural para los pueblos indígenas y la Franja de Lengua y Cultura Maya para toda la población escolar guatemalteca. Asimismo se promoverá la creación de una Universidad Maya o entidades de estudio superior indígena y el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación Maya.

4. Para facilitar el acceso de los indígenas a la educación formal y no formal, se fortalecerá el sistema de becas y bolsas de estudio. Asimismo se corregirá aquel material didáctico que exprese estereotipos culturales y de género.

5. Para realizar el diseño de dicha reforma, se constituirá una comisión paritaria integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.

H. Medios de comunicación masiva

1. Al igual que el sistema educativo, los medios de comunicación tienen un papel primordial en la defensa, desarrollo y transmisión de los valores y conocimientos culturales. Corresponde al Gobierno, pero también a todos los que trabajan e intervienen en el sector de la comunicación, promover el respeto y difusión de las culturas indígenas, la erradicación de cualquier forma de discriminación, y contribuir a la apropiación por todos los guatemaltecos de su patrimonio pluricultural.

2. Por su parte, a fin de favorecer el más amplio acceso a los medios de comunicación por parte de las comunidades e instituciones mayas y de los demás pueblos indígenas, y la más amplia difusión en idiomas indígenas del patrimonio cultural indígena, en particular maya, así como del patrimonio cultural universal, el Gobierno tomará en particular las siguientes medidas:

- a) Abrir espacios en los medios de comunicación oficiales para la divulgación de las expresiones culturales indígenas y propiciar similar apertura en los medios privados;
- b) Promover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias en la actual ley de radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso de los medios de comunicación. Promover asimismo la derogación de toda disposición del ordenamiento jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad; y

c) Reglamentar y apoyar un sistema de programas informativos, científicos artísticos y educativos de las culturas indígenas en sus idiomas, por medio de la radio, la televisión y los medios escritos nacionales.

IV. DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS, SOCIALES Y ECONÓMICOS

A. Marco constitucional

El Gobierno de la República se compromete a promover una reforma de la Constitución Política de la República que defina y caracterice a la Nación guatemalteca como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

B. Comunidades y autoridades indígenas locales

1. Se reconoce la proyección que ha tenido y sigue teniendo la comunidad maya y las demás comunidades indígenas en lo político, económico, social, cultural y espiritual. Su cohesión y dinamismo han permitido que los pueblos maya, garífuna y xinca conserven y desarrollen su cultura y forma de vida no obstante la discriminación de la cual han sido víctimas.

2. Teniendo en cuenta el compromiso constitucional del Estado de reconocer, respetar y promover estas formas de organización propias de las comunidades indígenas, se reconoce el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos.

3. Reconociendo el papel que corresponde a las comunidades, en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, y en particular con relación a la educación, la salud, la cultura y la infraestructura, el Gobierno se compromete a afirmar la capacidad de dichas comunidades en esta materia.

4. Para ello, y para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, el Gobierno promoverá una reforma al Código Municipal.

5. Dicha reforma se promoverá de acuerdo con las conclusiones que la comisión de reforma y participación, establecida en el presente capítulo, literal D, párrafo 4, adoptará sobre los siguientes puntos, en el contexto de la autonomía municipal y de las normas legales reconociendo a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias, mencionadas en el presente capítulo, literal E, párrafo 3:

- a) Definición del estatus y capacidades jurídicas de las comunidades indígenas y de sus autoridades constituidas de acuerdo a las normas tradicionales;
- b) Definición de formas para el respeto del derecho consuetudinario y todo lo relacionado con el hábitat en el ejercicio de las funciones municipales, teniendo en cuenta, cuando sea el caso, la situación de diversidad lingüística, étnica y cultural de los municipios;
- c) Definición de formas para promover la equitativa distribución del gasto público, incluyendo el porcentaje del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado trasladado anualmente a las municipalidades, entre las comunidades indígenas y no indígenas, integrantes del municipio, fortaleciendo la capacidad de dichas comunidades de manejar recursos y ser los agentes de su propio desarrollo; y
- d) Definición de formas para la asociación de comunidades en la defensa de sus derechos e intereses y la celebración de acuerdos para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo comunal y regional.

C. Regionalización

Tomando en cuenta que procede una regionalización administrativa basada en una profunda descentralización y desconcentración, cuya configuración refleje criterios económicos, sociales, culturales, lingüísticos, y ambientales, el Gobierno se compromete a regionalizar la

administración de los servicios educativos, de salud y de cultura de los pueblos indígenas de conformidad con criterios lingüísticos; asimismo se compromete a facilitar la participación efectiva de los representantes de las comunidades en la gestión educativa y cultural a nivel local a fin de garantizar su eficiencia y pertinencia.

D. Participación a todos los niveles

1. Se reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoseles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos.

2. En este contexto, se reitera que los pueblos maya, garífuna y xinca tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos políticos, reconociendo y reiterando asimismo que el libre ejercicio de estos derechos les da validez a sus instituciones y fortalece la unidad de la nación.

3. En consecuencia, es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional.

4. El Gobierno se compromete a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen tal participación. Asimismo se compromete a elaborar dichas reformas con la participación de representantes de las organizaciones indígenas, mediante la creación de una comisión paritaria de reforma y participación, integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.

5. Sin limitar el mandato, la comisión podrá considerar reformas o medidas en los siguientes ámbitos:

a) Mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar los pueblos maya, garífuna y xinca;

b) Formas institucionales de participación individual y colectiva en el proceso de toma de decisión tales como órganos asesores, consultivos y otros que aseguren la interlocución permanente entre los órganos del Estado y los pueblos indígenas;

c) Instituciones de representación indígenas que velen por los intereses de los pueblos indígenas a nivel regional y/o nacional, con estatutos que aseguren su representatividad y atribuciones que garanticen la debida defensa y promoción de dichos intereses, incluyendo su potestad propositiva ante los organismos ejecutivo y legislativo; y

d) Garantizar el libre acceso de los indígenas en las distintas ramas de la función pública, promoviendo su nombramiento en puestos dentro de las administraciones locales, regionales y nacionales, cuyo trabajo concierne más directamente a sus intereses o cuya actividad se circunscribe a áreas predominantemente indígenas.

E. Derecho consuetudinario

1. La normatividad tradicional de los pueblos indígenas ha sido y sigue siendo un elemento esencial para la regulación social de la vida de las comunidades y, por consiguiente, para el mantenimiento de su cohesión.

2. El Gobierno reconoce que tanto el desconocimiento por parte de la legislación nacional de las normas consuetudinarias que regulan la vida comunitaria indígena como la falta de acceso que los indígenas tienen a los recursos del sistema jurídico nacional han dado lugar a negación de derechos, discriminación y marginación.

3. Para fortalecer la seguridad jurídica de las comunidades indígenas, el Gobierno se compromete a promover ante el organismo legislativo, con la participación de las organizaciones indígenas, el desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias,

siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

4. En aquellos casos donde se requiera la intervención de los tribunales, y en particular en materia penal, las autoridades correspondientes deberán tener plenamente en cuenta las normas tradicionales que rigen en las comunidades. Para ello, el Gobierno se compromete a tomar las siguientes medidas:

a) Proponer, con la participación de representantes de las organizaciones indígenas, disposiciones legales para incluir el peritaje cultural y desarrollar mecanismos que otorguen atribuciones a las autoridades comunitarias para que señalen las costumbres que constituyen su normatividad interna; y

b) Impulsar, en coordinación con las universidades de Guatemala, las asociaciones profesionales y las organizaciones indígenas, un programa permanente para jueces y agentes del Ministerio Público sobre la cultura y rasgos de identidad de los pueblos indígenas, en especial en el reconocimiento de sus normas y mecanismos que regulan su vida comunitaria.

5. Para asegurar el acceso de los indígenas a los recursos del sistema jurídico nacional, el Gobierno se compromete a impulsar servicios de asesoría jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos y reitera su obligación de poner gratuitamente a disposición de las comunidades indígenas intérpretes judiciales, asegurando que se aplique rigurosamente el principio que nadie puede ser juzgado sin haber contado con el auxilio de interpretación en su idioma.

6. El Gobierno propiciará, en cooperación con las organizaciones indígenas, las universidades del país y las asociaciones profesionales correspondientes, el estudio sistemático y detenido de los valores y procedimientos de la normatividad tradicional.

F. Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas

1. Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de estos derechos.

2. La desprotección de los derechos relativos a la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas es parte de una problemática muy amplia que se debe entre otras razones a que los campesinos indígenas y no indígenas difícilmente han podido legalizar sus derechos mediante titulación y registro. Cuando excepcionalmente han podido legalizar sus derechos, no han tenido acceso a los mecanismos legales para defenderlos. Al no ser exclusiva de la población indígena, aunque ésta ha sido especialmente afectada, esta problemática deberá abordarse al tratarse el tema "Aspectos socioeconómicos y situación agraria", como parte de las consideraciones sobre reformas en la estructura de la tenencia de la tierra.

3. Sin embargo, la situación de particular desprotección y despojo de las tierras comunales o colectivas indígenas merece una atención especial en el marco del presente acuerdo. La Constitución de la República establece la obligación del Estado de dar protección especial a las tierras de cooperativas, comunales o colectivas; reconoce el derecho de las comunidades indígenas y otras a mantener el sistema de administración de las tierras que tengan y que históricamente les pertenecen; y contempla la obligación del Estado de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

4. Reconociendo la importancia especial que para las comunidades indígenas tiene su relación con la tierra, y para fortalecer el ejercicio de sus derechos colectivos sobre la tierra y sus recursos naturales, el Gobierno se compromete a adoptar directamente, cuando es de su competencia, y a promover cuando es de la competencia del organismo legislativo o de las autoridades municipales, las medidas abajo mencionadas, entre otras, que se aplicarán en consulta y coordinación con las comunidades indígenas concernidas.

Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas

5. El Gobierno adoptará o promoverá medidas para regularizar la situación jurídica de la posesión comunal de tierras por las comunidades que carecen de títulos de propiedad, incluyendo la titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal. Para ello, en cada municipio se realizará un inventario de la situación de tenencia de la tierra.

Tenencia de la tierra y uso y administración de los recursos naturales

6. El Gobierno adoptará y promoverá las medidas siguientes:

- a) Reconocer y garantizar el derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (servidumbres, tales como paso, tala, acceso a manantiales, etc., y aprovechamiento de recursos naturales), así como para sus actividades espirituales;
- b) Reconocer y garantizar el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras;
- c) Obtener la opinión favorable de las comunidades indígenas previa la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales que pueda afectar la subsistencia y el modo de vida de las comunidades. Las comunidades afectadas deberán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; y
- d) Adoptar, en cooperación con las comunidades, las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente.

Restitución de tierras comunales y compensación de derechos

7. Reconociendo la situación de particular vulnerabilidad de las comunidades indígenas, que han sido históricamente las víctimas de despojo de tierras, el Gobierno se compromete a instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras. En particular, el Gobierno adoptará o promoverá las siguientes medidas:

- a) Suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las cuales hay reclamos de derechos por las comunidades indígenas;
- b) Suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a las comunidades indígenas; y
- c) Sin embargo, cuando los plazos de prescripción hayan vencido anteriormente, establecer procedimientos para compensar a las comunidades despojadas con tierras que se adquieran para el efecto.

Adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas

8. El Gobierno tomará las medidas necesarias, sin afectar la pequeña propiedad campesina, para hacer efectivo el mandato constitucional de proveer de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

Protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas

9. Para facilitar la defensa de los derechos arriba mencionados y proteger las comunidades eficazmente, el Gobierno se compromete a adoptar o promover las siguientes medidas:

- a) El desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias;
- b) Promover el aumento del número de juzgados para atender los asuntos de tierras y agilizar procedimientos para la resolución de dichos asuntos;

- c) Instar a las facultades de ciencias jurídicas y sociales al fortalecimiento del componente de derecho agrario en las currícula de estudio, incluyendo el conocimiento de las normas consuetudinarias en la materia;
- d) Crear servicios competentes de asesoría jurídica para los reclamos de tierras;
- e) Proveer gratuitamente el servicio de intérpretes a las comunidades indígenas en asuntos legales;
- f) Promover la más amplia divulgación dentro de las comunidades indígenas de los derechos agrarios y los recursos legales disponibles; y
- g) Eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en los proyectos de desarrollo.

10. El Gobierno se compromete a dar a la ejecución de los compromisos contenidos en este literal F la prioridad que amerita la situación de inseguridad y urgencia que caracteriza la problemática de la tierra de las comunidades indígenas. Para ello, el Gobierno establecerá, en consulta con los pueblos indígenas, una comisión paritaria sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, para estudiar, diseñar y proponer los procedimientos y arreglos institucionales más adecuados. Dicha comisión será integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas.

V. COMISIONES PARITARIAS

Con respecto a la composición y el funcionamiento de la comisión de reforma educativa mencionada en el capítulo III, literal G, párrafo 5, la comisión de reforma y participación mencionada en el capítulo IV, literal D, párrafo 4, y la comisión sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, mencionada en el capítulo IV, literal F, párrafo 10, las partes acuerdan lo siguiente:

- a) Las comisiones estarán integradas por igual número de representantes del Gobierno y de representantes de las organizaciones indígenas;
- b) El número de miembros de las comisiones se fijará en consultas entre el Gobierno y los sectores mayas miembros de la Asamblea de la Sociedad Civil;
- c) Los sectores mayas miembros de la Asamblea de la Sociedad Civil convocarán a las organizaciones mayas, garífunas y xincas interesadas a participar en dichas comisiones para que designen los representantes indígenas en las comisiones;
- d) Las comisiones adoptarán sus conclusiones por consenso;
- e) Las comisiones determinarán su funcionamiento con base en los mandatos definidos en el presente acuerdo; y
- f) Las comisiones podrán solicitar la asesoría y cooperación de organismos nacionales e internacionales pertinentes para el cumplimiento de sus mandatos.

VI. RECURSOS

Teniendo en cuenta la importancia de las medidas contenidas en el presente acuerdo, el Gobierno se compromete a hacer todos los esfuerzos necesarios para movilizar los recursos indispensables para la ejecución de sus compromisos en dicho acuerdo. Además del Gobierno, amplios sectores de la comunidad nacional pueden tener un papel activo en promover el respeto de la identidad de los pueblos indígenas y el pleno ejercicio de sus derechos. Se insta a dichos sectores a que contribuyan con los recursos a su alcance al cumplimiento del presente acuerdo en los ámbitos que les corresponden. La cooperación internacional es indispensable para complementar los esfuerzos nacionales con recursos técnicos y financieros, en particular en el marco del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994-2004).

VII. DISPOSICIONES FINALES

1. De conformidad con el Acuerdo Marco, se solicita al Secretario General de las Naciones Unidas verifique el cumplimiento del presente acuerdo, sugiriéndole que, en el diseño del mecanismo de verificación, tenga en cuenta las opiniones de las organizaciones indígenas.

2. Los aspectos de este acuerdo que correspondan a los derechos humanos que se encuentran reconocidos en el ordenamiento jurídico guatemalteco, incluidos los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre la materia de los que Guatemala es parte, tienen vigencia y aplicación inmediatas. Se solicita su verificación por la Misión de verificación de los derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos del Acuerdo global sobre derechos humanos en Guatemala (MINUGUA).

3. El presente acuerdo forma parte del Acuerdo de Paz Firme y Duradera y, salvo lo acordado en la disposición anterior, entrará en vigencia en el momento de la firma de este último.

4. Se dará la más amplia divulgación del presente acuerdo, tanto en español como en los principales idiomas indígenas, para lo cual se solicitará la cooperación financiera internacional.

Nota: Los planteamientos contenidos en el documento de consenso de la Asamblea de la Sociedad Civil sobre el presente tema que corresponden más directamente a puntos pendientes del temario de la negociación serán discutidos en su oportunidad.

México, D.F. a 31 de marzo de 1995

Por el Gobierno de la República de Guatemala:

Héctor ROSADA GRANADOS

Antonio ARENALES FORNO

Mario PERMUTH

Rubén Amilcar BURGOS SOLÍS

General de Brigada

Carlos Enrique PINEDA CARRANZA

General de Brigada

Julio Arnoldo BALCONI TURCIOS

General de Brigada

José Horacio SOTO SALÁN

Manuel SALAZAR TETZAGÜIC

Por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca:

Comandancia General

Comandante Gaspar ILOM

Comandante Pablo MONSANTO

Comandante Rolando MORÁN

Carlos GONZÁLES

Comisión Político Diplomática

Luis Felipe BECKER GUZMÁN

Francisco VILLAGRAN MUÑOZ

Miguel Ángel SANDOVAL

Luz MÉNDEZ GUTIÉRREZ

Asesores

Mario Vinicio CASTAÑEDA

Miguel Ángel REYES

Por las Naciones Unidas:

Gilberto Bueno SCHLITTLER-SILVA

Director de la Unidad de

Guatemala

Jean ARNAULT Moderador

3.- ACUERDO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y RÉGIMEN ELECTORAL

Estocolmo, Suecia, 7 de diciembre de 1996

I. Reformas constitucionales

Considerando que la Constitución en vigor desde 1986 plantea la responsabilidad del Estado, como organización jurídico-política de la sociedad, de promover el bien común y la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; y plasmó, como preocupación central, impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho;

Considerando que en el Acuerdo de Oslo del 30 de marzo de 1990, la delegación de la Comisión Nacional de Reconciliación de Guatemala (CNR), actuando con pleno respaldo del Gobierno de Guatemala, y la delegación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con pleno respaldo de su Comandancia General, consignaron su voluntad expresa de encontrar caminos de solución pacífica a la problemática nacional por medios políticos;

Considerando que el 24 de abril de 1991 se inició el proceso de negociación directa entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), asumiendo las Partes el compromiso de que los acuerdos políticos reflejarían las legítimas aspiraciones de todos los guatemaltecos y se establecerían con el apego al marco constitucional vigente y de conformidad con los acuerdos de El Escorial, en el cual la URNG y los partidos políticos del país se comprometieron a promover las reformas de la Constitución Política de la República que fuesen necesarias para la reconciliación de todos los guatemaltecos, la finalización del enfrentamiento armado interno y la solución pacífica de la problemática nacional por medios políticos; y el irrestricto respeto y aplicación de la ley;

Considerando que las reformas constitucionales contenidas en el presente Acuerdo constituyen bases sustantivas y fundamentales para la reconciliación de la sociedad guatemalteca en el marco de un Estado de derecho, la convivencia democrática, la plena observancia y el estricto respeto de los derechos humanos, la erradicación de la impunidad y, a nivel nacional, la institucionalización de una cultura de paz basada en la tolerancia mutua, el respeto recíproco, la concertación de intereses y la más amplia participación social a todos los niveles e instancias de poder;

Considerando que las referidas reformas contribuirán a la estabilidad política, al fortalecimiento del poder civil y la redefinición convenida de las funciones del Ejército para esta nueva etapa histórica del país que se inicia con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera;

Considerando que las referidas reformas sistematizan y desarrollan, además, el espíritu y la letra de los compromisos suscritos en lo institucional, en lo político, en lo económico, en lo social, en lo étnico, en lo referente a los derechos humanos, su estricta observancia y la lucha contra la impunidad;

Considerando que en lo nacional tiene significación fundamental el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, así como de sus deberes;

Considerando que las reformas constitucionales acordadas son un histórico paso que en lo institucional garantiza y asegura la construcción de una paz justa y la estabilidad democrática por medios políticos e institucionales y en el marco de la Constitución Política de la República;

El Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, (URNG), en adelante “las Partes”, acuerdan lo siguiente:

1. El Gobierno de la República promoverá ante el Congreso de la República el proyecto de reformas constitucionales contenidas en las secciones A y B del presente Acuerdo 60 días después de su entrada en vigencia.
2. Las reformas constitucionales propuestas cuyo texto no está expresamente redactado y para las cuales no se identifica el número del artículo correspondiente, se entiende que su ubicación y redacción corresponde al Organismo Legislativo.
3. Las Partes solicitan al Congreso de la República la emisión o modificación de la legislación ordinaria que sea preciso, para adecuarla a lo convenido por las Partes en los Acuerdos de Paz y a las reformas constitucionales contenidas en el presente Acuerdo. Asimismo, si fuera el caso, acordar otras reformas constitucionales o legales que fueran necesarias para mantener la consistencia y congruencia con las reformas propuestas por las Partes.

A. Reformas constitucionales contenidas en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas

4. En este Acuerdo se prevé reconocer constitucionalmente la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca, y desde tal perspectiva, la necesidad de definir y caracterizar al Estado guatemalteco como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe. No se trata solamente de reconocer la existencia de distintos grupos étnicos y su identidad, como lo hace actualmente la Constitución en el artículo 66, sino reconocer que la conformación misma de la sociedad, sin perjuicio de su unidad nacional y del Estado, está caracterizada de aquella manera, lo que implica, además, el reconocimiento de la especificidad de la espiritualidad indígena como componente esencial de su cosmovisión y de la trasmisión de sus valores, y la oficialización constitucional de los idiomas indígenas, como uno de los pilares sobre los que se sostiene la cultura nacional y como medio de la adquisición y trasmisión de la cosmovisión indígena, de sus conocimientos y valores culturales.

Identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca

5. Promover ante el Congreso de la República que en la Constitución Política se reconozca expresamente la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca.

Listado de los idiomas existentes en el país

6. Promover ante el Congreso de la República una reforma de la Constitución Política a fin de que en ella conste la lista del conjunto de idiomas existentes en la República y que el Estado está obligado a reconocer, respetar y promover, mediante su inclusión en el artículo 143 de la Constitución Política.

Idiomas indígenas.

7. Promover ante el Congreso de la República, de acuerdo con los resultados de la Comisión de Oficialización que establece el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, las reformas necesarias de la Constitución Política que derivaren del trabajo de la mencionada Comisión.

Espiritualidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca

8. Promover ante el Congreso de la República la reforma del artículo 66 de la Constitución Política a fin de estipular que el Estado reconoce, respeta y protege las distintas formas de espiritualidad practicadas por los pueblos Maya, Garífuna y Xinca.

Definición y caracterización de la nación guatemalteca

9. Promover ante el Congreso de la República una reforma del artículo 140 de la Constitución Política a fin de definir y caracterizar a la nación guatemalteca como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

B. Reformas constitucionales incluidas en el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática

10. En el marco de la modernización de las instituciones del Estado, el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática prevé reformas constitucionales relativas al Congreso de la República, al Organismo Judicial, a las funciones del Presidente de la República y al Ejército de Guatemala. No se trata de impulsar medidas casuísticas, sino de reformular la concepción misma de los órganos e instituciones del Estado con miras al fortalecimiento de la democracia, en armonía con tendencias constitucionales modernas.

Congreso de la República

11. En lo que respecta al Congreso de la República, las condiciones actuales han motivado el planteamiento por parte de distintos sectores sociales, relativo al número de diputados, de tal manera que, sin perjuicio de su representatividad como típica expresión de la democracia, no exceda de un número razonable predeterminado. Además, dicha representatividad plantea la necesidad de la renovación también razonable de los diputados, por lo que se ha previsto su no reelección por más de dos períodos consecutivos.

Número fijo de diputados

12. Promover ante el Congreso de la República una reforma del Artículo 157 de la Constitución Política de la República con el objeto de mantener fijo el número actual de diputados al Congreso de la República.

13. Se debe promover, además, la reforma del mismo artículo de manera que conste que los diputados no puedan ser reelectos más de dos veces en forma consecutiva, a fin de no impedir la carrera parlamentaria pero a la vez permitir la renovación de nuevos liderazgos políticos en el Congreso.

Administración de justicia

14. La pureza y la eficiencia de la función judicial cumplen la tarea de garantizar las reglas de las relaciones sociales, garantía que solamente puede operativizarse mediante la seguridad manifestada en los derechos sustantivos prescritos en la ley, en la resolución justa de las controversias, en la sujeción universal a las normas procesales, en el castigo a los transgresores y en la reparación de los daños causados.

15. De ahí la importancia del fortalecimiento de la función jurisdiccional que, en el marco constitucional referente a las garantías generales de la administración de justicia, haga realidad el libre acceso a la misma, con independencia de la capacidad económica. Considerando de manera específica la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe del país; la imparcialidad e independencia del juzgador; la solución razonada y pronta de los conflictos sociales; la apertura a mecanismos alternativos de resolución de los mismos; una carrera judicial que busque la excelencia profesional de los juzgadores, a quienes debe reconocérseles adecuadamente la dignidad de su función, así como derechos y responsabilidades inherentes a su formación y perfeccionamiento, sin perjuicio de un régimen disciplinario que, con respeto al derecho de defensa y al debido proceso, garantice un adecuado ejercicio de la función judicial, con poder sancionador atribuido exclusivamente al propio Organismo Judicial.

Garantías para la administración de justicia

16. Promover ante el Congreso de la República una reforma del Artículo 203 de la Constitución Política de la República en la que conste una referencia inicial expresa a las garantías de la administración de justicia y, como tal, incluir:

a) el libre acceso a ella y en el propio idioma;

el respeto por el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del país;

la defensa de quien no puede pagarla;

la imparcialidad e independencia del juzgador;
la solución razonada y pronta de los conflictos sociales; y,
la apertura de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
En adición, en párrafo aparte debe recogerse el contenido actual del artículo 203, sintetizado.

Carrera judicial

17. Promover ante el Congreso de la República la reforma de los artículos 207, 208 y 209 de la Constitución Política y que en ellos se haga referencia a la Ley de la Carrera Judicial, estableciendo como sus contenidos los siguientes:

- a) Derechos y responsabilidades de los jueces, dignidad de la función y adecuado nivel de remuneraciones;
- b) Sistema de nombramientos y ascensos de jueces con base en concursos públicos, que busquen la excelencia profesional;
- c) Derecho y deber de formación y perfeccionamiento en la función;
- d) Régimen disciplinario, con garantías, procedimientos, instancias y sanciones preestablecidas, así como el principio que un juez magistrado no puede ser investigado y sancionado sino por quien tiene funciones jurisdiccionales.

Servidores del Organismo Judicial

18. Promover ante el Congreso de la República la reforma del Artículo 210 de la Constitución Política de la República de manera que la garantía contenida en el segundo párrafo del mismo se elimine, puesto que su contenido sería absorbido por los tres artículos anteriores. El presente artículo debe referirse sólo a los servidores del Organismo Judicial que no son jueces o magistrados.

Policía Nacional Civil

19. Promover ante el Congreso de la República el establecimiento de un artículo de la Constitución Política de la República que defina, en los siguientes términos, las funciones y principales características de la Policía Nacional Civil:

“La Policía Nacional Civil es una institución profesional y jerarquizada. Es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna. Conduce sus acciones con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles.

La ley regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil”.

Ejército de Guatemala

20. En una sociedad democrática, las funciones típicas del ejército se relacionan con la defensa de la soberanía y la integridad del territorio; toda otra función resulta atípica y extraordinaria; el ejercicio de otras funciones no puede enmarcarse más que en orden a la sujeción al poder legítimamente constituido, al igual que toda otra institución gubernamental, precedida de la decisión y acompañada del control al respecto por parte de los poderes del Estado legítimamente constituidos y en el ámbito de sus competencias específicas. De ahí que cualquier función extraordinaria del ejército debe ser decidida por el Presidente de la República, como Jefe del Estado y como Comandante General del Ejército, a la vez que sometida al control interorgánico atribuido al Congreso de la República.

21. Por otra parte, al igual que a los restantes ministros de Estado, al Ministro de la Defensa le competen funciones de decisión política que no están necesariamente vinculadas con perfiles personales de conocimientos estrictamente técnicos, por lo que no se justifica la exigencia actual

de que sea necesariamente militar. En armonía con una moderna concepción de la organización jurisdiccional, es necesario también readecuar la jurisdicción privativa militar en materia penal, limitándola a los delitos y faltas estrictamente militares.

Integración, organización y funciones del Ejército

22. Promover ante el Congreso de la República una reforma del Artículo 244 de la Constitución Política de la República de manera que quede como sigue:

“Artículo 244. Integración, organización y funciones del Ejército. El Ejército de Guatemala es una institución permanente al servicio de la Nación. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia”.

Funciones del Presidente de la República

23. Promover ante el Congreso de la República una reforma del Artículo 183 de la Constitución Política de la República que incluya lo siguiente:

"Suprimir el inciso (r) del citado artículo y modificar el texto del inciso (t) del mismo, dejándolo como a continuación se transcribe: "Conceder pensiones extraordinarias".

24. Con relación a las funciones del Presidente de la República se está de acuerdo en promover la inclusión en el artículo 183, de lo siguiente:

“Cuando los medios ordinarios para el mantenimiento del orden público y la paz interna resultaren rebasados, el Presidente de la República podrá excepcionalmente disponer del Ejército para este fin. La actuación del Ejército tendrá siempre carácter temporal, se desarrollará bajo la autoridad civil y no implicará limitación alguna en el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Para disponer estas medidas excepcionales, el Presidente de la República emitirá el Acuerdo correspondiente. La actuación del Ejército se limitará al tiempo y las modalidades estrictamente necesarios, y cesará tan pronto se haya alcanzado su cometido. El Presidente de la República mantendrá informado al Congreso sobre las actuaciones del Ejército, y el Congreso podrá en cualquier momento disponer el cese de estas actuaciones. En todo caso, dentro de los quince días siguientes a la terminación de éstas, el Presidente de la República presentará al Congreso un informe circunstanciado sobre la actuación del Ejército”.

Cargos y atribuciones del Presidente en el Ejército

25. Promover ante el Congreso de la República la reforma por supresión de la oración final del literal b) del Artículo 246 de la Constitución Política de la República, que dice: “Puede asimismo, conceder pensiones extraordinarias”.

26. Además, promover la sustitución del párrafo primero del citado artículo constitucional redactándose de la manera siguiente:

“El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del Ministro de la Defensa Nacional, ya sea éste civil o militar”.

Tribunales militares

27. Promover ante el Congreso de la República una reforma total del Artículo 219 de la Constitución Política de la República de manera que quede como sigue:

“Artículo 219. Tribunales militares. Los tribunales militares conocerán de los delitos y faltas tipificadas en el Código militar y en los reglamentos correspondientes. Los delitos y faltas del orden común cometidos por militares serán conocidos y juzgados por la jurisdicción ordinaria. Ningún civil podrá ser juzgado por tribunales militares”.

II. Régimen electoral

Considerando:

Que las elecciones constituyen el instrumento esencial para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional y participativa;

Que para ello, Guatemala dispone, con el Tribunal Supremo Electoral, de una institución independiente y de reconocida imparcialidad y prestigio que constituye un factor fundamental para garantizar y fortalecer el régimen electoral;

Que es necesario elevar la participación ciudadana en los procesos electorales y superar los fenómenos de abstención para afianzar la legitimidad del poder público y consolidar una democracia pluralista y representativa en Guatemala;

Que los niveles de participación electoral se deben a múltiples factores sociales y políticos que incluyen el impacto de las instituciones civiles sobre la vida cotidiana de los guatemaltecos, la capacidad de los partidos políticos para responder a las expectativas de la población, el grado de participación organizada de la ciudadanía en la vida social y política, y su nivel de formación cívica, aspectos todos que el conjunto de los acuerdos de paz ya firmados busca fortalecer;

Que los procesos electorales adolecen de deficiencias específicas que dificultan el goce efectivo del derecho al voto, y que incluyen la falta de documentación confiable de los ciudadanos, la ausencia de un padrón electoral técnicamente elaborado, la dificultad de acceso al registro y a la votación, las carencias en la información y la necesidad de una mayor transparencia de las campañas electorales;

Que el presente Acuerdo aspira a promover las reformas legales e institucionales que corrijan dichas deficiencias y limitaciones y, conjuntamente con los demás acuerdos de paz, a contribuir a perfeccionar el régimen electoral en tanto instrumento de transformación democrática.

El Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (en adelante “Las Partes”) acuerdan lo siguiente:

Comisión de Reforma Electoral

1. Reconociendo el papel que corresponde al Tribunal Supremo Electoral en la custodia y el perfeccionamiento del régimen electoral, las Partes convienen en solicitarle, mediante el presente Acuerdo, que conforme y presida una Comisión de Reforma Electoral encargada de publicar un informe y un conjunto de recomendaciones sobre la reforma electoral y las modificaciones legislativas correspondientes.

2. Integrarían esta Comisión, además de su Presidente nombrado por el Tribunal Supremo Electoral, un representante y su suplente por cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria, y dos miembros y sus respectivos suplentes que a su juicio designe el Tribunal Supremo Electoral. La Comisión podría contar con todo el apoyo y asesoría que considere necesario.

3. Se recomienda que dicha Comisión quede integrada a más tardar tres meses después de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera y que sus trabajos concluyan en un plazo máximo de seis meses a partir de su constitución. Para alcanzar sus objetivos, la Comisión debería propiciar un debate amplio y pluralista en torno al régimen electoral guatemalteco.

4. Como agenda mínima y no limitativa, la Comisión abarcaría, para la modernización del régimen electoral, los siguientes temas:

- a) Documentación;
- b) Empadronamiento;
- c) Votación;
- d) Transparencia y publicidad;
- e) Campaña de información;
- f) Fortalecimiento institucional.

Propuestas básicas

5. Con relación a estos temas, las Partes acuerdan, en congruencia con los esfuerzos para fortalecer los procesos electorales, plantear a la consideración de la Comisión de Reforma Electoral las siguientes propuestas básicas:

Documentación

6. En vista que la falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las distintas etapas del proceso electoral, las Partes ven la conveniencia de instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya a la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil, sirva también para los procesos electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverían las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al Código Civil.

7. Como un aporte para las próximas elecciones generales, sería de gran importancia y utilidad que todos los ciudadanos utilicen el nuevo documento único de identidad.

Empadronamiento

8. Teniendo en cuenta la necesidad de perfeccionar en forma permanente el padrón electoral, cuyo establecimiento y actualización están a cargo del Tribunal Supremo Electoral, las Partes consideran conveniente que la Comisión de Reforma Electoral analice cómo hacer efectivo el control sistemático de defunciones y de traslados de lugar de residencia.

9. Con miras a definir, dentro de cada municipio, circunscripciones electorales con padrón electoral propio cuando fuera necesario para facilitar la votación, se propone que la Comisión recomiende la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos para que el padrón electoral se base en el lugar de residencia.

10. La Comisión de Reforma Electoral debería examinar cómo facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de registro y que el Tribunal Supremo Electoral disponga de los recursos para ampliar su cobertura en el área rural.

11. Tomando en cuenta las nuevas funciones del Ejército de Guatemala, contenidas en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, y considerando el objetivo compartido por las Partes de propiciar la más amplia participación ciudadana en los procesos electorales, se invita a que la Comisión analice la conveniencia de otorgar en el futuro a los integrantes del Ejército de Guatemala en servicio activo, el derecho político de ejercer el voto en los procesos electorales guatemaltecos.

Votación

12. Es necesario facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de votación. Para el efecto, las partes proponen que, 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. Los centros de votación deberían corresponder a una circunscripción electoral municipal con su propio padrón y, con ello, evitar eventuales problemas que pudieran darse, derivados de un padrón municipal común a todos los centros de votación.

13. Es necesario que la Comisión de Reforma Electoral estudie y proponga los cambios legislativos y/o administrativos que facilite la participación de los trabajadores migrantes

internos en los procesos electorales, que en la actualidad coinciden con la época de migración laboral estacional.

Transparencia y publicidad

14. Para favorecer la transparencia de la postulación de los candidatos por las asambleas de los partidos políticos, conviene garantizar que se haga del conocimiento de todos los afiliados las convocatorias y realización de las asambleas generales de los partidos políticos. La Comisión de Reforma Electoral podría examinar si la verificación del cumplimiento de las convocatorias y realización de las asambleas de los partidos podría hacerla de oficio el Registro de Ciudadanos o la conveniencia de promover las reformas legales para que el Tribunal Supremo Electoral pueda supervisar con efectividad las convocatorias y la instalación de las asambleas de los partidos políticos, así como sus resultados.

15. Para asegurar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y que la preferencia de los electores no sea suplantada por la capacidad de inversión económica, las Partes consideran que el Tribunal Supremo Electoral debería tener la facultad para determinar el techo de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios masivos de comunicación. Se recomienda examinar las posibilidades de proporcionar y facilitar la utilización de tiempos y espacios en los medios de comunicación en forma gratuita y en igualdad de condiciones para cada partido.

16. Los partidos y los candidatos deberían quedar obligados a presentar los libros de cuentas y los informes que les sean requeridos por el Registro de Ciudadanos para comprobar la procedencia lícita de los recursos. Para el cómputo de los gastos de propaganda deberían incluirse, a precios de mercado, las donaciones de propaganda que los partidos reciban durante la campaña electoral.

17. Procedería también promover una reforma al Código Penal a efecto de tipificar el delito de aceptación de financiamiento electoral ilícito, estableciendo que incurre en tal delito quien percibiere o autorizare la percepción de dichos aportes destinados al financiamiento de organizaciones políticas o a campañas electorales. La reforma establecería las sanciones penales correspondientes.

Campañas de información pública

18. La activa y cada vez mayor participación de los ciudadanos en los procesos electorales es una garantía para la legitimidad y representatividad de las autoridades electas. El logro de este objetivo se facilitaría si se realizan campañas permanentes de educación, motivación e información a los ciudadanos. La Comisión de Reforma Electoral estudiaría la posibilidad de llevar a cabo campañas de información con las siguientes características:

- a) Divulgar la importancia del derecho de los ciudadanos a elegir y ser electos;
- b) Estimular y promover el empadronamiento oportunamente;
- c) Informar sobre la manera de votar, los documentos a presentar en las mesas y centros de votación y horas para hacerlo;
- d) Informar sobre cómo organizarse en Comités Cívicos o afiliarse a partidos políticos.

19. Para la efectividad de estas campañas se debería tener en cuenta la importancia que tiene la utilización de los distintos idiomas de los pueblos indígenas conforme lo convenido en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.

Fortalecimiento institucional

20. Para el fortalecimiento del régimen electoral, las Partes coinciden en solicitar a la Comisión

de Reforma Electoral el diseño de un programa de modernización del Registro de Ciudadanos. Dicho programa, con las acciones correspondientes de capacitación y profesionalización del personal involucrado, permitiría automatizar la información e integrarla en redes coordinadas para la depuración efectiva de los padrones electorales, su mantenimiento y su actualización.

21. Teniendo en cuenta el papel del Tribunal Supremo Electoral en la reforma electoral propuesta en el presente Acuerdo, las Partes consideran conveniente que la Comisión de Reforma Electoral analice los recursos que requiere este Tribunal para su eficiente funcionamiento, y en particular sus funciones permanentes en materia de registro, empadronamiento y campañas de información a la ciudadanía. El Organismo Ejecutivo, por su parte, considerará el análisis de la Comisión de Reforma Electoral sobre dichos recursos y tomará las medidas a su alcance a fin de fortalecer el funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral.

III. Disposiciones finales

Primera. El presente Acuerdo forma parte del Acuerdo de Paz Firme y Duradera y entrará en vigencia el día de la firma de este último.

Segunda. De conformidad con el Acuerdo Marco, se solicita al Secretario General de las Naciones Unidas verifique el cumplimiento del presente Acuerdo.

Tercera. Se dará al presente Acuerdo la más amplia divulgación.

Estocolmo, 7 de diciembre de 1996.

POR EL GOBIERNO DE GUATEMALA:

GUSTAVO PORRAS CASTEJÓN

General de Brigada

OTTO PÉREZ MOLINA

RAQUEL ZELAYA ROSALES

RICHARD AITKENHEAD CASTILLO

POR LA UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA:

CARLOS GONZÁLEZ

Comandante

ROLANDO MORÁN

Comandante

PABLO MONSANTO

JORGE ROSAL

POR LAS NACIONES UNIDAS:

JEAN ARNAULT