

Ri k'ak'a' runuk'ik ri Iximulew

Modelo guatemalteco de Estado multinacional

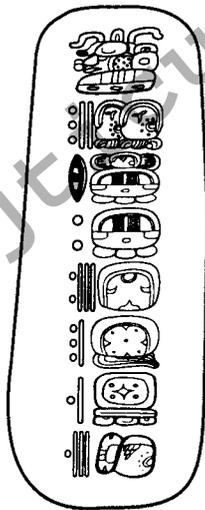
-Aplicación del Enfoque del Poder Compartido-

 Demetrio Cojtí Cuxil



www.cojticuxil.pro

www.cojtuxil.pro



Chi :|| Bak'tun, 0 K'atun, : Tun, :|| Winaq, :| Q'ij.
chi ·| Q'anil, ·|| Kej chi Iximulew.

Guatemala, 24 de noviembre de 2015

www.cojticuxil.pro

Ri maya' tz'ib' ri k'o kan pa ri jun ruxaq wuj, nuk'ut ri q'ij xqak'is runuk'ik re wuj re'. Tz'ib'atäl pa Kaqchikel ch'ab'äl chuqa' pa Kaxlan tzij. Xqatzeqelb'ej rajilaxik ri q'ij pa Choltun, Cholq'ij chuqa' pa ri Ab'.



La escritura maya de la página anterior indica la fecha y lugar de la edición del libro. La escritura está en Kaqchikel y Castellano. Seguimos el recuento del tiempo según el Choltun, Cholq'ij y el Ab'.



Ri k'ak'a' runuk'ik ri Iximulew

**Modelo guatemalteco
de Estado multinacional**

-Aplicación del Enfoque del Poder Compartido-

•  **Demetrio Cojtí Cuxil**

Serie Autonomía

Iximulew - Guatemala, 2015

Primera edición, 2015

Choltun	⋮⋮⋮ ⋮⋮⋮ ⋮⋮⋮ ⋮⋮⋮ ⋮⋮⋮ ⋮⋮⋮
Cholq'ij	· ☉
Ab'	⋮⋮⋮ ☉

© Demetrio Cojtí Cuxil
© Editorial Maya' Wuj

ISBN: 978-9929-634-33-6



Coedición de:



7ma. avenida 8-56 zona 1
Edificio El Centro, Of. 314.
Guatemala, Guatemala C. A.
www.agaai.org.gt
asociacion.agaai@gmail.com
Teléfono 2220 4251- 2253 6927



5ª Calle 1-61 zona 1,
Guatemala, Guatemala C. A.
editorialmayawuj@yahoo.com
Teléfono 2220 2956

Xtz'aj chi Iximulew - Impreso en Guatemala



No hay Estado inmutable y eterno. La autodeterminación de los pueblos relativiza la “sacralidad” de las fronteras, y la “naturalidad” del sistema político establecido.

Aguilera de Prat

La coexistencia de varias naciones en el interior de un mismo Estado es una prueba elocuente de su libertad.

Lord Acton.

Essays on Freedom and Power



www.cojticuxil.pro

Índice

1. Presentación	·	11
2. Múltiples naciones en un Estado	: 	17
2.1. La contradicción entre unidad del Estado y la autonomía de los pueblos.....	· 0	20
2.2. Soluciones usuales respetando derechos de los pueblos de un Estado.....	· ∴	24
2.3. Soluciones negativas en la afirmación de las diferencias nacionales.....	· ∷	29
3. Las fallas claves de los Estados centralistas y unitarios con población multiétnica	· 	35
3.1. Rasgos esenciales de los Estados nacionales coloniales y asimilistas.....	·	35
3.2. Las fallas claves del Estado “nacional” guatemalteco.....	· ∷	38
3.3. Otras Fallas.....	:	46
4. La incipiente legislación pro Estado de autonomías y multinacional	: ∷ 	49
4.1. La legislación interna vigente.....	:	50
4.2. El derecho internacional vigente	:	59
4.3. La legislación en proceso de aprobación.....	:	65

4.4. El derecho natural de los pueblos y naciones colonizadas	: :	67
5. Las vigentes propuestas de solución a la diversidad cultural	: :	79
5.1. Las primeras propuestas locales.....	: :	79
5.2. Las cinco propuestas actuales de alcance nacional	: •	81
5.3. El enfoque del poder compartido de alcance universal.....	: :	86
6. Los rasgos esenciales del enfoque del Poder Compartido	: :	89
7. Hacia un Modelo de Estado Multinacional.....	: :	95
7.1. Los principios y objetivos del modelo de Estado Multinacional.....	: :	96
7.2. El tipo de estructura de Estado y los pueblos indígenas.....	: :	97
7.3. El reconocimiento real de los nuevos sujetos de derecho y actores políticos.....	•	101
7.4. La división política y administrativa del país y los pueblos indígenas.....		105
7.5. Los tres poderes del Estado y los pueblos indígenas.....	:	112
7.6. El reconocimiento de las Minorías Étnicas en los municipios	:	134
7.7. Los Mayas y los organismos descentralizados...	: :	143
7.8. Los Mayas y los Organismos de Fiscalización del Estado.....	:	146



8. Los factores de Unidad Política en el Estado de Autonomías y el Estado Federal.....	: 	149
8.1. La unidad del Estado en el Estado de autonomías.....	:	150
8.2. Los factores desfavorables a la unidad del Estado de Autonomías.....	:	153
9. Resumen y conclusión	: 	157
10. Bibliografía	:	165
11. Anexos.....	:	175
#1 Municipios de Guatemala y el porcentaje de población indígena. Proyecciones del INE, junio 2015.....	:	175
#2 Ejemplos de Estados con reconocimiento de autonomías territoriales u otras formas de autogobierno.....	:	193
#3 <i>El enfoque del poder compartido para sociedades multiétnicas</i> de Arend Lijphart...	:	195



www.cojticutxi1.pro



1. Presentación¹

El presente ensayo tiene diferentes objetivos. El primero y principal es esbozar el modelo de Estado multinacional guatemalteco, del que apenas nos hablan los Acuerdos de Paz y alguna legislación vigente. Sin embargo, sí lo mencionan varios de los Convenios Internacionales que Guatemala ha firmado y ratificado. El Estado multinacional tiene como base de construcción al pueblo y a la comunidad lingüística. Estos son los sujetos de derecho reconocidos en la legislación guatemalteca.

El Estado multinacional es el medio para concretar a la vez los principios y derechos de unidad territorial de los Estados como el de autodeterminación de los pueblos. Tal Estado permite conciliar ambos derechos. Asimismo, es la condición necesaria para que cada cultura indígena pueda mantenerse y desarrollarse como distinta.

De este objetivo primordial, se derivan otros objetivos secundarios, tal como cumplir con el primer paso de la descolonización. El cual es el reconocimiento (“la devolución”) de grados de autogobierno a todos los

1 Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de las instituciones con las que tiene alguna relación laboral.



pueblos indígenas.² Es devolver cierta soberanía a los pueblos indígenas por y para la continuidad de su historia y cultura. Este derecho al autogobierno implica el cambio en la estructura del Estado para descentralizar el gobierno, la demarcación territorial para fines de jurisdicción, y la definición de competencias limitadas para cada gobierno regional.

Deriva también el grado de representación de cada pueblo y comunidad lingüística, en el nivel central de gobierno, según el principio de proporcionalidad demográfica. Otro objetivo secundario es establecer mediante los datos estadísticos disponibles, el porcentaje de representación³ que deben tener los pueblos indígenas en todos los niveles de gobierno. A pesar que el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas estableció que “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”, los pueblos indígenas aún no cuentan con ninguna representación en el Estado.

2 Se utiliza pueblo, como sinónimo de etnia y de nación. Nación de base cultural. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, considera como indígenas a los pueblos no mayas tal como los Xinka y Garífuna.

3 Participación y representación no son sinónimos. La participación puede ser informal e individual, pero la representación de un pueblo es un hecho más sistémico y muy formal.



Un cuarto objetivo es esbozar los derechos de minorías en el nivel municipal de gobierno. Esto debido a que hay población indígena y ladina en todos los municipios del país, pero en proporciones demográficas diferentes. Hay un umbral estadístico que debe establecerse para que los gobiernos municipales reconozcan y oficialicen la cultura e idioma del pueblo y comunidad lingüística mayoritaria del lugar. Asimismo reconozcan en ciertos campos la de las minorías significativas que habitan en el municipio.

Finalmente, busca reducir o eliminar el racismo institucional que practica el Estado contra los pueblos indígenas. Esto debido a su condición y objetivos monoétnicos, monoculturales y monolingües. El Relator Especial sobre la *Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas* de ONU, Rodolfo Stavenhagen (OACNUDH, 2003, p. 14), señaló que, en Guatemala, existen 4 tipos de discriminación contra los pueblos indígenas: la interpersonal, la legal, la institucional y la estructural.

La discriminación institucional “*se manifiesta a través del sesgo desfavorable hacia los pueblos indígenas en la distribución del gasto público y de los bienes colectivos. La expresan, entre otros, los bajos índices socioeconómicos asociados a la condición indígena, la poca participación indígena en la administración pública y en las instancias políticas y gubernamentales, así como el hecho de que en las fuerzas armadas, los indígenas sean mayoría entre la tropa y minoría absoluta entre la oficialidad. Las instituciones*



educativas y de salud, la administración de justicia, las inversiones públicas y privadas, la infraestructura básica y otros servicios llegan a los pueblos y comunidades indígenas en proporción muy inferior a su peso demográfico". La discriminación institucional es el trabajo de hormiga que realizan la mayoría de los funcionarios y técnicos públicos. Así, marginando, negando y postergando las decisiones positivas y favorables a los pueblos indígenas, y manteniendo el *statu quo* en materia de ordenamiento étnico. Este tipo de discriminación contribuye a que se mantenga el Estado monoétnico, monolingüe y monocultural guatemalteco.

La utilidad de esta propuesta de modelo es ayudar a superar las actuales limitaciones que tiene la lucha indígena y las políticas del Estado con respecto al tratamiento de los pueblos indígenas. La limitación principal es la falta de un modelo de Estado Multinacional. Limitación que proviene de los Acuerdos de Paz y que hace que se avance por ensayo y error, o bien, por ocurrencias de cada funcionario y de las presiones que sufre.

El contenido del ensayo está organizado de la siguiente manera. El numeral 2 presenta elementos del debate respecto a la construcción de Estados Multinacionales. El numeral 3 aborda las principales fallas del Estado y la Democracia de Guatemala con respecto a los pueblos indígenas. Estas fallas son las que hay que corregir para terminar con el colonialismo que siguen padeciendo los



pueblos indígenas. En el numeral 4 se aborda los aspectos legales que ya estipulan ciertos derechos de los pueblos indígenas, tales como el de representación en los altos niveles de gobierno. En el numeral 5 se revisa las diversas propuestas vigentes para solucionar la diversidad étnica, predominando todavía, y desde luego, los enfoques asimilistas y colonialistas. Pero hay legislación mínima tendiente al enfoque del Poder Compartido y hay documentación de organismos internacionales que lo consagra como la solución más adoptada por los Estados multiétnicos. En el numeral 6, se abordan los cuatro rasgos principales del enfoque del poder compartido en países multiétnicos. Tal como ha sido desarrollado por Arend Lijphart, un estudioso de la aplicación de este enfoque. El numeral 7 se utiliza para desarrollar el modelo de Estado multiétnico guatemalteco, principalmente en los niveles alto e intermedio de gobierno. Es la parte central del ensayo. El numeral 8 es utilizado para salir al paso a las objeciones al Enfoque del Poder Compartido, señalando la existencia de otros factores favorables a la unidad política del Estado “a pesar del Estado de Autonomías”.

El estilo de redacción es analítico (más descriptivo que explicativo). Pero por tratarse de un modelo por construirse en el futuro, algunos párrafos están redactados en un estilo normativo. Los ejemplos que se mencionan son de diferentes países, para demostrar que la solución autonómica y el reconocimiento del estatus de las minorías, constituyen parámetros internacionales.



Además, se fundamentan en legislación internacional, aprobada por el Estado guatemalteco.

Los datos estadísticos que se utilizan en el presente ensayo, son aquellos con los que cuenta el país: las proyecciones a junio del 2015 de los datos del censo del 2002.

www.cojtucuxil.pro





2. Múltiples naciones en un Estado

El mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas guatemaltecos necesita de dos tipos de políticas:

- Las de redistribución de la riqueza, y
- Las de reconocimiento étnico.

En la presente oportunidad, se abordará únicamente las políticas de reconocimiento étnico. No porque no sean importantes las que buscan la redistribución de la riqueza, sino porque, en el momento presente, son las más viables en el país, al menos simbólicamente.

En efecto, no se puede negar que, a 19 años de la firma de los Acuerdos de Paz, la desigualdad en la distribución de la riqueza ha empeorado, a pesar que la economía guatemalteca ha crecido. La pobreza afecta a los miembros de los dos pueblos mayoritarios del país (Maya y Ladino), y a Xinkas y Garífunas. Pero la pobreza golpea más a los indígenas. Según la Encuesta de Ocupación y Vivienda del 2011 (INE, p. 14), reveló que el total de personas indígenas en extrema pobreza fue del 66.8 %, mientras que entre los Ladinos solo fue de 33.2 %.



Las políticas de reconocimiento étnico consisten en transformar las estructuras del Estado para incluir a los pueblos indígenas. También en otorgar derechos y facultades a los mismos (descentralizar el poder político), para que puedan tomar decisiones en algunos asuntos. En un país multiétnico, la democracia que corresponde es una democracia multinacional en un Estado multinacional. Un Estado multinacional tiene dos formas de serlo y de demostrarlo:

- Por su estructuración y composición étnica, y
- Por las políticas y programas que implementa.

Si Mayas y Ladinos deben convivir en un mismo Estado, el fundamento de su alianza y convivencia debe ser el principio de la igualdad, plasmado en un pacto federativo. Proudhon indicaba que en una federación, los pueblos se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros. La finalidad es alcanzar uno o muchos objetivos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación, de una manera especial y exclusiva. El contrato de convivencia étnica por ejemplo, debe ser mutuamente ventajoso y cómodo para los participantes. Para ello, cada pueblo y grupo étnico debe recibir del Estado tanto como le sacrifica. Además pueda conservar toda su libertad, soberanía y toda su iniciativa en todo lo que no se refiere al objeto especial para lo que se ha celebrado el contrato (1977, pp. 120–122). Es cierto que la construcción de un Estado Federal guatemalteco todavía está lejana, pero puede empezarse con la de un Estado de Autonomías.



Un Estado multinacional no debe consagrar el pluralismo étnico en la desigualdad, donde ciertos pueblos permanecen siempre subordinados hacia otro pueblo. Este tipo de pluralismo nacional se da más por voluntad y decisión del gobierno de la nación dominante de un país. El resultado es más y con mejores satisfacciones para la clase dirigente de dicha “nación” dominante. Obtienen ventajas económicas, privilegios políticos y de gobierno, prestigio social, estatus de *alta cultura*, etcétera. Con este tipo de pluralismo, el grupo gobernante y el pueblo dominante consiguen un estatus superior. Para eso recurren al método de la discriminación abierta o solapada, formal o informal, severa o leve, contra los miembros de los pueblos secundarios o subordinados (Akzin B., 1968, pp. 130–132).

Dentro de la nación dominante, puede haber una severa estratificación social. Cuando este es el caso, sus dirigentes tienden a estimular a los miembros de los estratos pobres, a cultivar una actitud de superioridad respecto a los pueblos subordinados para suavizar sus frustraciones. Los estratos altos y ricos de la “nación” dominante encuentran rentable estimular esta actitud de superioridad, compensa psicológicamente la desigualdad social que existe dentro del pueblo dominante. Creemos que este tipo de pluralismo étnico racista es el que existe ahora en Guatemala. Racismo que explica frases como *soy pobre pero no soy indio*.



A pesar de lo anterior, en los hechos, no todos los miembros del Pueblo Ladino son racistas y colonialistas contra los pueblos y personas indígenas. Existe un porcentaje creciente de Ladinos que es pluralista y partidario de un Estado y una democracia multicultural y multinacional.

2.1. La contradicción entre unidad del Estado y la autonomía de los pueblos

El Estado de Guatemala siempre se ha definido, de hecho, como un Estado unitario y centralizado. Todo Estado defiende su integridad territorial y su unidad política.

En un Estado unitario como Guatemala, existe un solo centro de poder político que extiende su accionar a lo largo de todo su territorio. Cuenta con un solo aparato legislador (El Congreso u Organismo Legislativo) que legisla para todo el país. Posee un solo poder judicial (Organismo Judicial) que aplica el derecho estatal a toda la población y establece una Corte Suprema de Justicia que tiene jurisdicción en todo el país. Tiene un solo poder ejecutivo conformado por todos los gobernantes en los distintos niveles de gobierno (el Organismo Ejecutivo). Asimismo, cuenta con una sola Constitución Política a la cual están sometidas todas las autoridades y habitantes. En pocas palabras, en el Estado unitario se da la cuádruple unidad:

- Unidad de ordenamiento jurídico (derecho).

- Unidad de autoridades gubernativas.
- Unidad de gobernados o destinatarios del ordenamiento jurídico y de las decisiones políticas.
- Unidad de territorio.

Todos los Estados miembros de Naciones Unidas defienden su unidad nacional e integridad territorial, lo cual han consagrado en las diferentes convenciones internacionales. Así, en la Declaración ONU sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (Resolución 1514 de 1960), el artículo 6 establece que *“Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”*.

Por otro lado, un Estado es centralizado cuando no tiene ningún otro poder autónomo del poder central. Varios Ministerios y Secretarías del Ejecutivo funcionan de manera centralizada. Todo es decidido desde oficinas centrales, generalmente asentadas en la ciudad capital.

Pero, en los hechos, el Estado de Guatemala no es estrictamente unitario. Ha iniciado a reconocer el derecho maya en el Organismo Judicial, y el currículo por pueblos y la educación bilingüe, en el Organismo Ejecutivo, pero solo es un inicio. Asimismo, Guatemala no es un Estado estrictamente centralizado. Porque, por razones funcionales, ha creado una cincuentena de dependencias descentralizadas, y por razones territoriales, ha creado y reconocido la autonomía de los gobiernos municipales.



Estos últimos tienen funciones encomendadas dentro de un espacio territorial determinado.

Por su lado, los pueblos y naciones coloniales o colonizados, interna o externamente a los Estados, buscan tener su propia autonomía, cuando menos, o su propia independencia, cuando mucho. Varios estudiosos han calificado a todo pueblo o nación colonizada como naciones sin Estado, o como Estados en potencia. Esa tendencia hacia la autonomía o autogobierno, no solo es un derecho natural de todo pueblo, sino también es una propensión colectiva natural. A ningún pueblo le agrada ser desmantelado y mantenido en subyugación. Hay varias clasificaciones de los grupos étnicos según el estadio de su proceso de liberación nacional. Por ejemplo, son grupos étnicos cuando no pelean sus derechos. Son nacionalidades cuando ya pelean los mismos, y naciones o pueblos cuando ya han logrado porciones de autonomía o de autogobierno.

En Guatemala, los pueblos indígenas, tras dejar de ser conceptualizados como “razas” para ser legítimamente denominados “pueblos”, reivindican ahora, su derecho a la libre determinación. El mismo ha quedado plasmado en diferentes documentos nacionales e internacionales (ver conclusiones y recomendaciones de las diferentes cumbres de pueblos indígenas). Así, fue planteado como una demanda de los pueblos indígenas, y concretizada en autonomías regionales, demanda que no fue procesada positivamente por los negociadores de la paz.



Ante esta tendencia mundial de los pueblos subordinados en favor de su autonomía, ONU también ha legislado a su favor. Particularmente, con el reconocimiento del derecho a la libre determinación de todos los pueblos: *“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”*. Este principio y derecho está plasmado en diferentes convenios internacionales, iniciándose con el artículo 2 de la Resolución 1514 ya mencionada.

La contradicción aparente consiste en que por un lado, se instituye el respeto a la unidad de los Estados, pero por el otro, se otorga derecho de libre determinación a los pueblos. Por ende, concede derecho de autogobierno a los pueblos subordinados, incluyendo a aquellos que se encuentran dentro de cada uno de los Estados actuales.

Esta contradicción no es real, sino aparente, pues hay fórmulas políticas que permiten conciliar ambos principios y derechos. Una de las fórmulas más utilizadas en el mundo democrático, es el **enfoque del poder compartido**. Fórmula que mantiene la unidad del Estado, pero a la vez reconoce el derecho de autogobierno a los pueblos. También es llamada **democracia consociativa**. ONU sostiene que este es el enfoque más utilizado en el mundo de los Estados multiétnicos, y cuyos resultados son mayoritariamente exitosos. (PNUD, 2004, pp. 50-51). Se aplica principalmente en casos de Estados con fragmentación étnica y lingüística interna.



2.2. *Soluciones usuales respetando derechos de los pueblos de un Estado*

Las soluciones utilizadas para respetar efectivamente los derechos de todas las naciones o pueblos de un Estado (Aguilera de Prat, 1993, pp. 26–28, y Akzin B., 1964, pp. 154–188), han sido las siguientes:

a. Sistemas de protección internacional de las minorías

Se inició su práctica entre las dos guerras mundiales. Consiste en el derecho de los miembros de “Minorías por raza, idioma o religión” al tratamiento no discriminatorio del individuo, en las esferas política y económica. Así como el derecho al libre ejercicio de la religión, y el derecho al libre uso del idioma de la minoría. En algunos casos, hubo Estados que apoyaron y apoyan la creación de instituciones para el cultivo de dichos idiomas y estimular la conciencia de grupo étnico diferenciado de dichas minorías. Estos derechos de minoría continúan siendo reconocidos y aplicados en varios países.

b. Aplicación del derecho de autodeterminación

Hay varios tipos de autodeterminación. Las más importantes son la autodeterminación interna y externa. La externa implica el derecho de los pueblos a decidir su propio estatus dentro de la comunidad internacional. Estatus que se manifestará en un Estado independiente y soberano, en una libre asociación con otro Estado independiente, o en la emergencia de otra posible situación reconocida en el derecho internacional. La



autodeterminación interna supone el derecho de los pueblos a decidir libremente, la forma de gobierno bajo la cual desean regirse, pero en el marco del Estado en el cual residen.

Según la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Carta de las Naciones Unidas, *“todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación”* (2007, Artículo 3). Por su lado, el artículo 2 (1945) de la Carta de Naciones Unidas instituye la obligación de los Estados miembros a fomentar el respeto al principio de la libre determinación de los pueblos. Sin embargo, la ONU no ha definido qué son los pueblos, y ha aplicado el principio de autodeterminación, inicialmente, solo a las colonias de ultramar. No ha aplicado a los pueblos internos a los Estados, incluso en los casos en que estos últimos hayan estado sometidos al mismo tipo de colonización y conquista que las primeras, tal como es el caso de los pueblos indígenas. En el régimen democrático, la autodeterminación, y por ende el autogobierno, debe plasmarse mediante un procedimiento electoral. El voto a favor o en contra de grupos que reclaman independencia o cierta forma de autonomía, es el medio para medir la voluntad de los ciudadanos de dicha nación o minoría. Siempre se toma en cuenta los deseos de los habitantes del territorio sobre los que se aplica dicho derecho.

Entre las dos guerras mundiales pasadas (1914-1918, 1940-1945), la autodeterminación fue entendida como un principio político aplicable solo a los pueblos de



ultramar dependientes de metrópolis europeas (ver la teoría del Agua Salada). Ahora, tras la Segunda Guerra Mundial, en la práctica, ha sido aplicado a cinco tipos de situaciones (Gurutz Jáuregui, 1994, pp. 9-11):

1. Los pueblos que residen dentro de un Estado gobernado por otro pueblo.
2. Los pueblos que residen como minorías en varios países fuera del control del Estado propio de ese pueblo.
3. Los pueblos que constituyen un grupo minoritario de un Estado pero que se consideran parte de un pueblo de un Estado vecino.
4. Los pueblos dispersos a través de varios Estados separados.
5. Los pueblos que constituyen una mayoría en un territorio sometido a dominación extranjera.

c. Asunción abierta de la realidad plurinacional

La asunción abierta de la realidad multiétnica conlleva establecer una estructura estatal que satisfaga la igualdad entre los diversos pueblos integrantes, tal como el federalismo y el Estado de Autonomías. El Estado de Autonomías es una fórmula intermedia entre el Estado unitario y centralista, y el Estado Federal.

Todo Estado ostenta una soberanía exclusiva, sobre un ámbito territorial determinado, expresado en una o varias líneas fronterizas de separación. El Estado de Autonomías no implica un reparto de soberanía del Estado, sino la delegación de ciertas funciones de



organismos centrales de gobierno hacia los gobiernos regionales de los pueblos relativamente autónomos. Además, en materia de Derechos Humanos, ya no existe la soberanía de los Estados.⁴

En un Estado de Autonomías, los pueblos o comunidades autonómicas ejercen el autogobierno y la autodeterminación de manera limitada. El autogobierno denota el ejercicio por un grupo (sus representantes) de funciones gubernamentales en todas sus formas usuales. Incluyendo, especialmente, la puesta en vigor de normas legales, decisiones políticas y administrativas. Autonomía se refiere más específicamente a la puesta en vigor de las leyes aprobadas por el grupo mismo o por sus representantes. En ambos casos, el adjetivo calificativo “limitado” debería estar implícito. Porque dentro de la estructura de un Estado soberano, cualquier unidad autogobernante está necesariamente limitada por la autoridad general del Estado (Akzin B., 1968, p. 164).

El **Estatuto de autonomía** es la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma reconocida por la Constitución del país que se trate. Su aprobación se lleva a cabo mediante alguna Ley Orgánica, tipo de norma que requiere el voto favorable de una cantidad convenida de diputados del Congreso. En él se recogen, al menos, la

4 En materia de derechos humanos, la soberanía nacional no existe. Conforme al artículo 46 de la Constitución, los convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala tienen primacía sobre el derecho interno.



delimitación territorial, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas, las competencias asumidas, y los principios del régimen lingüístico.

d. Aplicación de la autonomía personal no territorial o autonomía cultural

En los casos en que pueblos y/o grupos étnicos no están localizados geográficamente. Es decir que no hay regiones delimitables donde uno u otro grupo étnico sea mayoritario, se aplica este tipo de autonomía. Aquí, el estatus de una persona con respecto al derecho y a las instituciones políticas está determinado no por la zona geográfica donde reside, sino por un grupo que no es geográfico, con el que se identifica.

Se da la autonomía personal cuando, en un Estado moderno, un grupo étnico no geográfico está sujeto a un régimen especial. Además, está capacitado para ejercer control respecto a ciertos aspectos de este régimen (su regulación y administración) por personas que se consideran representantes de dicho grupo. También se da dicha autonomía personal cuando se permite a un grupo étnico que ejerza control de las instituciones ideadas para su perpetuación, sin tomar en cuenta su ubicación dentro del Estado (Akzin B., 1968, pp. 164-167).

Existen otras soluciones positivas para las minorías y pueblos subordinados que son de menor alcance como la del "estado libre asociado", la de "regiones con tratamiento específico", entre otras.



Es evidente que la aplicación posible de estas soluciones al colonialismo y racismo contra los pueblos indígenas, provoca objeciones de parte de los detentores del poder de Estado. Así como de los partidarios del monismo, alegando que “todos somos guatemaltecos”, que “Guatemala es una”. Que “la ley dice que todos somos iguales” o bien acusando a indígenas de autoexcluirse, de autodiscriminarse o bien de buscar privilegios.

2.3. Soluciones negativas en la afirmación de las diferencias nacionales

En otro orden de ideas, un Estado que reconoce y afirma sus diferencias nacionales, debe evitar promover la balcanización y los fraudes analíticos como las falacias. En Guatemala, se tienen los siguientes enfoques negativos:

a. La balcanización de Guatemala

En el vocabulario político contemporáneo, la balcanización se usa para referirse a un proceso de descolonización y de acceso a la independencia de territorios unidos anteriormente bajo la misma administración colonial. La balcanización es impuesta por los poderes coloniales, porque al crear Estados pequeños, los tenían en permanente debilidad económica y política, lo que los mantenía siempre dependientes del antiguo poder colonial (Bobbio N., et al., 1987, p. 156).

Esta devolución de autonomía se debe a la continuidad histórica entre los indígenas de hoy con los indígenas



anteriores a la invasión de Pedro de Alvarado, en 1524. Así como a la continuidad de autogobiernos indígenas que perduraron después de la invasión española. Tal el caso del autogobierno de los Q'eqchi' entre 1529 y 1568. Esta continuidad ya ha sido debidamente documentada y demostrada por lingüistas, historiadores, arqueólogos y epigrafistas.

El temor a la balcanización de Guatemala no tiene bases en el caso de un posible Estado de Autonomías guatemalteco. El asunto es que no se están creando 24 Estados internos al Estado racista actual, sino devolviendo algunas funciones a los gobiernos regionales de los pueblos indígenas a través de regiones autónomas que cuentan con un estatuto. Además, ya está legalmente reconocido que el Pueblo Maya es una sola entidad, es decir, un solo pueblo solo que con 22 comunidades lingüísticas internas.

b. Las falacias contra los derechos indígenas

Carlos Mendoza (2000, p. 93) analizó las falacias más comunes contra la legislación específica que permite concluir con las relaciones asimétricas entre los pueblos indígenas y el Estado guatemalteco:

1. Indígena es igual que campesino.
2. Los grupos indígenas son simplemente grupos de interés o de presión.
3. Conceder derechos adicionales a los indígenas es violar el Estado de Derecho.



4. Reconocer derechos colectivos a los indígenas es discriminar al Pueblo Ladino.
5. El Estado es uno y todos somos guatemaltecos. No hay que dividirnos reconociendo diferencia étnicas.

Estas falacias son las más usuales para invisibilizar y bloquear *de facto* y *de jure*, la vigencia de la legislación favorable a los pueblos indígenas. Para Mendoza, los Acuerdos de Paz han contemplado importantes cambios para reformar el Estado, modernizar la economía del país y tomar en cuenta a los pueblos indígenas. Sin embargo, hace falta estudiar y discutir de forma más amplia las características del nuevo Estado y la nueva sociedad guatemalteca. Puesto que a un país multicultural, le corresponde un Estado Multinacional, con instituciones políticas que faciliten la interacción pacífica entre pueblos con distinta cosmovisión e idioma, diferentes costumbres, valores y leyes.

Señala que algunos observadores pesimistas advierten sobre la posibilidad de un conflicto o *guerra étnica*, como resultado de la indiferencia de quienes ejercen el poder, ante los legítimos reclamos de los pueblos indígenas. Sin embargo, los Mayas únicamente pretenden participar plenamente en la construcción de una democracia multicultural. Sociedad basada en una ciudadanía diferenciada por medio de una relación justa y equitativa, entre el Estado y los pueblos indígenas, dentro del Estado mismo. Además que garantice la paz como condición básica para el desarrollo integral de todos los



pueblos y minorías étnicas que conviven en el territorio guatemalteco (Mendoza C., 2000, pp. 76-77).

** *** **

En términos generales, no hay contradicción entre salvaguardar la unidad de los Estados y reconocer la autodeterminación de los pueblos miembros, pues está la fórmula del poder compartido que concilia ambos principios y derechos. Luego, en el marco de la ONU, se han generado soluciones varias para reconocer de manera positiva la diversidad étnica y cultural dentro de un mismo Estado. Estas pueden ser aplicadas en Guatemala: derecho de minorías, derecho de libre determinación de los pueblos, fórmula del poder compartido entre los pueblos de un mismo Estado (de base territorial o cultural). Y en dicha dirección, es necesario considerar las objeciones que hay respecto a la aplicación de dichas soluciones positivas en Guatemala, tanto exagerando supuestos aspectos negativos, como inventando diferentes falsedades.

El debate sobre la cuestión de las múltiples naciones en un mismo Estado, aún no se ha dado debida y ampliamente en Guatemala. Sí ha iniciado el debate sobre las múltiples culturas, pero no se ha abordado la proyección de las mismas en el Estado. Por ello, desde y en el Estado, no se tienen soluciones positivas para la multiplicidad étnica. Por otro lado, las embrionarias soluciones que existen y que están legalizadas, apenas



son implementadas. En el mejor de los casos, los temas de debate giran alrededor de conceptos genéricos y políticamente correctos como el de inclusión y exclusión. Debate también sobre la multiculturalidad e interculturalidad, pero sin desembocar en medidas de tipo político y administrativo que cambien las estructuras del Estado actual, cuasi colonial.

Generalmente los gobiernos han tratado el tema indígena como un tema de *bajo perfil*. No porque lo sea *per se*, sino porque dicho tratamiento es el que procede para no perturbar el *statu quo* y la gobernabilidad ladinocéntrica. Uno de los principios básicos del racismo vigente es que el Estado guatemalteco pertenece a los Ladinos y solamente ellos pueden administrarlo.

www.cojticutzamal.pro



www.cojticutxil.pro



3. Las fallas claves de los Estados centralistas y unitarios con población multiétnica

En Guatemala y América Latina, los debates efectuados por organizaciones indígenas han identificado las diferentes fallas del Estado con respecto a los pueblos indígenas. Estas fallas estatales son comunes a los pueblos indígenas de América Latina (CEJIS, 2006). Por lo que nos inspiramos del análisis realizado por Pilar Valencia en su artículo electrónico “*Reflexiones en torno a las Propuestas Indígenas y Campesinas en Bolivia*”.

3.1. Rasgos esenciales de los Estados nacionales coloniales y asimilistas

A nivel universal, y en relación a la democracia como sistema de gobierno generalizado, Ramón Maíz (2006, pp. 86-88) señala los rasgos de Estados Coloniales como el guatemalteco, y que él denomina “Estados nacionalizadores”. Pero que en el léxico guatemalteco, puede expresarse como Estado asimilador u homogenizador en el pueblo dominante. “*Un Estado nacionalizador se caracteriza por considerarse un Estado al servicio de y para una específica nación, cuya lengua, cultura, posición demográfica, bienestar económica y hegemonía*



política deben ser protegidas y promovidas por el poder político”.

Entre los rasgos problemáticos, desde el punto de vista democrático de este tipo de Estados constructores de “nación”, están:

- a. **Ser etnocrático**, es decir, ser un Estado apropiado por una específica nación étnicamente definida por características orgánicas tales como etnia, lengua, religión, entre otras.

En Guatemala, el Estado es ladinocrático, criollocrático.

- b. **Cultivar la separación entre ciudadanos nacionales auténticos y los de segunda clase en el Estado.** Estos últimos son meros “residentes permanentes” en el Estado, los cuales, por no pertenecer al pueblo oficial, son tratados como “ciudadanos de segunda clase”. Además, son sometidos a políticas de asimilismo étnico, las que implican aculturación y castellanización forzada.

El Estado guatemalteco va más lejos, trata a los indígenas como “mojados” y “*extranjeros en su propio territorio*”. Es decir, los trata como ciudadanos de tercera clase (las mujeres son las de segunda clase). Y continúa relajadamente con las políticas de ladinización, castellanización de los pueblos indígenas mediante el oficial incumplimiento de la legislación favorable a los mismos.



- c. **Patrioterismo del pueblo hegemónico.** Los dirigentes de la nación oficial tienen la idea de que su nación no se encuentra aún plenamente desarrollada, pese a la posesión de un Estado propio. Y que ese faltante de homogeneidad y sustantividad nacionales debe ser corregido con políticas nacionalizadoras y compensadoras.

En Guatemala, la dirigencia ladina y criolla, para compensar su faltante de esencia nacional, exagera su propio nacionalismo etnocrático (“*yo soy puro guatemalteco*”, el saludo a la bandera). Complementa su política asimilista con los indígenas mediante movilizaciones y desfiles, o discurso nacionalista (el obligado amor a la patria). Si los Mayas no se quieren dejar asimilar, deberán sufrir la discriminación como consecuencia. Es decir, que son culpables de su propia discriminación.

Hay un conflicto entre la lógica nacionalizadora y la lógica democrática. En la lógica democrática se exige el pluralismo. Es decir, que las garantías jurídico-constitucionales y los derechos individuales y colectivos ocupen un lugar central. En cambio, en la lógica nacionalizadora o asimilista se exige a la vez reforzar los procesos de homogenización étnica al servicio y en refuerzo de las posiciones políticas, económicas y culturales de los miembros de la nación oficial. Asimilismo étnico (o racismo) y democracia no son compatibles. Y en los casos en que ambas lógicas se



confrontan, predomina la lógica del asimilismo étnico sobre la democrática. Este es el caso actual de Guatemala, donde predominan las políticas del racismo asimilista sobre las políticas de democratización.

Kymlicka W. (1995, p. 152), ante los errados defensores de la separación entre Estado y Etnicidad, sostiene que las decisiones gubernamentales sobre las lenguas, las fronteras internas, las festividades públicas y los símbolos del Estado implican inevitablemente reconocer, acomodar y apoyar las necesidades y las identidades de determinados grupos étnicos y nacionales. El Estado fomenta inevitablemente determinadas identidades culturales y por consiguiente perjudica a otras. Una vez admitido esto, es necesario repensar la legitimidad y lo justo de las reivindicaciones de las minorías.

3.2. Las fallas claves del Estado "nacional" guatemalteco

Con respecto al tratamiento de los pueblos indígenas, algunas de las fallas claves del Estado guatemalteco son:

a. La hegemonía monoétnica ladina

Es un hecho que en Guatemala, la clase gobernante es étnicamente Ladina y Criolla. La participación actual de los indígenas en los gobiernos es simbólica y accidental. Los mismos no han sido electos para representar a los pueblos y comunidades lingüísticas indígenas. El Pueblo



Ladino⁵ ha impuesto su cultura como “*cultura nacional*” y la sigue imponiendo a los pueblos indígenas, en aras de construir la “*nación guatemalteca*”. El Ladino gobierna a los Mayas con los valores racistas de los Criollos.

Ciertamente, desde 1985, el Estado ya dio el viraje en su política étnica, cambiando del racismo asimilista al pluralismo cultural y étnico. Pero la disposición de que el Estado reconoce, respeta, promueve los elementos de las culturas indígenas (Artículo 66 de la Constitución Política) no se cumple.

Es por ello, que los indígenas organizados y conscientes demandan que la hegemonía monoétnica debe terminar. Puesto que no corresponde a una democracia multicultural ni a un Estado Multiétnico.

b. La imposición del pacto social neocolonial

La independencia de Guatemala en 1821 no significó la independencia de los pueblos indígenas. Los españoles dejaron de gobernar, pero el gobierno fue asumido por Criollos y luego por Ladinos. Ambas comunidades internas al Pueblo Ladino tienen un pacto social de hecho, consistente en mantener discriminados y excluidos a los pueblos indígenas.

5 Se prefiere Pueblo Ladino, Ladino, sobre los términos no-indígena, no-maya o mestizo. Ver definición de Pueblo Ladino en el libro Glosario sobre la diversidad étnica y cultural de Guatemala, y DRAE, acepción #5.



Desde 1985, la Constitución Política y la legislación y los Acuerdos de Paz son relativamente favorables a los pueblos indígenas, pero no se cumplen o se cumplen formal y simbólicamente. El tema de la mala distribución de la tierra apenas puede ser abordada en público. Asimismo, el porcentaje de pobreza entre la población indígena es mayoritario, llegando al 70 %.

c. Los principios y valores individualistas y racistas que fundamentan la democracia liberal y colonial

En la democracia liberal, se prioriza el reconocimiento del sujeto individual y se ignora al sujeto colectivo expresado por los pueblos indígenas. Los valores y la voluntad de los Mayas y Xinkas fueron ignorados en la construcción del Estado. Únicamente se ha implementado los valores y las decisiones de los sectores dominantes. Por ejemplo:

- Consolidar la propiedad privada sin función social,
- Consolidar el poder de los terratenientes,
- Desarticular la organización y la identidad indígena, y
- Mantenerlos en situación de mano de obra no calificada.
- Racismo institucionalizado que todavía enseña, de hecho, que los indígenas son personas y grupos étnicos, cultural y genéticamente inferiores.

Es difícil encontrar versados en economía que consideren otras lógicas económicas como la de terrenos comunales, como la ayuda mutua conforme al sistema *Paq'uch*, entre otras.



Ante dichos valores, los indígenas plantean la existencia y aplicación de principios y valores comunitaristas a la par de los valores individualistas, que también pueden fundamentar la democracia y el Estado guatemaltecos. Los indígenas han desarrollado sistemas de seguridad social que ignora y desaprovecha el Estado. No integra a las políticas públicas las prácticas de los pueblos indígenas que permiten bajos índices de homicidios comparados con la media nacional (menos de 10 por cien mil habitantes, versus más de 30 de la media nacional).

d. La gobernabilidad instrumental

El sistema electoral y de partidos políticos está diseñado para que no participen los indígenas como pueblos. Se diseñó para mantener la hegemonía ladina y criolla sobre los pueblos indígenas. A través de dicho sistema, se da participación solamente a los individuos y se impone el centralismo administrativo como sistema de gobierno. Las entidades descentralizadas no se basan en criterios étnicos para sus dependencias en los niveles inferiores de gobierno. Ellas aplican los mismos criterios administrativos y políticamente centralistas.

Ante ello, algunas entidades indígenas han considerado la gobernabilidad como fin y como medio. Por lo mismo busca concretar el pluralismo étnico tanto en el sistema electoral y de partidos políticos, como en los tres organismos del Estado y sus niveles inferiores de gobierno.



e. La división político-administrativa y la ruptura de los territorios como sustento de las culturas indígenas

La actual división política administrativa, por departamentos, ignora las fronteras étnicas y lingüísticas de las comunidades indígenas. Despedaza a las comunidades lingüísticas en diferentes departamentos administrativos. Y con ello, les niega posibilidades de unidad lingüística y cultural, así como control territorial. Taracena Arriola (2001, p. 9) señala los seis ejes motores de la construcción de la división territorial de Guatemala: los económicos, los políticos, los de defensa de la soberanía nacional, los de racionalización administrativa, los provenientes de tratados de límites internacionales y la lógica contrainsurgente que tuvo el Estado guatemalteco. Indica también que es con estas lógicas con las que ha operado la división territorial guatemalteca, y nunca basándose en la lógica de la etnicidad y la cultura.

Por ahora, las voces indígenas tienden a reclamar el fin del Estado unitario y centralista, e institucionalizar la autonomía territorial y no territorial de los pueblos indígenas. Donde dichos pueblos cuenten con el autogobierno suficiente para revitalizar sus culturas.

f. La estructura monolítica del aparato estatal

El modelo de Estado imperante es la tridivisión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta estructura no refleja las estructuras ni las formas propias de gobierno de los pueblos indígenas. Las formas propias de gobierno indígena (Consejos de ancianos, principales,



cofradías, etcétera) están ignoradas o apenas reconocidas. Únicamente tienen derecho a existir en la periferia y sin el apoyo del Estado.

La función y posición en la administración pública de las alcaldías indígenas ancestrales de nivel municipal y comunitario, es una tarea pendiente. Actualmente, tienen un tratamiento que los marginaliza. Las alcaldías indígenas son resabio de los gobiernos municipales indígenas que existieron desde la invasión española hasta la revolución liberal de 1871. La Revolución Liberal eliminó progresivamente el autogobierno municipal indígena e impuso el gobierno ladino municipal en los municipios indígenas. En algunos municipios y por cierto tiempo, existió un cogobierno, en el que hubo simultáneamente municipalidad ladina y municipalidad indígena. Finalmente, fueron eliminadas progresivamente las alcaldías indígenas desde 1871 y los Ladinos se apoderaron del gobierno regional y municipal (Piel Jean, 1990, pp. 170–176). Este colonialismo y racismo fue a su vez perpetuada y consagrada por la Revolución de 1945, al ampliar la ciudadanía, instituyendo que todas las autoridades municipales debían ser electas vía partidos políticos capitalinos. Lo que desconoció definitivamente a las autoridades municipales indígenas (alcaldías indígenas) electas mediante procedimientos y normativas propias.

Ante estas deficiencias estatales, un sector de los indígenas propone que las manifestaciones de su cultura



política tengan espacio y forme parte de la estructura del Estado. Que la diversidad étnica de la sociedad civil se refleje en la composición étnica de los organismos de Estado.

g. El sistema jurídico ladino uniforme

El orden jurídico estatal apenas ha iniciado a reconocer el sistema jurídico de los pueblos indígenas. A la vez, ha iniciado a atender las necesidades de acceso de los indígenas a la justicia estatal. Tanto el acceso a la justicia estatal u oficial de los indígenas como el reconocimiento del derecho indígena son incipientes.

Por su lado, los Mayas siguen demandando que el sistema jurídico sea pluralista, donde el sistema jurídico indígena sea equivalente al sistema jurídico oficial. Esto exige que el organismo judicial se torne multiétnico y con pluralismo jurídico.

h. La imposición de un solo modelo de administración de justicia y seguridad pública

El poder judicial y los organismos coercitivos del Estado (Ministerio Público, Policía Nacional Civil) imponen el sistema jurídico ladino en términos generales. Los operadores de justicia oficial, como abogados y jueces, ignoran no solo el derecho indígena, sino la misma legislación oficial favorable a los pueblos indígenas (Convenio 169, Ley de Idiomas Nacionales, entre otros).

44

::

...



Ante este error, los indígenas proponen que la administración de justicia sea jurídicamente pluralista y

que las fuerzas de Seguridad Pública sean multiétnicas o multinacionales acordes a la realidad étnica del país. La Policía Nacional Civil, el Ministerio Público deben ser multiétnicas y multijurídicas, adaptándose a las particularidades de los pueblos indígenas: idioma y medios de comunicación, concepto de justicia, usos y costumbres, idioma regional, sistema jurídico indígena, para mencionar algunos.

i. El modelo económico social subordinado e insostenible

El desarrollo económico y social se orienta a satisfacer las necesidades de la economía de mercado. Objetivo que implica también extracción de recursos naturales, degradación del medio ambiente y erosión de la tierra. Esto afecta también la integridad cultural y política de los pueblos indígenas, pues no tienen control sobre sus recursos naturales. Los conceptos indígenas sobre la economía y los recursos naturales no han sido considerados por el Estado a pesar de los Convenios Internacionales (Convenio 169 de la OIT) firmados y ratificados por Guatemala. Estos establecen el derecho de los pueblos indígenas a elegir sus prioridades de desarrollo.

Ante este error, los indígenas y sectores sociales afines, proponen que el modelo económico y social de desarrollo sea con identidad y pertinencia cultural, y en función social.



j. Aplicación del principio de que el Estado debe crear la "nación"

Basado en el modelo francés de "Estado Nación", el Estado guatemalteco rige su conducta cultural en la lógica de que el Estado debe construir "la nación guatemalteca". Para ello impone el Castellano y la cultura ladina. Utiliza el monopolio legal de la violencia, a través del sistema educativo, el servicio militar y demás servicios públicos básicos.

Ante este error, algunas organizaciones indígenas proponen la lógica nacionalista: la nación de base cultural, precede al Estado y lo determina. Los pueblos indígenas son naciones sin Estado, pues son anteriores al Estado, por lo que lo deben determinar y constituir.

Es evidente que las soluciones alternativas al actual Estado guatemalteco monoétnico, no solo están propuestas y defendidas por los Mayas, sino también por Ladinos demócratas y multinacionalistas. Estas coincidencias pueden constituir una base para la alianza entre defensores y promotores de estas soluciones alternativas en el marco del ordenamiento democrático.

3.3. Otras Fallas

PNUD por su lado (2004, pp. 48-49), enumera también las estrategias que utilizan los Estados colonialistas contra sus pueblos subordinados. Reconoce varias de las políticas negativas ya señaladas: concentración del poder político, eliminando e impidiendo autonomías de nivel



regional y local, tenencia de un sistema unificado jurídico y judicial. Asimismo, tenencia del idioma del pueblo dominante como única lengua oficial, entre otras. Pero agrega tres más, aún no mencionados:

a. Disolución de la mayoritaria homogeneidad étnica regional. La aplicación de políticas de asentamiento de miembros del pueblo hegemónico en los espacios territoriales de los pueblos subordinados. La finalidad es disolver la predominante homogeneidad o uniformidad étnica que hayan podido defender los mismos.

b. Rompimiento de la resistencia local y regional de los pueblos. La adopción de políticas de inmigración en los espacios territoriales indígenas a personas que hablen el idioma y tengan la cultura del pueblo dominante. Es para romper la resistencia cultural que hayan podido tener los miembros del pueblo subordinado.

c. Confiscación de los recursos naturales de los territorios indígenas. La confiscación de los recursos naturales (bosques, tierras, ríos, riquezas del subsuelo) de los pueblos subordinados para declararlos como recursos “nacionales”. Los recursos naturales incluyen recursos del suelo y subsuelo (riqueza mineral y subacuática).

** *** **



Se observa la convergencia de estudiosos y organismos internacionales respecto a las estrategias y políticas que aplican los Estados colonialistas y racistas contra pueblos subordinados, minorías y pueblos indígenas. Casi todas estas estrategias negativas se han aplicado en Guatemala contra los pueblos indígenas y continúan aplicándose. A pesar del incipiente pluralismo declarado en la legislación del país y en los Acuerdos de Paz. De allí que los pueblos indígenas sean de los más interesados en la transformación del Estado guatemalteco.

Ello explica quizá que, en la “Declaración de Iximche” que resultó de la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Abya Yala, celebrado en marzo 2007, en Tecpán Guatemala (Jun Pop Tijonik, 2007, p. 62), una de las conclusiones fue: 1) Consolidar los procesos impulsados para fortalecer la refundación de los Estados-Nación y la construcción de los Estados Plurinacionales y sociedades interculturales a través de las Asambleas Constituyentes, con representación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas.





4. La incipiente legislación pro Estado de autonomías y multinacional

El someterse a la legislación vigente para efectuar cambios en el Estado es cometer suicidio o hacerse el *Hara-kiri*. Esto fue lo que hicieron los negociadores de la paz, al reconocer la legitimidad de la actual Constitución Política y al someter el cumplimiento de los Acuerdos de Paz a los parámetros legales actuales. El mismo se puede verificar con el caso de la creación de la Universidad Maya establecido en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas: no puede crearse dicha universidad con fondos públicos si antes no se cambia el artículo 82 de la Constitución, el que instituye a la USAC como la única universidad oficial.

Sin embargo, en un ordenamiento democrático, la norma legal es lo que regula las relaciones entre sujetos políticos, individuales o colectivos. Por lo que haremos una revisión de lo que dice la ley, siempre en los tres temas que nos interesan: demarcación territorial, libre determinación y autogobierno, derechos de representación proporcional.

Una revisión de la legislación vigente, respecto a los derechos de autogobierno y de representación de los “grupos étnicos de ascendencia maya” de Guatemala

49

..



indica que el reconocimiento positivo de los mismos ya ha empezado, al menos en literatura o en leyes.

4.1. La legislación interna vigente

a. Constitución Política de 1985

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.

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

Artículo 76. Sistema Educativo y Enseñanza Bilingüe. La administración del sistema educativo deberá ser descentralizada y regionalizada. En las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe.

Artículo 134. Descentralización y Autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el

50

..

==



mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Artículo 224. División Administrativa. El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 253. Autonomía Municipal. Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones, les corresponde: a) elegir a sus propias autoridades; b) obtener y disponer de sus recursos; y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes, emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.



b. Ley de Idiomas Nacionales (Decreto Legislativo 19-2003)

Artículo 3. Condición Sustantiva. El reconocimiento, respeto, promoción desarrollo y utilización de los idiomas nacionales, es una condición fundamental y sustantiva en la estructura del Estado y en su funcionamiento, en todos los niveles de la administración pública, deberá tomarlos en cuenta.

Artículo 5. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se define como:

- a. Idioma: es la lengua específica de una comunidad determinada, que se caracteriza por estar fuertemente diferenciada de las demás.
- b. Comunidad Lingüística: conjunto de personas que poseen, reconocen y utilizan un idioma común, ya sea en un espacio territorial, social o cultural específico.
- c. Espacio Territorial: la circunscripción geográfica en la que se identifican los elementos sociolingüísticos comunes y/o históricos.

Artículo 8. Utilización. En el territorio guatemalteco, los idiomas Mayas, Garífuna y Xinka podrán utilizarse en las comunidades lingüísticas que correspondan, en todas sus formas, sin restricciones en el ámbito público y privado, en actividades educativas, académicas, sociales, económicas, políticas y culturales.



c. Generalización de la Educación Bilingüe en el Sistema Educativo (Acuerdo Gubernativo 22-2004)

Artículo 3. Definición de las políticas.

1. Reconocimiento de la comunidad lingüística: esta política reconoce como sujetos de derecho a los pueblos y comunidades lingüísticas de Guatemala. Un pueblo o comunidad es el conjunto de personas que se identifican a sí mismos, como miembros de uno de ellos y, confluyen sus intereses alrededor de un idioma y cultura que los une e identifica. El Pueblo Maya está integrado por comunidades lingüísticas, a diferencia de los pueblos Garífuna, Xinka y Ladino que están constituidos por una sola.

Artículo 4. Principios. Se establecen los siguientes:

1. Igualdad en la diversidad. El Estado y las instituciones de la sociedad deben tratar con equidad a todos los idiomas, culturas, pueblos y comunidades lingüísticas del país.

8. Reflexividad. Para tener credibilidad en materia de multinacionalidad, interculturalidad y multilingüidad, el Ministerio de Educación debe incorporar la realidad étnica y lingüística de los cuatro pueblos guatemaltecos en: su estructura organizativa, personal laborante, lengua de mayor uso, cultura institucional, patrones estéticos, beneficiarios de galardones y, ambiente letrado. Asimismo, debe proceder con equidad étnica y de género.



Artículo 16. Organización de Consejos Consultivos de Comunidades Lingüísticas. Se crea en cada comunidad lingüística un Consejo Consultivo con funciones de asesoría, articulación y monitoreo de acciones técnico pedagógicas relativas a las áreas y ejes del currículo nacional y de la comunidad lingüística respectiva. Son órganos representativos de las comunidades lingüísticas indígenas adscritos al Ministerio de Educación y están conformados por miembros de la comunidad lingüística respectiva, pudiendo o no ser empleados del Ministerio de Educación.

Artículo 17. Organización de Consejos Técnicos de Comunidades Lingüísticas. Se crea en cada comunidad lingüística un Consejo Técnico con funciones de estudio, proposición, articulación y ejecución de acciones técnicas y pedagógicas relativas a las áreas y ejes del currículo nacional y de la comunidad lingüística respectiva. Estos Consejos dependerán administrativamente de la Dirección Superior del Ministerio de Educación, de las Direcciones Departamentales y técnicamente de las Direcciones de Calidad y Desarrollo Educativo y Educación Bilingüe Intercultural, según sus ámbitos de competencia. Estarán formados por técnicos del Ministerio de Educación y otras entidades afines.

d. La Ley de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala



Mayas de Guatemala y estará constituido por veintidós (22) representantes titulares y sus respectivos suplentes, mayahablantes nativos de cada una de las siguientes comunidades lingüísticas: Achi, Akateka, Awakateka, Ch'orti', Chuj, Itza', Ixil, Jakalteka, Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqoman, Poqomchi', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteka, Sipakapense, Tektiteka, Tz'utujil, Uspanteka y Chalchiteka. Para que pueda instalarse y funcionar dicho Consejo, es necesaria la representación de la mayoría absoluta de dichas comunidades.

e. La Ley Marco de los Acuerdos de Paz

Artículo 1. Naturaleza Jurídica. Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República.

f. El Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas, AIDPI

Capítulo I, numeral 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.

Capítulo I, numeral 3. La pluralidad de las expresiones socioculturales del Pueblo Maya, que incluyen los Achi, Akateko, Awakateko, Ch'orti', Chuj, Itza', Ixil, Jakalteko,



Q'anjob'al, Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, y Uspanteko, no han alterado la cohesión de su identidad.

Capítulo I, numeral 4. Se reconoce la identidad del Pueblo Maya así como las identidades de los pueblos Garífuna y Xinca⁶, dentro de la unidad de la nación guatemalteca, y el gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República una reforma de la Constitución Política de la República en este sentido.

Capítulo III, numeral 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 organizaciones e instituciones propias.

Capítulo IV, literal B, numeral 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

6 En los Acuerdos de Paz, 1996, aún se escribía como Xinca. A partir de la Ley de Idiomas Nacionales, se escribe Xinka.



y dinamismo han permitido que los pueblos Maya, Garífuna y Xinka conserven y desarrollen su cultura y forma de vida no obstante la discriminación de la cual han sido víctimas.

Capítulo IV, literal B, numeral 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.

Capítulo IV, literal C. Regionalización. Tomando en cuenta que procede una regionalización administrativa basada en una profunda descentralización y desconcentración, cuya configuración refleja 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.

Capítulo IV, literal D, numeral 2. En este contexto, se reitera que los pueblos Maya, Garífuna y Xinka 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.



Capítulo IV, literal D, numeral 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.

Capítulo IV, literal D, numeral 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.

Capítulo IV, literal D, numeral 5. Sin limitar el mandato, la comisión podrá considerar reformas o medidas en los siguientes ámbitos:

- i. 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 Xinka.
- ii. Formas institucionales de participación individual y colectiva en el proceso de toma de decisión tales como órganos asesores, consultivos u otros que aseguren la interlocución permanente entre los órganos del Estado y los pueblos indígenas.



iii. Instituciones de representación indígena 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.

iv. 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.

4.2. El derecho internacional vigente

El Estado de Guatemala es signatario de pactos, convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos y como parte de dichos pactos y convenios, tiene la obligación de cumplirlos. Esta legislación internacional, en la medida en que es de Derechos Humanos, está entonces vigente en el país con rango constitucional, pues el artículo 46 de la Constitución Política le da primacía. En algunos casos, la legislación interna ya ha superado el contenido de dicha legislación, pero en el campo de los derechos de los pueblos indígenas, dicha legislación interna permanece atrasada y arcaica.



a. El Convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales

Artículo 1, numeral 3. La utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 7. Los pueblos interesados deberán tener derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Artículo 8, numeral 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Artículo 13, numeral 2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las

60



regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 15, numeral 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Artículo 27, numeral 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

b. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Aprobado por el Congreso con el Decreto 69-87, publicado el 8 de agosto de 1988)

Parte I, Artículo 1, numeral 1. Todos los pueblos tienen el derecho de Libre Determinación. En virtud de este derecho, establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Numeral 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el



principio del beneficio recíproco así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Numeral 3. Los Estados partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

*c. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
(Aprobado por el Congreso mediante el Decreto 12-96)*

Artículo 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados partes en el presente pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán



este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 27

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

d. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Aprobado por el Congreso con el Decreto 105-82, y publicado el 6 de enero de 1984)

Artículo 2. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:

a) Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones, y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación.

Artículo 3. Los Estados partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid, y se comprometen



prohibir, prevenir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción, todas las prácticas de esta naturaleza.

e. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo 2. Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto



de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 20.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

4.3. La legislación en proceso de aprobación

Esta legislación está en proceso de consulta y de aprobación. Algunos de estos anteproyectos de ley, ya llevan más de 15 años en este proceso. Los obstáculos provienen de delegados de los actuales Estados (coloniales y centralistas) que niegan derechos naturales a los pueblos indígenas.



En este apartado, encontramos solo la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Artículo XV. Derecho de Autogobierno.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente su estatus político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a los campos cultural, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros, así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino. Ello podrán hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tendrán también el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión, y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales.



Artículo XVI

1. El derecho indígena deberá ser reconocido como parte del orden jurídico y del marco de desenvolvimiento social y económico de los Estados.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y reforzar sus sistemas jurídicos, y de aplicarlos en los asuntos internos en sus comunidades, incluyendo los sistemas relacionados con asuntos como la resolución de conflictos, en la prevención del crimen y en el mantenimiento de la paz y la armonía.

Artículo XVII

1. Los Estados facilitarán la inclusión en sus estructuras organizativas, de instituciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, en consulta y con el consentimiento de dichos pueblos.
2. Las instituciones relevantes de cada Estado que sirvan a los pueblos indígenas, serán diseñadas en consulta y con la participación de los pueblos interesados para reforzar y promover la identidad, cultura, tradiciones, organización y valores de esos pueblos.

4.4. El derecho natural de los pueblos y naciones colonizadas

Los pueblos indígenas por ser naciones preexistentes al Estado y por estar sistemáticamente excluidos y discriminados (MINUGUA, 2001, pág. 9-12), y mantienen la continuidad cultural e histórica de los pueblos precolombinos. Por ello, tienen dos derechos



fundamentales, además de su estatuto de pueblo: el de autogobierno y el de representación en organismos centrales de gobierno.

Estos derechos no los tienen los grupos étnicos inmigrantes de reciente llegada en cualesquiera de los países democráticos. Estos últimos, pueden gozar de los derechos de minorías, en caso de que tal fuera la decisión del Estado.

a. El estatus de "pueblo"

Antes a los indígenas de Guatemala, los llamaban "raza" (Homenajes a la Raza Maya, estudios sobre la raza indígena, etc.). Progresivamente, los indígenas eligieron autodenominarse pueblo, debido a que ese concepto describe bien su naturaleza. Además, entre humanos no existen las razas. A su vez, un pueblo sí tiene derechos colectivos. Pero para llegar a ello, tuvieron que pasar por el estatus de minorías, tal como lo establece la Constitución Política de 1985 al catalogarlos como "grupos étnicos".

El derecho internacional no ha definido todavía a los sujetos legitimados para ejercer el derecho de autodeterminación. Por ello, una gama diversa de grupos se han acogido y arrogado el estatus de "pueblo": comunidades sin Estado, comunidades diferenciadas existentes dentro de un Estado, comunidad homogénea que sustenta un Estado, toda clase de minorías, clase social opuesta a la burguesía, etcétera.



UNESCO, en 1990, a efecto de determinar a los colectivos que pueden gozar del derecho de autodeterminación, estableció las características que debe tener un pueblo (Gurutz Jáuregui, 1994, pp. 9-11):

1. Formar un grupo que contenga todos o algunos de los elementos comunes siguientes: tradición histórica, identidad racial o étnica, homogeneidad cultural, unidad lingüística, afinidad ideológica o religiosa, conexión territorial y vida económica común.
2. Constituir un grupo de personas que no tienen por qué ser muy amplio pero que debe ser algo más que una simple asociación de individuos dentro del Estado.
3. El grupo, en su conjunto, debe mostrar la voluntad de ser identificado como un pueblo, o la conciencia de ser un pueblo, aun cuando pueda haber individuos que, compartiendo las características ya citadas, carezcan de tal voluntad o conciencia.
4. En la medida de lo posible, el grupo debe tener instituciones u otros medios de expresar sus características comunes y su voluntad de identidad.

Todos estos rasgos los cumplen debidamente los pueblos indígenas guatemaltecos.

En otro orden de ideas, Gómez del Prado (2002, p. 14) indica que, desde la perspectiva internacional, los pueblos indígenas y las minorías reivindican derechos colectivos en dos contextos:



- a. Como un derecho individual pero del que se puede gozar como miembro de un pueblo, sin distinción alguna.
- b. Como reconocimiento a la identidad cultural o de otro tipo del pueblo al que el individuo pertenece, reconocimiento que no puede estar garantizado a nivel individual.

La característica esencial que diferencia a los pueblos indígenas de las minorías es el vínculo ancestral, precolonial al territorio en el que viven. Además, en los hechos, tienden a buscar una forma de autonomía política sobre la base de su identidad distinta.

b. El derecho de autogobierno

En los Estados multinacionales, las naciones que los componen tienden a reivindicar algún tipo de autonomía política o jurisdicción territorial, para asegurarse así el pleno y libre desarrollo de sus culturas y los intereses de sus miembros. En casos extremos, estas naciones pueden desear la secesión si consideran que la autodeterminación es imposible dentro del Estado al que pertenecen (Kymlicka Will, 1995, pp. 47-49).

Hay dos modalidades estatales de reconocimiento del autogobierno: el Estado de autonomías y el Estado federal. En ambas modalidades se reparte el poder entre el Estado central y los gobiernos regionales de base étnica. El Estado de autonomías es una modalidad intermedia entre el federal y el unitario y centralista.



El Sistema de Naciones Unidas ha promovido Pactos Internacionales, tales como la Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales en 1960, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966. En ellos se establece que “*Todos los pueblos tienen el Derecho de Libre Determinación, y en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*”. La libre determinación exige el autogobierno.

En la actualidad, hay dos posturas en relación a este último derecho: los Estados que consideran que los indígenas sí tienen derecho a la libre determinación pero “interna”. Es decir, dentro de los Estados actuales. Asimismo, los Estados que estiman que los pueblos indígenas sí tienen el derecho a la autodeterminación externa, es decir, de secesión. Por su lado, los indígenas consideran fundamental el derecho a la autodeterminación para la obtención de otros derechos. Quieren tener instituciones políticas propias con las que puedan influir en su propio desarrollo económico, social y cultural (Hardt Michael *et al.* p. 2).

c. *El derecho de representación*

En las democracias multiétnicas, en general, las minorías nacionales y los pueblos subordinados no tienen representación en y por el sistema político. De ahí que se acuse al sistema político y a la democracia liberal de no



ser representativa (Kymlicka W., 1995, pp. 53-45) por no reflejar la diversidad de la población. Existe un principio democrático que no cumple la democracia guatemalteca, y es la representación por semejanza o representación “especular”, tipo espejo. Incumplimiento que lleva a los pueblos indígenas sentirse no representados por iguales en las autoridades públicas centrales. Entre los diversos tipos de representación que deben tener las autoridades públicas, está la representación tipo espejo. Representación que consiste en que, como en un espejo, deben reflejar los marcadores étnicos idénticos a uno u otro de los pueblos que representan (Kymlicka Will, p. 42). Otros autores como Deustch Karl (1976, p. 28) la denominan, la representación por semejanza.

En general, se considera a este tipo de representación como un mecanismo adecuado para representar a determinados grupos en determinadas circunstancias (Kymlicka Will, 1996, p. 196). Pero, en el mejor de los casos, todos los grupos oprimidos deberían gozar de derechos especiales de representación. Derechos que se utilizan para superar desventajas o barreras sistemáticas y sistémicas del proceso político que impiden que los criterios y los intereses de los pueblos subordinados estén debidamente representados.

Cuando el sistema político perjudica a los pueblos y grupos oprimidos, la solución consiste, parcialmente, en proporcionar los medios institucionales necesarios para el reconocimiento explícito y la representación de los



grupos oprimidos (I, Young, 1989, citado por Kymlicka, 1996, p. 196). Estas medidas implican:

- El financiamiento público de la defensa de estos pueblos.
- Garantizar la representación de los mismos en los organismos públicos.
- El derecho a vetar aquellas políticas que afecten directamente al grupo étnico o pueblo.

El objetivo no es tanto que el Congreso o Legislativo sea una estricta representación “especular” o por semejanza de la sociedad. Se trata de hacer que termine el dominio histórico de algunos pueblos sobre otros. Hacer que se elimine una serie de barreras y de prejuicios que dificultan que los pueblos históricamente dominados participen activamente en el sistema político.

Por su lado, Naciones Unidas, a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Minorías Nacionales y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) a través de las Recomendaciones de Lund (1999, p. 8), han establecido que los Estados deben asegurar que existan oportunidades para las minorías de tener una voz efectiva en el nivel central de gobierno. Para ello, debe recurrir a arreglos especiales, si fuere necesario. Entre estos arreglos especiales están:

- Tener un número reservado de curules para las minorías.
- Designación de miembros de las minorías en posiciones de gabinete.



- Tener mecanismos para garantizar que los intereses de las minorías sean consideradas en cada ministerio.
- Medidas especiales para la participación de las minorías en el servicio civil, y
- La provisión de los servicios públicos en los idiomas de las minorías.

Hay dos maneras de hacer que el sistema político sea más representativo. Haciendo que los partidos políticos sean más incluyentes. Asimismo, eliminando los obstáculos que impiden que los indígenas accedan a los puestos dirigenciales (comités ejecutivos, secretarías generales). Estas medidas son:

- Medidas que favorecen su acceso (incentivos a los Partidos Políticos incluyentes, fijación de cuotas mínimas de participación y representación, entre otros). Estas medidas no garantizan la representación, sino solamente la facilitan.
- Medidas que garantizan su representación proporcional a la densidad de población indígena. Esta última modalidad implica, por ejemplo: reservar el número de curules, en el legislativo, correspondiente a cada uno de los pueblos y comunidades lingüísticas indígenas según el principio de proporcionalidad, delimitación de distritos electorales de base étnica, como ejemplos.

Hoy en día, en los tres organismos del Estado de Guatemala, la situación es la siguiente:

74



- El Congreso está dominado por legisladores Ladinos. De 158 diputados, hay solamente 18 diputados indígenas, que no fueron elegidos para representar a los pueblos indígenas, sino a distritos electorales administrativos, los 22 departamentos.
- En el Organismo Ejecutivo, de 13 Ministros no hay ningún Ministro indígena, lo que revela también que el mismo está dominado por no indígenas (agosto, 2015).
- En el Judicial, de 13 Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, solo un magistrado indígena. Además, dicho organismo, todavía no reconoce debidamente el Sistema Jurídico Indígena.

Existe entonces, una representación nula o muy simbólica de los pueblos indígenas en el nivel central de los tres organismos del Estado. A esto hay que considerar que la simple presencia de indígenas en esos niveles, no garantiza el avance de las perspectivas e intereses de los pueblos indígenas. Las causas: pueden no contar ni con proyecto político en el campo de la multinacionalidad, ni con la voluntad política y el poder para avanzarlo, ya sea ellos mismos, ya sea el partido político o equipo de gobierno en el que participan.

Esta situación hace que el nivel central de los tres poderes del Estado sea ilegítimo, desde el punto de vista de la representación de los pueblos indígenas. De las diferentes formas de representación, la más faltante es la representación por semejanza (Deustch Karl, 1976, p.



28): los indígenas no ven en las autoridades una muestra de ellos mismos. Además, la actuación y las decisiones discriminatorias que toman las autoridades ladinas y públicas actuales, hace que estos tres organismos, no tengan la legitimidad por resultados: Han cultivado la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas. Lo que se evidencia con los grados de pobreza y de colonialismo que padecen.

Hoy por hoy, el Organismo Ejecutivo ha creado más de una veintena de dependencias que se ocupan del tema indígena. Generalmente están administradas por indígenas (“ventanillas” o incrustaciones institucionales indígenas). Solo que todas padecen de discriminación, marginación y bloqueos dentro del mismo Estado. Además de que son parte del botín que adquiere el partido político que gana las elecciones presidenciales, por lo que no están resolviendo el problema que están obligados a resolver. Solamente sirven de escudo de defensa del Estado contra las acusaciones de racismo. En este sentido, el Estado realiza embustes, debido a que ha dado “gato por liebre” a los indígenas. Por una parte, tolera la aprobación de leyes que no se cumplen, y por otra, acepta la creación de dependencias proindígenas que apenas funcionan.

** *** **

En resumen, se constata que, en la legislación nacional, hay aspectos legalmente sustentados que favorecen el derecho de participación, de representación, y de



autogobierno de los pueblos Indígenas. Entre estos están: tenencia de formas propias de organización, creación y dirección de sus propias instituciones, espacios territoriales definidos lingüísticamente, posibilidades de cambiar la división política administrativa conforme a bases lingüísticas y étnicas. Asimismo, obligación de instituir la participación y representación indígena en todos los niveles de gobierno, poder de decisión en cuanto a prioridades de desarrollo, mecanismos institucionalizados de consulta del Estado hacia pueblos indígenas, entre otros.

En cambio, la situación es mejor, en la legislación internacional: se consagra principalmente el derecho de libre determinación, que permite disponer de las riquezas y recursos naturales, así como de las formas propias de vida política, económica y cultural. La libre determinación implica el derecho de autogobierno, la que a su vez implica demarcación territorial y facultades o competencias propias aunque limitadas. Tienen derecho a elegir sus representantes según procedimientos propios y diseñar las instituciones del Estado que atienden a pueblos indígenas, de manera que fortalezcan la identidad cultural de los mismos. Por la cantidad de cartas, convenios y declaraciones internacionales que ya ha firmado y ratificado el Estado de Guatemala, puede decirse que este ya ha reconocido que los pueblos indígenas son pueblos, y que tienen el derecho de libre determinación.



Los derechos estrictamente de pueblos indígenas tales como los de representación proporcional en el gobierno central, y el de autogobierno limitado, no están explícitamente reconocidos, sobre todo por el derecho interno.

Un resultado de esta revisión de legislación es constatar que efectivamente el Estado ya ha reconocido legalmente a los pueblos y comunidades lingüísticas indígenas. Les ha reconocido cierto número de derechos, mecanismos y procedimientos. Pero no ha reconocido a sus autoridades propias (excepto a las alcaldías indígenas y comunitarias periféricas a las alcaldías municipales). No les ha reconocido plenamente los espacios territoriales donde se asientan los mismos, ni las competencias que podrían tener sus autoridades de base étnica. Les ha reconocido operativamente en el nivel municipal pero no en el nivel étnico-regional.

El Estado unitario y centralista, es decir monoétnico, monocultural y monolingüe, quiere atender a la sociedad civil multiétnica con pertinencia lingüística y cultural, lo cual es un contrasentido. Pues su naturaleza y estructura es el ser racista, uninacional, por ende, el de atender solamente a los Ladinos o el considerar a todos los guatemaltecos como siendo étnicamente ladinos.





5. Las vigentes propuestas de solución a la diversidad cultural

En este apartado, se mencionarán algunas propuestas de reestructuración del Estado que buscan la participación y representación de los pueblos indígenas en igualdad de condiciones.

5.1. Las primeras propuestas locales

En la historia de Guatemala, a nuestro conocimiento, fue el documento “Guatemala: de la República Burguesa Centralista a la República Popular Federal”, publicado por MAYAS (CEIDEC, 1990, pp. 45–48), el primero en plantear la necesidad de reestructurar el Estado y de reconocer el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. Tuvo una visión abarcadora de todas las comunidades lingüísticas de la familia maya de Guatemala y México. Identificó una afinidad de objetivos entre el ordenamiento federativo y el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas.

Mucho más tarde, el autor del presente ensayo, escribió para el PNUD un ensayo titulado “Organizaciones Indígenas: Reivindicaciones Étnico-Culturales” (2005, pp. 14–16). En él, abordó los objetivos y las tendencias



internas del Movimiento Maya. Este movimiento en consonancia con los Acuerdos de paz de 1996, buscaba la implementación de los mismos, principalmente en lo relativo a los derechos culturales. Afirmó al final que *“ninguna de las tendencias internas del actual movimiento indígena plantean demandas conducentes a la independencia y a la construcción de un Estado Maya paralelo; lo cual concuerda con el movimiento indígena internacional, cuya postura apunta también hacia la conquista de derechos colectivos pero salvaguardando la unidad de los Estados actuales. Por otro lado, el país ya ha rechazado el racismo y el proyecto colonial de nación consistente en eliminar las culturas y pueblos indígenas(...). Tras la eliminación de ambas soluciones extremas, quedan todavía dos opciones para el país: generar o aplicar modelos de pluralismo en la desigualdad o de pluralismo étnico en la igualdad”*. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, vigente desde 1996, pregonaba un pluralismo en la desigualdad, pues negó u omitió los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Hacia el 2006, el escritor Rigoberto Juárez Paz, a través de artículos periodísticos, avanzó también la propuesta de reorganizar la estructura del Estado. Sugirió adoptar una estructura estatal descentralizada, y que la división política y administrativa del país se conforme de 5 regiones autónomas. Planteó que esas regiones conformen la República Federal de Guatemala (Juárez Paz R., 2006, p. 13).

Con dicha fórmula política, el autor esperaría que los pueblos indígenas participen en la conducción política del país, aunque no en los niveles centrales de gobierno. Su propuesta revela una postura contra el asimilismo étnico forzado y contra el centralismo administrativo y monoétnico practicado ahora por y en los tres organismos del Estado.

5.2. Las cinco propuestas actuales de alcance nacional

Santiago Bastos, investigador de FLACSO y CIRMA, realizó para el PNUD (2005), un ensayo para entender las propuestas y aplicaciones en relación a la existencia de colectivos étnicos y culturales en el marco del Estado guatemalteco. Encontró 5 maneras de entenderla y aplicarla. Por ahora, las que se oponen a los derechos indígenas específicos de autogobierno y de representación proporcional en el gobierno central, son las que tienen mayor vigencia y aplicación.

a. El nacionalismo segregador

Esta propuesta no debería existir ni aplicarse después que fueron emitidos los artículos 58 y 66, en la actual Constitución Política de 1985. Sin embargo, las administraciones ladinas que han gobernado al país, no han combatido este tipo de enfoques y de soluciones racistas, e inclusive, sus gobiernos han sido reproductores de la misma.

Esta versión sostiene que, desde la idea de la patria común, evidentemente ladina, no se debe reconocer políticamente



la diversidad cultural. De hecho, discrimina a los Mayas, Xinkas y Garífunas, abiertamente o basándose en la “igualdad ante la ley”. No se reconoce la diversidad étnica, pero cree y practica el racismo, jerarquizando entre culturas y “razas”, es decir contra los indígenas. Los partidarios de este enfoque ven al país como propiedad privada, y califican cualquier reivindicación indígena como efecto de alguna manipulación.

Por ejemplo, el autor indica como prueba, el racismo abierto que consiste en asumir que los indígenas solamente sirven para trabajos manuales o para ser manipulados. Es decir, que los indígenas no solamente son analfabetos e incultos, sino también incapaces de actuar con autonomía y por intereses propios (PNUD, 2006, pp. 10–11). Aquí se ubica también el concepto y práctica del Ejército Nacional respecto a los indígenas: se civiliza a la fuerza al indígena inferior pero no para igualarlo a los oficiales ladinos, sino para mantenerlo como tropa. Asimismo, a los empresarios que consideran que la defensa de las culturas indígenas es simplemente generada por la necesidad de los antropólogos de tener sus propios jardines de observación cultural. Este discurso empresarial contradice las prácticas del Instituto Guatemalteco de Turismo. Porque este “vende” la diferencia cultural de los indígenas para atraer turistas y tener repletos los hoteles.



b. El asimilacionismo universalista

Esta propuesta tampoco debería existir ni aplicarse después que fueron instituidos los artículos 58 y 66 en la actual Constitución Política, en 1985. Este enfoque reconoce la desigualdad étnica existente. Pero para solucionarla propone una igualdad real ante la ley, dentro del marco de la “nación monoétnica o uninacional”, mientras que la diversidad cultural queda fuera del campo político. No se reconoce desde el Estado la diversidad cultural, por lo que queda limitado al mundo privado y al del folklorismo. Reconocen la discriminación que han sufrido los indígenas y buscan corregirla a nivel de individuos y reclaman una identidad común como guatemaltecos.

Por ejemplo, creyentes y practicantes de este enfoque y solución fueron los dirigentes de la Revolución de Octubre. Ellos condenaron las discriminaciones y exclusiones de que han sido objeto los indígenas, pero no pudieron salir del asimilismo étnico para con ellos. Reconocen que hay desigualdades étnicas, pero no aceptan las diferencias culturales, por ello, terminan aplicando el racismo asimilista para con los indígenas (PNUD, 2006, pp. 12-13). Prefieren no utilizar el término de latinizar, sino el de guatemalitzar a los indígenas, el de incorporarlos a la “cultura nacional”, entre otros.

c. El multinacionalismo individual

Asume una “nación” formada por grupos culturales diversos y propone el ejercicio individual de derechos

83

....

...



específicos en relación a estas características culturales. Reconoce la diversidad cultural como fuente de derechos culturales, pero no de derechos políticos.

Por ejemplo, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas –AIDPI–, reconoce los derechos culturales indígenas, pero se resuelven o se concretan a nivel individual. El AIDPI no avizora mayores reformas al Estado. Reconoce el racismo y la desigualdad que padecen los pueblos indígenas, pero resuelve reconocer la diversidad solamente a nivel individual. Realiza una conciliación imposible entre las demandas colectivas de los pueblos indígenas y los preceptos del Estado y democracias liberales, los que solamente reconocen individuos ante el Estado (PNUD, 2006, pp. 14-15). Pide al Estado unitario y monoétnico que atienda la diversidad étnica, lingüística y cultural del país, lo cual es imposible.

d. El multinacionalismo colectivo

Propone que tanto los individuos como los pueblos disfruten de derechos políticos como sujetos de la diversidad, por lo que debe transformarse la estructura del Estado. Se reconoce la diversidad cultural como fuente de derechos culturales y políticos. Por lo que se busca que los indígenas participen efectivamente en el Estado y que tengan y ejerzan grados de autogobierno.

Por ejemplo, los programas y proyectos de las dependencias indígenas del Estado para atender a los pueblos indígenas. Estos hacen alarde de una retórica que insiste en el carácter multilingüe y multinacional del país,



pero dicha calidad se evade en las soluciones concretas. La cooperación internacional también promueve este tipo de enfoque y solución. Puesto que da cabida a las demandas de los pueblos indígenas, pero sin considerar las necesidad de reformas estatales (PNUD, 2006, pp 16–17). Las organizaciones de corte clasista o partidarios del materialismo dialéctico, sean indígenas o ladinos, también caen en este enfoque. Pues ven a los indígenas como parte de la problemática de la sociedad, como parte de los guatemaltecos, sin asumir lo que significa la diversidad en términos colectivos y políticos.

e. El nacionalismo maya

Parte de que Guatemala es un Estado formado por varios colectivos nacionales, que deben buscar una relación satisfactoria entre ellos. Aquí se reconoce la diversidad cultural como fuente de derechos culturales y políticos. Se hace énfasis en los derechos de autonomía y de autodeterminación de los pueblos indígenas.

Aquí se ubican a los activistas indígenas que tienen el enfoque del colonialismo interno y que reivindican los dos derechos básicos de los pueblos indígenas: el derecho de autogobierno y el de representación. Reconocen la necesidad de hacer cambios en las estructuras del Estado y en las formas de acción política (PNUD, 2006, pp. 19–20).

Esta propuesta de solución es quizá la más débil en el país. Es pregonada por miembros del movimiento maya, el cual es un actor emergente. Sin embargo, la incipiente legislación vigente, tanto interna como externa, apuntala



a esta última propuesta. Puede decirse que esta propuesta ya tiene cierto asidero legal y es la solución universal más adoptada. La dirección de la historia en los Estados multiétnicos es la representación de todos los pueblos en el nivel central de gobierno.

Lo importante es señalar que las dos primeras propuestas mencionadas son políticas públicas de hecho, y se están aplicando desde siempre. La tercera versión debe pasar de los derechos individuales a los derechos colectivos, y las dos últimas versiones ya son positivas para la igualdad entre los pueblos y para la salvaguardia de la identidad cultural de cada uno. Solo que son estrictamente propuestas, pues no se están aplicando casi por ninguna entidad pública.

5.3. El enfoque del poder compartido de alcance universal

Por su lado, la ONU ha señalado que el enfoque del poder compartido es el más utilizado por los Estados multiétnicos. Permite conciliar tanto el principio de libre determinación de los pueblos, con la necesidad de salvaguardar la unidad de los Estados actuales. Varios Estados temen la autonomía política o el derecho de autogobierno ejercido por sus pueblos miembros, pues consideran que afecta negativamente su unidad e integridad territorial. El Informe de Desarrollo Humano del 2004 (PNUD, pp. 52-55) señala que esto no es el resultado, sino todo lo contrario.



Este Informe señala que los acuerdos de convivencia en mancomunidad, mediante el principio de proporcionalidad son los más utilizados por los Estados multiétnicos que organizan la convivencia entre sus pueblos miembros. Los aplican en cuatro áreas claves:

- A través de un poder ejecutivo compartido.
- De la representación proporcional en el sistema electoral.
- De las disposiciones para la autonomía cultural.
- De las salvaguardas en forma de vetos mutuos (PNUD, 2004, p. 53).

La aplicación de este principio permite evitar que un pueblo dominante imponga sus puntos de vista a los otros. Además permite que la diversidad étnica y cultural de la población se vea reflejada en las instituciones estatales, y fomenta la lealtad hacia las instituciones comunes. El desafío está en hacer que el gobierno central (el gobierno común o compartido de todos los pueblos) no domine al gobierno particular o autogobierno (el gobierno del pueblo o minoría de que se trate), ni viceversa. Este informe señala que Belice, Surinam, Trinidad y Tobago, Guyana, son Estados multiétnicos que han aplicado este enfoque, casi todos, con resultados positivos.

Este informe no menciona autores, pero Arend Lijphard es el que ha sistematizado los rasgos de la democracia con enfoque del poder compartido y que hace que los Estados multiétnicos sean sostenibles.



** *** **

En resumen, hemos mencionado varias políticas públicas vigentes que mantienen la desigualdad entre los pueblos y culturas y que son típicamente políticas racistas. Otras son propuestas parcialmente positivas en la medida en que reconocen derechos culturales de los indígenas. Aunque concretables solamente en el nivel individual y no en el nivel colectivo y de estructuras del Estado. Otras son propuestas más completas y positivas, y hasta universalmente aceptadas. Son las que aceptan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el pluralismo étnico en la igualdad y el enfoque del poder compartido. Es de recordar que la causa de la libre determinación de los pueblos, no es de derecha ni de izquierda, sino que es transversal a ambos enfoques. Se trata del enfoque opuesto al colonialismo y al racismo.

Por la inacción del Estado contra el racismo, en Guatemala siguen vigentes de hecho, aquellas políticas públicas que constituyen la continuidad de las antiguas políticas racistas de segregación y asimilación. Sus defensores y aplicadores son también las fuerzas sociales y políticas que han gobernado y gobiernan el país.





6. Los rasgos esenciales del enfoque del Poder Compartido

En toda sociedad multiétnica, el Estado debe acomodar y organizar sus estructuras. De tal manera que todos los pueblos y grupos étnicos se sientan cómodos en cuanto a su derecho a la diferencia cultural, derecho al autogobierno y derechos de representación. Está claro que en Guatemala, los pueblos indígenas no son respetados en ninguno de estos derechos específicos mencionados.

Si el ordenamiento político actual es el democrático, entonces debe ser una democracia multinacional, la que a su vez exige un Estado multinacional. El Estado multinacional puede verificarse en dos aspectos: en cuanto a su estructura y composición étnica en todos los niveles de gobierno, y en cuanto a las políticas públicas que implementa.

En cuanto a la acomodación estructural e institucional de la multiétnicidad, a los Estados multinacionales les conviene conocer y aplicar el enfoque del poder compartido, sistematizada por Arend Lijphart (MINEDUC, 2003, p. 43). Lijphart lo define como “el



ejercicio gubernamental común del poder, principalmente del Ejecutivo”.

Este enfoque y fórmula tiene la virtud de conjugar adecuadamente diferentes derechos y principios. Entre estos están la unidad en la diversidad, derechos de autogobierno en el marco del Estado, derechos especiales de representación proporcional de los pueblos colonizados.

De manera resumida, se presentan aquí, los cuatro rasgos esenciales del enfoque del Poder Compartido.

a. Participación de representantes de todos los pueblos (grupos étnicos, comunidades lingüísticas) en el gobierno del país

Esta característica consiste en que, en todos los temas de interés común, las decisiones deberían ser tomadas conjuntamente por los diferentes grupos o sus representantes. Se trata del ejercicio gubernamental común del poder, particularmente del poder Ejecutivo. En el caso de sistemas presidencialistas, se pueden distribuir los puestos de manera proporcional entre los diferentes pueblos o nacionalidades. Y esta distribución, la puede dirigir un consejo ampliamente constituido o un comité con funciones de consulta o de coordinación (p. 43). Esta representación de todos los grupos étnicos en el gobierno central, es decir, en los tres organismos del Estado, es un derecho natural colectivo.



El gobierno central está constituido por espacios y dependencias institucionales comunes a todos los pueblos del país, y trabajan para todos los pueblos y minorías. No trabajan solamente para el Pueblo Ladino, ni consideran que el Estado es propiedad de los Ladinos.

b. Un alto grado de autonomía para cada pueblo o grupo étnico

Esta segunda característica consiste en que, sobre cualquier tema de interés particular, la decisión debe ser tomada por y para cada pueblo o grupo étnico separado. Si los grupos étnicos y pueblos tienen una clara concentración territorial, la autonomía del grupo podría ser institucionalizada bajo la forma de autonomía territorial.

Si los grupos étnicos están entremezclados, la autonomía tendrá que tomar una forma no territorial o una combinación de formas territoriales y no territoriales (p. 44). En este último caso, se trata de la autonomía personal o cultural ya abordada.

La autonomía regional implica autogobierno de cada uno de los pueblos y comunidades lingüísticas, pero son subgobiernos, pues tienen facultades limitadas.

c. La proporcionalidad de la representación

Esta tercera característica del enfoque del poder compartido sirve como referencia básica de la representación política, los puestos de servicio público y la distribución de los fondos públicos. Este requisito



de la proporcionalidad es el más reconocido como obvio parámetro de una clara distribución (p. 44). Este procedimiento facilita el proceso de toma de decisiones porque es una manera que hace innecesario los esfuerzos por considerar métodos alternativos de distribución del poder central entre grupos étnicos.

En relación a la representación política, la proporcionalidad es especialmente importante como garantía de la clara representación de los pueblos y minorías étnicas. Se trata de establecer la regla de que todos los pueblos y grupos étnicos son iguales en derechos. Aunque el grado de su participación y representación depende del específico peso demográfico de cada uno.

d. El derecho de veto de los pueblos minoritarios

Esta cuarta característica es un valioso recurso que las minorías necesitan para proteger sus intereses vitales. La razón es que cuando una minoría participa en el Organismo Ejecutivo de poder compartido, podría ser sobrepasada por la mayoría. Esto podría no representar un problema cuando están siendo decididas solamente materias o temas menores. Mas cuando intereses vitales de la minoría están en juego, el derecho de veto provee una protección esencial.

Este poder de veto contiene el peligro de que todo el sistema del poder compartido pudiera ser socavado si una o más minorías abusan del uso de este poder. Esto funciona mejor cuando no es usado muy frecuentemente



y solo en relación con temas de fundamental importancia (p. 45).

Otros autores como Armet Lluís (1988, pp. 144-126) sostienen que los rasgos esenciales del Estado de Autonomías son tres:

- Se basa en tres niveles diferenciados de poder público: el poder o gobierno central, el poder o gobierno de los pueblos o comunidades autonómicas y, el de los entes locales o municipios.
- El carácter estatal de los pueblos o comunidades autonómicas supone admitir que estos entes políticos no son sistemas opuestos al Estado, sino que lo configuran.
- Existencia de colaboración entre las diversas instituciones y poderes públicos, y en particular, entre los diversos niveles de gobierno.

** *** **

La fórmula del poder compartido entre los pueblos miembros de un Estado es la más utilizada tanto en el mundo de las democracias desarrolladas como en países de reciente adopción de dicho sistema de gobierno. Las modalidades de su aplicación pueden variar de un país a otro, pero los rasgos esenciales permanecen.

Este tipo de enfoque, con su respectiva organización del Estado (la descentralización del poder político hacia pueblos indígenas mediante las autonomías regionales),



fue planteado por las organizaciones indígenas ante la Asamblea de la Sociedad Civil para ser presentado ante los negociadores de la paz en 1994 y 1995, antes de la aprobación del Acuerdo Indígena. Pero esta demanda no fue considerada, en parte porque hubo negociadores de la paz que consideraron el reconocimiento de las autonomías regionales como un atentado a la unidad nacional e integridad territorial.

Ahora sabemos que cometieron un error, puesto que no hay contradicción entre dicho reconocimiento y el mantenimiento de la unidad del Estado. Unidad política no significa uniformidad jurídica y administrativa, ni centralismo político ni uniformidad cultural. Desde el año 2003, existe una Ley General de Descentralización (Decreto legislativo 14-2002), pero no se puede descentralizar hacia los pueblos y comunidades lingüísticas del país, lo cual es racismo de Estado. Es racismo porque invisibiliza e ignora a estos sujetos de derecho ya reconocidos por la Constitución Política. La Ley de Descentralización plantea la posibilidad de descentralizar la educación hacia los gobiernos municipales, pero no hacia los pueblos y comunidades lingüísticas.





7. Hacia un Modelo de Estado Multinacional

La presente propuesta de Modelo de Estado Multinacional busca aplicar el enfoque del poder compartido. Por ende, busca concretar la igualdad entre los cuatro pueblos guatemaltecos y sus respectivas comunidades lingüísticas. Se basa en las directrices del enfoque del poder compartido, tal como lo ha sistematizado Arend Lijphart.

No desarrollaremos aquí el concepto de gobierno que puedan tener los pueblos indígenas. Tampoco expondremos las formas propias que tienen de organizarse, de acceder y ejercer el poder, las cuales algunos estudiosos comienzan a revelar (Ceto, Pablo, 2006). Nos limitaremos a lo que elementalmente debería ser el Estado Democrático y Liberal cuando asume su realidad multiétnica. Consideramos que es dentro de los espacios propios, es decir, dentro del autogobierno de cada pueblo y comunidad lingüística que los criterios y mecanismos políticos propios (“formas propias de organización”) pueden desarrollarse y aplicarse.



7.1. Los principios y objetivos del modelo de Estado Multinacional

Los principios y derechos que rigen la construcción de este modelo son el de la libre determinación de los pueblos y el de la unidad nacional e integridad territorial de los Estados. También están otros principios como la equidad étnica tanto para Mayas como para Ladinos. Así como el cumplimiento de la unidad en la diversidad, y el pluralismo étnico en la igualdad.

Estos principios inspiradores buscan alcanzar la igualdad entre los pueblos guatemaltecos, porque son los mismos que inspiraron modelos de Estado Multinacional vigentes y exitosos (Bélgica, Suiza, Canadá, India, Malasia, entre otros). Otro de los principios es la reflexividad. Consistente en que el Estado debe incorporar la realidad étnica y lingüística de los cuatro pueblos guatemaltecos en: su estructura organizativa, personal laborante, lenguas oficiales y cooficiales, cultura institucional, patrones estéticos y ambiente letrado. Demás está mencionar el principio de proporcionalidad, así como la necesidad de concretar el enfoque de género.

Uno de los objetivos de este apartado es determinar los elementos claves para el modelo de Estado Multinacional guatemalteco, sin entrar en el detalle de las medidas políticas por tomar para llegar a ello: tipo de estructura de Estado, reconocimiento de los titulares del derecho de libre determinación (pueblos y comunidades lingüísticas). Asimismo, demarcaciones de sus espacios territoriales,



representación proporcional en instancias comunes de gobierno, facultades de los autogobiernos indígenas regionales, y derechos de minorías en el nivel municipal de gobierno.

Entendemos que esta propuesta provocará desgarre de vestiduras, tanto de trajes formales y de gala, de sotanas y togas, como de uniformes militares. Pero estas reacciones son parte del cambio de paradigmas que se debe dar en el país por cierta clase dirigente del Pueblo Ladino. Los valores del racismo (la desigualdad y asimetría entre personas y pueblos) no son nada compatibles con los valores del sistema democrático que se quiere instalar en el país (Igualdad entre personas y pueblos).

7.2. El tipo de estructura de Estado y los pueblos indígenas

Desde el punto de vista étnico, los pueblos indígenas subordinados y los indígenas no asimilados deberían estar de acuerdo con un concepto de Estado que les reconoce el derecho de autodeterminación. Por otro lado, rechazar juntos el concepto de Estado unitario y centralista que corresponde a países monoétnicos o uninacionales. Sin embargo, para esto es necesario avanzar en la formación de la conciencia política y la conciencia étnica “para sí”.

En Guatemala, la forma de Estado y gobierno no debe ser centralista ni unitaria. Porque este modelo corresponde a países monoétnicos como Islandia, casi el único país monoétnico del mundo. Por definición, y por ser la sociedad guatemalteca una sociedad civil multiétnica, debe ser un



Estado y una forma de gobierno pluralista. El mismo debe reconocer el derecho a la diferencia y a la autonomía de sus diferentes pueblos y comunidades lingüísticas.

Se puede identificar tres tipos básicos de estructura de Estado.

Cuadro 1
Los tipos clásicos de Estado según
estructura política y administrativa

<p align="center">Estado unitario y centralista</p>	<p>Es unitario pues solo existe un derecho y un organismo judicial que lo aplica, así como un solo poder central.</p> <p>Es centralizado pues el gobierno central monopoliza la actividad en todos los campos, materias y lugares. O bien descentraliza funciones y hacia entidades de base territorial, pero que no son pueblos ni grupos étnicos, como los municipios.</p>
<p align="center">Estado de Autonomías</p>	<p>Es el grado máximo de descentralización dentro del Estado Unitario o el grado mínimo del federalismo. Reconoce diferentes culturas y derechos de autogobierno regional. Estas regiones autonómicas no cuentan con soberanía propia pues solo existe la del Estado. Tampoco cuentan con una Constitución, sino con un Estatuto, pero gozan de algunas facultades de autogobierno.</p>



<p>Estado Federal</p>	<p>Implica la existencia de al menos dos entidades estatales: la de la Federación constituida y la de los diferentes Estados que la conforman. Existe una Constitución para la Federación y otra para cada uno de los Estados que lo conforman. En Guatemala se ha hablado de la república maya, y de la república ladina, aliados en una federación llamada Guatemala.</p>
------------------------------	---

Fuente. Construcción propia con base en información general.

Ya hemos desarrollado suficiente el Estado de Autonomías como una forma intermedia entre el Estado Unitario y el Estado Federal. Veamos ahora las especificidades del Estado Federal y del Estado Unitario.

Estado unitario y centralizado. En un Estado unitario, todos los poderes pertenecen a una sola entidad, el Estado. Existe una sola ley, la ley nacional que es soberana en todos los dominios. Existe un solo idioma oficial, una sola cultura oficial o nacional, y una sola nación que debe ser monoétnica, monocultural y monolingüe. No reconoce diferencias culturales y no descentraliza funciones.

Esto no implica una centralización absoluta de la gestión de los asuntos públicos, pues puede haber desconcentración y descentralización de funciones. Una descentralización puede permitir una gestión más o menos autónoma, en ciertos campos, y es compatible



con el modelo unitario. Pero las entidades receptoras de las funciones no son pueblos ni grupos étnicos, sino otras entidades como los gobiernos municipales. Por ello, Guatemala sigue siendo un Estado Unitario, pues no ha descentralizado hacia pueblos y comunidades lingüísticas, y apenas ha reconocido o implementado el derecho a la diferencia cultural.

La descentralización implica un reconocimiento de poderes propios a colectividades públicas, diferentes al Estado unitario y que los ejercen de manera autónoma, ello implica también un control de la autoridad superior. Este control o tutela es lo que el Estado ejerce sobre las entidades autónomas. En suma, las relaciones entre la autoridad central y las colectividades locales en un Estado Unitario, reposan en una relación de subordinación. A su vez, la delegación de funciones se realiza a entidades que no tienen una base étnica o cultural. Casi no hay distribución del poder político.

Estado Federal. Un Estado Federal permanece único, pero está constituido de entidades que en su particularidad gozan de una autonomía total, debido a que son Estados. Ejercen sus competencias sin ningún control de la autoridad central.

El control de tutela por naturaleza es incompatible con el esquema federal, pues la repartición de las competencias, se realiza entre colectividades iguales entre sí.

Esta igualdad existe no solamente entre las entidades federadas, sino también entre ellas y el poder central.



Ninguna relación de subordinación existe entre las entidades federadas y la colectividad general. En un Estado federal se tiene entonces varias entidades que pueden, en su particularidad, adoptar normas de nivel equivalente y entre las cuales no existe ninguna primacía. El único control que se puede ejercer es aquel que busca asegurar el respeto de las reglas repartidoras de competencias. Además, la colaboración entre las diferentes colectividades políticas es inherente a todo Estado federal, pero ella es ejercida por los diferentes socios, actuando en pie de igualdad (Cerexhe E., 1995, pp. 3-5).

México, Estados Unidos, Brasil son Estados Federales, pero cada Estado miembro conformante no se ha construido sobre bases étnicas y lingüísticas, sino administrativas. El poder político está muy distribuido entre tales Estados.

7.3. El reconocimiento real de los nuevos sujetos de derecho y actores políticos

El sujeto de derechos en materia étnica y cultural, no son las ONG (fundaciones, asociaciones, sociedades civiles) ni las alcaldías indígenas ancestrales de alcance municipal o comunitario, tampoco los actuales departamentos administrativos. Son los pueblos y las comunidades lingüísticas, tal como están definidas por el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.



Guatemala debe reorganizar su división política y administrativa de manera que sea un país que comprenda 24 regiones lingüísticas correspondientes a las 24 comunidades lingüísticas existentes. Los Acuerdos de Paz reconocen la realidad política y antropológica del país, a través de cuatro pueblos guatemaltecos: el Maya, el Xinka, el Ladino y el Garífuna. En esta tipología, el Pueblo Maya comprende a las 22 comunidades lingüísticas o “grupos étnicos” de la familia maya, identificados desde el punto de vista lingüístico e histórico.

El reconocimiento legal de estos pueblos y comunidades lingüísticas ya está relativamente dado, pero permanece incompleto e insuficiente. El Estado, hasta ahora, no les ha reconocido el territorio donde residen los mismos, ni a sus autoridades y las competencias que tendrían los mismos. Tampoco ha reconocido el derecho de cada uno a la representación proporcional en los altos niveles de gobierno.

Un problema que plantea el reconocimiento de los cuatro pueblos es la desigualdad demográfica entre ellos. Utilizando los datos de Jacobo Dardón (2005, p. 5), podemos darnos cuenta de estas diferencias.



Cuadro 2
Espacio territorial y demografía de
los pueblos guatemaltecos

Pueblos guatemaltecos	Habitantes	Porcentaje del total	Superficie en Km ²	Porcentaje del Total
Maya	4,411,984	39.26 %	70,734	64.96 %
Xinka	16,214	0.14 %	1,305	1.20 %
Garífuna	5,040	0.04 %	7,518	6.90 %
Ladino	6,750,170	60.07 %	29,332	26.94 %
Otros	53,808	0.48 %
Total	11,237,296	100.00 %	108,889	100.00 %

Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros 1 y 2 de Jacobo Dardón, 2005.

Los problemas se deben a que, por principio y naturaleza, estos cuatro pueblos deben ser tratados en pie de igualdad, pero por su realidad demográfica, los pueblos Xinka y Garífuna podrían ser tratados como minorías. Esta es una decisión que debe ser tomada por los mismos indígenas interesados o al menos deben ser consultados para la misma.

Demografía y competencias lingüísticas en la lengua materna no siempre coinciden pero debe prevalecer la autoidentificación étnica. Todos los Ladinos hablan el idioma oficial que es el español, y demográficamente



constituyen cerca del 60% del país. Por ser el pueblo oficial, puede gozar de sobregregistros en el plano de las estadísticas. Los Mayas, y por el subregistro del que pueden ser objeto, constituyen entre el 39 % o 60 % del total del país. Los Xinkas tienen pocos hablantes del idioma. Sin embargo, el número de autoidentificados como xinkas, está en aumento. El ENCOVI del 2006, reporta más de 65,000 miembros. Por otra parte otras fuentes indican hasta 400 mil miembros⁷. Es un pueblo en proceso de reetnización. Los Garífunas tienen como hablantes del idioma un grupo menor a sus miembros. El número de autoidentificados como Garífuna es más de 7,000 (ENCOVI 2006).

Es de mencionar que hay dos pueblos indígenas minoritarios que no fueron considerados en los Acuerdos de Paz. Ellos son los Afro-jamaiquinos (de expresión inglesa) y los Pipiles. Los Acuerdos de Paz solo consideraron a los pueblos que habían hecho acto de presencia en el escenario público mediante sus demandas y movilizaciones. Lo que ambos pueblos no habían realizado en aquella época. Últimamente se han manifestado, por lo que es necesario determinar lo que

7 Cesar Castillo afirma que un censo realizado por el Parlamento Xinka en el 2009, constató la existencia de 400,000 personas que se auto-identifican como Xinkas, los que se encuentran diseminados en 17 comunidades de Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa. Castillo López, Cesar Augusto, 2015, "Aquí no hay indios", respuesta a entrevista de Revista D, 13 de septiembre 2015, por _Ana Lucía Gonzáles.



procede con ellos. Debería considerárseles como pueblos de raíces culturales diferentes a los ya reconocidos.

La lectura de la composición del Pueblo Maya como formando un solo pueblo es acertada tanto en el plano histórico como cultural. En efecto, no todas sus comunidades lingüísticas miembros están en igual grado de desarrollo material, en sus recursos y en su conciencia nacionalista. El fundamento civilizatorio, lingüístico histórico y cultural de la unidad del Pueblo Maya, está dado por los aportes de la lingüística histórica, la glotocronología, y otras ciencias sociales como la arqueología y la antropología.

7.4. La división política y administrativa del país y los pueblos indígenas

Hay varias justificaciones para reordenar la división política y administrativa del país. Pero el criterio determinante es establecer configuraciones por grupos étnicos, porque son los sujetos de derecho al que se debe reconocer el anclaje territorial. En un Estado de Autonomías, las fronteras internas deben reflejar una comunidad de intereses de los habitantes. Por ejemplo, los intereses de sobrevivencia y desarrollo de un pueblo, así como el ámbito de aplicación de las competencias de un gobierno regional, deben permitir que de dichas subunidades puedan elegirse representantes del pueblo o comunidad lingüística de que se trate. Que la relación



entre los gobernados y gobernantes se realice en la cultura e idioma oficial de cada una de ellas.

En Guatemala, hay suficientes estudios sobre los límites idiomáticos y étnicos. Estos constituyen una base consistente para realizar esta reorganización de la división política y administrativa por pueblos y comunidades lingüísticas. Atlas Lingüísticos, Propuestas para la Oficialización regional de los Idiomas Indígenas, Análisis de situación de la educación bilingüe y estudios de proyección de la misma, etc., han contribuido al conocimiento de estos límites étnicos e idiomáticos.

Lo ideal es conformar espacios étnica y lingüísticamente homogéneos o mayoritariamente homogéneos. Pero puede haber espacios territoriales étnicamente no definidos, en el sentido de que no hay ningún grupo étnico mayoritario ni anclado territorialmente. Por ende, son espacios bilingües y hasta trilingües, tal el caso de Livingston, donde hay 3 grupos étnicos cohabitando (10% de Garífuna, 42% Q'eqchi' y 48% de Ladino -INE 2015-). En estos espacios territoriales con dichas características, lo que corresponde aplicar es una autonomía de tipo cultural o personal, al menos en el casco urbano.

La siguiente clasificación de las regiones autonómicas en tres categorías no obedece a diferencias de grado entre ellos, sino sobre todo a la extensión o cobertura demográfica y lingüística. Lo que ayuda a comprender la complejidad o simplicidad de las operaciones por realizar.



a. Regiones autonómicas mayoritarias supra-departamentales

Hay cinco regiones grandes que corresponden a los pueblos mayoritarios del país, y que se subdividen en departamentos administrativos: la Ladina, la Mam, la Kaqchikel, la Q'eqchi' y la K'iche'. En estas regiones, étnicamente homogéneas y mayoritarias, la cultura y el idioma oficial será el que corresponde al pueblo o comunidad lingüística de que se trate. Está demostrado que el unilingüismo regional es el mecanismo real para revitalizar y garantizar la vida de los idiomas indígenas. Mientras el Castellano permanezca como único idioma oficial en el país y en las regiones indígenas, la extinción futura de los idiomas indígenas está garantizada (Ninyoles, R., 1977, pp. 28-30).

Las cinco comunidades lingüísticas mayoritarias mayas son supradepartamentales. Así lo afirmó el PRONEBI, desde 1993, en la publicación "Municipios que Hablan Idiomas Mayas". Consecuentemente, para conformar y promover su unidad lingüística y cultural, la comunidad lingüística debe ser delimitada territorialmente por encima de los actuales departamentos administrativos. También debe autodotarse de su propio gobierno. La cultura ladina y el idioma Español son también supradepartamentales. Además de que tienen minorías ladinas hablantes en las regiones lingüísticamente mayas. Con la inclusión de las cuatro comunidades lingüísticas



o naciones mayoritarias del Pueblo Maya, se abarca al 81 % de la población indígena del país.

Cuadro 3
Cobertura municipal de los 5 pueblos mayoritarios

Naciones con culturas e idiomas indígenas	Municipios donde se ejerce las identidades nacionales	Departamentos donde se ejerce las identidades nacionales
K'iche'	77 municipios	5 Departamentos
Kaqchikel	47 municipios	5 Departamentos
Mam	57 municipios	4 Departamentos
Q'eqchi'	21 municipios	4 Departamentos
Ladina y Criolla	136 municipios	4 Departamentos

Fuente: construcción propia, con base en datos de PRONEBI y de Jacobo Dardón

b. Regiones autonómicas minoritarias supramunicipales

Existen 15 regiones lingüísticas que se subdividen en varios municipios, pues su extensión va más allá de un municipio. En ellos, la cultura y el idioma oficial son la de la comunidad lingüística de que se trate. Todos los funcionarios públicos deben ser miembros de la comunidad lingüística que corresponda y utilizar el idioma de la misma como idioma oficial regional o como idioma cooficial.



Estas comunidades étnicas supramunicipales, también deben ser objeto de delimitación y reconocimientos territoriales y facultados de tener su autogobierno limitado. PRONEBI (1993) indica la siguiente situación:

Cuadro 4
Cobertura municipal
de comunidades lingüísticas mayas

Naciones con idiomas y culturas indígenas	Municipios donde se ejerce dichas identidades nacionales	Departamentos donde se ejercen dichas identidades nacionales
Tz'utujil	8 municipios	2 Departamentos
Poqomchi'	7 municipios	3 Departamentos
Poqoman	6 municipios	2 Departamentos
Popti'	6 municipios	1 Departamento
Achi	5 municipios	1 Departamento
Akateko	5 municipios	1 Departamento
Ch'orti'	5 municipios	2 Departamentos
Itza'	5 municipios	1 Departamento
Q'anjob'al	4 municipios	1 Departamento
Ixil	3 municipios	1 Departamento
Mopan	3 municipios	2 Departamentos
Chuj	3 municipios	1 Departamento
Tektiteko	2 municipios	1 Departamento

Fuente: elaboración propia con base en datos de PRONEBI, 1993.



c. Regiones autonómicas minoritarias de cobertura municipal única

Hay cuatro comunidades lingüísticas que corresponden a cuatro municipios. En ellos, la cultura y el idioma oficial es la de la comunidad lingüística de que se trate. Todos los funcionarios públicos deben ser miembros de la etnia que corresponda y dominar y utilizar el idioma oficial regional.

Cuadro 5
Cobertura municipal única de
comunidades lingüísticas mayas

Naciones Indígenas de y en un solo municipio	Municipios donde se ejerce dichas identidades nacionales	Departamentos donde se localizan dichas identidades nacionales
Awakateko	1 municipio	1 Departamento
Chalchiteko	1 municipio	1 Departamento
Sakapulteko	1 municipio	1 Departamento
Sipakapense	1 municipio	1 Departamento
Uspanteko	1 municipio	1 Departamento

Fuente: elaboración propia con base en datos de PRONEBI, 1993.

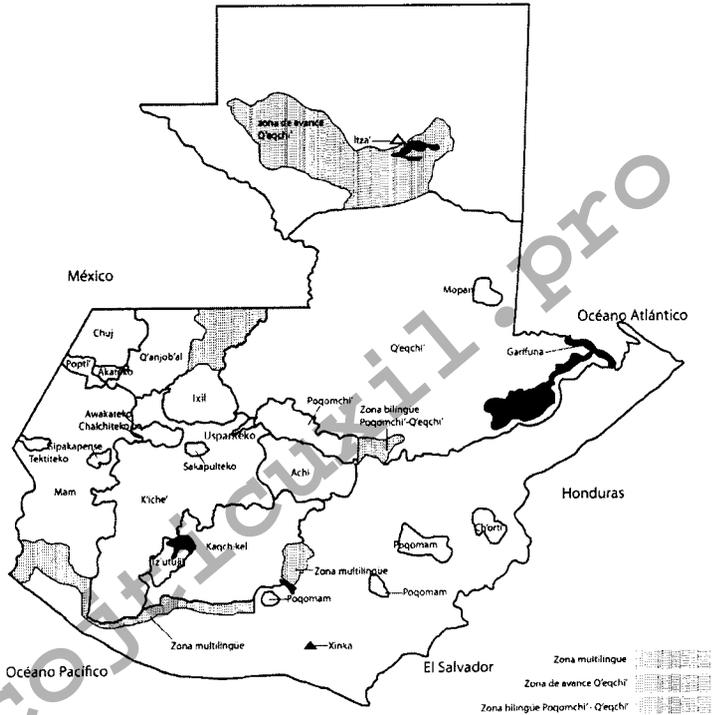
La división territorial del país, ya no se basará en las actuales regiones ni departamentos administrativos. Divisiones que forman parte del antiguo proyecto criollo



y ladino de “nación” colonial, blanca, castellana en idioma y cultura. Se basará en las fronteras étnicas y lingüísticas propias del país, como debió ser tras la independencia de Guatemala de la Corona Española, en 1821. O como debió ser tras la fundación de la República (1847). En las regiones ladinas del sur y oriente, no se trastocará las delimitaciones departamentales ya existentes, al menos que así lo deseen sus habitantes. Únicamente considerando el territorio xinka. La historia de las delimitaciones municipales y departamentales del país indica que estas se han realizado en función de las necesidades de control de la población de parte del poder central de gobierno. Por ende, se hicieron contra los intereses y voluntades de las pobladores de la provincia (Taracena A., *et al.*, 2001, pp. 1–9).

Se ha indicado que cada pueblo y comunidad lingüística debe tener su propio autogobierno. Falta también abordar los órganos representativos del mismo, tal como el parlamento propio de cada gobierno regional. Y el abordaje del desarrollo económico de cada una de ellas.

Mapa de la Nueva División Política y Administrativa sobre Bases Étnico-Lingüísticas



Fuente: DIGEBI, 2003

7.5. Los tres poderes del Estado y los pueblos indígenas

En la presente propuesta, se reproduce la fórmula de los actuales tres poderes del Estado Liberal (los organismos judicial, legislativo y ejecutivo). Asimismo,



se propone la modificación del nivel intermedio de gobierno, actualmente basado en los departamentos administrativos, para basarse en pueblos y comunidades lingüísticas.

a. El nivel Central de gobierno, y los pueblos indígenas

Este nivel de gobierno es común a todos los pueblos guatemaltecos. No es de los Ladinos ni labora solamente para los Ladinos como se acostumbra en la actualidad.

- *Razones de la representación indígena en el nivel central de gobierno*

El enfoque del Poder Compartido, demanda que los cuatro pueblos (Maya, Xinka, Ladino y Garífuna) tengan representación en los tres organismos del Estado, y en el nivel central de gobierno. Esta representación debe ser tanto para los puestos por elección como para los puestos por designación.

Entre las razones por las cuales los indígenas deben tener dicho tipo de representación, están:

- Para cumplir con el principio que exige la equivalencia entre peso demográfico y peso democrático de los pueblos. Para que el peso demográfico de los indígenas sea igual a su peso democrático, debe aplicarse la regla de la representación proporcional.
- Para cumplir con uno de los valores de la democracia liberal: la legitimidad de los gobernantes. Un tipo de legitimidad que no tienen las autoridades públicas del país es la legitimidad por semejanza identitaria: los indígenas no se ven reflejados en su etnicidad en el



gobierno central. Este tipo de legitimidad también es llamada espejular o especular, derivado de la palabra espejo, cuya función es reflejar bien lo que se le antepone.

- Para resolver la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas, pues los Ladinos generalmente no representan a los Mayas ni defienden sus intereses: tienen conflictos de interés al asumir tanto la defensa de los derechos indígenas como la defensa de los derechos ladinos (los Ladinos de izquierda también pueden ser racistas), y no tienen las vivencias del ser indígena. Si las autoridades ladinas representaran los intereses indígenas, no existiría ni el actual racismo institucional ni el racismo estructural contra los mismos.
- Para cumplir con los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos, de los que Guatemala es signataria. Esta legislación internacional está vigente en el país con rango constitucional conforme al artículo 46 constitucional.
 - *La representación de los pueblos en el nivel central de gobierno*

Todos los poderes emanan del pueblo, es decir de los cuatro pueblos guatemaltecos. En el ordenamiento democrático, el nivel central de gobierno está conformado por los tres organismos del Estado: Legislativo, Judicial y Ejecutivo.



Todo el nivel central de gobierno es espacio público común a los pueblos guatemaltecos, y por ende deben ser espacios multinacionales en su composición étnica y en su cultura institucional. Las dependencias de este nivel que tengan ramificaciones o sucursales en el espacio de los gobiernos autónomos, deberán adaptarse a la cultura e idioma de los mismos.

Consecuentemente, para ser multiétnicos, se debe establecer la representación proporcional de todos los pueblos guatemaltecos en la integración del personal de dichos organismos centrales. Hay dos modalidades de representación:

- **La representación por pueblo.** Si se adopta esta modalidad, entonces Garífunas y Xinkas, deberían tener un porcentaje de representación de oficio en dicho nivel de gobierno. Para el legislativo, su densidad demográfica es tan leve o minoritaria que no alcanzarían a elegir un representante, aunque votaran de manera homogénea y compacta.
- **La representación por mayorías y minorías.** Si se adopta esta modalidad, entonces hay que considerar cinco pueblos mayoritarios (Ladino, Mam, K'iche', Q'eqchi' y Kaqchikel) y 20 pueblos minoritarios conformados tanto por las 18 naciones mayas como por los Garífunas y Xinkas. En este bloque de



minoritarios, deberá incluirse a los afro-jamaiquinos y a los pipiles.⁸

Sin embargo, conforme al esquema del enfoque del poder compartido, hay que aceptar la primera posibilidad, relativizado por la estimación de dicha representación con base en la densidad demográfica.

- *La Cuota de representación proporcional en los tres organismos de Estado.* Conscientes de que las cifras estadísticas en el campo étnico son un terreno de discusión y de lucha. Asimismo, conscientes de que los datos oficiales tienden al subregistro de los pueblos indígenas, se mencionan los siguientes datos demográficos con las reservas del caso.

El Censo Nacional de 1994, indicó que el 42.7 % del total de la población eran indígenas. Luego, el Censo Nacional de 2002, indicó que ya solo eran 39 %. Pero Leopoldo Tzian, al comparar estimaciones de bases socioculturales con censos oficiales de bases integracionistas y colonialistas, indicó que el porcentaje de indígenas era de 61 %, mientras que el de Ladinos era de 39 % (Tzian Leopoldo, 1994, p. 50). Recientemente, CODISRA (2010, p. 105), con el apoyo de cooperantes internacionales, generó estadísticas por pueblos y

8 Garífunas y Afrojamaíquinos no llegaron a Guatemala en calidad de esclavos, sino como emigrantes voluntarios o semivoluntarios. Inmigraron a Guatemala, huyendo de sus condiciones de vida como esclavos o como pobres en los países del Caribe, hacia donde habían sido llevados como esclavos. Por sus rasgos biológicos han sido y son objetos de racismo y discriminación.



comunidades lingüísticas, con base en los datos del Censo del 2002, y estableció que el total de indígenas en el país era de 52 %. Las reservas del caso indican que se trabaja con datos aproximados y no con certeros.

Con respecto al porcentaje de población por grupos étnicos, el PNUD, en 2005, (p. 63) indicó los siguientes datos:

Cuadro 6
Porcentaje de densidad de los 4 pueblos guatemaltecos

Población	Porcentaje	Autoidentificación
Población Ladina	58.3 %	Como ladina
Población Indígena	40.0 %	Como indígena
Población Garífuna	0.4 %	Como garífuna
No clasificada	0.5 %	Como sin grupo étnico

Fuente: elaboración propia con base en datos del PNUD, (2005).

Independientemente de la exactitud de estos datos, lo importante es que dan una información aproximada de lo que debería ser la composición étnica del Gobierno Central, conformado por el Congreso de la República, el Organismo Judicial y el Ejecutivo. Esta cuota de participación y representación es la que puede fomentar lealtad al Estado guatemalteco. Porque cada pueblo y comunidad lingüística se siente participante y considerado como pueblo en igualdad de condiciones.



Cuadro 7
Estimaciones de la representación indígena
en el nivel central de gobierno

Organismo Legislativo	Organismo Ejecutivo	Organismo Judicial
158 diputados conformando el Pleno del Congreso y Junta Directiva	Presidencia y Vicepresidencia	13 miembros de la Corte Suprema de Justicia y la Presidencia del Organismo Judicial
Comisiones de trabajo y direcciones legislativas.	12 Secretarías y 13 Ministerios.	Unidades con funciones judiciales diversas
Alrededor del 50 % de los 158 diputados deberían ser indígenas.	Alrededor del 50 % de los Ministros y Secretarios(as) deberían ser indígenas. El traslado de competencias a los gobiernos autónomos implica reducción de personal.	Alrededor del 50 % de los miembros de la Corte Suprema deberían ser indígenas.

Fuente: elaboración propia con base en datos de ONSEC.



En general, nadie cuestiona la actual conformación del Organismo Legislativo, el más alto organismo de Estado. Sin embargo, ha habido dos o tres propuestas sobre su

organización y representación. El finado Jorge de León Carpio, propuso la necesidad de que los pueblos indígenas formaran una Cámara Baja con funciones específicas. Juan León Alvarado, candidato a vicepresidente en las elecciones de 1999, avanzó una propuesta más o menos parecida.

En relación a la composición étnica de las estructuras centrales de gobierno, hay dos formas de proceder:

1. Con estructuras paralelas, es decir, dividiendo a todas las dependencias de un Ministerio, Secretaría o Comisión, en dos secciones o subsistemas: el Maya o indígena, y el Ladino. Ambos subsistemas tienen casi igual cobertura en territorio y en densidad de población. El Ministerio de Educación por ejemplo, en cuanto a las competencias que le queden, debe subdividirse en el Subsistema Maya de Educación y Subsistema Ladino de Educación. Esta solución resuelve diferentes exigencias:

- Cada subsistema tiene especificidades educativas por abordar.
- Cada pueblo puede ver cumplirse el requisito democrático de la representación por semejanza identitaria. Ya no se atribuirá a los Ladinos, las fallas de la educación indígena.

2. Con una estructura única. Esto se concretiza manteniendo una sola estructura con la intercalación de funcionarios de diferente grupo étnico en el



seno de la línea de mando institucional.⁹ En esta solución, queda por resolver, la cultura y el idioma en que desarrollarán sus actividades las dependencias de que se traten, y los problemas de racismo que se desarrollarían. Es una solución de bajo costo pero llena de problemas internos como el bloqueo mutuo, el sabotaje debido al racismo.

La experiencia enseña que para los pueblos indígenas es mejor adoptar la solución de las estructuras paralelas (subsistema indígena y subsistema ladino). Ello obliga a los funcionarios indígenas a asumirse como responsables de sus representados y tienen libertad para trabajar. Además de que las instituciones que tienen a su cargo, tiene problemas específicos por resolver, los que ya no tienen las instituciones que atienden y representan al Pueblo Ladino por tener experiencia previa. En la fórmula

9 Esta idea coincide con las propuestas de Reforma a La Ley Electoral y de Partidos Políticos, las que demandan, como acción afirmativa a favor de pueblos indígenas, la paridad étnica. Esta paridad y alternancia étnica consiste en respetar el orden de postulación y la alternabilidad de posición en las planillas, en todos los cargos de elección popular, y para integrar los órganos internos de las instituciones políticas reguladas por la ley. En el caso de los distritos electorales con más del 60 por ciento de población indígena, los listados deben ser encabezados por persona indígena, la integración de listados distritales deberá responder a la realidad multilingüe de dichos distritos. Esta propuesta de paridad y alternancia étnica ayuda a entender lo que se quiere expresar como intercalación étnica a lo largo de la misma línea de mando (el Periódico, 2015, 30 de junio).



de la estructura única, hay dilución de responsabilidades, además de posibles bloqueos internos permanentes.

La obligación del Estado es apoyar a los pueblos subordinados para que se “nivelen” o se “igualen” a los Ladinos. Por ello, el Estado debe apoyar la modalidad administrativa e institucional que apoye tal objetivo.

- *La Representación proporcional entre los Mayas*

La unidad interna al Pueblo Maya es una necesidad. Hay comunidades lingüísticas con mayores recursos que otros y con mayores niveles de desarrollo. La conciencia étnica para sí tiene también, diferentes niveles de desarrollo.

Sin embargo, en caso de que se dé una insistencia en la representación por comunidades lingüísticas, el PNUD, en el 2005, indicó el porcentaje que puede tener cada “expresión lingüística y cultural” (grupos étnicos o comunidades lingüísticas o naciones, nacionalidades, etcétera) del Pueblo Maya: hay 22 grupos étnicos de origen maya: 4 mayoritarias y 18 minoritarias.

Cuadro 8
La densidad demográfica de
comunidades lingüísticas mayas

Tipo de Grupo Étnico	Nombre de las Comunidades Lingüísticas	Porcentaje
Comunidades Lingüísticas Mayoritarias	Mam, Kaqchikel, Q'eqchi', K'iche'	81 % del total de la población indígena.



Tipo de Grupo Étnico	Nombre de las Comunidades Lingüísticas	Porcentaje
Comunidades Lingüísticas Minoritarias	Achi, Akateka, Awakateka, Ch'orti', Chuj, Itza', Ixil, Jakalteka, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Q'anjob'al, Sakapulteka, Sipakapense, Tektiteka, Tz'utujil, Uspanteka, Chalchiteka.	19 % del total de la población indígena.

Fuente: elaboración propia con base en datos del PNUD (2005).

Este cuadro indica el porcentaje que representan las dos categorías de comunidades lingüísticas que conforman el Pueblo Maya. Desde el punto de vista del enfoque del poder compartido, las 18 comunidades lingüísticas minoritarias mayas, en el Congreso, deberían tener una representación de oficio. Porque aunque votaran de manera compacta y unísona, no lograrían colocar un diputado propio. Así, si para elegir un diputado se necesitan 80,000 votos (Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala), casi todas las comunidades lingüísticas no sobrepasan dicho número en su población total apta para votar. Para elegir a sus representantes, cada comunidad lingüística debe reorganizarse y proceder a elecciones internas, utilizando ya sea formas occidentales de elección (elección por votación), o formas tradicionales indígenas.



b. El nivel intermedio de gobierno y los pueblos indígenas

En general, se reprocha a los EE. UU. por el trato que ha dado a las naciones indígenas, al confinarlos en las “reservas”. Pero en dichas reservas, y desde el punto de vista de las competencias o facultades, ellas gozan de autogobierno limitado. Porque toman decisiones en cuatro campos básicos: la educación, la cultura, la inmigración, la policía local. En Canadá, además de lo anterior, los indígenas tienen también poder de decisión sobre los recursos naturales y del subsuelo de sus respectivos territorios (Kymlicka W., 1995, pp. 47-52).

Canadá y EE. UU. no reconocen autonomías regionales o comunidades autonómicas en su territorio. Sin embargo, los pueblos indígenas están en mejores condiciones en cuanto a autogobierno que los indígenas de Guatemala.

- *Razones para una nueva configuración del nivel intermedio de gobierno*

En Guatemala, el nivel intermedio de gobierno, actualmente, está constituido por los 22 Departamentos administrativos. Los que a su vez están reorganizados en 8 regiones de base departamental. Esto es el enfoque del colonialismo y del racismo en la administración pública, el que todavía no cesa de tener vigencia.

Pero una forma justa de trazar fronteras internas, reconocer idiomas y descentralizar los poderes es asegurar que todos los “Grupos Étnicos” tengan la posibilidad de mantenerse y desarrollarse como cultura distinta (Kymlycka w., 1996. pp. 158-161). En una sociedad



democrática, el pueblo dominante siempre recibirá apoyo para su idioma y cultura. Tendrá suficiente poder legislativo para proteger su cultura. Pero la imparcialidad de los gobernantes pide que a los pueblos indígenas y a sus comunidades lingüísticas, se les reconozcan las mismas prestaciones y oportunidades.

En el enfoque del poder compartido, el sujeto de derecho y actor principal en el nivel intermedio de gobierno es el pueblo y la comunidad lingüística. Es el que goza de libre determinación y autogobierno, no así el departamento administrativo o la ONG. Es decir que tiene territorio de jurisdicción y de residencia, toma decisiones en determinados campos de su vida y dispone de su propio gobierno con facultades limitadas.

La ley de Idiomas Nacionales (Decreto Legislativo 19-2002) ya establece que todos los guatemaltecos deben conocer 3 idiomas: el suyo y materno, una segunda lengua nacional que para los indígenas es el Castellano, y un tercer idioma internacional. Pero no se cumple.

- *La transferencia de competencias del poder central hacia los gobiernos autónomos*

En la actualidad, con excepción de los gobiernos municipales, casi todas las funciones de gobierno están en manos del gobierno central.

Pero en un Estado de Autonomías, hay funciones de gobierno que deben ser ejercidas por los gobiernos autónomos, en virtud de su propia naturaleza representativo de pueblos. En consecuencia, se debe



dirimir qué campos y funciones debe continuar ejerciendo el poder central. Asimismo, qué funciones deben ser transferidos a los pueblos y comunidades lingüísticas.

Para definir en detalle las competencias de cada Comunidad Lingüística, se puede recurrir a la técnica utilizada en otros Estados Autonómicos para definir competencias entre una región autónoma y el Estado central (Armet Lluís *et al.*, 1998, pp. 48-49):

- a) Establecimiento de una lista de materias cuya legislación y ejecución son competencia exclusiva del Estado;
- b) Establecimiento de una segunda lista de materias cuya legislación corresponde al Estado y cuya ejecución podrá corresponder a las regiones autónomas según su capacidad política y según el parecer de la Corte de Constitucionalidad;
- c) La legislación exclusiva y la ejecución directa de las materias no incluidas en las listas anteriores se pueden asumir como competencias exclusivas de las regiones autónomas si así lo disponen sus estatutos;
- d) La competencia sobre las materias residuales, es decir, las que la Constitución no atribuye expresamente al Estado y los Estatutos no reconocen explícitamente a la Región Autónoma, corresponden constitucionalmente al Estado, pero sólo en principio ya que este puede, a través de una ley, distribuir y transmitir las facultades;
- e) Reconocimiento al Estado de la posibilidad de elaborar leyes de armonización;



f) Cláusula en la que se prevé que prevalezca el derecho estatal sobre el de las regiones autónomas en lo que no se haya atribuido a la competencia exclusiva de estas.

En general, las competencias iniciales que debe tener un gobierno autónomo, como parte de un Estado de autonomías, son las relacionadas con la cultura, la inmigración y los recursos naturales.

Cuadro 9
Distribución de competencias
entre niveles de gobierno

Del Gobierno Central	Iniciales de Gobierno de Regiones Autónomas	Del Gobierno Municipal
El Fisco, la Defensa, la Inmigración, la Investigación Científica, las Telecomunicaciones, la Política Exterior, la Policía Nacional, El Financiamiento parcial de Regiones Autónomas.	Asuntos culturales, el uso de los idiomas en la administración pública y la enseñanza escolar, la política de inmigración regional, la salud, los recursos naturales y del subsuelo.	Las previstas en la Constitución y en el Código Municipal, más las revisiones y complementaciones que se hagan de dichas atribuciones, y las nuevas que resulten al asumirse como miembros de un grupo étnico.

Fuente: elaboración propia con base en información general, principalmente de España.



El ejercicio de las competencias delegadas del gobierno central, no son necesariamente tareas independientes de cada región autónoma, sino pueden ser complementarias. Es decir que, entre los tres niveles de gobierno, hay tareas específicas a cada nivel de gobierno. Pero las hay que son comunes y complementarias y las que son coejecutadas en función de especializaciones y posibilidades. Una Corte de Arbitraje puede ayudar a resolver los conflictos de competencias entre el nivel municipal de gobierno y el nivel étnico y lingüístico de gobierno.

Sin embargo, lo menos que puede tener una Comunidad y Región autonómica es el Consejo Cultural que tome decisiones en materia cultural y lingüística. Este puede ser el punto de partida. El control sobre la cultura propia, indispensable para el mantenimiento de la misma y como sustento de una identidad cultural específica, requiere el ejercicio de decisiones autónomas por parte de cada pueblo o comunidad lingüística (UNESCO, 1995, p. 7). Los vínculos con el idioma materno y la cultura propia son tan fuertes para las personas porque son fundamentales para el bienestar de las mismas. Según varios autores (citados por Kymlicka W., 1996, pp. 128-130), entre las razones de esta fuerte relación están:

- a) La pertenencia étnica ofrece opciones significativas, en vista de que la familiaridad con ella determina los límites de lo imaginable;
- b) La cultura modela la identidad en tanto que afecta la forma en que percibimos a los demás y somos percibidos;



- c) La pertenencia cultural da un significado adicional a las acciones de sus miembros, no sólo son actos de realización individual, sino también en parte de un continuo esfuerzo creativo mediante el cual se cree y se recrea la cultura;
- d) La identidad étnica ayuda a trascender la mortalidad, vinculando a la persona a algo cuya existencia se remonta a tiempos inmemoriales y prolongarse hacia un futuro indefinido.

Esto es lo que hace que miembros de una cultura en decadencia, no abandonan la misma, sino buscan recuperarla y revitalizarla. La causa de la relación de las personas con su propia cultura se encuentra en lo más profundo de la condición humana. Todos necesitan que su mundo y su vida tenga sentido.

- *Reconocimiento o devolución del autogobierno a los pueblos y comunidades culturales y lingüísticas*

En el caso de Guatemala, la descentralización del poder político del gobierno central hacia los pueblos y comunidades lingüísticas, y la incorporación proporcional de estos en el gobierno central no debe verse como reconocimiento, sino devolución. Fue en 1524 que se dio la invasión española y desde entonces inició el desmantelamiento de los gobiernos y Estados de cada uno de los pueblos indígenas. Tras su desmantelamiento se pasó a la autonomía de alcance municipal o de “pueblos de indios”. Las alcaldías indígenas ancestrales de la actualidad son sobrevivencias de la otrora autonomía



indígena municipal. Por ello, se debe ver como devolución de una condición prealvaradina y preestatal de la que gozaba cada pueblo y comunidad lingüística.

Algunas ideas respecto a la formación del gobierno de cada pueblo y comunidad lingüística son las siguientes: El gobierno de la comunidad lingüística será elegido por los miembros de dicha comunidad. Elección que puede darse conforme a modalidades propias de elección de los pueblos indígenas. Este gobierno asegurará el respeto y desarrollo de las especificidades regionales en coordinación con el gobierno central. Tienen un rol normativo, ejecutivo y judicial, en el marco de la comunidad lingüística que les corresponde.

Su desafío principal es rescatar el idioma y la cultura del pueblo o comunidad lingüística respectiva. Para hacerlo necesita tener control total o parcial sobre los servicios públicos que atienden dicha materia en su territorio de jurisdicción. También debe vigilar a los delegados en el gobierno central, actúen conforme a los intereses y cultura de la comunidad lingüística que representan.

Es cierto que hay grados de desarrollo diferente entre las comunidades lingüísticas indígenas. En algunas hay más recursos humanos para asumir el gobierno autonómico, mientras que en otras no. Sin embargo, el Estado central puede apoyarlos mediante políticas de acción afirmativa. Pero sobre todo, con el objetivo de eliminar el racismo asimilista y de implementar el pluralismo étnico real e igualitario.



Asimismo, el ritmo de devolución del estatuto de autonomía a cada pueblo y comunidad cultural puede ser diferente, así como lo es el grado y momento de las demandas de los pueblos indígenas. De la misma manera, el tipo de competencias delegadas a cada Comunidad Autónoma puede ser diferente según las demandas y posibilidades de cada pueblo y comunidad cultural.

c. El nivel municipal de gobierno

En Guatemala existen 338 municipios (septiembre 2015). Todos forman parte de los organismos descentralizados de gobierno. La Constitución Política indica que puede reorganizarse el nivel departamental de gobierno, pero no puede modificarse el nivel del gobierno municipal, ni trastocarse su autonomía (Ver en Anexo 1: Municipios de Guatemala y el porcentaje de población indígena).

• *Demarcación territorial*

Los municipios casi no necesitan ser redelimitados, porque no están definidos arbitrariamente, sino por los accidentes geográficos. Pocos municipios necesitan superar algunos problemas tradiciones como límites con vecinos. Casi todos los actuales conflictos entre municipios no son de base étnica, sino tienen otras causas: lejanía del casco municipal, propiedad de bosques y recursos naturales, desatención de gobiernos municipales, entre otros.



Los municipios necesitan ser reubicados o incluidos en unidades superiores nuevas correspondientes a la región lingüística o pueblo al que pertenecen por la condición

étnica de la mayoría de sus habitantes. Un municipio solo puede pertenecer a una sola comunidad lingüística. Al menos que tenga la condición multiétnica y que los porcentajes de población miembro de cada pueblo o comunidad lingüística sean significativas.

- *Entrega de los servicios públicos con pertinencia cultural y lingüística*

Si todas las municipalidades forman parte de una región o comunidad lingüística, entonces tienen una lengua y cultura oficial. Las que deben utilizar en la entrega de los servicios públicos y en su identidad institucional. Esto es lo que se denomina pertinencia idiomática y cultural.

Todos los servicios públicos que entregan las municipalidades y las dependencias públicas de organismos centralizados de gobierno (las pocas dependencias de los organismos ejecutivo, judicial que quedarían) deben ser entregados con pertinencia. Para que ello sea posible, los empleados y autoridades deben ser de la identidad étnica de la ciudadanía atendida, o al menos, que hablen su idioma. Esto significa que la administración pública municipal mantendrá sus relaciones con la ciudadanía, en la lengua y cultura oficial de la región y comunidad lingüística en la que se ubican.

Por ahora, los pocos estudios que se han hecho sobre la entrega de servicios públicos de parte de los gobiernos municipales, revelan que no existe. Solo existe la castellanización y la ladinización como demostraciones de progreso.



- *Nuevas atribuciones de los gobiernos municipales*

Como ya fue indicado, la primera obligación del gobierno municipal es respetar y hacer respetar la especificidad cultural e idiomática de cada municipio y de cada localidad. Hasta ahora, más de un tercio de los gobiernos municipales están en manos de corporaciones indígenas. Pero ello no ha significado nada para las culturas indígenas. Estos gobiernos municipales indígenas continúan gobernando en y para la cultura ladina.

Un punto pendiente de abordar es la relación que debe haber entre gobierno municipal de partido político, y la alcaldía indígena ancestral. Por ahora, esta relación es de hegemonía y subordinación, de titularidad y suplencia, de tareas primordiales y tareas periféricas. Las alcaldías indígenas ancestrales están marginadas de los niveles de gobierno del Estado.

- *Porcentaje diferenciado de hablantes de idiomas indígenas en los municipios*

En primer lugar, hay que considerar que en un solo municipio, si bien hay una comunidad étnica mayoritaria, hay otras que pueden ser minoritarias, algunas de ellas, en porcentaje significativo.

Luego, se debe considerar que los indígenas, aunque sean mayoritarios en un municipio, no están en igual grado de dominio del idioma indígena y del Castellano. Desigualdad debido al racismo asimilista estatal contra los indígenas y la utilización de la fuerza coactiva del Estado para ello. En un municipio mayoritariamente



indígena, puede haber un 95 % de indígenas de una misma comunidad lingüística, pero no todos dominan su idioma materno en igual grado. El censo de población del 2002, reveló que en una sola comunidad lingüística pueden haber: monolingües en idioma Maya, bilingües en idiomas mayas, bilingües con énfasis en idioma Maya, bilingües con énfasis en idioma español, e indígenas monolingües en español.

A este respecto, y en una perspectiva histórica, la vitalidad y debilidad de los idiomas indígenas no es estática ni es homogénea. Hay retrocesos y progresos en la imposición del idioma Castellano entre los indígenas, y hay retrocesos y progresos en la resistencia idiomática de los indígenas. Michael Richards (2003) hizo una clasificación de 200 municipios según el porcentaje de hablantes de idiomas indígenas. Con ello ayudó a comprender que cuando se indica que en un municipio se habla un idioma indígena, no significa que todos los indígenas del lugar lo hablen.

A nivel global del Pueblo Maya, se considera que hay un millón y medio que dominan solo su idioma Maya materno. Para ellos los servicios públicos estatales son apenas accesibles, tampoco pueden ejercer sus derechos humanos elementales.

- *Relaciones entre gobiernos municipales de partido y alcaldías indígenas ancestrales*

Existen unas quince alcaldías indígenas tradicionales. La relación entre los gobiernos municipales oficiales y las autoridades indígenas tradicionales es un asunto



pendiente de resolver. Pues la legislación municipal actual los subordina y margina, generando más conflictos de autoridades o manteniendo conflictos larvados. Pero sobre todo, negando a un sistema político el derecho a reproducirse.

La trilogía de leyes reguladoras del ser y quehacer de los gobiernos municipales (Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo, etc.), tiene carencias en materia de derechos indígenas. Sobre todo, carencias en lo relacionado con las formas propias de organización social y política, las instituciones comunitarias y las autoridades indígenas (Cojtí, D., 2007).

7.6. El reconocimiento de las Minorías Étnicas en los municipios

En el Derecho Internacional, todavía existen divergencias acerca de la interpretación y los alcances del texto que instituye los derechos de las Minorías, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 27, (Lerner N., 1991, p. 30–33). Una minoría puede ser tanto un grupo étnico nacional como uno inmigrante.

Es de aclarar que el derecho de minorías en el nivel municipal de gobierno, no forma parte del enfoque del Poder Compartido. Sin embargo, se le aplica bajo otros nombres, pues los municipios no son étnicamente homogéneos (Comunas o municipios con facilidades lingüísticas, de estatuto especial, de minorías, con régimen de protección de minorías, etc.),



y el ordenamiento democrático tiene como principio el respeto a las minorías. En el ordenamiento internacional se aplica este derecho a nivel del Estado y no municipal.

El objetivo de la protección de las minorías es asegurarles la posibilidad de vivir pacíficamente junto con la población mayoritaria y de cooperar amistosamente con la misma. Preservando al mismo tiempo las características que los distinguen de dicha mayoría, y satisfaciendo sus necesidades especiales emergentes. Para ello, hay que:

- a. Asegurar que los nacionales pertenecientes a minorías raciales, religiosas o lingüísticas sean colocados en un plano de perfecta igualdad con los otros nacionales del Estado (país), de la región o del municipio.
- b. Asegurar que la minoría tenga los medios adecuados para la preservación de sus peculiaridades raciales y culturales, sus tradicionales y sus características étnicas (Lerner N., 1991, p. 26–27).

Aquí aplicamos el derecho de minorías en el nivel de los gobiernos municipales, con el objeto de que las minorías étnicas y culturales puedan convivir con el pueblo o grupo étnico mayoritario del municipio. En todos los municipios del país hay indígenas y ladinos, solamente que en proporciones desiguales. En cada municipio, siempre hay una comunidad étnica mayoritaria y otra minoritaria. E inclusive, hay municipios donde hay más de 3 grupos étnicos presentes.

- Por ejemplo, en Ixcán cohabitan 12 pueblos o comunidades lingüísticas, entre los que sobresalen



por su mayoría demográfica, y en orden decreciente: los Q'eqchi', los Mam y los Q'anjob'al. Esta situación es casi anormal.

- Excepcionalmente es la misma situación en algunas zonas de la ciudad capital, donde los inmigrantes indígenas han elegido alojarse: la Florida, la zona 8, alrededor de la Terminal, entre otros.
- Otro caso es el de los municipios con menos de 3 o 4 pueblos y comunidades lingüísticas, los que no están especificados en su particularidad. Por ejemplo en Livingston, los datos indican que hay un 52 % de indígenas.

En general, los censos de población no desagregan los datos por grupos étnicos en el nivel municipal. Y cuando lo hacen, no desagregan por grupos étnicos indígenas, sino solo entre ladinos e indígenas. Por ello, tenemos la impresión que en la mayoría de municipios, se da siempre la presencia de solamente esos dos pueblos mayoritarios definidos. Otra impresión que se tiene es que no hay indígenas en ciertos municipios del sur y oriente del país. INFOM e URBES señalan que los indígenas están presentes en todos los municipios. En algunos municipios de los Departamentos de Guatemala, El Progreso, Santa Rosa, Zacapa y Jutiapa, la presencia indígena no llega al 1 % del total de la población, pero los hay.

Con base en 333 municipios, esta es la situación estadística aproximada. La misma permite ver el número de municipios que deberían permitir el estatus



de minorías a la población étnicamente no mayoritaria. El mismo puede hacerse con la población ladina en regiones y municipios mayoritariamente indígenas. Los datos provienen de URBES e INFOM (2001), los que se basaron en el censo de población de 1994 y las proyecciones del INE hasta el 2005. Consideramos que el 30 % de la población municipal como cifra mínima para que un pueblo pueda tener el estatus de minoría. Es un parámetro hipotético.

Cuadro 10
Reconocimiento de las minorías
por las municipalidades

<p>Municipios con población indígena, entre 0.5 % y 30 % (134 Municipalidades)</p>	<p>La lengua oficial es el Castellano. Los indígenas residentes deben relacionarse con la administración municipal y pública, en idioma Castellano, no tienen derecho de Minoría o a facilidades lingüísticas. Su densidad demográfica no llega al 30 % del total de la población del municipio.</p>
<p>Municipios con población indígena entre el 30 % y el 50 % (33 Municipalidades)</p>	<p>Los indígenas en estos municipios tienen derecho al trato de “minorías étnicas”, por lo que su relación con las autoridades públicas y municipales la realizan en el idioma y cultura de su comunidad lingüística y pueblo. Conforman más del 30 % de la población del municipio.</p>



<p>Municipios con más del 50 % de indígenas (166 Municipalidades)</p>	<p>La lengua oficial es la lengua indígena regional y municipal. Los Ladinos residentes deben relacionarse con la administración municipal y pública en el idioma indígena oficial, no tienen derecho de minoría o a facilidades lingüísticas, pues llegan a conformar el 30 % de la población del municipio</p>
--	--

Fuente: elaboración propia con base en información estadística de INFOM y URBE, de 1994 y Proyecciones del INE.

El criterio para el reconocimiento del estatus de minoría es la densidad demográfica de la(s) minoría(s) étnica(s) del municipio. Pero el porcentaje que determina si se es o no minoría, es producto de un convenio social. Si alcanza cierta cantidad determinada de la población municipal, esta debe gozar permanentemente del estatus de minoría, y por ende, de “facilidades lingüísticas”.

Este estatus y tratamiento es una excepción al principio que estipula que las relaciones entre los habitantes de un municipio y la administración se deben hacer obligatoriamente en la lengua oficial del municipio y de la municipalidad. En un municipio con facilidades lingüísticas para su minoría, el gobierno municipal funciona internamente de manera unilingüe (la administración municipal trabaja en la lengua mayoritaria y oficial del municipio), pero externamente, es bilingüe (la administración municipal utiliza tanto la lengua de la mayoría como de la minoría).



En algunos países, se reconoce el estatus de minoría a un pueblo o grupo étnico cuando llega al 30 % de la población municipal, como en Bélgica (Wikipedia, 2007). En otros, se reconoce ese estatus cuando el total de habitantes llega a 3,000 miembros como en Estonia, un país de reciente ingreso al sistema democrático.

En Guatemala, por otro lado, es necesario reconocer la multiétnicidad en algunos municipios, pues no todos son biétnicos, es decir constituidos únicamente por un pueblo mayoritario y otro minoritario. De hecho, pueden existir varias minorías nacionales en un solo municipio. Así, los pocos datos que se pueden obtener del censo de 2002 (Cojtí, Demetrio, 2006), en cuanto a la multiétnicidad en los municipios, son los siguientes:

- 22 municipios son biétnicos mayas (maya - maya). Todos tienen dos sectores de población que son miembros de comunidades lingüísticas mayas distintas.
- 3 municipios son biétnicos indígenas (Garífuna - Maya)
- 1 municipio es triétnico maya: Aguacatán, en Huehuetenango, tiene hablantes autoidentificados como Awakateko, Chalchiteko y K'iche'.
- 1 municipio es tetraétnico maya: Uspantán, en Quiché, tiene hablantes autoidentificados como K'iche', Poqomam, Q'eqchi' y Uspanteko.

La página Web de la municipalidad de Sayaxché, Departamento de El Petén (Inforpress Centroamericana,



2007), indica que la situación en el municipio es la siguiente:

- Los Q'eqchi' son mayoritarios en un 65 %.
- Los Ladinos son minoritarios en un 25 %.
- Otros grupos étnicos residentes (Kaqchikel, Mam y Tz'utujil) no llegan a redondear el 10 %.

Según los parámetros del enfoque del poder compartido y los derechos de las minorías, esta situación se resuelve haciendo que la cultura y lengua oficial del municipio debe ser el Q'eqchi'. Pues es el pueblo mayoritario del municipio, y sabiendo que dicho municipio corresponde al conjunto de municipios del Pueblo Q'eqchi'. Las autoridades municipales deben ser Q'eqchi'. Luego, los Ladinos son una minoría importante, pero por no constituir el 30 % de la población, no podrían gozar de facilidades lingüísticas o de derechos de minoría. Sin embargo, si el porcentaje para tener acceso al estatus de Minoría fuera del 25 % o 20 %, ellos tendrían derechos de minoría. Las otras nacionalidades demográficamente pequeñas, no pueden gozar de facilidades lingüísticas de parte de la municipalidad ni de las otras dependencias públicas, por no llegar al 30 % o al 20 %.

Por ahora, el problema de aprender la lengua oficial del municipio es más para miembros del Pueblo Ladino en comunidades indígenas, pues los indígenas ya han sido forzados a aprender el Castellano. A los que deben aprender el idioma oficial del municipio, puede ayudárseles a integrarse, dándoles un tiempo de gracia



(dos años por ejemplo), durante el cual sus relaciones con la administración pública municipal y ramales de dependencias centralizadas, será en su propio idioma.

Uno de los principales derechos de una minoría es el tener sus documentos de identidad en su lengua materna, el poder utilizar su lengua propia, la lengua no oficial del municipio, con la administración Pública local. Otros derechos posibles, según la ley que lo regule y la negociación que se logre, son:

- Formar y sostener sus organizaciones sociales y educativas,
- Crear organizaciones de base étnica,
- Practicar sus tradiciones culturales y religiosas si no ponen en peligro el orden público,
- La salud y la moral,
- Publicaciones en su lengua propia,
- Convenir acuerdos de cooperación entre entidades étnicas, culturales y educativas,
- Circular información en su lengua materna,
- Entre otros.

Estos derechos que señalamos aquí, son los que el Estado de Estonia ha reconocido a las minorías nacionales, en la “La Ley sobre la Autonomía Cultural de las Minorías Nacionales” adoptada en octubre de 1993. Estonia es un Estado Eslavo recién democratizado.

Un ejemplo que ilustra la situación bilingüe y bicultural en los municipios con minorías lingüísticas significativas, es el caso de las escuelas. En un municipio



mayoritariamente maya, las escuelas deben servir la enseñanza y el aprendizaje en el idioma Maya oficial del pueblo o la comunidad lingüística de que se trate. En un municipio mayoritariamente ladino, las escuelas deben enseñar el y en Castellano. En estas dos últimas situaciones, tanto las minorías ladinas como las minorías indígenas, que no sean estadísticamente significativas, deben aprender el idioma mayoritario y oficial del municipio.

Por otro lado, el concepto de “escuelas integradas” solamente es válido en sociedades donde hay racismo, pero no hay cultura diferenciada por defender. Tal el caso de los afrodescendientes de los EE. UU. a quienes los tenían en escuelas separadas por razones raciales, pero no por razones culturales. Los contenidos de enseñanza eran idénticos entre negros y blancos, pero en edificios escolares paralelos. Bajo esas circunstancias, la segregación era intrínsecamente desigual, debido a que era una señal de inferioridad. En cambio en Guatemala, las “escuelas o grados separados” se justifican en razón de las culturas e idiomas específicos indígenas por defender y desarrollar.

El derecho al autogobierno de cada pueblo y comunidad lingüística debe garantizar el reconocimiento y desarrollo de la cultura e idioma propio. Las estructuras escolares paralelas se deben a derechos de los pueblos a acceder a instituciones autónomas necesarias para poder desarrollarse libremente dentro del Estado Multinacional



(Kymlicka W., 1996, p. 90). El realismo económico y cultural actual exige la enseñanza del Castellano y de idiomas extranjeros, y ello se debe hacer, pero no sin antes haber fortalecido el idioma Maya materno. De ahí que la mayoría de pueblos aplica la siguiente receta: Desde la preprimaria hasta el tercer grado de primaria, la enseñanza se realiza exclusivamente en idioma materno. Seguidamente, la enseñanza y aprendizaje debe ser bilingüe, por ejemplo idioma Maya y Castellano, de manera estable y equiparada o balanceada. Al egresar el niño de la primaria, ya tiene competencias bilingües en ambos idiomas nacionales.

Para entender bien este procedimiento es necesario recordar que el *apartheid* es una imposición de los colonialistas, mientras que la autonomía es una demanda de los colonizados.

7.7. Los Mayas y los organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son de diferente naturaleza y son aproximadamente 50 dependencias, algunas ya substituidas o disueltas.

- Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala
- Asociación Nacional de Municipalidades
- Banco de Guatemala
- Comisión Nacional para la Protección de Antigua Guatemala
- Comisión Portuaria Nacional
- Comité Olímpico Guatemalteco



- Comité Olímpico Nacional
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas
- Crédito Hipotecario Nacional
- Cuerpo Voluntario de Bomberos
- Empresa Eléctrica de Guatemala
- Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla
- Empresa Portuaria Quetzal
- Fondo de Inversión Social
- Fondo Guatemalteco de la Vivienda
- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
- Instituto de Fomento Municipal
- Instituto de Previsión Militar
- Instituto de Recreación de los Trabajadores
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Instituto Guatemalteco de Turismo
- Instituto Nacional de Administración Pública
- Instituto Nacional de Bosques
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
- Instituto Nacional de Cooperativas
- Instituto Técnico de Capacitación y Producción
- Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades
- Plan de Prestaciones del Empleado Municipal
- Superintendencia de Administración Tributaria
- Superintendencia de Bancos
- Superintendencia de Telecomunicaciones
- Universidad de San Carlos de Guatemala



- Zona libre de Comercio e Industria Santo Tomás de Castilla

En estos organismos, al igual que en el organismo Ejecutivo en el nivel central, su composición étnica debe ser multiétnica. Criterio tanto en los puestos por elección como es el caso del Rector de la USAC, como en los puestos por designación como es el caso del Superintendente de Telecomunicaciones. Como ya se señaló, hay dos formas de proceder en estos niveles: con estructuras paralelas y con estructura única. Otros casos demandan de más estudios, puesto que algunas instituciones no pueden ser simplemente transformadas en multiétnicas, debido a que hay otras fórmulas que pueden satisfacer. Por ejemplo, con respecto a la USAC, puede ser mejor subdividirla en cinco universidades públicas (Castellano, Mam, Q'eqchi', K'iche' y Kaqchikel) y conformar sus sedes departamentales a las regiones de base étnica.

Es probable que en la actualidad, no haya suficientes recursos humanos indígenas para llenar todos los espacios que deben ser multiétnicos. Esa limitación puede remediarse de diferentes maneras:

- Solicitar temporalmente una reducción de los requisitos técnicos normalmente exigibles,
- Solicitar una moratoria para el cumplimiento de los mismos.



- Nombrar personal no hablante del idioma respectivo temporalmente, en tanto se forman los recursos humanos indígenas, entre otras.

A varias de estas dependencias les corresponde ramificar sus actividades en las dos grandes culturas del país: la Ladina y la Maya, tanto por regiones lingüísticas como en el nivel central de gobierno. No pueden permanecer inmutables e inamovibles ante las transformaciones necesarias para el país. Sobre todo para hacer que las dependencias del Estado dejen de ser las principales fuerzas institucionales responsables de la extinción de las culturas e idiomas indígenas.

7.8. Los Mayas y los Organismos de Fiscalización del Estado

Los organismos de fiscalización del Estado son de dos categorías:

- a. Los de control político: la Procuraduría de Derechos Humanos, y el Tribunal Supremo Electoral.
- b. Los organismos de control jurídico y administrativo. Entre estos últimos están: Contraloría General de Cuentas, Corte de Constitucionalidad, Instituto de la Defensa Pública Penal, Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación, Registro General de la Propiedad.

Estos organismos, en su composición étnica, deben ser multiétnicos, tanto en los puestos por elección como en el caso del Procurador de Derechos Humanos, los puestos



por designación como en el caso del Fiscal del Ministerio Público. Estas dependencias deben poder manejar los dos tipos predominantes de culturas administrativa y cultura jurídica que hay en el país: la Occidental y la Maya. En el nivel central de gobierno, deben ser multiétnicos, y en las regiones autonómicas, deben ser monoétnicas, según el pueblo o comunidad lingüística de la que se trate.

** *** **

Los elementos del modelo presentado están incompletos y en algunos casos, hasta desarrollados de manera provisional. Pero busca concretar el enfoque del poder compartido. Esta propuesta es un “borrador” que puede servir de guía de trabajo. Falta profundizarla en varios aspectos, por ejemplo, sobre la manera de conformar los gobiernos de cada pueblo y comunidad lingüística. También sobre la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales de base étnica. Lo importante es aceptar que son los pueblos y comunidades lingüísticas los que deben decidir y manejar sus asuntos internos y aquellos factores necesarios a su integridad colectiva. Su implementación marcará el fin del colonialismo interno.

Como ya se indicó, este nuevo modelo de Estado ya está relativamente legalizado. Tanto el derecho de libre determinación como el de autogobierno. El enfoque del poder compartido, con el principio de representación proporcional todavía falta legalizar y aplicar.



www.cojticutxi1.pro



8. Los factores de Unidad Política en el Estado de Autonomías y el Estado Federal

La multiplicidad étnica reconocida de un Estado no debe ser interpretada como “división o situación de lucha étnica”, sino simplemente como multiétnicidad. La fragmentación o la unidad dependen de la forma de acomodamiento que pone en vigencia el Estado.

Ya se ha dicho que la asimilación étnica no garantiza unidad estatal ni es un enfoque práctico para construir la paz en un país multiétnico, a largo plazo. Las dos soluciones que quedan son: la separación o el poder compartido.

Arend Lijphart sostiene que hay realidades objetivas que también ayudan a mantener la unidad de un Estado multiétnico, con enfoque de poder compartido. Estos factores son aquellos que hacen que los pueblos en presencia tengan instituciones o situaciones que evitan que se dé una asimetría entre ellos. Es decir, que tengan una desigualdad perfecta, y que puede empujarlos hacia la disconformidad. Hay factores favorables y desfavorables.



8.1. La unidad del Estado en el Estado de Autonomías

Ante la posibilidad de reorganizar la estructura del Estado en uno que sea de Autonomías internas, hay reacciones negativas, sobre todo, por el temor a la compartimentación entre los pueblos reconocidos. Sin embargo, este temor es gratuito. Porque un Estado que reconoce y afirma sus diferencias nacionales internas, puede tener como fuentes de unidad social y estatal (Kymlicka W., 1996, pp. 255–263), varios factores que contribuyen a su sostenibilidad.

Ya se indicó que las autonomías o autogobiernos regionales no gozan de soberanía, sino solamente de una autonomía limitada y siguen formando parte del Estado.

a. Los valores compartidos

La unidad social puede depender de los valores compartidos, tal como el acuerdo público en cuestiones de justicia política y social, la creencia en la igualdad y la equidad. Están también la creencia en la consulta y el diálogo, la importancia de la acomodación y la tolerancia, el apoyo a la diversidad, para mencionar algunos.

Pero los valores compartidos no explican por sí mismos la necesidad de separarse o de estar unidos dentro de un Estado. No bastan para unir las identidades nacionales, ni mantener la unidad del Estado. No es debido a que un pueblo subordinado comparte ciertos valores con el pueblo dominante que el primero abandone sus reclamos

de autonomía y representación. Todo lo contrario, estos reclamos se alimentan de los valores compartidos.

Por ello es necesario eliminar las desigualdades entre los pueblos y culturas miembros de un Estado. De manera que la coexistencia o la convivencia entre los mismos, sea vivida como una alianza entre iguales.

b. La identidad estatal o cívica compartida

En Estados monoétnicos o “uninacionales”, la identidad cívica compartida deriva de la historia, lengua y religión comunes. En Estados multinacionales, la identidad cívica compartida puede derivar del orgullo que sienten los pueblos miembros por determinados acontecimientos comunes. Esto es lo que fundamenta una identidad política que trasciende las identidades nacionales particulares, tal como el caso de EE. UU.

Pero, en la mayoría de Estados multinacionales de América Latina, la historia patria no es fuente de orgullo compartido, sino de resentimientos y divisiones. En el caso de Guatemala, la historia oficial ha manipulado la realidad con el objeto de “esconder” las injusticias que los gobiernos han cometido contra los pueblos indígenas. Sin embargo, es posible tener como motivo de orgullo general, un hecho común. Este es el alto nivel civilizatorio alcanzado por los Mayas, antepasados tanto de los Ladinos (en menor cuantía) como de los Mayas (en cuantía casi total).



En los Estados Multinacionales democráticos, la forma de promover un sentimiento de solidaridad y de finalidad común es acomodar y no subordinar las identidades nacionales presentes. La lealtad hacia el Estado común no nace por la opresión o discriminación que un pueblo ejerce sobre otros. Ni por la sujeción o coacción que pueda ejercer sobre los mismos, sino porque el Estado es el garante y contexto de desarrollo de todas las identidades culturales en igualdad de condiciones.

c. Factores coadyuvantes de la funcionalidad del enfoque del poder compartido

Lijphart señala 9 factores que contribuyen a que la solución del poder compartido sea más prometedora y funcional, pues ayudan a la interculturalidad progresiva:

- Que haya ausencia de un grupo étnico mayoritario.
- Que no haya grandes diferencias socioeconómicas entre los pueblos y grupos étnicos.
- Que los grupos étnicos sean aproximadamente del mismo tamaño, de modo que pueda haber un balance de poder entre ellos.
- Que no haya demasiados grupos de modo que las negociaciones entre ellos no sean dificultosas y complicadas.
- Que el total de la población sea relativamente pequeño, de forma que el proceso de toma de decisiones sea menos complejo.
- Que hayan peligros externos que promuevan la unidad interna.



- Que hayan lealtades cruzadas que reduzcan la tensión de las particularistas lealtades étnicas (religiones, pertenencias profesionales, etcétera).
- Que los grupos étnicos estén geográficamente concentrados, de modo que, entre otras cosas, el federalismo pueda ser usado para promover la autonomía de grupo.
- Que existan tradiciones previas de compromiso y acuerdo respecto a esos factores.

Sin embargo, Lijphart indica que cada uno de estos factores son coadyuvantes, pero no son decisivos: ni son necesarios ni son suficientes para la adopción de un exitoso sistema político de poder compartido. Hay Estados que no cuentan con uno o varios de estos factores coadyuvantes, pero les funciona, con modalidades o matices diferentes, el sistema del poder compartido.

El autor no menciona el efecto unificador que ejerce la economía de mercado, en su parte operativa y funcional, pues se hacen negocios con quien sea y donde se pueda.

8.2. Los factores desfavorables a la unidad del Estado de Autonomías

Hay situaciones que hacen asimétrica la situación de los pueblos mayoritarios del país, y que hacen posible que se desemboque en la confrontación o a la secesión.

- a. La demografía.** Por ejemplo, si nos atenemos a los datos estadísticos oficiales, los Ladinos son relativamente mayoritarios (60 %) sobre los Mayas



(40 %). Aunque ambos pueblos son marcadamente mayoritarios sobre los Garífuna (- del 0.01 %) y Xinka (- del 0.03 %). Pero la diferencia demográfica entre Mayas y Ladinos no es muy significativa. El problema puede estar con los minoritarios, si no se trata con especificidad.

- b. La riqueza material.** De manera general, el Pueblo Ladino es más rico o mayoritariamente miembro de las clases medias y altas del país. Mientras que los miembros del Pueblo Maya son mayoritariamente de clases bajas, sobre todo del estrato en situación de extrema pobreza. Desde siempre se ha dicho que la pobreza tiene “rostro indígena”.
- c. La tierra y los recursos naturales.** Esta situación desigual en materia de riqueza y pobreza, también se acompaña de las condiciones de tenencia de la tierra y geográficas de cada pueblo. Los pueblos indígenas, en general, tienden a vivir en tierras no útiles para la agricultura. Mientras que los Ladinos que se dedica a la agricultura, poseen las mejores tierras. Los indígenas viven en tierras y territorios con riqueza mineral y acuífera, pero esas riquezas están siendo explotadas por empresas extractivas impuestas y defendidas a sangre y fuego por el Estado sesgado hacia intereses empresariales. En la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Artículos 25 y 26), se ha establecido que la autodeterminación de los pueblos no es posible, sin el control de sus tierras, territorio y recursos.



Como ya se ha indicado, varios de estos factores coadyuvantes no son decisivos, pero es necesario conocerlos para establecer su situación y evolución. Los factores favorables más importantes son aquellos que impulsan lealtades cruzadas y que reduzcan las lealtades étnicas propiamente dichas, tal como las religiones.

** *** **

En resumen, ante el conocimiento de esta fórmula de compartir el poder central de gobierno y de Estado, se puede tender a juzgar la fórmula como constructora de un Estado con compartimentos regionales. Sin embargo, hay factores favorables y desfavorables al mantenimiento de la interrelación entre los pueblos y comunidades lingüísticas, y a la construcción de lealtades cruzadas. El Estado debe reducir los que tienen efecto negativo, y propiciar el desarrollo de aquellos que tienen efecto positivo para la unidad del Estado.



www.cojticutxi1.pro



9. Resumen y conclusión

Guatemala es un país donde confluyen dos civilizaciones mayoritarias y claves: la indo-europea a través del Pueblo Ladino, y la Maya a través del Pueblo Maya y sus comunidades lingüísticas. Otras civilizaciones diferentes tienen presencia en el país, a través de pueblos que ya estaban preestablecidas en el país como los Xinka y Pipil, o de pueblos que fueron traídos contra su voluntad al mismo como los Garífunas y Afrojamaíquinos.

El Estado debe darles condiciones de vida saludable para que puedan perpetuarse física y culturalmente, y cabida igualitaria reflejándolos en sus estructuras, composición étnica y cultura institucional. Asimismo, atendiéndolos con sus políticas públicas en función de la libre determinación de cada uno de ellos.

Para elaborar la presente propuesta de modelo, se hizo primero una revisión de lo existente y avanzado, para luego, generar los lineamientos y parámetros de la propuesta. No se ha inventado nada. Lo que se propone son las soluciones que otros países multiétnicos, tanto democráticamente desarrollados como en vías de desarrollo, ya han implementado. También lo que ya está consagrado en la jurisprudencia y derecho



internacional, algunos de ellos ya firmados y ratificados por Guatemala. Ver en el Anexo 2, Ejemplos de países con reconocimiento de autonomías regionales y otras formas de autogobierno interno al Estado.

El objetivo fue elaborar un modelo de Estado multinacional. Modelo que concilia los dos principios y derechos actualmente vigentes y aparentemente contradictorios: el de libre determinación de los pueblos y el de unidad nacional e integralidad territorial de los Estados. Para la conciliación de ambos derechos, los pueblos ceden una parte de la soberanía a la que tendrían derecho, en caso de una nación independiente. Por otro lado, el Estado actual reorganiza una parte de su unitarismo, descentralizando funciones hacia los pueblos y reconociendo derechos a la diferencia cultural y al relativo autogobierno regional.

En el nivel de gobierno central, los pueblos indígenas tendrán una participación proporcional a su densidad demográfica. Ello les garantiza participar en la conducción del Estado y defender sus intereses de pueblo. Y en el nivel de gobierno intermedio o regional, cada pueblo y comunidad lingüística gozará de autonomía relativa. La que implica demarcación territorial de jurisdicción y facultades del propio autogobierno. En el nivel de gobierno municipal, no solo se garantiza la cultura e idioma del pueblo mayoritario, sino además el derecho de minorías para las minorías étnicas que



alcancen el umbral mínimo requerido, para poder gozar del mismo.

El enfoque del poder compartido, vía Estado de Autonomías, es una fórmula que posibilitará que cada cultura indígena pueda mantenerse y desarrollarse como cultura distinta. Porque cada pueblo velará con poder de decisión y con recursos por su propia cultura e idioma. Este reconocimiento de autogobierno también devuelve grados de soberanía relativa a cada uno de los pueblos, pero permanecen como parte del Estado. La soberanía total y las funciones comunes corresponden al Estado central y no al gobierno regional.

Para llegar al Estado de autonomías, ya hay camino recorrido. Lo que se verifica tanto en la legislación firmada y ratificada por Guatemala, en los Acuerdos de Paz vigentes desde 1996, así como en las propuestas para gestionar la diversidad étnica y cultural. Pero las voces que están a favor de las soluciones favorables al pluralismo en la igualdad son minoritarias y débiles, sobre todo entre los Ladinos y Criollos. Lo positivo es constatar que también hay una minoría Criolla-Ladina que apoya una gestión de la diversidad étnica en términos de pluralismo en la igualdad.

En ese proceso, hay aspectos del proceso de conversión del Estado unitario en Estado de autonomías que quedan pendientes de desarrollar: la construcción de los autogobiernos de cada pueblo y comunidad lingüística, el ritmo de acceso al autogobierno. Asimismo, el parámetro



o umbral mínimo para que cada minoría étnica goce del derecho de minoría en cada municipio, la existencia de dos fórmulas de gobierno municipal en algunos municipios (el ancestral y el partidario), entre otros. Este reconocimiento del derecho de minorías en el nivel de gobierno municipal ayuda a la convivencia étnica, pues no exige migraciones étnicas ni limpieza étnica. De allí que se habla de predominante homogeneidad étnica.

Veamos los principales rasgos de los tres niveles de gobierno en el Estado de Autonomías:

Cuadro 11
Naturaleza y rasgos claves de los 3 Niveles de gobierno

Estructura del Estado de Autonomías	Concepto y Composición Étnica de los Niveles de Gobierno
Nivel Central de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Es una instancia o nivel común a todos los pueblos guatemaltecos. No es de los Ladinos ni solo para los Ladinos. • Hay representación proporcional de los pueblos y comunidades lingüísticas en el mismo. • Hay un representante de oficio de cada una de las comunidades lingüísticas “minoritarias”. • Ejerce tutela o control sobre los autogobiernos regionales de base étnica en asuntos de interés común. • Se ocupa de las tareas comunes a todos los pueblos guatemaltecos: defensa nacional, relaciones exteriores, entre otros.



Estructura del Estado de Autonomías	Concepto y Composición Étnica de los Niveles de Gobierno
Nivel regional de gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> • Es el espacio propio y particular de cada pueblo y comunidad lingüística. • Cada uno tiene demarcado su territorio de jurisdicción, y goza de autonomía relativa, lo que implica autogobierno con ciertas competencias en asuntos internos. • Es objeto de tutela de parte del gobierno central en los asuntos comunes a todo el Estado. • Solo los pueblos mayoritarios guardan internamente la subdivisión por Departamentos. • Se ocupa de las tareas particulares o propias del pueblo del que se trate: la enseñanza escolar, el rescate y enseñanza de los idiomas, la cultura, la salud, la comunicación mediática, los recursos naturales del suelo y subsuelo, la inmigración hacia sus territorios de jurisdicción.
Nivel Municipal de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos municipales actuales prosiguen con su demarcación actual. • Gobiernan en el idioma y cultura de su población étnicamente mayoritaria. • Forman parte de los gobiernos regionales de base étnica, excepto aquellos municipios cuyo territorio es también el de toda una comunidad lingüística. • Los gobiernos municipales que reconocen derechos de minoría, son unilingües en su administración interna, y son bilingües en su relación externa con la sociedad civil (idiomas de la mayoría y de la minoría).



Estructura del Estado de Autonomías	Concepto y Composición Étnica de los Niveles de Gobierno
Minorías en el Nivel Municipal de Gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos municipales reconocen derechos culturales colectivos a las minorías étnicas que viven en sus jurisdicciones territoriales, siempre y cuando cumplan con una densidad demográfica mínima para tener derecho a ello (¿30 %?). • Las minorías municipales gozan del derecho a tener sus papeles de identidad en su propio idioma, interactuar en su idioma y cultura con el gobierno municipal y tener recursos y mecanismos locales para perpetuar su propia cultura.

En cuanto a los elementos del Modelo, se han considerado los siguientes:

Cuadro 12
Elementos del modelo de Estado Multinacional

Principios y Derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Conciliar el principio de libre determinación de los pueblos con la necesidad de mantener la unidad nacional y la integralidad territorial del Estado. Secundariamente, los principios de unidad en la diversidad y pluralismo en la igualdad, así como el de representación proporcional.
------------------------------	--

<p>Objetivos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Devolver grados de soberanía a los pueblos indígenas en virtud de su naturaleza de pueblos y grupos étnicos. • Establecer un modelo de Estado multinacional que implique la igualdad entre los pueblos y comunidades lingüísticas. • Delinear el autogobierno de cada uno de los pueblos y su representación proporcional de cada uno en el nivel central de gobierno.
<p>Tipo de Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cambiar la actual estructura del Estado Unitario y Centralista por la del Estado de Autonomías. Debido a que es el tipo de Estado que puede representar y atender a una población multiétnica.
<p>Sujetos de Derecho Colectivo y rangos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer los derechos de los cuatro pueblos guatemaltecos, y comunidades culturales y lingüísticas actualmente reconocidas, o bien más comunidades lingüísticas en la medida en que se incluyan a los Afro-jamaquinos y a los Pipil. • Reconocer a las minorías étnicas en cada municipio, según el umbral de densidad demográfica que se adopte (30 % del total de la población del municipio).



<p>Distribución de Competencias entre los 3 niveles de gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hay competencias específicas a cada nivel de gobierno, así como competencias comunes. • Los gobiernos autonómicos, al menos, deberían ocuparse de los temas que se relacionan con su integridad étnica.
<p>Bases de la Autonomía y Jurisdicción</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La institucionalización de las autonomías es de base territorial, y excepcionalmente de base cultural o personal. • Cuando el pueblo o grupo étnico se encuentra regionalmente concentrada, se otorga una autonomía territorial. • Cuando el pueblo o grupo étnico se encuentra disperso, se otorga una autonomía cultural.
<p>Mecanismos de solución de diferencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de arbitraje se instituyen para que resuelvan los conflictos de jurisdicción entre los nuevos sujetos de derecho (pueblos y comunidades lingüísticas), el nivel central de gobierno, y el nivel municipal de gobierno.





10. Bibliografía

Aguilera de Prat C. R., 1993, “**Nacionalismos y Autonomías**”, Colección Manuales 12, Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, S. A., Barcelona, 227 páginas.

Akzin Benjamín, 1964, “**Estado y Nación**”, Fondo de Cultura Económica, México, 241 páginas.

Armet Lluís, et Al, 1988, “**Federalismo y Estado de las Autonomías**”, Colección Documento 233, Traducido del Catalán al Español por Catalina Roses, Editorial Planeta, Barcelona, 202 páginas.

Bobbio Norberto *et al.*, 1987, “**Diccionario de Política**”, Volumen a – j, Siglo Veintiuno Editores, México, 880 páginas.

Cerexhe Etienne, 1995, “**La Reforme de l’Etat Belge**” (La Reforma del Estado Belga), Colección “Tout savoir Sur”, Editions Juridiques de Belgique et E. Store Scientiae, Namur, Bruxelles, 113 páginas.

Ceto Pablo, 2006, “**Formas Propias de Organización Indígena y su Relación con los Partidos Políticos**”, artículo no publicado y en fotocopias, Programa de



Valores Democráticos y Gerencia Política, OEA
Guatemala, 44 páginas.

Chebel D'Apollonia Arienne, 1998, "**Los Racismos Cotidianos**", Colección la Biblioteca del Ciudadano, Ediciones Bellaterra, España, 94 páginas.

CIRMA y Richard Adams y Santiago Bastos, 2003, "**Las Relaciones Étnicas en Guatemala: 1944–2000**", Colección ¿Por qué Estamos como Estamos? Guatemala, 563 páginas.

CNEM, 2004, "**El Racismo Contra los Pueblos Indígenas de Guatemala**", publicaciones del Consejo Nacional de Educación Maya –CNEM–, Guatemala.

Cojtí Demetrio, 2006, "**Los Gobiernos Municipales y el Respeto a la Diversidad Étnica y Cultura Local**", en "Legislación Municipal de Guatemala", Colección Análisis Político, Volumen 2, Año 2, Konrad Adenauer Stiftung, Guatemala. www.kas.de/wf/doc/1700-1442-4-30.pdf

Cojtí Demetrio, 2006, "**Organizaciones Indígenas: Reivindicaciones Étnico-Culturales**", Cuaderno de Desarrollo Humano, No. 2005-1, Publicaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala, 40 páginas.

Cojtí, Demetrio, *et al.* 2010. "**Choltzij pa kiwi' Amaq'i' - Glosario sobre la diversidad étnica y cultural**



de Guatemala", SEPAZ, CNAP, Cholsamaj, Guatemala, 144 páginas.

Comisión de Oficialización de los idiomas indígenas de Guatemala y AJPOPAB' CHI', 1998, "**Propuesta de Modalidad de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala**", Guatemala, 197 páginas.

CONNOR Walter, 1999, "**El Etnonacionalismo**", Traducción del Inglés al Español de María Corniero, Trama Editorial S. J., Madrid, 212 páginas.

CODISRA, 2010, "**Pajb'al Chuqa Pajb'al Ajilab'al Richin ri Tinamit, Chuqa ri Ch'utin Tinamit Paxil Kayala**" (Indicadores y Estadísticas por Pueblos y Comunidades Lingüísticas de Guatemala", Guatemala, 128 páginas.

Deutsch Karl, 1998, "**Política y Gobierno**", Sección de Obras de Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 608 páginas.

elPeriódico, 2015, "**La Impostergable Reforma Electoral**", columna de Irma Citalán, sección Opinión de diario elPeriódico, Guatemala.

Gómez Casas, Juan, 1977, "**Proudhon: El Principio Federativo**", Colección Biblioteca de la Literatura y el Pensamiento Universal, Editorial Nacional, Madrid, 355 páginas.

Gómez del Prado, José Luis, 2002, "**Pueblos Indígenas, Normas Internacionales y Marcos Nacionales**",



Colección Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 122 páginas.

INE e ENCOVI, 2011, **“Caracterización de la República de Guatemala”** <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/L5pNHMXzxy5FFWmk9NHCrK9x7E5Qqvvy.pdf>

INFOM e URBES, 2001, **“Muniguía de Guatemala: Datos Relacionados con los Municipios y las Corporaciones Municipales de la República de Guatemala”**, Primera Edición, Guatemala, 224 páginas.

Inforpress Centroamericana, 2007, **“Guatemala: Aumenta la Desigualdad desde la Firma de la Paz”**, No. 1697, Publicaciones semanales de Inforpress Centroamericana, Guatemala, 16 páginas.

Juárez Paz, Rigoberto, 2007, **“Una República Federal es Factible”**, en el Periódico, publicación del 9 de marzo, Guatemala.

Jun Pop Tijonik y Waqib' Kej, 2007, en **“Extracto de la Declaración de Iximché: entregada el 30 de marzo en la Ciudad de Guatemala”**, Campo Pagado, Diario Prensa Libre, edición de lunes 30 de abril, Guatemala.



Lerner Nathan, 1991, "**Minorías y Grupos en el Derecho Internacional: Derechos y Discriminación**", Serie Folletos, No. 17, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 227 páginas.

Kymlicka, Will, 1995, "**Ciudadanía Multicultural: Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías**", Colección Estado y Sociedad, Editorial Paidós Ibérica S.A, España, 303 páginas.

MAYAS, 1990, "**Guatemala: de la República Burguesa Centralista a la República Popular Federal**", en "Guatemala: Seminario sobre la Realidad Étnica", Volumen II, Publicación de CEIDEC, México, Editorial Praxis.

Mendoza, Carlos, 2000, "**Guatemala: Más allá de los Acuerdos de Paz, la Democracia en un País Multicultural**", en "Colección Cuadernos Pedagógicos, No. 14, Publicaciones del Ministerio de Educación para Fines de Estudio, Guatemala.

MINEDUC y USAID, 1993, "**Municipios que Hablan Idiomas Mayas: Mapeo Sociolingüístico**", Publicaciones del Programa Nacional de Educación Bilingüe y del Programa BEST, Editorial PRONEBI, Guatemala, 18 páginas.

MINEDUC, 2001, "**El Enfoque del Poder Compartido para Sociedades Multiétnica**" de Arend Lijphart, en "**Educación y Poder Compartido**", Colección Cuadernos Pedagógicos, No 6, Publicaciones del



Ministerio de Educación para fines de estudio,
Guatemala, 132 páginas.

OACNUDH, 2003, “**Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas**”, Publicaciones de ONU en Guatemala, Guatemala, 43 páginas.

OSCE, 1999, “**The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and EXplanatory Note** (Las Recomendaciones de Lund sobre la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales en la Vida Pública y Notas Explicativas), Oficina del Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales, La Haya, Holanda, 32 páginas, <www.osce.org/hcnm/.

Piel Jean *et al.*, 1999, “**Entre Comunidad y Nación, La Historia de Guatemala Revisitada desde lo Local y lo Regional**”, Magna Terra Editores, Guatemala, 221 páginas.

PNUD, 2004, “**Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004: La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy**”, Publicaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, 285 páginas.

PNUD, 2005, “**Diversidad Étnico-cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural**”, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005,



Publicaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala, 423 páginas.

PNUD, 2006, **“La Nación y los Pueblos: Las propuestas sobre la Diferencia Étnica en Guatemala”**, Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 2005-3. Publicaciones de PNUD Guatemala, Guatemala, 32 páginas.

Richards Michael, *et al.*, 2003, **“Atlas Lingüístico de Guatemala”**, Guatemala, URL, 137 páginas.

Taracena Arriola, *et al.*, 2001, **“Los Departamentos y la Construcción del Territorio Nacional en Guatemala: 1821–2002”**, Publicaciones de ASIES y de la Fundación Soros, Guatemala, 57 páginas.

Tzian, Leopoldo, 1994, **“Kajlab’alil Maya’ib’ xuq Mu’sib’ - Mayas y Ladinos en Cifras: El caso de Guatemala**, Editorial Cholsamaj, Guatemala, 60 páginas.

Bibliografía Electrónica

Estonia Gobierno, “Loi sur l’Autonomie _Culturelle des Minorités Nationales” (Ley sobre la Autonomía Cultural de las Minorías Nacionales), <<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/estonie-loi93.htm>>

Gurutz Jaurequi, “La autodeterminación en la Perspectiva del Siglo XXI”, Edición del Centro de Investigación por la Paz “Gernika Gogoratz”, <http://www.gernikagogoratz.org/documento6.pdf>



INFORPRESSCA, 2007, "Demografía del Municipio de Sayaxche, Petén", Servicio de Información Municipal de Inforpressca, <<http://www.inforpressca.com/sayaxche/demografia.php>>

Jacobo Dardón, 2005, "Pueblos Indígenas y la Migración Internacional en Guatemala: de las comunidades en resistencia hacia las comunidades trans-nacionales", <<http://ecampus.uraccan.edu.ni/mas/MAS.7-CD/dardon-pueblos-indigenas>>.

Juárez Paz, Rigoberto, "Doña Rigoberta Nos quiere Gobernar", <http://webmail.telguia.com.gt:443/frame.html?rtfPossible=true&lang=es>

Máiz Ramón, 2006, "Los Nacionalismos Antes de las Naciones", POLCUL, No. 25, pp. 79-112, http://scielo.unam.mx/cielo.php?script=sci_arttex&pid=s0188-77422006000100005&Ing=es&nrm=iso.

Pilar Valencia, María, "Reflexiones en torno a las Propuestas Indígenas y Campesinas en Bolivia", <http://www.cejis.org>.

PNUD, IDH 2005, "Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe" <http://www.pnud.org.ni>

Sánchez, Consuelo, "El Derecho a la Autodeterminación en Disputa", <http://www.memoria.com.mx/150/Zanchez.htm>.

The CHP, “Un Resumen del Concepto de Autodeterminación”, <http://thechp.syr.edu/Autodeterminacion.html>

UNESCO y Diego Iturralde, “La Gestión de la Multiculturalidad y la Multiétnicidad en América Latina”, <<http://www.unesco.org>>

Wikipedia, 2007, “Facilités Linguistiques en Belgique” (Facilidades Lingüísticas en Bélgica), Un artículo de Wikipedia, la enciclopedia libre, <http://fr.wikipedia.org/wiki/Facilit%C9s_linguistiques>

www.cojticuxi1.pro



www.cojticutxi1.pro



11. Anexos

Anexo 1 Municipios de Guatemala y el porcentaje de población indígena

-Proyección del INE a junio 2015-¹⁰

Departamento de Guatemala 3,353,951

	Total	%	Población Indígena
Churranchó	13,654	85.03	11,610
San Pedro Sacatepéquez	44,455	82.69	36,759
San Raymundo	31,912	73.14	23,340
San Juan Sacatepéquez	237,245	65.44	155,257
San Pedro Ayampuc	80,416	27.11	21,798
Chinautla	134,670	16.06	21,630
Mixco	495,079	12.26	60,714
Villa Nueva	564,686	7.59	42,842
Guatemala	994,078	7.30	72,602
Petapa	188,172	6.29	11,845

10 Las proporciones de población indígena por municipio se basan en los datos del último Censo General de Población, 2002. Por tal motivo solamente se incluyen 332 municipios de los 338 que a la fecha tiene la República de Guatemala (agosto 2015).



Fraijanes	49,012	4.71	2,310
Santa Catarina Pinula	96,656	4.07	3,931
San José Pinula	78,896	3.85	3,037
Villa Canales	158,309	3.35	5,302
Amatitlán	117,511	3.15	3,699
Palencia	63,218	1.91	1,205
San José del Golfo	5,981	1.03	61

El Progreso

169,290

	Total	%	Población Indígena
Guastatoya	24,189	1.37	3,322
San Antonio la Paz	18,782	1.07	201
El Jícara	11,215	0.87	98
San Agustín Acasaguastlán	42,384	0.85	360
Morazán	12,583	0.83	104
Sanarate	40,509	0.73	297
San Cristóbal Acasaguastlán	7,387	0.70	52
Sansare	12,240	0.68	83

Sacatepéquez

343,236

	Total	%	Población Indígena
Santa María de Jesús	17,088	99.09	16,933
Santa Catarina Barahona	3,587	95.27	3,416
Santo Domingo Xenacoj	10,923	92.58	10,112
San Antonio Aguas Calientes	10,562	91.69	9,684



Sumpango	40,131	91.26	36,625
Santiago Sacatepéquez	31,387	84.83	26,624
Alotenango	31,144	72.20	22,485
San Bartolomé	9,688	62.41	6,045
Magdalena Milpas Altas	11,515	45.02	5,184
San Lucas Sacatepéquez	27,014	11.67	3,151
San Miguel Dueñas	11,858	10.31	1,222
Antigua Guatemala	46,148	7.92	3,655
Santa Lucia Milpas Altas	16,463	7.65	1,260
Pastores	15,895	5.98	950
Jocotenango	21,040	5.78	1,215
Ciudad Vieja	38,794	2.32	898

Chimaltenango

685,513

	Total	%	Población Indígena
Santa Cruz Balanyá	8,380	97.49	8,170
Comalapa	45,747	97.22	44,475
San José Poaquil	25,523	97.09	24,779
Patzún	56,219	95.07	53,449
Santa Apolonia	17,623	93.09	16,406
Tecpán Guatemala	93,602	92.25	86,343
Patzicía	37,426	91.49	34,239
San Martín Jilotepeque	80,823	88.56	71,579
San Andrés Itzapa	36,194	70.34	25,457
Yepocapa	34,496	69.01	23,806
Acatenango	23,616	65.13	15,380



Chimaltenango	141,045	64.92	91,570
Pochuta	11,819	55.51	6,560
Parramos	17,862	54.15	9,671
El Tejar	27,650	39.66	10,965
Zaragoza	27,488	31.69	8,710

Escuintla

761,085

	Total	%	Población Indígena
Palín	67,864	26.45	17,950
Guanagazapa	18,571	16.99	3,155
La Democracia	27,261	13.02	3,549
Santa Lucía Cotzumalguapa	141,112	10.20	14,391
La Gomera	63,166	7.24	4,575
Siquinalá	25,336	5.94	1,505
Masagua	48,202	5.72	2,759
San Vicente Pacaya	18,154	5.26	955
San José	54,205	4.44	2,407
Escuintla	161,009	4.35	7,008
Tiquizate	60,546	3.68	2,227
Nueva Concepción	63,762	2.63	1,677
Iztapa	11,896	0.87	104



Santa Rosa**375,001**

	Total	%	Población Indígena
Nueva Santa Rosa	33,496	13.01	4,356
Cuilapa	45,274	3.83	1,733
Pueblo Nuevo Viñas	26,336	3.50	921
Barberena	48,551	2.41	1,170
Santa Cruz Naranjo	14,365	1.65	238
Taxisco	23,545	1.27	300
Chiquimulilla	50,058	1.22	613
Santa Rosa de Lima	19,290	1.06	204
Oratorio	25,933	0.97	251
Santa María Ixhuatán	21,886	0.89	194
Guazacapán	15,752	0.70	110
San Rafael Las Flores	14,521	0.61	88
Casillas	25,450	0.50	127
San Juan Tecuaco	10,543	0.46	48

Sololá**91,530**

	Total	%	Población Indígena
Concepción	7,350	100.00	7,350
Nahualá	69,702	99.97	69,681
Santa Catalina Ixtahuacán	52,172	99.96	52,148
San Pablo La Laguna	7,899	99.88	7,888
San Juan La Laguna	11,776	99.66	11,735
Santa Clara La Laguna	10,662	99.51	10,609



Santa Catarina Palopó	6,648	99.34	6,604
Santa Cruz La Laguna	8,322	99.02	8,241
San Pedro La Laguna	11,886	98.36	11,691
Santa María Visitación	2,759	98.28	2,711
Santiago Atitlán	49,631	98.18	48,728
Santa Lucia Uvatlán	25,923	97.52	25,279
San Marcos La Laguna	5,029	97.36	4,896
San José Chacayá	5,343	95.50	5,102
San Antonio Palopó	13,902	94.54	13,143
Sololá	136,859	94.41	129,213
San Lucas Tolimán	32,480	93.45	30,352
San Andres Semetabaj	14,029	92.65	12,997
Panajachel	19,157	71.64	13,723

Totonicapán

537,584

	Total	%	Población Indígena
Santa Lucía la Reforma	25,174	99.86	25,138
San Andrés Xecul	39,261	99.74	39,157
Santa María Chiquimula	52,401	99.63	52,206
San Francisco el Alto	71,629	99.56	71,313
Momostenango	141,253	98.84	139,619
San Bartolo	22,385	98.50	22,049
Totonicapán	145,448	97.21	141,396
San Cristóbal Totonicapán	40,033	94.97	38,018



Quetzaltenango

863,689

	Total	%	Población Indígena
San Francisco la Unión	7,742	99.82	7,728
Concepción Chiquirichapa	18,862	99.42	18,751
Almolonga	19,173	99.41	19,059
San Miguel Siguilá	10,857	94.88	10,301
Cantel	46,068	94.84	43,692
Cajolá	10,302	94.46	9,730
Huitán	16,132	94.34	15,219
Cabricán	27,637	91.09	25,175
Zunil	13,217	90.37	11,943
San Martín Sacatepéquez	27,893	88.17	24,593
Olintepeque	37,457	88.10	32,999
San Juan Ostuncalco	55,913	86.44	48,329
Palestina de los Altos	13,335	71.24	9,499
El Palmar	30,631	71.06	21,765
La Esperanza	31,921	62.12	19,830
San Mateo	12,412	50.08	6,216
Quetzaltenango	159,898	49.94	79,860
San Carlos Sija	37,720	43.08	16,251
Génova	43,951	42.75	18,789
Salcajá	19,694	34.89	6,871
Flores Costa Cuca	30,286	18.70	5,662
Sibilia	8,132	15.28	1,242
Colomba	41,261	11.94	4,926
Coatepeque	143,196	6.24	8,933



Suchitepéquez**568,608**

	Total	%	Población Indígena
Pueblo Nuevo	11,979	86.32	10,340
Samayac	22,870	82.64	18,900
San Miguel Panán	8,909	81.24	7,237
Chicacao	54,274	81.08	44,004
Santo Tomás la Unión	13,065	80.52	10,519
San Pablo Jocopilas	21,208	80.29	17,027
San Gabriel	6,586	75.82	4,993
San Lorenzo	13,100	74.54	9,764
Zunilito	8,501	71.71	6,095
San Bernardino	22,026	68.01	14,980
San Antonio Suchitepéquez	54,130	63.40	34,316
Santo Domingo Suchitepéquez	37,260	54.11	20,160
Patulul	45,404	41.69	18,927
San José el Idolo	9,779	40.92	4,000
Santa Bárbara	25,484	36.11	9,202
Cuyotenango	56,855	33.64	19,125
Río Bravo	21,775	28.39	6,181
San Juan Bautista	11,599	27.45	3,183
Mazatenango	103,276	26.54	27,409
San Francisco Zapotitlán	20,528	14.60	2,997

Retalhuleu**332,815**

	Total	%	Población Indígena
El Asintal	44,235	59.57	26,351

182

⋮
..



San Sebastián	30,525	43.47	13,268
San Andrés Villa Seca	40,326	34.31	13,836
Santa Cruz Muluá	14,008	28.52	3,995
San Felipe	27,765	22.83	6,338
Champerico	38,602	18.59	7,175
San Martín Zapotitlán	12,610	10.24	1,291
Retalhuleu	91,439	5.27	4,815
Nuevo San Carlos	33,306	4.83	1,607

San Marcos

1,121,644

	Total	%	Población Indígena
Comitancillo	67,428	98.87	66,667
Concepción Tutuapa	61,680	98.12	60,521
San Miguel Ixtahuacán	38,664	97.90	37,853
Ixchiguán	31,531	82.50	26,013
Tajumulco	61,619	80.76	49,763
Sipacapa	19,711	77.23	15,222
San Lorenzo	12,639	51.08	6,456
Río Blanco	5,829	40.78	2,377
Malacatán	116,227	19.21	22,326
San Pedro Sacatepéquez	72,519	16.24	11,779
Tacaná	81,241	15.57	12,645
Tejutla	34,797	13.01	4,525
El Quetzal	24,829	11.55	2,868
San Pablo	58,160	11.06	6,432
El Tumbador	43,526	9.00	3,917



Nuevo Progreso	40,201	8.66	3,483
Sibinal	17,174	7.50	1,287
Catarina	37,968	6.41	2,434
San Antonio Sacatepéquez	21,892	6.11	1,338
San Cristóbal Cucho	17,497	5.43	950
San Marcos	56,971	4.87	2,776
Esquipulas Palo Gordo	12,725	3.47	442
San Rafael Pie de La Cuesta	16,491	3.19	526
La Reforma	15,793	2.32	366
Ayutla	41,354	1.49	618
Ocós	47,715	1.31	625
San José Ojetenam	20,784	1.02	211
El Rodeo	17,854	0.98	176
Pajapita	26,826	0.89	239

Huehuetenango

1,264,449

	Total	%	Población Indígena
San Sebastián Coatán	26,359	99.92	26,337
San Gaspar Ixchil	7,220	99.86	7,209
San Miguel Acatán	26,301	99.83	26,257
San Rafael la Independencia	12,193	99.82	12,170
San Juan Atitán	16,019	99.72	15,973
Santa Bárbara	17,639	99.32	17,518
Santa Eulalia	51,837	99.31	51,480
Jacaltenango	47,113	98.70	46,502
Santiago Chimaltenango	7,588	98.35	7,463



Colotenango	27,809	98.32	27,341
San Rafael Petzal	9,110	97.31	8,864
Soloma	54,207	96.90	52,527
San Mateo Ixtatán	42,204	96.03	40,529
San Juan Ixcoy	29,397	95.88	28,187
San Sebastián Huehuetenango	31,333	95.08	29,789
San Idelfonso Ixtahuacán	47,220	93.45	44,125
Todos Santos Cuchumatán	37,561	91.44	34,343
Concepción	19,387	90.33	17,512
Aguacatán	56,703	88.34	50,091
Santa Cruz Barillas	161,905	86.09	139,385
San Pedro Necta	35,659	80.29	28,630
Nentón	49,073	77.99	38,270
La Democracia	46,430	45.97	21,342
Malacatancito	22,585	32.33	7,301
Tectitán	8,355	30.09	2,513
Santa Ana Huista	9,622	28.46	2,738
San Antonio Huista	19,637	27.61	5,420
Cuilco	62,342	22.33	13,919
La Libertad	40,678	15.02	6,109
Chiantla	101,774	6.99	7,111
Huehuetenango	118,925	4.98	5,920
Unión Cantinil	20,262	1.54	312



Quiché**1,088,942**

	Total	%	Población Indígena
Patzité	6,333	99.81	6,320
San Antonio Ilotenango	21,976	99.26	21,812
Chichicastenango	160,920	98.52	158,543
San Bartolomé Jocotenango	17,705	97.55	17,270
San Juan Cotzal	30,228	97.36	29,428
Chiché	29,872	96.87	28,937
Sacapulas	50,604	96.55	48,859
Nebaj	95,352	94.68	90,281
Zacualpa	55,275	94.22	52,078
San Pedro Jocopilas	31,072	94.04	29,218
Chajul	60,208	92.50	55,694
Cunén	39,617	90.37	35,801
Joyabaj	87,569	89.36	78,251
San Andrés Sajcabajá	27,544	89.07	24,534
Santa Cruz del Quiché	115,958	82.61	95,792
Uspantán	74,851	80.40	60,178
Chinique	11,627	78.61	9,140
Ixcán	110,421	77.93	86,053
Chicamán	39,418	76.64	30,208
Canillá	13,416	44.70	5,997
Pachalum	8,978	15.23	1,367



Baja Verapaz**299,432**

	Total	%	Población Indígena
San Miguel Chicaj	29,967	93.24	27,942
Purulhá	57,366	92.80	53,236
Rabinal	38,116	81.81	31,184
Cubulco	68,732	75.47	51,870
Salamá	59,640	22.46	13,394
El Chol	9,502	17.12	1,626
San Jerónimo	24,628	16.80	4,136
Granados	11,480	9.10	1,044

Alta Verapaz**1,256,486**

	Total	%	Población Indígena
Senahú	70,284	98.57	69,277
Santa María Cahabón	64,571	98.43	63,554
Lanquín	26,958	98.04	26,428
Panzós	63,441	97.96	62,145
San Juan Chamelco	63,407	97.93	62,097
Tamahú	22,292	97.26	21,682
Tucurú	45,140	97.25	43,898
San Pedro Carchá	242,397	96.86	234,794
La Tinta	41,859	95.86	40,127
Chahal	29,109	94.08	27,386
Fray Bartolomé de las Casas	70,004	91.87	64,314
Chisec	73,480	90.72	66,665



San Cristóbal Verapaz	65,583	87.31	57,261
Tactic	38,176	87.04	33,229
Cobán	259,997	85.14	221,354
Santa Cruz Verapaz	43,137	79.35	34,228

Petén

736,010

	Total	%	Población Indígena
Sayaxché	130,606	62.95	82,211
San Luis	83,239	60.47	50,332
San José	5,956	51.37	3,059
Poptún	72,180	35.90	25,914
San Francisco	19,216	28.45	5,467
La Libertad	130,313	21.11	27,503
San Andrés	49,083	15.14	7,429
Dolores	53,427	14.80	7,905
Santa Ana	37,392	13.52	5,054
Flores	65,470	12.74	8,340
San Benito	67,199	10.96	7,363
Melchor de Mencos	21,928	3.13	687

Izabal

455,982

	Total	%	Población Indígena
El Estor	87,045	91.23	79,412
Livingston	68,884	52.39	36,090
Puerto Barrios	110,996	6.31	7,009



Los Amates	65,340	3.09	2,018
Morales	123,719	1.90	2,349

Zacapa

236,593

	Total	%	Población Indígena
Estanzuela	12,037	2.59	311
Gualán	41,431	0.96	398
Zacapa	73,980	0.87	642
Cabañas	11,466	0.70	81
Teculután	18,531	0.57	105
La Unión	32,557	0.49	158
Huité	10,323	0.45	47
Rio Hondo	18,445	0.42	77
Usumatlán	11,745	0.17	20
San Diego	6,077	0.14	8

Chiquimula

406,422

	Total	%	Población Indígena
Jocotán	63,214	81.25	51,361
Olopa	26,646	34.08	9,080
Camotán	57,130	16.84	9,618
San Juan Ermita	14,046	8.92	1,252
San José La Arada	8,568	2.70	232
Chiquimula	100,756	2.63	2,650
San Jacinto	13,088	2.20	288



Esquipulas	61,266	1.65	1,012
Quezaltepeque	27,831	1.57	436
Concepción Las Minas	13,600	1.53	209
Ipala	20,278	0.85	171

Jalapa

355,566

	Total	%	Población Indígena
San Luis Jilotepeque	26,871	72.04	19,358
San Pedro Pinula	65,853	44.29	29,166
San Carlos Alzatate	19,982	24.58	4,912
Jalapa	161,171	8.46	13,631
Monjas	25,978	2.68	695
San Manuel Chaparrón	9,207	1.43	132
Mataquescuintla	46,504	0.47	218



Jutiapa

472,304

	Total	%	Población Indígena
Yupiltepeque	16,903	13.35	2,256
Jutiapa	153,110	8.98	13,752
Moyuta	41,168	1.18	484
Jalpatagua	26,798	1.06	285
El Progreso	18,986	0.74	141
Asunción Mita	41,741	0.74	308
Zapotitlán	10,668	0.68	73
Quezada	21,991	0.64	142
San José Acatempa	14,476	0.53	77
Pasaco	9,799	0.53	52
Santa Catarina Mita	24,617	0.46	113
Conguaco	20,762	0.38	79
Agua Blanca	14,784	0.28	41
Atescatempa	15,873	0.26	41
Comapa	29,626	0.20	59
Jeréz	5,323	0.17	9
El Adelanto	5,678	0.06	3



Municipios creados después
del Censo General de Población 2002

#	Departamento	Municipio	Población Total*	%	Población Indígena
1	Alta Verapaz	Raxruhá	36,651	90.72	33,250
2	Suchitepéquez	San José La Máquina	35,000	33.64	11,695
3	Petén	Las Cruces	35,000	21.11	7,382
4	Petén	El Chal	15,000	14.8	2,218
5	San Marcos	La Blanca	35,000	1.31	409
6	Zacapa	San Jorge	20,000	0.87	172

(*) Población estimada.

Población Xinka *

Departamento	Municipio	Total	%	Xinkas
Jalapa	San Pedro Pinula	65,853	44.29	29,166
Jalapa	San Carlos Alzatate	19,982	42.53	8,500
Jutiapa	Quezada	21,991	36.37	8,000
Santa Rosa	Taxisco	23,545	21.20	5,000
Santa Rosa	Chiquimulilla	50,058	17.00	8,500
Jalapa	Mataquescuintla	46,504	15.05	7,000
Jalapa	Jalapa	161,171	8.46	13,631
				79,797

(*) Según el Parlamento Xinka, citado por Lina Barrios. El ENCOVI 2006, estimó en 65,000 personas xinkas.



Anexo 2

Ejemplos de Estados con reconocimiento de autonomías territoriales u otras formas de autogobierno

País	Grupo Favorecido con Autonomía	Nombre dado a la Autonomía
Bélgica	Flamencos, Franceses, Germanos	Comunidad Flamenca, Comunidad Francesa, Comunidad Germanófono
Federación de Bosnia y Herzegovina	Bosnios, Croatas y Serbios	Repúblicas
España	Vascos, Catalanes, Gallegos, Canarios, Navarros	Comunidades Autónomas
Finlandia	Sami	Provincias Autónomas (Lääni)
Italia	Tirolese	Estatuto de Autonomía Especial
Moldovia	Gagauzianos	Estatuto Especial Jurídico para Gaguzia
Noruega	Sami	Condados y Comunidades
Reino Unido	Escocés, Gales, Irlanda	Países Constituyentes
Federación de Rusia	Tártaros	República de Tartarstan
Suecia	Sami	Provincias Autónomas (Län)



Suiza	Alemán, Francés, Italiano, Retorromano	Cantones
Ucrania	Crimea	República Autónoma de Crimea
China	55 minorías étnicas	Autonomías Regionales
India	Kashmires, pueblos que hablan las 21 lenguas oficiales	Estados Federales
Canadá	Pueblos originarios, ejemplo pueblo Inuit	Territorio Autónomo por medio de Acta Nuvanut
Nicaragua	Pueblos de la Costa Atlántica	Regiones Autónomas
Panamá	Cunas	Comarcas semiautónomas
Estados Unidos de América	Puerto Rico, Naciones Indígenas	Estado Libre Asociado, Reservas Indígenas
Colombia	Pueblos indígenas	Territorios autónomos de los pueblos indios - Resguardos
Brasil	Pueblos indígenas	Territorios autónomos de los pueblos indios.



Anexo 3*

El enfoque del poder compartido para sociedades multiétnicas**

Arend Lijphart

La ubicuidad y fortaleza del factor étnico

En la discusión del enfoque del poder compartido como una solución al conflicto étnico, utilizaré los doce casos tratados en otros estudios como los –principales pero no exclusivos– ejemplos. Empero me gustaría enfatizar que si bien estos son casos especialmente interesantes, ellos no son especiales en el sentido de ser excepcionales o fuera de la norma. Es muy importante tener en cuenta que la mayoría de los países en el mundo están étnicamente divididos. Esto algunas veces no es evidente

* Publicado en la Revista **Autodeterminación** –análisis histórico-político y teoría social– # 12. Julio 1994. La Paz, Bolivia. Artículo publicado por MINEDUC, Cuaderno Pedagógico #6.

** Traducción inédita en español, con autorización del autor. Tomado del capítulo 27 del libro J. V. Montville (Ed.) 1990. *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington, Books. Versión de Moira Zuazo y Gonzalo Rojas Ortutuste. El autor es profesor de la Universidad de California, San Diego. Autor de *Democracia en sociedades plurales* (México. 1989), donde formula exhaustivamente el modelo de “democracia consociacional” en el presente artículo denomina “poder compartido”.



de forma inmediata, porque las divisiones étnicas superficialmente pueden aparecer como religiosas, ideológicas o de algún otro tipo de división. El caso más claro al respecto es Irlanda de Norte, donde los grupos en conflicto son comúnmente nombrados o referidos como protestantes y católicos; las etiquetas son religiosas pero las dos comunidades son verdaderos grupos étnicos. Esto no significa que sus diferencias religiosas carezcan de importancia, sino más bien que la religión es una parte del conjunto distintivo de características que define los grupos. Otro ejemplo es Líbano el cual usualmente descrito como dividido entre musulmanes y cristianos o fragmentado entre un gran número de sectas. Aquí nuevamente el verdadero cuadro no es solamente una sociedad dividida religiosamente sino una sociedad multiétnica. Un análisis reciente aplica el término "etnicidad religiosa" el caso Libanés.¹¹ Y en Colombia las etiquetas liberal y conservador suenan como políticas o ideológicas pero en los hechos también designan comunidades étnicas y fuertemente antagónicas.¹²

Decir que la **mayoría** de los países del mundo están étnicamente divididos puede ser inexacto. Es más preciso plantear que casi todos los países pertenecen a la categoría multiétnica. Que esto es así se vuelve especialmente claro

11 Hanna E. Kassis. "Religious Ethnicity in the World of Islam: The Case of Lebanon". *International Political Science Review* 6 (1985): 216-29.

12 Sobre el caso colombiano véase. Robert H. Dix. "Consociational Democracy: The Case of Colombia" *Comparative Politics* 12 (April 1980): 303-21.



cuando tratamos de pensar en ejemplos de países que son completamente homogéneos y que a fin de cuentas no tienen diversidad étnica. Los países de Europa Occidental frecuentemente son considerados como homogéneos, “naciones estados”, con la excepción de los países obviamente heterogéneos como Bélgica, Suiza y Finlandia. Sin embargo, en años recientes somos más conocedores de las divisiones étnicas en otros países de Europa Occidental. Por ejemplo, Richard Rose formuló el consenso de los observadores estudiosos cuando escribió en 1964: “*Hoy en día la política en el Reino Unido está significativamente simplificada por la ausencia de clivajes profundos en las líneas de división entre los grupos étnicos, lingüísticos o religiosos*”.¹³ Pero seis años después, se corrigió a sí mismo cuando publicó una monografía sobre el Reino Unido como un “estado multinacional” con las particularmente importantes minorías escocesa y galesa, junto con las minorías de Irlanda del Norte.¹⁴

De igual modo, otras naciones superficialmente homogéneas en Europa Occidental son, en los hechos, no del todo homogéneas pero son dominadas por una mayoría nacional grande habitando en el mismo país con una o más minorías étnicas relativamente más pequeñas: los tirolese del sur en Italia, los frisios en los

13 Richard Rose. *Politics in England: An interpretation* (Boston: Little Brown, 1964), p. 10.

14 Richard Rose. *The United Kingdom as a Multi-National State*, Occasional Paper N° 6 (Glasgow: University of Strathclyde, Survey Research Centre, 1970).



Países Bajos, la minoría danesa-parlante en Alemania, los lapps en Suiza, y de la misma forma en otros casos. Sin embargo, los Gasterbeiter en Europa Occidental representan una importante minoría étnica, muchos de los cuales no son solamente “huéspedes” temporales sino residentes permanentes. Portugal e Islandia son probablemente los únicos países de Europa Occidental que pueden propiamente ser considerados como no multiétnicos.

El mismo patrón prevalece en el Tercer Mundo. Aquí es incluso más difícil encontrar sociedades monoétnicas. Botswana podría ser el único ejemplo en África. Los doce casos de este libro son todos tomados del primer y tercer mundo. Es valioso enfatizar, sin embargo, que el factor étnico también juega un rol de gran importancia en el segundo mundo de los estados comunistas. La Unión Soviética misma, en la que las mayorías nacionales constituyen cerca de la mitad del total de la población, es el primer ejemplo.

La ubicuidad del factor étnico no implica que la etnicidad es permanentemente fija e incambiable. Por el contrario, nosotros encontramos un extraordinario grado de variación a este respecto: de la aguda división lingüística en Bélgica, que ha persistido virtualmente congelada desde la edad media, a la gran fluidez de las distinciones étnicas en Sudán y Nigeria. Verdaderamente, recientemente estudiosos se han desplazado de esta visión primordial, que ve la etnicidad como un algo inalterable



hacia otra más instrumental que ve la etnicidad como tomando forma solamente cuando es manipulada por élites políticas. Así, en lugar de algo “dado”, es más como algo “tomado” o algo “escogido”.¹⁵

Desde mi perspectiva, ambos acercamientos son valiosos, y no se excluyen o contradicen mutuamente. En particular, la aproximación instrumentalista no significa que las divisiones étnicas sean superficialmente creadas por los líderes. En particular, la aproximación instrumentalista no significa que políticos para sus propios propósitos ulteriores o que ellas puedan ser simplemente ignoradas por la élite. Por el otro lado, la forma en que los líderes políticos responden a, y “utilizan” la etnicidad no es en modo alguno fija. Por esta razón, división étnica no necesariamente expresa conflicto étnico –una premisa que subyace en el enfoque del poder compartido–.

Es también importante enfatizar que aunque la etnicidad podría ser manipulada, no es completamente manipulable y ciertamente no en el sentido de ser fácilmente manipulada para hacerla desaparecer. El trabajo de Walker Connor ha sido especialmente esclarecedor en hacernos saber de la enorme fuerza, tenacidad, y elasticidad de las diferencias étnicas. En los años 50s, lo mismo hombres de estado que estudiosos eran también

15 Ver Sammy Smooha. “Ethnic Groups” en Adam Kuper and Jessica Kuper, eds., *The Social Science Encyclopedia* (London: Routledge and Kegan Paul, 1985), pp. 267-69.



muy optimistas en pensar que las sociedades multiétnicas podían ser homogeneizadas por esfuerzos deliberados de construcción de la nación.¹⁶ Uno de los primeros expertos en nacionalismo y etnicidad, Karl Deutsch, había estimado, sobre la base de evidencia histórica, que la total asimilación de los diferentes grupos étnicos requería entre 300 y 700 años.¹⁷ La eliminación de los grupos étnicos tratando de mezclarlos dentro de una nación homogénea no es, por tanto, un enfoque práctico para construir la paz en un país multiétnico.

Hay dos caminos en los que las tensiones étnicas pueden decrecer significativamente, por lo menos por cortos períodos de tiempo. Uno aparece en situaciones en que los grupos étnicos están unidos porque están amenazados por un enemigo común.

Esta fue la condición feliz –pero desafortunadamente solamente por un tiempo– en la cual muchos de los países del Tercer Mundo se encontraron a sí mismos en el período anterior e inmediato después de alcanzar su independencia. El otro es la supresión violenta de la etnicidad lo cual puede ser efectivo a corto plazo pero no funciona –aparte de ser moralmente repugnante– a largo plazo.

16 Walker Connor. "Nation-building or Nation-destroying?" *World Politics* 24 (April 1972): 319-55.

17 Karl W. Deutsch. "Space and Freedom: Conditions for the Temporary Separation of Incompatible Groups" *International Political Science Review* 5 (1984): 135



En consecuencia, la única solución que queda a los problemas de la división y la lucha étnica es el poder compartido o la separación o secesión. Mi conclusión es que en la vasta mayoría de los casos, partición o secesión no puede ser una solución práctica. Al mismo tiempo, estoy en profundo desacuerdo con lo que parece ser el consenso de los hombres de Estado y estudiosos respecto a que la partición debería ser completamente descartada. Como Samuel P. Huntington correctamente ha expresado:

El prejuicio contra el divorcio político del siglo XX, que es la secesión, es tan fuerte como el prejuicio contra el divorcio marital de siglo XIX.

Donde la secesión es posible, los hombres de estado contemporáneos harán bien en verla con una gran tolerancia.¹⁸

En particular dos argumentos comunes contra la partición son poco convincentes: que el proceso de división de un estado es usualmente precedido por la violencia; y que una vez que la división ha sido completada, las hostilidades no siempre cesan.

Mi respuesta a este primer argumento es que la mayor parte de la violencia que toma lugar en el proceso de partición es el resultado no de la partición en sí misma,

18 Samuel P. Huntington. "Foreword" in Eric A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Occasional Papers in International Affairs, N° 24 (Cambridge, MA: Harvard University, Center for International Affairs, 1972). p. vii.



sino de los esfuerzos por prevenirla. La respuesta al segundo argumento es que el nivel de violencia post división debe ser comparado no con un teórico –y probablemente algo irreal– ideal de completa paz, sino con el nivel de violencia que apareció antes de la división y que es más o menos el mismo que habría aparecido sin la partición.

Por el otro lado, yo sinceramente admito que la división tiene muy serias desventajas. El mayor problema es que los grupos étnicos están usualmente entremezclados en una considerable extensión. Como resultado de esto, frecuentemente no es posible trazar con claridad líneas de frontera entre ellos, y la división debe ser acompañada por una larga escala de intercambio de población –un proceso que es muy costoso en ambos términos, económicos y humanos–. Otro inconveniente es la dificultad de efectuar una partición que divida la tierra y los recursos naturales equitativamente entre los dos grupos contendientes.

Consecuentemente, casi siempre es mejor acomodar los diferentes grupos étnicos en el mismo Estado con garantías apropiadas de influencia política y autonomía –el enfoque del poder compartido– que asignarlos a Estados territoriales separados. La función más usual que la partición puede desempeñar es servir como una solución de último recurso en caso de que el poder compartido falle. Sin embargo, podría ser de mucha ayuda si, en el proceso de alcanzarla la solución del poder compartido, la posibilidad de la partición no es excluida.



Esta es una de las lecciones importantes para aprender del caso de la cercana secesión de Quebec respecto del Canadá. El hecho que estaba claro desde un principio era que el gobierno canadiense no podría oponerse o prevenir la secesión de Quebec –si aquello se diera sería por la elección de Quebec– esto fue una muy importante moderadora. El mejor camino para un gobierno para prevenir la secesión es la promesa de no resistirse a ello, acompañada por una oferta de poder compartido claro y efectivo.

El poder compartido: posibilidades y probabilidades

Las características del poder compartido

El poder compartido puede ser definido en función de cuatro características. Las dos características básicas son la participación de los representantes de todos los grupos significativos en el gobierno del país y un alto grado de autonomía para estos grupos. Las características secundarias son la proporcionalidad y el veto de la minoría.

El término “poder compartido” obviamente se deriva principalmente de la primera de estas características: ejercicio gubernamental común del poder – particularmente del ejecutivo–. Esto podría tomar varias formas institucionales. La forma más directa es la de un gran gabinete de coalición en un sistema parlamentario. En sistemas presidenciales, es más difícil pero no imposible de implementar. Un camino es distribuir la presidencia y otros altos puestos entre los



diferentes grupos. En ambos sistemas, parlamentario y presidencialista estos arreglos podrían ser dirigidos por consejos ampliamente constituidos o comités con importantes funciones de consulta o coordinación.

La característica secundaria del poder compartido es la autonomía de grupo. Esto complementa el principio de gobierno común: en todos los temas de discusión de interés común. Las decisiones deberían ser tomadas conjuntamente por los diferentes grupos o sus representantes; sobre todo otro tema las decisiones deben ser dejadas para ser tomadas por y para cada grupo separado. Si los grupos tienen una clara concentración territorial, la autonomía del grupo podría ser institucionalizada bajo la forma del federalismo. Si los grupos están entremezclados, la autonomía tendrá que tomar una forma no territorial o una combinación de formas territoriales y no territoriales.

La proporcionalidad, la tercera característica del poder compartido, sirve como la referencia básica de representación política, puestos de servicio público, y distribución de fondos públicos. La gran ventaja es que es el más ampliamente reconocido como el más obvio parámetro de clara distribución. Además, esto facilita el proceso de toma de decisiones porque es una manera que hace innecesario gastar un gran esfuerzo de tiempo en la consideración de métodos de distribución alternativos. Con relación a la representación política, la proporcionalidad es especialmente importante como



una garantía para la clara representación de las minorías étnicas.

El derecho a veto de la minoría –la cuarta característica del poder compartido– es la última arma que las minorías necesitan para proteger sus intereses vitales. Incluso cuando una minoría participa en el ejecutivo de poder compartido, podría ser sobrepasada por la mayoría. Esto podría no representar un problema cuando están siendo decididas solamente materias menores, pero cuando intereses vitales de la minoría están en juego el veto provee una protección esencial. El poder del veto claramente contiene e peligro de que todo el sistema del poder compartido podría ser socavado si una o más minorías sobre utilizan o abusan de su poder de veto. Esto funciona mejor cuando no es usado muy frecuentemente y sólo en relación con temas de fundamental importancia.

Ejemplos de cómo puede funcionar el poder compartido

En medio de los doce casos en los que este libro se concentra, observo dos claros ejemplos de sistemas de poder compartido: Bélgica y Malasia. Estos dos casos sirven como ejemplos instructivos de los diferentes caminos en los que el poder compartido puede funcionar. En Malasia, este opera principalmente por adaptaciones informales, particularmente la gran coalición de partidos étnicos que originalmente era llamada La Alianza y ahora es llamado el Frente Nacional. La coalición distribuye las candidaturas en los diferentes distritos electorales entre sus partidos y, a consecuencia de esto, alcanza un



alto grado de proporcionalidad en la representación sin haber usado formalmente el método de la representación proporcional. Este frente ha ganado todas las elecciones realizadas hasta ahora en Malasia, y siempre ha formado gobiernos que han incluido representantes de todos los grupos significativos. Bélgica, por el otro lado, formalmente ha incorporado los principios del poder compartido en su constitución. Por ejemplo, la constitución especifica que el gabinete tiene que ser un cuerpo de poder compartido compuesto por igual número de germano-parlantes y franco-parlantes; y la toma de decisiones sobre cuestiones culturales y lingüísticas de decisiones sobre cuestiones el sistema electoral es de representación proporcional. y la minoría franco-parlante tiene la garantía constitucional de poder de veto con respecto a los temas que afectan su autonomía cultural.

Además de estos dos claros ejemplos de poder compartido tres de los doce casos pueden ser descritos como sistemas parciales de poder compartido: Canadá, India y Nigeria. Su más fuerte rasgo de poder compartido es la autonomía étnico cultural; y en todos estos tres casos, esta autonomía toma la forma de, federalismo. En la bilingüe Canadá, la provincia de Quebec contiene la mayor parte de la minoría franco-parlante, y el grado de autogobierno provincial es tan alto que la autonomía lingüística está largamente asegurada. En la multilingüe India el federalismo está completamente basado en el principio de hacer los estados tan homogéneos lingüísticamente como sea posible.



Este principio fue violado en la primera constitución con la cual la federal Nigeria comenzó su independencia en 1960. Había también tres estados muy grandes y étnicamente heterogéneos, oficialmente llamados regiones. Sin embargo, estas regiones fueron subdivididas en los siguientes años, y para 1976, había 19 estados, proveyendo una autonomía mucho más efectiva a las diferentes minorías étnicas de Nigeria.

El principio de gobierno, común está presente, menos consistentemente, en estos tres casos aunque los canadienses han tenido una comprensión informal que hace que los gabinetes (*cabinets*) federales puedan contener ambos, ministros anglo-parlantes y franco-parlantes en lo posible y aunque, en India, el casi perenne Partido del Congreso (gobernante) es un movimiento multilingüe que tiene algunas de las cualidades de una gran coalición interétnica. Pero podría ser un error comparar el Partido del Congreso Indio con el Frente Nacional Malasiano que es una alianza étnica de poder compartido en términos mucho más explícitos.

Aun cuando los anteriores ejemplos fundamentan la proposición de que el poder compartido puede ser una práctica y efectiva solución a las diferencias y conflictos étnicos, los escépticos todavía podrían elevar la objeción que aunque el poder compartido pueda funcionar en algunas instancias, no podría ser aplicado en otras situaciones más dificultosas. Esta demanda ha sido hecha enfocando particularmente a Irlanda del Norte.



En su capítulo sobre Irlanda del Norte en el volumen de referencia Richard Rose escribe que el problema es que “allí no hay solución”. Yo debo admitir que casi estoy de acuerdo con Rose, porque no hay duda de que el problema de Irlanda del Norte es uno inusualmente difícil por distintas razones. Un gran problema es la clara mayoría de los protestantes. Es siempre más duro para las mayorías que para las minorías buscar o aceptar una solución de poder compartido. Este problema está formado por el hecho de que la mayoría protestante en Irlanda del Norte teme por el status de minoría que ellos podrían tener en una Irlanda Unida. Su miedo es similar a aquel de la mayoría (sinhalese) en Sri Lanka, quienes están perfectamente enterados que en toda la extensión de la región, incluyendo el sur de India, ellos son la minoría y que los tamiles son la minoría en Sri Lanka pero son la mayoría en una perspectiva regional extensa.

Un problema adicional en el caso de Irlanda del Norte es que el gobierno británico ha cometido el error de prometer a la mayoría protestante que ningún cambio en el status constitucional de la provincia sería efectuado sin la aprobación de la mayoría de votantes de la provincia. Esto da a los protestantes lo que ellos más quieren —una garantía de que ellos no tendrán que compartir la República de Irlanda— sin la obligación de su parte de estructurar un sistema de poder compartido que funcione dentro de Irlanda del Norte. En otros aspectos el gobierno británico ha seguido el enfoque correcto: han reintroducido la representación proporcional para todas



las elecciones en Irlanda del Norte (con la excepción de la elección a la cámara de los comunes en Londres pero incluyendo la elección de los representantes de Irlanda del Norte al Parlamento Europeo en Estrasburgo), y ha insistido que el autogobierno en Irlanda del Norte será restaurado solamente si el gobierno es un gobierno de poder compartido que incluya a protestantes y católicos. Esta política británica debería ser estimada como especialmente perspicaz y recomendable en vista del hecho de que la representación proporcional y la coalición de gobierno va en contra de las tradiciones de fuerza mayoritaria en Bretaña y están firmemente rechazadas por el gobierno británico para el Reino Unido como un todo.

El peligro de un completo pesimismo en el caso de Irlanda del Norte, al igual que en otros casos difíciles, es que tiende a convertirse en una predicción auto-realizada: si cada uno está convencido de que el poder compartido no puede ser aplicado, nadie tratará siquiera de introducirlo, y consecuentemente este ciertamente no será adoptado. O si es introducido en una particular sociedad multiétnica, la convicción de que está destinado a fallar matará cualquier esfuerzo para hacer que tenga éxito —y que seguramente causará su fracaso—. Es ampliamente preferible pensar que el éxito y fracaso en términos de probabilidades en lugar de absolutos. Por ejemplo, mi percepción del caso de Irlanda del Norte, contraria a la de Rose, es que la probabilidad de éxito del poder compartido es baja pero no nula.



Factores que favorecen el poder compartido

Enfocando los problemas de las sociedades multiétnicas y los de la aplicación de las soluciones del poder compartido en términos de probabilidades surge la interrogante respecto a qué factores son favorables y cuáles son desfavorables para el poder compartido. En mis escritos previos, he identificado nueve factores que hacen más prometedor que el poder compartido sea adoptado y que funcione bien.¹⁹ De estos factores los dos más importantes son la ausencia de un grupo étnico mayoritario y la ausencia de grandes diferencias socioeconómicas entre los grupos étnicos. Ya he discutido el primero en el contexto de Irlanda del Norte y el caso de Sri Lanka. Otros ejemplos entre nuestros doce casos de situación desfavorable de un grupo étnico mayoritario de cara a una o más minorías son Zimbawe y su mayoría shona, Pakistán y su mayoría punjabi, Bélgica y su mayoría germano parlante, y finalmente Canadá y su mayoría angloparlante. En contraste, una situación mucho más favorable en la que todos los grupos étnicos son, minorías es ejemplificado por India y Kenia. Igualdad socioeconómica entre los grupos étnicos no existe en ninguna parte, pero el grado de desigualdad puede ir de una severa, como en Malasia, a una relativamente moderada, como en India, en Zimbawe,

19 Arend Lijphart. *Power-Sharing in South Africa*. Policy Paper in International Affairs, N° 24 (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1985), pp. 119-28.



e incluso –contrariamente a la frecuente interpretación marxista del conflicto– en Irlanda del Norte.

Los otros siete factores favorables son 1) que los grupos étnicos son aproximadamente del mismo tamaño, de modo que pueda haber un balance de poder entre ellos, 2) que no haya demasiados grupos, de modo que las negociaciones entre ellos no sean dificultosas y complicadas; 3) que el total de población sea relativamente pequeño, de forma que el proceso de toma de decisiones sea menos complejo; 4) que hayan peligros externos que promuevan la unidad interna; 5) que hayan lealtades cruzadas que reduzcan la tensión de las particularistas lealtades étnicas; 6) que los grupos étnicos estén geográficamente concentrados, de modo que, entre otras cosas, el federalismo pueda ser usado para promover la autonomía de grupo; 7) que existan tradiciones previas de compromiso y acuerdo. Respecto a estos factores, hay una gran distribución de variación entre los doce casos, al igual que en otros países multiétnicos. El contraste más grande existe en relación al tamaño de la población: India, el segundo país más poblado del mundo, contra Irlanda del Norte, que tiene no más de millón y medio de personas.

Me gustaría enfatizar que el aspecto más importante de estos factores favorables es que ellos no son decisivos: ellos no son ni necesarios ni condición suficiente para la adopción de un exitoso poder compartido, son ellos solamente los factores que ayudan. Esto significa que



incluso cuando todas o la mayoría de las condiciones son favorables, el éxito del poder compartido no está en ningún sentido garantizado. E incluso cuando muchas condiciones, o las más cruciales, son desfavorables, el éxito es todavía posible. Por ejemplo el poder compartido generalmente ha funcionado bien en Bélgica y Canadá a pesar de la presencia de mayorías étnicas en ambas situaciones.

A este respecto es también particularmente significativo e instructivo el caso de Malasia: su más grande grupo étnico, los malayos, son casi mayoría en Malasia como un todo y una clara mayoría en la península Malaya, y las diferencias socioeconómicas entre los grupos étnicos son extremas. No obstante de la desfavorable naturaleza de ambas condiciones cruciales, el poder compartido ha funcionado por un largo tiempo.

Los críticos de la democracia malaya a menudo expresan que el sistema democrático no es perfecto, que ciertas provisiones fundamentales del tipo constitucional no pueden ser abiertamente desafiadas, y que el poder compartido tampoco es ideal, y que los malayos tienden a tener una más que proporcional coparticipación de poder político que es solamente contrabalanceado en parte por la preponderancia del poder económico de los chinos. Sin embargo, estos son relativamente defectos menores en un largamente exitoso sistema de poder compartido. La principal conclusión es que los ciudadanos de Malasia están siendo marcadamente buenos compartidores del



poder, a pesar de los formidables obstáculos. Por tanto, ellos proveen un modelo de esperanza a otras sociedades multiétnicas.

Un punto final con relación a estas condiciones de fondo debe ser considerado aquí, a la luz de la crítica de David D. Laitin quien escribió:

Si las condiciones son favorables, la teoría de Lijphart le permite un sistema consociacional (poder compartido), si las condiciones son desfavorables, él propone lo mismo. El status de las condiciones es cuestionable si el puntaje (de las condiciones favorables versus las desfavorables) no altera la recomendación.²⁰

Mi respuesta es que una distinción debe ser hecha entre la teoría del poder compartido como una teoría empírica y como una teoría normativa o prescriptiva. La teoría empírica objetivamente trata de explicar y predecir donde el poder compartido ha sido o es prometedor para ser adoptado y cuan bien ha funcionado o probablemente funcionará. La teoría normativa aboga por el poder compartido para sociedades multiétnicas porque es la óptima –en verdad, usualmente la única– solución, sin cuidado de si las condiciones de fondo sean favorables o desfavorables. A los aspirantes a partidarios de poder que se encuentran a sí mismos en una situación desfavorable, esto no dice “renuncien a” sino que en su

20 David D. Laitinid “South Africa: Violence, Myths, and Democratic Reform” *World Politics* 39 (January 1987): 265.



lugar aconseja “conoced los obstáculos que enfrentan, y tratad aún con mayor ahínco”.

Adaptando el poder compartido a circunstancias especiales

Dedicaré el resto de este texto a un aspecto diferente del que simplemente he llamado poder compartido como una teoría normativa: ¿cómo puede el poder compartido ser adaptado a circunstancias especiales de países particulares, y qué reglas específicas e instituciones son óptimas para el poder compartido? Esta sección tratará con cuatro especiales situaciones que desafían la creatividad de los ingenieros del poder compartido: líneas de división étnica que son difusas y fluidas, la presencia de un grupo étnico mayoritario, grupos étnicos que están geográficamente dispersos, la presencia de minorías muy pequeñas.

Líneas de división difusas entre grupos étnicos

Como el caso sudanés hace especialmente claro, es posible para una sociedad ser multiétnica aun cuando las fronteras entre los grupos étnicos sean fuertemente difusas y fluidas. Esta situación presenta un problema para el poder compartido, porque los grupos étnicos normalmente sirven como los bloques básicos de construcción. Es mucho más fácil cuando los grupos étnicos pueden ser identificados sin ninguna ambigüedad, cuando se conoce cuanta gente sigue a cada grupo, y cuando los grupos étnicos se expresan a sí mismos en partidos políticos étnicos u otras organizaciones basadas



en identificación étnica. Entonces es posible diseñar un sistema en el cual cada uno de estos grupos comparte el poder ejecutivo, autonomía cultural, bancas en el legislativo, y un poder de veto sobre temas específicos. Esto no puede ser hecho si los grupos en una sociedad particular no pueden ser identificados.

La única solución en este tipo de situación es dejar a los grupos étnicos definir por sí mismos. Los métodos principales son representación proporcional, gobierno de coalición multipartidaria y consejos culturales. Es bien conocido el hecho de que la representación proporcional permite y estimula la elección de partidos sobre la base de cualquier clivaje social que viene a ser el más saliente en el interior de una sociedad, sin cuidado de si estos grupos son grandes o pequeños. En países multiétnicos, la etnicidad puede ser difusa, pero todavía conserva la más fuerte atracción para la mayoría de los votantes. Consecuentemente, sin predeterminedar los grupos y sus tamaños relativos, la representación proporcional les permite definir por ellos mismos y darles representación parlamentaria de acuerdo a las porciones de votos que han conseguido atraer. Después, en lugar de estipular en particular, o explicitar determinados grupos étnicos que serán incluidos en el ejecutivo, la constitución simplemente puede establecer que todos los partidos de un tamaño mínimo especificado serán invitados a compartir el gabinete. El poder de veto puede ser garantizado –con respecto a las materias vitalmente importantes– a grupos de legisladores que ciertamente



exceden un mínimo porcentaje. Y la autonomía cultural podría ser introducida a todo grupo que la desee a través de un consejo cultural responsable para legislación y administración en el área de cultura y lengua.

En mi perspectiva, el precedente autodefinido tipo de orden de poder compartido tiene muchas ventajas, incluso cuando la mayoría de los miembros de la sociedad multiétnica y observadores objetivos de la misma no tienen mucha dificultad en identificar los grupos étnicos constituyentes. Tres puntos positivos se destacan. Primero, la relativa fortaleza de los grupos podría cambiar con el paso del tiempo; la representación proporcional provee para un ajuste flexible continuo de su representación política. Segundo, un grupo podría ser distinto ahora, pero gradualmente podría convertirse en más difuso o podría desarrollar resquebrajamientos internos; nuevamente, la representación proporcional tiene cuidado de proveer la apropiada traducción política de estos cambios. Tercero, podría haber un número de tamaño proporcionado de votantes que no pueden identificarse ellos mismos con ningún grupo étnico mayor o quienes rechazan la etnicidad como una base apropiada para política electoral; como la representación proporcional es completamente neutral entre todos los partidos, étnicos o no étnicos, ello provee para la expresión de este tipo de preferencia también. El mismo tipo de flexibilidad es inherente a los consejos culturales: grupos que lo deseen pueden tenerlos, pero ningún grupo



está forzado a tenerlos, y ningún individuo está forzado a ser miembro de ellos.

La presencia de un grupo étnico mayoritario

Como mencionamos con antelación, uno de los dos más serios factores desfavorables para el poder compartido es la presencia de un grupo étnico mayoritario. Sin embargo, no es un obstáculo insuperable; hay un método para superarlo, pero debe ejercitarse una precaución considerable antes de que el método sea adoptado. Consiste en la sub-representación de la mayoría y sobre-representación de la minoría o, en su forma más extrema alcance paridad de representación para todos los grupos étnicos. Por ejemplo, un grupo que comprende el 80% de la población podría dársele solamente 70% o 60% de las bancas en el parlamento y los puestos ministeriales en el gabinete o incluso, en el caso de paridad, solamente 50%; y la representación de la minoría o minorías podría ser incrementada correspondientemente. Un ejemplo empírico de este tipo de arreglo entre los doce casos es la sobre-representación de blancos en el parlamento posterior a la independencia de Zimbawe: esta minoría de menos de tres por ciento ha recibido 20 % de las bancas.

La obvia ventaja de la subrepresentación de la mayoría es que hace que las minorías se sientan más seguras. Pero las varias desventajas de este proceso deben ser consideradas, también. Primero, constituye un desincentivo para las mayorías para entrar a un sistema de poder compartido



o para sentirse comprometidas a hacerlo. Como he indicado antes, las mayorías tienden a ser renuentes a aceptar el poder compartido en el primer lugar; la sub-representación poco razonable incrementa su renuencia. El sistema belga de paridad en el gabinete nacional y en el ejecutivo de Bruselas parece ser una excepción, pero fue posible solamente porque articuló un pacto entre las diferentes mayorías: la mayoría germano-parlante en el país como un todo aceptó la paridad en el gabinete (esto es, sub-representación) a cambio de paridad en Bruselas (esto es, sobre-representación) para la minoría germano-hablante allí.

La segunda desventaja es que la sobre-representación de la minoría requiere la previa determinación de qué grupos están designados a compartimientos particulares de representación. He argumentado previamente que es preferible dejar a los grupos definir por ellos mismos antes de ser predefinidos. Como la opción tiene que ser hecha entre las metas incompatibles de los grupos autodefinidos y la minoría sobre-representada, las ventajas de la primera pesan más que la segunda opción.

Una tercera desventaja es que parece con ventaja preferible para las minorías confiar en la protección normal trazada por el poder compartido que en cualquier beneficio ilusorio de sobre-representación. Después de todo, a menos que la representación de la mayoría sea reducida al 50 %, la reducida mayoría es todavía una mayoría. La verdadera protección de las minorías reside



en su habilidad de ser activas participantes en la toma de decisiones centrales, gozar de autonomía cultural, y si es necesario usar de su poder de veto.

La consideración final es que la representación proporcional vincula una ventaja dual para las minorías: no sólo que garantiza su propia clara representación, sino que también alienta resquebrajamientos dentro del grupo mayoritario. Esta ventaja es menor en el arreglo minoría sobre-representada/mayoría sub-representada; como se observa en Irlanda del Norte donde la ruptura entre unionistas oficiales y unionistas democráticos podría haber ocurrido incluso si las elecciones plurales hubieran continuado, pero la introducción de la representación proporcional ciertamente facilitó este desarrollo.

Grupos étnicos geográficamente dispersos

Si los grupos étnicos están geográficamente entremezclados es imposible usar el federalismo y la descentralización como recursos para proveer a la autonomía de grupo. Consecuentemente, la autonomía debe basarse en arreglos no territoriales aunque no hay muchos ejemplos empíricos de tales arreglos alternativos; ellos son –al menos en principio– no muy difíciles de concebir. La pregunta crucial es la definición de quien pertenece a una comunidad autónoma. Si esta comunidad es un estado en una federación, la membresía es definida en términos de residencia dentro del estado. Pero la membresía únicamente puede ser fácilmente definida en términos de otras características del individuo, o



preferiblemente en términos de la afiliación voluntaria del individuo con la comunidad en cuestión.

En la práctica las relaciones geográficas de los grupos étnicos varían no de la completa concentración territorial a la completa mezcla sino entre diferentes grados de entremezclamiento. Esto significa que la autonomía de grupo debería usualmente ser una combinación de formas territoriales y no territoriales. Bélgica es un buen ejemplo de una situación intermedia entre concentración étnica y entremezclamiento: Flandes y Balonia son lingüísticamente casi homogéneos, pero en Bruselas hay ambos grupos lingüísticos. Muy adecuadamente la constitución Belga prescribe una combinación de autonomía territorial y no territorial. Hay tres regiones autónomas, comparables a estados dentro de una federación (Flandes, Balonia y Bruselas), y dos comunidades culturales autónomas que están parcialmente definidas en términos no territoriales y que son gobernados por consejos culturales: la comunidad de habla holandesa comprende Flandes más gente de habla holandesa en la bilingüe Bruselas, y la comunidad francófona está constituida de balones y de los francófonos bruselenses. Dado el hecho de que la mayoría de las sociedades multiétnicas están caracterizadas por un grado intermedio de concentración étnica y dispersión, un modelo general de autonomía de grupo con amplia variedad de combinaciones de federalismo territorial —en el cual los estados son razonable pero no perfectamente homogéneos— y un sistema de consejos culturales, los



cuales pueden ser opcionalmente establecidos por los grupos étnicos y a los cuales los individuos pueden afiliarse libremente ellos mismos.

Muy pequeñas minorías

La cuestión final, y muy importante que será referida en esta sección, es cómo las muy pequeñas minorías, tales como los baluch en Pakistán, los cristianos en Malasia, los tiroles del sur en Italia, y los germano-hablantes en Bélgica pueden ser acomodadas en un tipo de sistema de poder compartido.

El problema básico es que, para una minoría pequeña, digamos de 1 a 2 % de la población, es difícil reclamar una parte permanente del poder ejecutivo puesto que los gabinetes de poder compartido resultarían inmanejables si tuvieran que incluir tales grupos pequeños. Los baluch, con el 4 % de la población de Pakistán son lo más próximo al límite inferior de una minoría que puede ser incluida en un ejecutivo de poder compartido.

Hay dos formas de resolver este problema. Una forma es tomar en cuenta los intereses del pequeño grupo étnico más a través de la autonomía del grupo que por medio de la participación en la toma de decisiones centrales. Si la pequeña minoría está concentrada geográficamente, la creación de una región autónoma parece ser la solución lógica. Si no, un consejo cultural, tal como el consejo cultura alemán en Bélgica, puede ser establecido para ellos.



La otra forma es introducir un grado de poder compartido (sin el diseño global del poder compartido) al más alto nivel del poder ejecutivo. Por ejemplo, si una minoría chica está, relativamente hablando, geográficamente concentrada puede constituir una minoría lo suficientemente grande a nivel local y regional como para participar en formas de poder compartido allí. Al nivel nacional, los representantes de las minorías pueden ser solicitados como asesores de los miembros de los gabinetes, con el derecho de participar en las decisiones del gabinete sólo en los asuntos que son de especial importancia para ellos y quizás sin tener formalmente derecho a voto. También los consejos o comités pueden ser requeridos para proporcionar asesoramiento en materias que conciernan especialmente a las minorías, y aun las minorías muy chicas pueden contar con representantes en dichos consejos. Finalmente, si ellos usan un sistema de representación proporcional completo, las legislaturas son usualmente lo suficientemente grandes para permitir que incluso las minorías pequeñas tengan representación. Por ejemplo, en una legislatura de 100 miembros electa por sistema de representación completa, una minoría de 1 % puede elegir su propio representante y una minoría de la mitad de ese tamaño puede elegir su representante en un parlamento de 200 miembros.



El poder compartido como sistema multimétodo

El poder compartido ha sido definido en términos de cuatro características o métodos: la participación de todos los grupos significativos en el gobierno, un alto grado de autonomía de los grupos, proporcionalidad y veto de la minoría. Aquí me gustaría enfatizar la inseparabilidad de dichas características puesto que el poder compartido no está completo a menos que los cuatro elementos estén incluidos; y no puede funcionar bien –y menos óptimamente– si falta alguno de ellos. En particular, deseo prevenir contra dos propuestas que parecen ser de poder compartido pero que descansan en sólo uno de estos cuatro métodos: el plan Kendall-Louw para una extrema forma de federalismo y la perspectiva de algunos entusiastas de que la representación proporcional es la panacea para todas las sociedades, y con mayor razón para aquellas multiétnicas.

La propuesta de Frances Kendall y León Louw se centra en el problema de Sudáfrica, pero en verdad es un modelo para pacificar y establecer la democracia en sociedades multiétnicas similares a las de su propio país. Los autores dicen estar inspirados por el sistema de poder compartido de Suiza, empero hay una sublectura del caso suizo y usan su evidencia de una manera altamente selectiva. La esencia de su plan es dividir la sociedad multiétnica en cuestión en un gran número de pequeños cantones y concentrar allí virtualmente todo el poder en el gobierno cantonal. En su ejemplo



concreto el promedio de la población es de sólo de 80,000 aproximadamente un tercio del promedio del cantón suizo. La gran ventaja de dicho sistema federal es que resulta en unidades de alto grado de homogeneidad étnica. En general, mientras más son las unidades de la federación y más pequeñas son estas, más fácil resulta que tales unidades sean virtualmente monoétnicas. Además Kendall y Louw cuentan con la voluntaria movilidad de cierta población para hacer las mencionadas unidades aún más homogéneas.

Investir de casi todos los poderes al gobierno cantonal significa que existe muy poco poder central y, en consecuencia, muy poco poder para compartir en el nivel central. En las palabras de los autores citados “la constitución nacional debería estar basada en dos sustantivos principios: devolución máxima y estricta limitación del gobierno central”. El punto de juntar la toma de decisiones –la primera de las características del sistema de poder compartido– “no es un tema desde que el gobierno central en el sistema cantonal podría ser tan limitado que en el nivel nacional habría poco poder para compartir.”²¹

Nuestros autores parecen favorecer la representación proporcional para la elección de una cámara de su legislatura bicameral cuando ellos proponen una “fórmula



21 Frances Kendal and Leon Louw. *After Apartheid: The Solution for South Africa* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1987). pp. 143, 189.

de una cámara con representación proporcional y otra basada en igual representación” de los cantones. Sin embargo, su concepto de representación proporcional es más bien heterodoxo. Ellos argumentan que hay dos formas de representación proporcional, uno es que “la representación está basada en la densidad de población lo que en el sistema cantonal significaría que un cantón con un millón de votantes tendrá el doble de otro con medio millón, 10 veces más que uno con 100 mil, etc.” La segunda forma, como ellos ven, es “para que cada partido político tenga representación proporcional por el número de votos que ellos obtengan en todo el país²²”. La segunda forma es la proporcional, pero no la primera. Es simplemente el tipo de regla que organiza la distribución de curules en la Cámara de Representantes de Estados Unidos para varios estados; la subsecuente elección de estos representantes es, por supuesto, no por representación proporcional, si no por el método de pluralidad. Lo que Kendall y Louw están proponiendo, al final de cuentas, es una combinación de la primera forma, con opción para que los cantones usen cualquier forma, sea la segunda (que es la representación proporcional) o cualquier sistema electoral que ellos decidan. En resumen, su planteamiento cae lejos del tipo de elecciones basado en representación electoral.

Finalmente, la propuesta que comentamos no incluye ningún recaudo respecto al derecho de veto de la minoría

22 *Ibid.*, pp. 146-47



sobre la legislación nacional, desde que habiendo poco poder en dicho nivel la posibilidad del veto sería innecesaria. De otra parte, los autores proponen una forma de veto extrema con referencia a las enmiendas constitucionales puesto que estas podrían requerir la aceptación unánime de los cantones; esto es, cada pequeño cantón tendría derecho a veto. Lo anterior va más allá del sistema suizo, en el cual las reformas constitucionales son difíciles –se requieren mayoría de cantones y de voto popular– pero no virtualmente imposibles, mientras que lo que Kendall y Louw proponen resultaría extremadamente rígido.

La viabilidad de tal sistema completamente descentralizado, encabezado por un gobierno central extremadamente débil, resulta muy dudoso. No habría forma, por ejemplo, de enfrentar las desigualdades económicas entre los grupos y regiones, ni de tales desigualdades que usualmente son severas en sociedades multiétnicas. Además, el planteamiento de Kendall y Louw podría ser mucho menos aceptable por los líderes de los grupos étnicos que uno más balanceado cual es el planteamiento del poder compartido –que como vimos incluye cuatro elementos o métodos–. Este último puede ser una buena solución porque promete a todos compartir el poder político, pero si no existe virtualmente poder a nivel nacional, el único incentivo es que todos pierden igualmente.

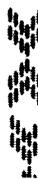


El segundo método, que enfatiza un único elemento, el de la representación proporcional sin las otras características del poder compartido es lo que discutiré ahora. Sin duda, la observación de que el rol que juega la representación proporcional es vital en las sociedades multiétnicas es importante, desde que tal sistema fue adoptado a finales del siglo pasado y comienzos del actual para dar cabida a la diversidad étnica y satisfacer las demandas de las minorías étnicas. Como dice Stein Rokkan²³.

No fue casual que las más tempranas tendencias hacia la representación proporcional vinieron de los países más heterogéneos: Dinamarca en 1855, el cantón suizo en, 1891, Bélgica en 1899, Moravia en 1905, Finlandia en 1906. En sociedades lingüística y religiosamente divididas las elecciones por mayoría podrían claramente amenazar la existencia del sistema político. La introducción de algunos elementos de la representación por minoría vino a ser como un paso esencial en la estrategia de consolidación territorial.

Se debe añadir, además, que un repaso de la literatura de política comparada sobre instituciones políticas democráticas revela una fuerte relación, empírica entre el sistema electoral, el sistema de partidos y los tipos de

23 Stein Rokkan. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development* (Oslo: niversitetsforlaget, 1970). p. 157.



gabinetes de coalición: La representación proporcional orienta hacia un sistema multipartidario, lo cual a su vez orienta hacia amplias coaliciones de gobierno. Desde el punto de vista de quienes favorecen un gobierno de mayoría, éstos son efectos negativos, pero deben ser consignados como positivos desde el punto de vista adoptado aquí, el del poder compartido. Como el laureado nobel Sir Arthur Lewis escribió “la forma más segura de matar la idea de la democracia –en una sociedad multiétnica– es adoptar el sistema anglo-americano de privilegiar la simple mayoría.”

Como el propio Lewis concluyó, “una de las ventajas de la representación proporcional es que promueve las coaliciones de gobierno”.²⁴

Sin embargo de ello, aunque la representación proporcional es empíricamente asociada con y estimula amplias coaliciones incluyentes, no las garantiza. Por ello, es necesario formular arreglos específicos para cada cual. Por lo demás, no existe lógica ni empírica vinculación entre representación proporcional y autonomía de grupo, o entre representación proporcional y el derecho a veto de minoría, siendo r estos dos elementos los que el poder compartido debiera explícitamente introducir como parte del sistema total de poder compartido.

Zimbabwe puede servirnos de buen ejemplo sobre las insuficiencias de la representación proporcional sin la

²⁴ W. Arthur Lewis. *Politics in West in Africa* (London: Allen and Unwin, 1965), pp. 71, 79.



presencia de los otros instrumentos del poder compartido. El mecanismo de la representación proporcional ha dado a la minoría ndebele, una equitativa porción de los curules en la legislatura nacional –y como se mencionó antes, da una sobre-representación a la minoría blanca que es más pequeña por arreglos constitucionales– pero ello no ha evitado que la mayoría shona tenga la mayoría de las bancas en la legislatura y que los ndebele tengan poco o ningún rol en el gabinete de toma de decisiones ni en los deseos de los ndebele por mayor autonomía en sus propias áreas. En resumen, es cierto que la representación proporcional es un importante ingrediente en el sistema de poder compartido, pero no puede mantener o establecer el sistema de poder compartido por sí mismo. Las sociedades multiétnicas necesitan la representación territorial, pero no es todo lo que ellas necesitan.

Dos recomendaciones negativas

El poder compartido es compatible con una amplia variedad de alternativas institucionales. Consiste de un conjunto de principios generales, no de específicas reglas e instituciones. No hay una detallada receta para la constitución del poder compartido. Por otra parte, no todas las alternativas constitucionales son igualmente efectivas para los instrumentos del poder compartido. Por el contrario, algunos son solamente un poco compatibles y ciertamente no muy útiles para nuestra propuesta. En esta última sección debo prevenir enfáticamente contra



dos alternativas: gobierno presidencial y sistema electoral “mixto”.

Existen dos principales maneras en las cuales los estados democráticos organizan las relaciones entre sus ejecutivos y sus legislaturas. En sistemas parlamentarios, el ejecutivo es un gabinete que es seleccionado por el parlamento y depende de la confianza del mismo; lo que significa que el parlamento tiene el derecho de retirar al gabinete. En los sistemas presidenciales, es directa o indirectamente elegido por el presidente, quien es independiente de la confianza del parlamento. Las ventajas y las desventajas de ambos sistemas han estado en debate por largo tiempo, pero aquí no nos interesa este debate. La trascendental pregunta para las sociedades multiétnicas: ¿Si queremos usar el sistema de poder compartido es preferible el parlamentarismo o el presidencialismo?

En la forma presidencial de gobierno el ejecutivo se concentra en las manos de una sola persona, quien, en una sociedad multiétnica es inevitablemente miembro de algún específico grupo étnico. El poder compartido prescribe gobierno conjunto por los representantes de los diferentes grupos étnicos, y tal tipo de gobierno requiere un cuerpo colegiado. Entonces, se ve claro que un gabinete surgido del sistema parlamentario puede ser fácilmente un vehículo del poder compartido, mientras que el sistema presidencial carece de dicha ventaja. Esto último, empero, puede ser aliviado de dos maneras. Una es considerar la presidencia como uno de una serie de



altos puestos en el país y dividir en consecuencia esos puestos entre los diferentes grupos étnicos. Esto puede ser ejemplificado por el sistema libanés, que reserva la presidencia para un maronita, el puesto de primer ministro para un suni, el puesto de vocero del parlamento para un shiíta y así sucesivamente. La otra forma, es introducir reglas que hagan del presidente menos representativo de solamente un grupo. Por ejemplo, la constitución de Nigeria estipula que para ser electo presidente, el candidato debe ganar en el conjunto de la votación, y además, al menos tener el 25% de los votos en los 2/3 de los 19 estados.

Esta clase de previsiones son, sin embargo, meramente paliativos. Si un nuevo sistema de poder compartido debe ser creado, se debe orientar claramente a favor de un sistema parlamentario más que presidencial.

Este mismo tipo de claridad en la recomendación puede hacerse con respecto al sistema electoral a ser elegido, entre los tres sistemas: el de la representación proporcional, el de pluralidad y mayoría, y el sistema "mixto" que combina elementos de ambos. Definitivamente recomiendo el sistema proporcional por las razones antedichas. Los otros tipos de sistemas electorales tienen claras desventajas, aunque obviamente no es imposible tener un sistema no proporcional y todavía tener poder compartido. Malasia es un primer ejemplo de poder compartido junto con un método de pluralidad, y el mismo método está presente en Canadá



y la India, países a los cuales me referí como aquellos con significativas características de poder compartido. Donde hay una relativamente alta concentración étnica en particulares áreas, como en la India y Canadá, la regla de pluralidad, que genera un miembro por cada distrito puede tener un resultado proporcional razonable. Donde no es el caso, como en Malasia, un grado razonable puede ser alcanzado mediante un acuerdo previo de los partidos étnicos participantes en una coalición electoral. En otras palabras, sólo en especiales circunstancias o como resultado de acuerdos especiales de la pluralidad produce la proporcionalidad que el sistema de poder compartido requiere. De nuevo, cuando el poder compartido ha de ser implementado, sería difícil encontrar un buen argumento a favor de la pluralidad sobre la representación proporcional.

La elección, por supuesto, no es sólo entre representación proporcional y pluralidad. Especialmente para las sociedades multiétnicas, varias combinaciones han sido propuestas, y en varios países ya instituidas. No se puede discutir todas esas posibilidades aquí, pero una de ellas merece un análisis individual. Se trata del sistema mixto libanés, del cual se afirmó que no únicamente es proporcional sino que promueve la cooperación interétnica. En las palabras de Donald Horowitz, "muy rara vez en una sociedad dividida ha habido un sistema



que otorgue un alto premio... sobre la cooperación interétnica”²⁵.

El sistema libanés usa la regla de pluralidad en distritos con varios miembros, con la especial estipulación según la cual los candidatos deben ser elegidos de acuerdo al porcentaje étnico del distrito. Para dar un ejemplo hipotético, en un distrito con 5 cargos de elección cuya composición es 60% suni, 20% shiíta y 20% maronita, 3 puestos serán para los candidatos suni, 1 para los shiíta y 1 para los maronita. Este criterio, el de 3:1:1 será el vigente para otras porciones en el balance étnico. Los votantes podrán votar ya sea para una de las partes, o bien escoger candidatos individuales mientras se rijan a las proporciones. La ventaja de este sistema es, además de su proporcionalidad, que estimula a los políticos de diferentes grupos a trabajar conjuntamente para la formación de las proporciones interétnicas.

Con todo, el sistema libanés tiene serias desventajas también. Primero, requiere una predeterminación de los grupos étnicos —lo cual, como antes argumenté es indeseable. La segunda y más seria desventaja es que viola el principio básico de representación: ser representativo de cierto grupo significa no sólo pertenecer al mencionado grupo, sino ser escogido por el grupo. En mi ejemplo hipotético, los “representantes” shiíta y los maronita fueron, de hecho, escogidos por la mayoría suni,

25 15 Donald L. Horowitz. *Ethnic Groups In Conflict* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985). p. 633.



en lugar de hacerlo por su propio pueblo. Esta violación del principio de representación tiene relación también con un problema práctico. Como se ha apuntado sobre el sistema libanés:

Cada persona electa es sobre todo el representante de comunidades distintas de la propia... Para ser electo diputado un hombre debe ser un candidato de compromisos. El típico campeón de cada comunidad corre el riesgo de... ser sobrepasado a favor de los individuos dóciles.²⁶

Como resultado natural, los diputados libaneses no son los verdaderos voceros de sus grupos étnicos, y la cámara como un todo no es un ejecutivo cuerpo representativo ni de toma de decisiones.

Conclusión

Desde que expresé mi desacuerdo con una específica apreciación de Donal Horowitz –uno de los autores participantes en el volumen del cual el presente texto fue parte originalmente– me gustaría, a manera de conclusión, citar y suscribir la oración final de su libro *Ethnic Group in Conflict*: “Aun en las más severamente divididas sociedades los lazos de sangre no conducen ineluctablemente a ríos de sangre”.²⁷ Y por mi parte yo estoy convencido no únicamente de que la pacificación



²⁶ Pierre Rondot. "The Political Institutions of Lebanese Democracy" in Leonard Binder, ed., *Politics in Lebanon*. (New York: Wiley, 1996), pp. 132-33.

²⁷ Horowitz. *Ethnic Groups in Conflict*, p. 684.

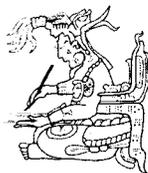
en las sociedades multiétnicas es un objetivo realista, sino que el enfoque de poder compartido es el medio óptimo para alcanzar ese objetivo.

www.cojtucuxil.pro



www.cojticuxil.pro

Impreso en
5ta. calle 1-61 zona 1
Ciudad de Guatemala, Guatemala.
Teléfonos: 22202956 - 22303196
editorialmayawuj@yahoo.com
mayawuj@nawalwuj.com



Maya' Wuj
EDITORIAL

www.cojticutxil.pro

...El Estado multinacional tiene como base de construcción al pueblo y la comunidad lingüística. Estos son los sujetos de derecho reconocidos en la legislación guatemalteca.

El Estado multinacional es el medio para concretar a la vez los principios y derechos de unidad territorial de los Estados como el de autodeterminación de los pueblos. Tal Estado permite conciliar ambos derechos. Asimismo, es la condición necesaria para que cada cultura indígena pueda mantenerse y desarrollarse como distinta.

ISBN: 978-9929-634-33-6



9 789929 634336