

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



42

Edición especial sobre democracia,
derechos políticos y participación ciudadana

Julio-Diciembre 2005

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2005, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: uinformacion@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
Los derechos políticos y las realidades de la democracia.....	9
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
Los derechos políticos en el ámbito interamericano	
La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos.....	37
<i>Manuel E. Ventura Robles</i>	
La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia	87
<i>Santiago A. Canton</i>	
La protección internacional de los derechos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana	105
<i>Diego García-Sayán</i>	
Democracia, sistemas electorales y partidos políticos	
Ética, diálogo y democracia	123
<i>Manuel E. Gándara Carballido</i>	
Las crisis de las democracias en Latinoamérica	145
<i>Edelberto Torres-Rivas</i>	
Abriendo la caja negra... Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina	161
<i>Flavia Freidenberg</i>	
Democratización de los partidos políticos. Retos y desafíos en el ámbito regional	193
<i>Álvaro Artiga-González</i>	

Sistemas electorales en América Latina..... 211
Fernando Tuesta Soldevilla

El voto en el extranjero:
 Un acercamiento al modelo mexicano 227
Daniela Gil Sevilla

Modelo de capacitación electoral centrado en el instructor 259
Raúl Ricardo Zúñiga Silva

Derechos políticos en las realidades nacionales

Ejercicio y límites de los derechos políticos
 en la legislación hondureña 301
Yoleth Emelina Calderón Umanzor

Algunas consideraciones sobre participación
 política indígena en Guatemala 327
Horacio Luis María Lazzari Mathieu

Effective policies and legal strategies for fighting political
 corruption in the funding of political parties and election
 campaigns in Brazil: empowering the ordinary citizen,
 preventing conflicts of interest reaching congressional
 investigations..... 349
Flávio Pimenta de Souza

Ley de cuotas y participación política
 de las mujeres en el Ecuador 377
Aide Peralta Zambrano

Desencuentros entre la participación política tradicional y la
 participación política formal: la participación política del pueblo
 Shipibo Konibo dentro del proceso de la descentralización..... 407
Karina Vargas Hernández

Derechos políticos en las realidades nacionales

Algunas consideraciones sobre participación política indígena en Guatemala

*Horacio Luis María Lazzari Mathieu**

Introducción

Hipótesis de trabajo

El presente estudio parte de la siguiente hipótesis: en la República de Guatemala la participación política de los pueblos indígenas es baja en relación al resto de la población del país, y dicha intervención en el proceso político local es particularmente baja en el caso de las mujeres indígenas.

Esta hipótesis de trabajo se complementa con otra: la abstención electoral de los pueblos indígenas guatemaltecos no está dada por características propias de este grupo, sino por factores de índole estructural, es decir, por la diversidad de condiciones socioeconómicas en las que los pueblos originarios deben subsistir.

Dicho marco reconoce su origen en la desatención que los mayas, xincas y garífunas han sufrido de parte de las diversas administraciones a través del tiempo, y que se ha plasmado en una legislación local que no está adaptada a la sociedad multilingüe, pluricultural y multiétnica reconocida en los Acuerdos de Paz, lo que ha hecho difícil la efectividad de éstos últimos sobre un derecho correspondiente a la cultura dominante.

Justificación

Este estudio espera, de comprobarse su hipótesis y determinados los factores que llevan a la exclusión de los indígenas en el país, poder efectuar un aporte para elevar la participación político-electoral de éstos.

* Argentino. Ex alumno del XXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Funcionario de la Embajada de la República Argentina en Guatemala.

Para ser más específicos, lo que se pretende es tomar algunos de los problemas registrados en las elecciones generales llevadas a cabo en Guatemala en 2003 y, a la luz de la experiencia, la doctrina y algunas entrevistas con funcionarios de gobierno, formular sugerencias de reforma legislativa que, a juicio del autor de este trabajo, constituyen medios que harán más viable una mayor participación política indígena, contribuyendo a una relación más armónica y justa en la diversidad.

Alcance

Debido a la extensión del trabajo, éste no pretende constituirse en una guía extensiva de los problemas que originan la escasa participación de los indígenas en general y de la mujer indígena en particular, sino que buscará examinar algunas causas concretas que dificultan la participación indígena, proponiendo para tales situaciones jurídicas y de hecho posibles cursos de acción que gradualmente vayan haciendo camino en la eliminación de una discriminación ancestral, sin que ello implique que lo que se propone sea la mejor solución y, menos aún, la única viable.

Objetivos

Por lo expuesto, en este trabajo se efectuará una evaluación de la bibliografía disponible, utilizando datos cuantitativos cuando sean pertinentes, pero tendrá más bien una orientación hacia métodos cualitativos y hacia la propuesta legislativa.

Así, los objetivos del trabajo pueden resumirse en los siguientes:

- 1) Analizar la participación indígena en el período correspondiente a la campaña proselitista desarrollada en 2003, previo a las elecciones nacionales generales de noviembre de ese año.
- 2) Relevar la estructura jurídica del sistema electoral y de partidos político vigente en ese momento en el país, determinar si fueron objeto de cumplimiento y, caso contrario, las causas de dicho incumplimiento.
- 3) Identificar prácticas registradas durante la campaña proselitista y en el acto electoral que, aunque no estén reñidas con la letra de la legislación electoral, sí van contra su espíritu y se oponen a los objetivos de los Acuerdos de Paz, retrasando la incorporación plena de los indígenas al sistema político guatemalteco.

- 4) Ofrecer cursos de acción que contribuyan a la eliminación gradual de los problemas registrados en los acápite 2 y 3.

1. Aproximación al tema

1.1 Concepto

Corresponde en primer lugar aclarar a qué nos referimos al hablar de “participación política”. Ésta puede definirse como “toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal”¹.

Dicha definición comprende acciones que buscan incidir sobre medidas de carácter general y particular en la vida política de un país a través de modos tan diversos como concurrir a votar, participar en la campaña proselitista, comprometerse en actividad comunitaria o particular y vincularse a expresiones de protesta.

Ahora bien, para entender plenamente las dificultades de la población indígena en materia de participación política, es menester señalar la desigual distribución de la población indígena en el país, asentándose ésta mayoritariamente en el área rural, siendo su presencia en la ciudad capital muy limitada. Cabe aclarar que la presencia indígena en la segunda ciudad del país, Quetzaltenango, sí es destacable, aunque la gran diferencia poblacional que existe entre ambas ciudades mantiene en pie la premisa original.

Otro dato a tomar debidamente en cuenta es que el 42%² de la población del país corresponde a alguno de los 21 grupos etno-lingüísticos³ del pueblo maya, al pueblo xinca o al pueblo garífuna (afrodescendiente).

1.2 Breve reseña de la participación política indígena

Como lo puede apreciar el observador interesado en la historia política del país, los pueblos indígenas han sido víctimas desde la conquista, pasando por la colonia, hasta llegar al período republicano

¹ Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral, tomo II*, IIDH, San José de Costa Rica, 2ª edición, 2000, pág. 955.

² II Misión Indígena de Observación Electoral, *Informe Final Elecciones 2003*, Guatemala, 2004, pág. 101.

³ El pueblo maya está integrado por los pueblos achi, akateco, awakateco, chorti, cluj, itza, ixil, jakalteco, kanjobal, kaqchikel, kiche, mam, mopán, poqoman, poqomchi, qeqchi, sakapulteko, sipakapense, tektiteko, tzutujil y uspanteco.

independiente, de diferentes políticas que le han negado su especificidad a través de medidas de asimilación forzada o de eliminación y genocidio, transformando en minoría a una mayoría.

El Estado guatemalteco se constituyó como entidad central, y operó a través de la exclusión, imponiendo un modelo monoétnico y monocultural, con fuerte discriminación de los indígenas en materia de selección para los cargos de la administración pública, circunstancia que favoreció la permanencia de los mismos como grupo subyugado.

Resquicios de estas prácticas tristemente tradicionales que han sufrido los indígenas se extienden hasta nuestros días a través de actitudes cotidianas particularmente fuertes en lo que se refiere al desprecio del idioma y espiritualidad indígenas.

En este marco, la divergencia pública y la protesta de los pueblos maya, garífuna y xinca en el país ha sido más bien escasa, registrándose su inicio en el sentido que se le da a la palabra en la actualidad en el decenio que va de 1944 a 1954, marcado por gobiernos que, con fuerte respaldo popular, lograron establecer en Guatemala políticas de corte progresista.

Sin embargo, estos grupos no nacieron con especificidad indígena, sino que se desarrollaron en el marco de movimientos obreros y campesinos que reivindicaban el acceso a la tierra y recursos productivos del país, tradicionalmente en manos de la plutocracia nacional.

En 1954 se inicia un período contrarrevolucionario que combatió los movimientos indígenas antes referidos. Sin embargo, las bases del movimiento social quedaron asentadas, listas para resurgir cuando las circunstancias fueran propicias.

Así, el movimiento indígena continuó sin especificidad propia, con un contenido particular, determinado por las necesidades de los pueblos originarios, pero dentro de diversos continentes.

En la década de 1960, la participación indígena pasó al movimiento insurgente, pese a las dudas generadas en un primer momento en la dirigencia revolucionario sobre la posibilidad de la integración de los indígenas en la dialéctica de la lucha de clases.

Durante las décadas de 1970 y 1980, el endurecimiento de las políticas de contrainsurgencia llevó a un nuevo repliegue autoimpuesto de las demandas étnicas, por la calificación de “subversivas” que se les

asignó en el marco de la aplicación en América Latina de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Sólo con la finalización del conflicto ideológico este-oeste fue posible empezar a ver los reclamos de los pueblos indígenas sin la contaminación ideológica que había imperado décadas atrás.

En este marco, de 1990 a 1995, se consolidaron nuevos movimientos indígenas, esta vez con un contenido y un continente indígena claramente definido.

En la década del 90 se reagruparon los sectores étnicos provenientes de movimientos revolucionarios, sociales y religiosos, imprimiéndole a las nuevas agrupaciones indígenas características de sus formaciones de origen.

En 1992, año del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, los movimientos indígenas tomaron renovada fuerza, siendo percibidos como tales por la sociedad nacional e internacional, realizándose el Encuentro Continental de Pueblos Indígenas, llevado a cabo en la ciudad de Quetzaltenango.

También en 1992, Rigoberta Menchú Tum recibió el Premio Nóbel de la Paz, galardón que sin duda llevaba implícito el reconocimiento internacional de la legitimidad del reclamo indígena en Guatemala y América Latina.

Merece ser especialmente destacado 1995, año en el que el gobierno de Guatemala y la comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca suscribieron en México el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI).

El AIDPI marca el inicio de un cambio de actitud de la sociedad guatemalteca hacia los pueblos mayas, los que pasan de ser vistos como minoría a ser reconocidos como la mayoría del país.

En el primer quinquenio de la década de 1990 surgió también la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), instancia que agrupaba a diversos sectores indígenas con especificidad indígena propia.

En 1996 se suscribieron el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. Este tal vez ese pueda definirse como el momento de mayor consenso en la sociedad guatemalteca,

y marcó acaso el punto más propicio para el entendimiento e incorporación de los pueblos indígenas a la estructura política.

En efecto, los horrores del conflicto armado interno llevaron a los diversos actores de la sociedad local a buscar fórmulas, aún a costo de sacrificios personales o de clase, que fueran idóneas para superar las tradicionales antinomias que habían sido el motor perverso de un conflicto fratricida.

Consultando diarios de la época, se puede ver cómo, por ejemplo, el sector empresarial estaba anuente al aumento de las tasas de recaudación tributaria para conseguir así los recursos necesarios para llevar a buen puerto y en el tiempo programado los objetivos trazados por los Acuerdos de Paz.

Sin embargo, pasado el tiempo, dicho consenso se fue debilitando, y las partes fueron regresando paulatinamente a sus posiciones originales. El miedo al conflicto armado fue desapareciendo y, por consecuencia, fue declinando la voluntad de los actores para eliminar las causas que habían dado origen a la contienda.

El rechazo de la sociedad guatemalteca en el plebiscito de 1999⁴ a la incorporación a la Constitución Política del país de las enmiendas necesarias para dar sustento legal a documentos que eran por demás legítimos, marcó un punto de quiebre en la hoja de ruta de los Acuerdos de Paz, destacándose tal rechazo entre las causas más claras de la lentitud con que han avanzado esos compromisos.

Sin embargo, y pese a los contratiempos sufridos por los Acuerdos de Paz, éstos han constituido un punto de no retorno en lo que se refiere a la superación de la discriminación brutal y descarada que los pueblos indígenas sufrían antes de la suscripción de los mismos, tendiendo puentes entre éstos y la sociedad ladina dominante.

El AIDPI ha conducido a un profundo cambio de actitud del movimiento maya: los pueblos indígenas han dejado de ver al Estado como una contraparte hostil, para buscar ahora su fortalecimiento, ya que es éste el encargado de garantizar su plena ciudadanía.

⁴ En dicha oportunidad el 81,45% de los empadronados se abstuvo. El 9,4 votó por el “no” y el 7,5% lo hizo por el “sí”. En la ciudad capital se llevó a cabo una fuerte campaña contra el “sí”, encabezada y financiada por sectores tradicionales con temor a un eventual sector nativo dominante. Tampoco hubo transporte gratuito.

Por su parte, la administración pública también ha cambiado su percepción de los indígenas, pasando de una visión tutelar a otra de inclusión, lo que ha permitido que el número de funcionarios indígenas en la administración pública haya ido en aumento.

Sin embargo, dicha incorporación también se basa en la frágil estructura del sistema de partidos políticos imperante en Guatemala. Habitualmente, son los partidos los que proveen los cuadros para la administración pública, pero la volatilidad de las alianzas los ha obligado a buscar nuevos funcionarios dentro del movimiento social.

Los funcionarios de extracción indígena deben hacer frente a las tensiones existentes en el sistema, soportando en muchos casos las críticas de los integrantes de sus movimientos de origen, que los ven como cooptados, así como la desconfianza de otros funcionarios ya establecidos en el sistema burocrático, que muchas veces los perciben como el tributo que hay que sufragar para poder presentar una imagen de amplitud.

Gracias a este esfuerzo, los funcionarios provenientes del movimiento indígena han logrado pernear las reivindicaciones de sus fuerzas de origen en materia de recursos naturales, derechos de la mujer, y otros tantos temas en los más diversos niveles de la administración pública.

En síntesis, los Acuerdos de Paz han sido el punto de partida que ha dinamizado cambios en la estructura del Estado, aunque dichos cambios se han visto retrasados por diversos factores, principalmente el rechazo a la reforma constitucional de 1999 y la falta de recursos públicos para hacer frente a los compromisos que emanan de esos documentos.

En buena medida, se puede decir que son los movimientos sociales los que continúan velando por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, desde fuera del Estado como instituciones de la sociedad civil, y dentro del Estado a través de sus cuadros.

Para finalizar esta breve reseña histórica de la participación indígena, merece destacarse que en 2006, año en el que se cumplirá la primera década de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, se abre una nueva esperanza para los Acuerdos de Paz.

Hacia fines del 2005, fue sancionada la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, cuerpo legal que estableció el compromiso del Estado de cumplir con las obligaciones que se encuentran pendientes.

En ese mismo año fue instalado el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, ente de carácter multisectorial, que dentro de su agenda se espera retome la reforma constitucional necesaria para llevar a la práctica los aspectos pendientes de los Acuerdos de Paz, y la reforma fiscal que será menester para contar con los recursos económicos que permitan ejecutar las acciones públicas necesarias para que los Acuerdos de Paz sean una realidad.

En otras palabras, la sanción de la Ley Marco y la instalación del Consejo consolidan el carácter de agenda social de los Acuerdos de Paz, calidad que venía siendo erosionada desde el rechazo a la reforma constitucional en 1999.

2. Proceso electoral 2003

2.1 Legislación vigente

Constitución

La Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a aspectos de la vida de los pueblos indígenas en sus Arts. 66 a 70, 136, 143 y en el Art. transitorio 18.

El Art. 66 reconoce, aunque no con la amplitud y fuerza del AIDPI, la presencia de los pueblos indígenas en Guatemala: “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya”.

A la luz de los Acuerdos de Paz, se debe destacar que el Art. 66 pone a los pueblos indígenas en situación de minoría, y que sólo menciona al pueblo maya, sin ver la diversidad del mismo, olvidando además a los xincas y garífunas.

Los Arts. 67 a 70 se ocupan de manera tuitiva del tema de la tierra y del trabajo indígena.

El Art. 143, establece el español como idioma oficial, y reconoce a los idiomas indígenas, a los que denomina “lenguas vernáculas”, el carácter de “patrimonio cultural de la Nación”, sin darles sentido en materia electoral.

Sí reviste una especificidad levemente mayor el Art. transitorio 18, que establece la divulgación de la Constitución en quiché, mam, cakchiquel y kekchí.

Ley electoral y de partidos políticos y su reglamento

La Ley Electoral y de Partido Políticos se ocupa de la materia en sus Arts. 180, 181, 218, y 231.

Los Arts. 180 y 181 se refieren a las Juntas Receptoras de Votos y su integración. En el Art. 181 se establece que “Cada Junta Receptora de Votos estará integrada por tres miembros titulares que serán nombrados por la Junta Electoral Municipal correspondiente y quienes desempeñarán los cargos de Presidente, Secretario y Vocal respectivamente, debiéndose integrar a más tardar, quince días antes de la fecha de la elección correspondiente”.

Como se ve, no se indica que los miembros del cuerpo deban pertenecer a las etnias del lugar, ni que deban hablar el idioma de quienes asistirán al acto cívico para lograr ser un auxilio efectivo para los votantes.

El Art. 56 del Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, tampoco se refiere al tema: “Cada junta electoral municipal integrará las juntas receptoras de votos de su municipio con ciudadanos alfabetos vecinos del mismo, y de preferencia con quienes tengan experiencia en anteriores elecciones”.

En este caso no sólo no se hace referencia a la participación de indígenas, sino que el hecho de dar preferencia a quienes ya hayan participado en comicios anteriores, pese a la intención de agilizar el acto electoral, termina siendo otro elemento que refuerza la tradicional exclusión de los indígenas en Guatemala.

El Art. 218 de la Ley se refiere a las papeletas a utilizar para recibir la voluntad de los electores: “Las papeletas electorales que se utilizarán en cada mesa de votación se prepararán conforme al reglamento, debiéndose imprimir la cantidad necesaria. El Tribunal Supremo Electoral, juntamente con los fiscales nacionales de los partidos políticos, y comités cívicos electorales, aprobarán por mayoría absoluta de votos de los presentes, el modelo de papeletas a utilizarse para la emisión del voto. Asimismo, podrán vigilar el procedimiento de elaboración de las mismas”.

Pese a que este artículo fue reformado en 2004, no hay referencias a la inclusión de idiomas indígenas en las papeletas.

Sí hubo avances en lo que se refiere a la instalación de las Juntas Receptoras de Votos, abandonando la tradicional norma que

ordenaba el establecimiento de las mismas solamente en las cabeceras municipales.

Dicha práctica, que encontraba como fundamento limitar la presión que los terratenientes ejercían sobre sus empleados, evitando que el voto fuera forzado, terminó limitando la participación política que se buscaba proteger.

Afortunadamente, con la reforma de 2004, el Art. 231 quedó redactado así: “Es obligación de las juntas electorales municipales instalar las juntas receptoras de votos en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan más de quinientos empadronados; en caso de existir núcleos poblacionales con menos de quinientos empadronados, el Tribunal Supremo Electoral deberá instalar las mesas de votación en la aldea, caserío, cantón o lugar que facilite la afluencia y conjuntar el número establecido”.

El Art. 136, inc. a), se refiere al derecho de los ciudadanos a inscribirse en el Registro de Ciudadanos, por lo que se necesita una activa participación del ciudadano para quedar integrado en los padrones.

2.2 Condiciones de vida de los pueblos indígenas

Como señala el Informe Final de la II Misión Indígena de Observación Electoral (II MIOE), “la información sobre Índice de Desarrollo Humano (IDH) por departamento muestra que éste tiene valores bastante desiguales y que tiende a tener una relación estrecha con dos características de la población: ruralidad y población indígena”⁵.

El informe también expresa que en los departamentos de nor-occidente, en promedio con un 75% de población indígena, es el lugar al que el Estado le asigna el menor gasto público, permitiendo así que las condiciones de vida de los indígenas de esos lugares continúen deteriorándose.

Como lo indica el informe 2001 de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), “los compromisos

⁵ II Misión Indígena de Observación Electoral, *Informe Final Elecciones 2003*, Guatemala, 2004, pág. 10.

relativos a los pueblos indígenas están entre los que registran mayor incumplimiento”⁶.

Para que los derechos postulados en el AIDPI sean una realidad, es necesario tomar medidas tendientes a mejorar el IDH de los pueblos indígenas a través de acciones que eleven su situación laboral, educacional, de salud, vivienda, etc.

2.3 Los pueblos indígenas en la agenda de los partidos políticos

La oferta de los partidos políticos para los pueblos indígenas en las elecciones 2003 fue escasa. La compleja problemática indígena fue tratada de manera parcial y en algunos aspectos puntuales por los partidos, sin propuestas concretas en materia de tierra, racismo o inclusión de la mujer indígena.

A continuación se detallan las propuestas de las fuerzas políticas que sí se ocuparon del tema:

URNG

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), partido que llevaba en su fórmula electoral a un Vicepresidente indígena, contenía en su plataforma una propuesta de reforma educativa centrada en el reconocimiento del carácter multicultural y pluriétnico del país

GAN

La Gran Alianza Nacional (GAN), conglomerado formado por el Partido Patriota, el Movimiento Reformador y el Partido Solidaridad Nacional, se reunió con representantes de las comunidades lingüísticas del país en Tecpán, Departamento de Chimaltenango.

En dicha reunión se suscribió la llamada “Declaración de Iximché”, en la que se destacaba el rol de la diversidad cultural del país en la construcción de una plataforma desde la cual se pueda encarar de manera conjunta los problemas que aquejan al país; revitalizar la implementación del AIDPI; promover la incorporación de indígenas a los cuadros del servicio civil del Estado, incluyendo al Servicio Exterior; fortalecer la capacidad institucional de los entes que trabajan de manera cercana a la población, como las alcaldías indígenas, las municipalidades, los consejos de desarrollo y las gobernaciones

⁶ MINUGUA, *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, 2001, pág. 7.

departamentales; respeto de los sitios sagrados; priorizar políticas de Estado contra el racismo y la discriminación, a través de la concientización de todos los niveles del Estado, con particular énfasis en la educación formal; invertir en materia de servicios de salud, y prestación de los servicios de justicia en idiomas mayas; mayor inversión pública en educación bilingüe; promover la inclusión del derecho de las comunidades indígenas en el marco jurídico del Estado guatemalteco, aceptando la validez el derecho consuetudinario indígena, y su reconocimiento por los aportes a una cultura de justicia basada en la resolución pacífica, pronta y local de los conflictos, en el resarcimiento de las víctimas y la efectiva reincorporación social de los transgresores.

UNE

La Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), proponía la promoción el desarrollo cultural, la convivencia democrática como base de la interculturalidad; garantizar la plena inclusión de las etnias; garantizar la libertad de culto; y fomentar el reconocimiento de la realidad pluricultural, multiétnica y multilingüe como medio de reafirmar el orgullo nacional.

2.4 Convocatoria y recepción del sufragio

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) efectuó sus comunicados en 12 idiomas de uso en Guatemala entre los indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, “en la mayoría de radiodifusoras de la capital y de los departamentos fue notoria la falta de información en idiomas mayas”⁷.

En la tercera declaración de la II MIOE, se puso de manifestó “la dificultad de la ciudadanía, especialmente de mujeres y hombres que viven en las áreas rurales, en su mayoría indígena, que no tuvieron acceso a medios de transporte para llegar a los centros de votación. Todo lo contrario al caso de la capital, donde sí se contó con servicio de transporte gratuito”.

Como lo señaló la II MIOE, se destacan como los principales problemas el “monolingüismo, analfabetismo, desconocimiento del sistema electoral, discriminación contra los ancianos, las mujeres,

⁷ Misión Indígena de Observación Electoral, *Informe Final Elecciones 2003*, Guatemala, 2004, pág. 43.

particularmente las mujeres mayas, por ser pobres, por ser indígenas y cargar hijos”⁸.

Las juntas receptoras de votos estuvieron conformadas por mayoría de personas ladinas, aún en regiones de clara mayoría indígena.

La situación se hace particularmente sensible en el caso de las mujeres mayas, a las que se les asignan roles de apoyo, más que de conducción: “La participación de la mujer maya en mi departamento fue escasa, no vi a una sola mujer como presidenta de mesa, mucho menos como candidata a alcaldesa o diputada. Estaban como secretarías, vocales, fiscales o alguaciles de las juntas, siempre en cargos menores”⁹.

Como también subraya el informe ya citado, la razón de tal discriminación, más allá de los componentes culturales de la sociedad guatemalteca, es que es una elección estructurada para alfabetos de una sociedad monolingüística.

La II MIOE destaca en su segunda declaración:

En muchas comunidades y pueblos, con fuerte presencia indígena, ubicados en los departamentos de Alta y Baja Verapaz, Quetzaltenango, Totonicapán, San Marcos, Sololá, Quiché y Huehuetenango, entre muchos otros casos, la falta de delegados electorales con dominio del idioma local impidió una orientación efectiva y causó desinformación y lentitud al proceso, pérdida de tiempo y tediosas colas de hombres y mujeres mayas, lo cual constituye una falta de respeto para los votantes cuya existencia debe ser valorada en su justa dimensión, por cuanto enriquece y potencializa nuestras diversas expresiones de participación política.

En igual sentido, en informe presentado por los consultores Boneo y Torres-Rivas al TSE indica que “hay previsiones en la administración electoral que ayudan al ciudadano... trámites fáciles y directos para identificarse y para depositar el voto, boletas bien impresas, *cortesía explícita del personal que administra el acto del sufragio*”¹⁰ (el destacado no es de los autores).

⁸ Ibid., pág. 35.

⁹ Ibid., pág. 36, comentario referente al departamento de Huehuetenango.

¹⁰ Horacio Boneo & Edelberto Torres-Rivas, *¿Por qué no votan los guatemaltecos?: Estudio de participación y abstención electoral*, Guatemala, 2001, pág. 44.

El estudio antes citado también destaca las dificultades lingüísticas presentes: “Las dificultades para comprender el español son un impedimento relativo, tanto como el deficiente manejo de símbolos y conductas de tipo moderno/occidental que privan en el ambiente político”¹¹.

Asimismo, el informe indica que la composición de las juntas electorales municipales y juntas de recepción de votos no tuvo carácter multiétnico.

El estudio de Boneo y Torres-Rivas revela que el grado de analfabetismo es mayor entre los hombres y mujeres indígenas, siendo mayores las diferencias cuando se compara entre mujeres indígenas y ladinas que cuando dicho paralelo se establece entre hombres indígenas y ladinos.

El trabajo también muestra que mientras que la participación de mujeres alfabetas y hombres analfabetos tiene niveles de abstención similares a los de la población general, y mientras los hombres alfabetos presentan un nivel de abstención 15% inferior al de la población general, la abstención de las mujeres analfabetas es casi un 50% superior al promedio general.

Así las cosas, el estudio indica que “el núcleo duro de la abstención está constituido por mujeres analfabetas e indígenas”¹².

Como el mismo informe señala, las mujeres entrevistadas expresaron que “la política es cosa ajena a ellas, pues eso es para los hombres”.

En efecto, muchas mujeres indígenas carecen de documentos, o no están inscritas, o no van a votar porque su responsabilidad es ocuparse de los quehaceres domésticos, definidas estas responsabilidades en el marco de una sociedad tradicional con fuerte influencia del varón blanco mestizo.

Para dar otro ejemplo, el estudio en cuestión indica que el transporte y la distancia a los centros receptores de votos es sólo un elemento marginal a la hora de explicar la abstención electoral, pero que dichos factores operan con fuerza en dos casos, a saber, cuando la distancia constituye un factor objetivo de importancia o insalvable, y en el caso de las mujeres indígenas, alfabetas o no.

¹¹ Ibid., pág. 84

¹² Ibid., pág. 94.

2.5 Movilización de cuadros indígenas

Pese a estas circunstancias adversas, el pueblo maya ha ido ganando espacios en materia política, tanto en lo que se refiere al derecho de elegir como en lo referente a ser elegidos.

En las elecciones del 2003 dos candidatos indígenas se postularon para el Ejecutivo Nacional: Rigoberto Quemé Chay, por la coalición liderada por la Alianza Nueva Nación (ANN), y Pablo Ceto, candidato a la Vicepresidencia por la URNG.

Lamentablemente, por diversos factores la candidatura de Quemé Chay, quien ya había mostrado capacidad de conducción como Alcalde de Quetzaltenango, no llegó a consolidarse, retirándose de la contienda en agosto de 2003 por diferencias con un sector de la ANN.

También fue significativa la participación de indígenas en la disputa para el Congreso: el 30% de los candidatos fueron hombres indígenas y el 4% mujeres indígenas.

Finalmente, en el ámbito municipal fueron elegidos 118 alcaldes indígenas, lo que representa el 35,65% del total de los cargos en pugna.

También merecen ser destacada la participación de los indígenas en el proceso electoral. De especial interés resulta el Encuentro Nacional celebrado en mayo de 2003 en Iximché, Departamento de Chimaltenango.

En Iximché, representantes de 18 comunidades lingüísticas de los pueblos maya, xinca y garífuna se reunieron con delegados indígenas de 14 partidos políticos y 6 comités cívicos, con el fin de establecer un proceso que permita una mejora en su participación.

Entre las conclusiones se destaca la importancia de los líderes políticos indígenas como motores de la inserción de la cosmovisión maya en la realidad nacional y para el impulso del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en particular el AIDPI.

Asimismo, merece destacarse la marcha efectuada el 26 de noviembre del 2003, al término de la cual se entregó a los candidatos a la Primera Magistratura un extenso petitorio que abarcaba aspectos referentes al desarrollo cultural y socioeconómico del pueblo maya, para lo cual se proponían reformas legislativas, judiciales, medioambientales, en el plano internacional y, por supuesto, en el ámbito político doméstico.

Como puede verse, en los últimos años la participación política de los indígenas han venido en aumento, con mayor peso en sus comunidades que en el ámbito nacional. Sin embargo, la participación del grueso de la población indígena no ha seguido el mismo ritmo de crecimiento que la de sus líderes y sectores más movilizados, y es aquí donde este trabajo pretende centrarse.

2.6 Recapitulación

Pese a los espacios ganados por los indígenas en el gobierno municipal, en el ámbito nacional la participación indígena es minoritaria, destacando la exclusión que opera en el sistema político-electoral contra los pueblos originarios.

Esta realidad se mostró con especial fuerza en el caso de la mujer indígena, quien fue la gran excluida en el discurso y plataforma de los partidos políticos y, naturalmente, en lo que se refiere a designación interna en cargos de relevancia.

Así, para el período 2004-2008 fueron elegidos, por lista nacional como por departamentos, tan solo 15 diputados indígenas, entre los cuales sólo se cuenta una mujer indígena.

3. Conclusiones

Como se pudo ir viendo durante el desarrollo del trabajo, Guatemala presenta diversas dificultades a la participación política de los pueblos indígenas.

Dicha situación responde a factores de orden histórico, fundadas en una visión etnocéntrica de una supuesta “cultura superior” y que han constituido un círculo vicioso entre pobreza y exclusión, impidiendo la plena incorporación de los pueblos originarios al sistema político.

Por ello, la solución de fondo a la escasa participación electoral de los pueblos indígenas pasa por la mejora de las condiciones en que éstos desarrollan su vida, es decir, mejoras en salud, educación, justicia, vivienda, etc., para lo que resulta necesario el pleno reconocimiento de la existencia de una sociedad multiétnica, multicultural y multilingüe.

Sin embargo, tal tarea es de esperar demande bastante tiempo y recursos, por lo que vale la pena pensar en alternativas de solución a problemas puntuales, que si bien no determinarán un cambio radical en lo que se refiere a la situación de opresión histórica que han vivido

los indígenas, sí constituyen aportes a la mejora de la calidad de su ciudadanía.

3.1 Bases para la propuesta

El votar lleva implícitos costos para el votante, que están dados por los gastos que debe afrontar para presentarse en los lugares designados para efectuar los empadronamientos, centros de votación, las tasas que debe abonar por la confección de los documentos que habilitarán a la persona para la vida cívica, así como el costo de oportunidad que representa abandonar sus actividades particulares para ocuparse de los asuntos públicos.

Estas acotaciones son particularmente ciertas en el caso de los requisitos necesarios para la inscripción en los registros correspondientes, llegando a ser crítico en el caso de los pueblos indígenas si se tienen en cuenta los niveles de pobreza y pobreza extrema registrados en las áreas rurales del país.

Esta situación no contribuye a que la población excluida tenga actitudes de largo plazo, entre las que se encuentra la participación política, dado que su cotidianeidad conspira contra su compromiso político.

Por ello es que el presente trabajo pretende efectuar algunas propuestas de reforma legislativa que lleven a reducir los costos de la participación política de los pueblos indígenas.

La propuesta también encuentra sus bases jurídico-políticas en diversas fuentes.

El AIDPI fue suscrito en México D.F. el 31 de marzo de 1995. En sus considerandos el documento reconoce que los pueblos indígenas han sido sometidos a discriminación y que dicha realidad ha afectado y “sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala”.

En el capítulo IV del Acuerdo, se establece que el gobierno propondría una Reforma Constitucional que tenga por objeto reconocer el carácter Guatemala como nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. Como se dijo, dicha reforma constitucional fracasó, pero la legitimidad y necesidad de tal cambio sigue vigente.

El AIDPI también señala “el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos”.

El Acuerdo también señala que “los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos”.

En el mismo sentido, y como respuesta a esta situación, se expresa 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”, como así también que el gobierno se comprometa a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen tal participación.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha expedido sobre la violación de derechos políticos (Art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en el Caso Yatama vs. Nicaragua.

La jurisprudencia de la Corte en este campo es reducida en comparación con otros derechos que reiteradamente se han alegado como violados en la mayoría de los casos sometidos al Tribunal: derecho a la vida, a la libertad, al debido proceso, al acceso a la justicia, a la propiedad, etc.

Sin embargo, dicha sentencia sirve como orientación en el presente trabajo. En el caso “Yatama” la Corte indicó que Nicaragua no adoptó medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos electorales del reclamante, especialmente no previó “normas en la ley electoral, en orden a facilitar la participación política de las organizaciones indígenas en los procesos electorales (...) de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas...”.

Así, lo que nos interesa en este caso es que la Corte ordenó a Nicaragua que adopte, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los integrantes de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres.

Es decir, la Corte estableció la necesidad de que el Estado como medidas conducentes a garantizar la efectiva participación política de los pueblos indígenas, no resultando suficiente que el Estado se abstenga de actos que dificulten tal participación.

3.2 Propuestas

A continuación se proponen algunas acciones que, vista la experiencia electoral 2003, considerados los antecedentes jurídico-políticos, y teniendo en cuenta la filosofía que inspira el respeto de la persona humana en la actualidad, resultan a criterio del autor, elementos de contribución limitada pero clara al aumento de la participación de los indígenas en el proceso político local.

- i) **Idioma de las boletas electorales.** Las boletas electorales, como se dijo, se imprimen en español, dificultando a los votantes indígenas la identificación del partido de su elección, lo que en muchas ocasiones lleva a las fuerzas políticas a buscar la identificación del símbolo partidario antes que el nombre del mismo o del candidato.

Por ello, resulta apropiada la incorporación de los idiomas mayas, xinca y garífuna a las boletas. Si bien es cierto que la cantidad de idiomas existentes en el país traería complicaciones de orden práctico, se podría iniciar el proyecto con la incorporaciones de dos o tres de los idiomas con más hablantes, a fin de determinar el grado de efectividad de tal incorporación.

- ii) **Empadronamiento automático al llegar a la mayoría de edad.** La necesidad de que los ciudadanos se inscriban en el Registro de Electores impone a los futuros electores un costo que dificulta la participación política de los mismos.

Por ello se sugiere que, aún manteniendo el carácter voluntario de voto (punto que debido a la extensión del presente trabajo no resultaría adecuado tratar), se produzca la inscripción automática del ciudadano al llegar a la mayoría de edad.

Tal propuesta ve ahora aumentar su factibilidad desde la sanción de la Ley del Registro Nacional de las Personas y la institucionalización del Documento Personal de Identificación que reemplazará a la Cédula de Vecindad.

- iii) **Ajuste de la Ley Electoral y de Partidos Políticos a la realidad multiétnica y multilingüe del país.** La legislación electoral debe ser adaptada para fomentar la participación de los pueblos

originarios del país, facilitando la recepción del sufragio de los indígenas a través de la incorporación de integrantes de los pueblos mayas, xinca y garífuna en las mesas receptoras de votos de las zonas con clara mayoría de tales etnias.

La composición de mesas con al menos un hombre o mujer indígena daría a los votantes confianza al momento de emitir su sufragio, amén de disponer de una persona que brindaría orientación al votante en su propio idioma, dándole un sentido de pertenencia e identificación con el proceso electoral, creando así confianza en el votante indígena para la próxima elección.

- iv) **Instrucción al personal electoral sobre la necesidad de trato amigable con los votantes.** Como lo destacó la II MIOE, el ejercicio de observación “permitió constatar por experiencia propia los niveles de discriminación racial que los pueblos indígenas deben enfrentar en estos procesos de ejercicio democrático: maltrato en las mesas, falta de orientación en idiomas mayas, falta de pluralidad del TSE en la conformación de las juntas y mesas electorales, discriminación en las filas de votantes, etcétera”.

Dicha situación nos lleva a pensar en la necesidad de que se integre en la capacitación que reciben los ciudadanos que integrarán las mesas receptoras un módulo en el que se destaque la importancia de un trato acorde y respetuoso hacia los hombres y mujeres indígenas que asisten al acto electoral, con particular énfasis en el apoyo a la mujer indígena.

- v) **Garantizar la gratuidad del transporte.** Si bien como lo explica el estudio de Boneo y Torres-Rivas, el transporte sólo determina la participación electoral en circunstancias específicas, resulta necesario a criterio del autor, que se garantice transporte gratuito en el interior, del mismo modo como se asegura en los centros urbanos.

Dicho aporte, por menor que pudiera ser, potenciaría a los otros, fortaleciendo la cadena de elementos que llevan a la población a participar. En otras palabras, así como la abstención electoral reconoce múltiples factores, una estrategia de fomento de la participación requiere fuerzas de la misma magnitud que actúen en sentido positivo, afirmando al ciudadano en el compromiso político.

Bibliografía

Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *Diccionario Electoral, Tomo II*, IIDH, San José de Costa Rica, 2º edición, 2000.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala. Memoria del Silencio*, Guatemala, 1999.

Horacio Boneo & Edelberto Torres-Rivas, *¿Por qué no votan los guatemaltecos?: Estudio de participación y abstención electoral*, Guatemala, 2001.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, 2001.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala*, Guatemala, 2004.

Misión Indígena de Observación Electoral, *Informe Final Elecciones 2003*, Guatemala, 2004.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, ECOSOC, 2003.

Textos legales

Constitución Política de la República de Guatemala.

Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decr. 1-85 y sus modificatorias).

Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo Nro. 181-87 del TSE).

Ley del Registro Nacional de las Personas (Decr. Nro. 90-2005), vigencia a partir del 21 de febrero del 2006.

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, México D.F., 31 de marzo de 1995.

Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, Estocolmo, 7 de diciembre de 1996.

Otras fuentes

Entrevistas con Lic. Saría Acevedo e Ing. Francisco Val, funcionarios responsables del seguimiento de la agenda pública de la Secretaría de la Paz de la República de Guatemala.