

MULTICULTURALISMO y futuro en Guatemala

306.446

B37 Bastos Santiago. Comp.

2008 Multiculturalismo y futuro en Guatemala. Guatemala:
FLACSO/OXFAM, 2008

280p.; 25.5 cm.

ISBN: 978 - 99939 - 72 - 75 - 4

1. Multiculturalismo.-- 2. Pueblos indígenas.-- 3. Etnicidad.--
4. Ladinos.-- 5. Identidad cultural.-- 6. Ciencias sociales.--
7. Guatemala.-- 8. Ideologías étnicas.-- 9. Globalización.

Se autoriza la reproducción total o parcial siempre y cuando se cite la fuente

Diseño de portada:

Editorial Junajpu sobre idea de Rosina Cazali. Pinturas originales: Serie Frijoles, Arturo Monroy

Edición de los textos:

Santiago Bastos

Corrección de prueba:

Santiago Bastos y Aura Cumes

Diagramación:

Editorial Junajpu

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad única de cada uno/una de los/las autores/as.

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo de:



CONTENIDO

Introducción: multiculturalismo y futuro en Guatemala <i>Santiago Bastos</i>	: 9
--	-------

MULTICULTURALIDAD Y PUEBLOS INDÍGENAS

El discurso intercultural ante el paradigma de la diversidad: estructuraciones subyacentes y migraciones discursivas del multiculturalismo contemporáneo <i>Gunther Dietz y Laura Selene Mateos</i>	· : 23
Los derechos de los pueblos indígenas: retos y problemas <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	: 55

MULTICULTURALIDAD Y FUTURO EN GUATEMALA

Entre la multiculturalización y las reivindicaciones identitarias: construyendo ciudadanía étnica y autoridad indígena en Guatemala. <i>Rachel Sieder</i>	: : 69
Multiculturalismo, mayanización y política pública <i>Ramón González Ponciano</i>	: : 97
Disciplinando al subalterno. Vínculos de violencia y de gobierno en Guatemala <i>Edgar Esquit</i>	· : 123
El multiculturalismo neoliberal y los Pueblos Indígenas en Guatemala. El futuro de Guatemala como sociedad multiétnica. <i>Irma Alicia Velásquez</i>	: : 149
El rol de las emociones en las identidades narrativas de los grupos e individuos en desplazamiento. <i>Isabel Rodas</i>	: : 157

INVESTIGACIÓN SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS

Investigación social y Pueblos Indígenas

¿en dónde estamos, de dónde venimos

y hacia dónde parece que vamos?

Xochitl Leyva

∴ ||| 175

La antropología comprometida en transición.

Charles Hale

|| ∴|| 217

La presencia subalterna en la investigación social:

reflexiones a partir de una experiencia de trabajo.

Aura Cumes

∴|| ∴| 247

ANEXO: Autores y autoras de este libro

∴|| ||| 275

ENTRE LA MULTICULTURALIZACIÓN Y LAS REIVINDICACIONES IDENTITARIAS: construyendo ciudadanía étnica y autoridad indígena en Guatemala

Rachel Sieder

1 Multiculturalización y reivindicaciones indígenas

La multiculturalización del Estado en América Latina que se ha dado en las últimas dos décadas es un proceso complejo, dinámico e inacabado que presenta una serie de oportunidades, amenazas y desafíos para los movimientos indígenas. La multiculturalización del Estado es multifacética, ya que consiste en el reconocimiento de las diferencias étnicas o raciales –muchas veces, aunque no siempre, mediante reformas constitucionales- y la aprobación de nuevas leyes. También ha implicado la creación de nuevas instituciones estatales y el diseño de políticas públicas dirigidas a poblaciones racialmente y/o étnicamente diferenciadas.¹ Además, incluye la ratificación de convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas o la discriminación racial y étnica, precisamente porque mediante la ratificación de dichos convenios los Estados adquieren obligaciones que deben ser implementados mediante sus políticas. A pesar de sus limitados resultados y las críticas vertidas de que representa poco más que una forma de “neoindigenismo” (Hernández, Paz y Sierra 2005)²

1 La literatura comparativa sobre la multiculturalización del Estado en América Latina en los últimos años es extensa. Ver por ejemplo Assies, Hoekema & Van der Haar (1999); Van Cott (2000); Sieder (2002); Yashar (2005); Hoffman & Rodríguez (2007).

2 Para el caso de México, Hernández, Paz y Sierra (2005) argumentan que el multiculturalismo oficial en México implementado durante el gobierno de Vicente Fox no representó una quiebra fundamental con las políticas asistencialistas y tutelares del indigenismo oficial que prevalecían antes.

o una nueva variante del modelo neoliberal (Hale 2002), es indudable que el multiculturalismo se ha convertido en parte del paradigma político de América Latina.

La relación entre los procesos de multiculturalización oficial y las reivindicaciones y construcciones identitarias impulsadas por los movimientos indígenas es algo complejo y, hasta la fecha, relativamente poco estudiado. Entender esta dinámica exige un análisis tanto de los marcos y políticas de multiculturalización oficial, como del surgimiento y cambio de los movimientos organizados de poblaciones indígenas y sus demandas. No es fácil caracterizar estas políticas oficiales. En parte, pueden ser entendidas como una respuesta a las demandas presentadas por los movimientos indígenas en las últimas décadas, los cuales se han expresados cada vez más en el marco legal internacional de los derechos colectivos. Sin embargo, también representan claramente intentos por reconstruir la hegemonía de sectores dominantes dentro del marco de políticas económicas y sociales neoliberales. La naturaleza de la multiculturalización oficial también varía según el contexto específico donde ésta se da. Ésta depende en parte de las historias particulares de formación del Estado en cada país o región, y de las relaciones históricas y actuales entre los pueblos indígenas y el Estado. También se inserta en el marco general de las políticas públicas, lo cual difiere según el contexto, y depende de las prioridades políticas y presupuestarias del gobierno en turno. Otro factor importante es el peso relativo de las agencias multilaterales o bilaterales de desarrollo en la elaboración de estas políticas, dado que las mismas han representado un elemento clave en la promoción de las políticas que reconocen la diferencia étnica en los últimos años (Davis 2002; Radcliffe, Laurie y Andolina 2002; Radcliffe y Laurie 2006).

La multiculturalización del Estado es algo analíticamente distinta a los esfuerzos de revitalización étnica que se dan desde los movimientos indígenas. Sin embargo, en la práctica estas políticas oficiales y las proyecciones o expresiones identitarias de los movimientos indígenas se encuentran cada vez más traslapados e interrelacionados. Creo que es vital distinguir estos dos elementos precisamente para analizar las desigualdades y relaciones de poder implícitas y explícitas en su interrelación. Aquí sugiero que las políticas



oficiales de multiculturalismo y los esfuerzos de revitalización étnica de los movimientos indígenas están imbricados en la construcción de una *ciudadanía étnica* y de nuevas formas de autoridad indígena (García 2005; Rasch 2008).

El concepto de ciudadanía étnica ha sido discutido a lo largo de los últimos años y en América Latina está vinculado a las demandas de los movimientos indígenas para que los Estados reconozcan sus diferencias culturales y derechos colectivos como *pueblos* (Leyva 2007). Guillermo de la Peña, por ejemplo, señaló que cuando los movimientos indígenas reivindican la identidad y exigen cambios políticos en base al reconocimiento de su particular condición étnica, están de hecho exigiendo la ciudadanía étnica (De la Peña 2005). Como han señalado muchos autores, esta ciudadanía étnica o “ciudadanía diferenciada” contrasta con la ciudadanía universal asociada con el liberalismo clásico, el cual era efectivamente “ciego” ante las diferencias étnico-raciales o religiosas.³

Aquí quisiera enfatizar otro significado de la ciudadanía étnica. Esto ya no se enfoca tanto en las demandas de los movimientos indígenas para el reconocimiento legal de sus derechos colectivos como pueblos,⁴ sino en las luchas por distintas formas de organización política y social junto con expresiones identitarias que se están dando *después* de la aprobación de las reformas multiculturales en América Latina.⁵ Este es el sentido que le da Elena García en su trabajo sobre la educación bilingüe en Perú (García 2005), y también Elisabet Rasch en su sugerente investigación sobre gobierno local y derecho indígena en Guatemala (Rasch 2008). Esta conceptualización exige un abordaje más antropológico de los complejos procesos de construcción de ciudadanía

3 La tesis de Will Kymlicka de “liberalismo multicultural” ha sido muy influyente en estos debates. Kymlicka sostiene que dentro de ciertos límites los sistemas de democracia liberal pueden – y deben – reconocer las diferencias, tanto de las nacionalidades étnicas (los pueblos indígenas por ejemplo) como las diferencias culturales y religiosas de grupos de inmigrantes.

4 Pese a la naturaleza contradictoria de la multiculturalización del Estado –que reconoce algunos derechos de los pueblos indígenas en teoría, pero no siempre los respetan en la práctica- estas demandas siguen vigentes.

5 Como señala Xóchitl Leyva, citando a Santiago Bastos, la construcción de las demandas de ciudadanía étnica “está dándose, [y] es un proceso inacabado.” Leyva aboga por un análisis más histórico-antropológico que se enfoque en las “prácticas culturales, políticas y de poder...a asuntos morales y éticos y a las formas de participación activa para la realización o cumplimiento de esos valores”. (Leyva 2007: 52; 48).

diferenciada y de revitalización étnica que se están dando después de la implementación de leyes y políticas públicas que reconocen diferencias identitarias de forma explícita, al igual que una reflexión acerca de cómo estas leyes y políticas afectan tales procesos.

Los Estados al invocar la identidad étnica o racial como un elemento en la elaboración de políticas públicas, y reformar sus leyes e instituciones para reconocer y atender tales diferencias étnicas o raciales, están estructurando el terreno político de una forma radicalmente distinta.⁶ Esto es así porque el hecho de privilegiar la identidad étnica como factor en las estructuras y programas estatales provoca luchas y cuestionamientos profundos sobre la identidad y la representación. Por ejemplo, en muchos países las reformas multiculturales han sido insertadas en programas de descentralización político-administrativa y judicial. Dentro de este marco general, se han reconocido autoridades comunitarias o “tradicionales” para ciertas tareas administrativas, y también se ha promovido la creación de “juzgados indígenas” como entes auxiliares a la justicia normal.⁷ En el caso de Oaxaca, México, se ha reconocido oficialmente a los “usos y costumbres” indígenas como mecanismo de selección de los representantes municipales (Anaya Muñoz 2004; 2005; Recondo 2007).

Cuando las autoridades estatales reconocen o crean entes “indígenas” o “usos y costumbres” de esta manera, surgen una serie de preguntas y conflictos como: ¿Quién o qué entonces representa “lo auténtico” de la identidad indígena? ¿Qué es una forma “indígena” o “tradicional” de ejercer autoridad? ¿En qué consiste el “derecho indígena” y cómo debe operar? ¿Qué pasa cuando hay conflictos entre distintos grupos o voces acerca de qué es, o qué debiera ser, la autoridad indígena o formas indígenas de gobernar y ejercer justicia? ¿Y qué pasa con las personas indígenas que no se auto-identifican

6 Existe un amplio debate sobre las políticas de discriminación positiva para la población afro-americana, lo cual también indica las complejidades de la adscripción y auto-adscripción identitaria (ver Htun 2004, Hooker 2005, Fry 2000, entre otros). Sin embargo, aquí me enfoco en las políticas de reconocimiento de la identidad étnica, y específicamente de las identidades indígenas.

7 Nuevos juzgados o instancias de acceso a la justicia con matiz “indígena” han sido una característica de las reformas multiculturales en otros países de la región. Ver Sierra (2004) para un análisis de los juzgados indígenas en México; Poole (2004) y Faúndez (2005) para el caso de Perú.



como tales? Para entender estos procesos y los conflictos que se dan en ellos hay que analizar de forma situada las estructuras y relaciones de poder en juego, al igual que la naturaleza de la agencia subalterna. Lo anterior nos remite a enfocarnos en “las estrategias cotidianas de poder entre agentes sociales así como los imaginarios acerca de la ciudadanía y sus configuraciones” (Assies, Calderon y Salman 2002: 39, citado en Leyva 2007: 36). ¿Qué nociones o formas de identidad indígena y de ciudadanía están en juego? ¿Quiénes los proponen y cómo? ¿Dentro de qué espacios y con qué resultados o respuestas?

Entonces, la aprobación de leyes y la creación de instituciones y políticas multiculturales abren dinámicas y debates muy complejos sobre qué es “ser indígena” (o en el caso de Guatemala, “ser maya”). Esto es así porque las reformas multiculturales identifican (y al mismo tiempo esencializan y “fijan”) en leyes y políticas públicas ciertos rasgos de la cultura indígena, como por ejemplo el derecho indígena, la cosmovisión, una relación particular con la tierra, el idioma, o el traje. Sin embargo, como sabemos la identidad, como la autoridad y el derecho indígena, son construcciones históricamente dinámicas y cambiantes, y no uniformes. Es decir, no hay una sola manera de ser indígena o de ser maya (Bastos y Cumes 2007). El punto que quiero enfatizar aquí es que los nuevos contextos multiculturales de normas internacionales, leyes nacionales, e instituciones y políticas públicas especializadas constituyen un nuevo y complejo campo de poder transnacionalizado en el cual se mueven los indígenas y sus movimientos en toda su diversidad junto a los no indígenas.

Podemos entender la multiculturalización del Estado como el detonante de una nueva fase de activismo indígena y de revitalización étnica. Los movimientos y organizaciones indígenas ya no se enfocan tanto en conseguir reformas constitucionales o legales a nivel nacional, sino en la construcción y fortalecimiento de distintas formas y modelos de gobierno, autoridad y desarrollo local, regional y nacional - o sea, en *la construcción de autoridad indígena como proyecto político*.⁸ Muchas veces en estos procesos los movimientos y activistas indígenas ponen

⁸ Estos intentos de construir gobierno indígena son muy diversos y a menudo fragmentados. Con decir que son un proyecto político no quiero decir que constituyen un proyecto articulado a nivel nacional – el punto central es la “auto-conciencia” en la construcción de formas indígenas de autoridad.



un fuerte énfasis en la autonomía de la autoridad indígena frente al Estado. Dos ejemplos muy paradigmáticos en este sentido son los municipios autónomos y los *caracoles* Zapatistas en Chiapas (Cerdeña 2005; Mora 2008) y la policía comunitaria en Guerrero, México (Sierra 2006). Sin embargo, creo que el énfasis discursivo en la autonomía es una característica bastante generalizada entre los movimientos indígenas en esta fase de multiculturalismo oficial.

Obviamente, la construcción de gobierno, o formas y manejo de autoridad y poder, siempre es un proceso conflictivo, compenetrado por relaciones de poder y a veces por agudas desigualdades sociales. Pero los esfuerzos de los movimientos indígenas por construir gobierno indígena en el contexto de Estados multiculturales implica que “las representaciones de identidad... y ciudadanía indígena en espacios locales, nacionales y transnacionales... compiten entre sí.” (García 2005: 2). También implica que las formas de construir gobierno indígena se hace de una forma mucho más auto-reflexiva y tal vez más politizada de lo que ocurriría antes cuando las comunidades indígenas ejercían sus formas propias de gobierno en un contexto de falta de reconocimiento oficial explícito de sus derechos e identidad. Ahora un sinnúmero de agentes y actores intervienen en estas dinámicas, entre ellos distintos empleados e instituciones del Estado, agencias internacionales de cooperación, ONGs locales e internacionales, intelectuales y líderes indígenas, académicos, los medios de comunicación, líderes comunitarios, y obviamente los habitantes de las comunidades donde estas nuevas políticas son aplicadas. Todos estos actores elaboran diferentes proyecciones de identidad y ciudadanía étnica, y de formas de gobierno indígena.

En este artículo quisiera reflexionar sobre la relación entre la multiculturalización del Estado guatemalteco, que es impulsada a partir del proceso de paz, y la naturaleza del movimiento nacional maya, sus estrategias políticas y proyecciones identitarias, que se vuelven elementos centrales del escenario político nacional a finales de los años 90 y a partir del 2000. El ensayo está organizado de la siguiente manera: *primero*, basándome en la experiencia latinoamericana, describo las características principales de la reforma multicultural del



Estado y señalo los rasgos particulares de este proceso en Guatemala. *Segundo*, discuto los movimientos indígenas, señalando algunas particularidades del movimiento maya en Guatemala comparado con otros movimientos indígenas en América Latina. *Tercero*, como manera de ilustrar mi argumento central, analizo brevemente algunos ejemplos de la polémica construcción de la ciudadanía étnica y la autoridad indígena. Y, *por último*, ofrezco algunas reflexiones sobre los retos actuales que enfrentan el movimiento maya en Guatemala.

2 La multiculturalización del Estado: el caso de Guatemala en el contexto de América Latina

La multiculturalización de los Estados implica cambios legales, institucionales y de políticas públicas que, de alguna manera, reconocen las diferencias étnicas, raciales, culturales o religiosas. Asimismo, significa el fin de las políticas abiertamente asimilacionistas, donde todos los grupos tenían que adecuarse a una sola forma de ciudadanía. Comparado con las políticas mono-culturales, entonces, la multiculturalización implica la aceptación de la diversidad étnica, cultural o religiosa, e incluso la valorización de esto como un recurso cultural.

No todas las formulaciones multiculturales incluyen un reconocimiento explícito a sujetos colectivos. Por ejemplo, Will Kymlicka distingue el reconocimiento de la ciudadanía étnica de los grupos de inmigrantes (lo cual implica el reconocimiento de ciertas prácticas culturales o religiosas específicas) al de los grupos culturales con territorios históricos, instituciones, y sus propias formas de vida, como los pueblos indígenas (Kymlicka 1996). Como es bien sabido, la multiculturalización del Estado ha sido una característica general de la reforma estatal en América Latina en las últimas dos décadas. Con la aprobación de reformas constitucionales para reconocerse como multi o pluricultural se extendió lo que Donna Van Cott ha llamado un modelo latinoamericano de “constitucionalismo multicultural” (Van Cott 2000), lo cual otorgó una serie de derechos específicos a los grupos indígenas y en algunos países la población afro-descendiente.

El reconocimiento multicultural centrado en los pueblos indígenas es diferente a otras formas de reconocimientos multicultural de los Estados precisamente por el estatus de los pueblos indígenas ante el derecho internacional. En los últimos veinte años los derechos colectivos de los pueblos indígenas han sido reconocidos por el derecho internacional, lo cual implica a la vez el reconocimiento de dichos pueblos como sujetos de derecho (Bengoa 2000; Stavenhagen 2002; Anaya 2005; Kempf 2007; Piñero 2007). Los instrumentos más importantes son el celebrado Convenio 169 de la OIT (aprobado en 1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en 2007. También hay una creciente jurisprudencia de la Corte Interamericano de Derechos Humanos que se refiere a los derechos específicos de los pueblos indígenas (Anaya 2005; Piñero 2007). El Convenio 169 ha sido aprobado por la mayoría de los Estados latinoamericanos y sigue siendo un factor importante en la lucha por la ciudadanía indígena, en gran parte por la negación de los gobiernos de cumplirlo plenamente. Como señala Boaventura de Sousa Santos, el derecho tiene dimensiones emancipatorias y regulatorias (Santos 1998). El derecho internacional sobre pueblos indígenas es utilizado como una herramienta de lucha por las organizaciones indígenas. Asimismo, como he argumentado en otra ocasión, estos tratados y convenios esencializan una visión del “ser indígena” y pueden ser entendidos también como una especie de regulación con diversos efectos (Sieder y Witchell 2001). Sin embargo, el punto que quiero subrayar aquí es que la existencia de un cuerpo de derecho supranacional sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas es un factor importante en la construcción de las identidades étnicas, porque asocia una serie de derechos específicos a ciertos grupos. El derecho internacional no podemos entenderlo simplemente como algo “regulatorio” o “emancipatorio”, sino como un elemento clave en los complejos y dinámicos campos de poder donde se construye la ciudadanía étnica y las nuevas formas de autoridad indígena.

Sin duda hace falta una mejor periodización comparativa del multiculturalismo en América Latina ya que han pasado casi dos décadas desde que se impulsaron las primeras reformas y las mismas han provocado muchos cambios y dinámicas muy complejos a lo largo del continente. No basta decir que estamos de acuerdo con que los



resultados de los cambios oficiales han sido magros y mucho menores de lo que inicialmente se esperaba, o que esto confirma la existencia de un “multiculturalismo neoliberal”.⁹ El reto analítico y político actual es ver cómo los cambios impulsados por los distintos Estados han afectado y moldeado las expresiones de lucha y la organización indígena y sus posibilidades en cada contexto específico. Esto exige ir más allá de ver el balance entre el Estado o los sectores dominantes, por un lado, y los movimientos indígenas organizados, por el otro. Más bien implica analizar el terreno en que se construye la ciudadanía étnica y la autoridad indígena en los distintos escenarios internacionales, nacionales, regionales, municipales y comunitarios.

Como sabemos, la multiculturalización del Estado en Guatemala no llevó a reformas constitucionales o a una nueva Constitución, como ocurrió en otros países latinoamericanos. En la Constitución de 1985 hay dos artículos que pueden servir como base legal para el reconocimiento de las normas, procedimientos y decisiones de las autoridades indígenas.¹⁰ Sin embargo, la Constitución fue una creación de la transición del régimen militar al civil y no representó un intento de multiculturalizar al Estado o de reconocer la identidad étnica.

A diferencia de países como Bolivia o Ecuador, donde la multiculturalización del Estado respondió a grandes movilizaciones indígenas, en Guatemala ocurre en el contexto altamente internacionalizado del proceso de paz, siendo una dinámica con fuertes matices transnacionales. Su máxima expresión se encuentra en el Acuerdo sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), firmado entre el gobierno y la guerrilla en 1995.

9 La tesis de Charlie Hale sobre el neoliberalismo multicultural ha ejercido mucha influencia (Hale 2002; 2004). El autor señaló que el reconocimiento legal de las diferencias culturales no está en conflicto con el modelo neoliberal y que el reconocimiento de los derechos colectivos podría incluso entenderse como una parte integral de la construcción del sujeto neoliberal y del orden neoliberal.

10 Artículo 58. Identidad cultural. Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo con 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, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.



Al contrario de otros acuerdos negociados, éste se caracterizó por la marcada influencia de la sociedad civil organizada, mediante la Asamblea de la Sociedad Civil, y hasta cierto punto llevó el sello del movimiento maya (Bastos y Camus 2003). Como han señalado varios analistas, el AIDPI puso el énfasis en las dimensiones culturales y espirituales, como el lenguaje, la educación bilingüe, el uso del traje, y los lugares sagrados. Fue relativamente débil en cuanto a demandas de autonomía étnica, y no reconoció territorios indígenas ni jurisdicciones especiales (como, por ejemplo, lo hace la Constitución colombiana de 1991).

Un elemento notable de la multiculturalización en Guatemala, como señalan Aura Cumes y Santiago Bastos, es que mediante el proceso de paz la terminología del movimiento maya se “oficializa” – o, más bien, es apropiada por algunos elementos de los sectores dominantes. Un discurso que hasta este momento había sido contrahegemónico es apropiado por sectores dominantes, lo cual a la vez implica una *resignificación* del mismo y de los símbolos o marcadores de identidad étnica. “Lo que significa ‘ser maya’ se amplía de acuerdo a quien lo plantee; los mayanistas pierden el monopolio y el control de la producción de sentido alrededor de ‘lo maya’, y ellos mismos cambian su forma de comprenderlo y defenderlo” (Bastos y Cumes 2007: 19).

Sin embargo, los límites iniciales al proceso de multiculturalización impulsado por el proceso de paz quedaron claramente evidenciados en dos episodios. El primero fue la lucha feroz que se dio en el Congreso sobre la ratificación del Convenio 169. Aunque al final el convenio fue aprobado en marzo de 1996, la oposición que se mostró en el Congreso señaló el grado de resistencia de la clase política frente al reconocimiento de los derechos colectivos. El segundo episodio fue el rechazo del paquete de 50 reformas a la Constitución en la consulta popular de mayo de 1999. Entre estas propuestas de reforma, que representaban un intento por constitucionalizar las promesas hechas en los acuerdos de paz, estaba el reconocimiento de Guatemala como país pluricultural y multiétnico, y el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a tener sus propias autoridades y formas de derecho. Después de una campaña negra contra el reconocimiento de



los pueblos indígenas dirigida por sectores de la empresa privada, sólo votó el 17% de la población y el paquete fue rechazado.¹¹

Sin embargo, a pesar de la no aprobación de enmiendas constitucionales, con el proceso de paz se empezó un proceso de reformas legislativas e institucionales para reconocer las diferencias étnicas y la pluriculturalidad de la población. Aunque es cierto que las agencias de cooperación internacional han influido fuertemente en las reformas multiculturales en otros países de América Latina, su peso en el proceso en Guatemala fue en muchos sentidos único, tanto por los modelos de reforma del Estado y de políticas sociales que fueron impulsados, como por el apoyo financiero que se otorgó para implementar los acuerdos.

Las reformas legislativas de corte multicultural han sido exhaustivamente documentadas y analizadas por Demetrio Cojtí (2005) y otros investigadores. Aquí vale la pena señalar algunos elementos clave. Primero, con respecto a la naturaleza de gobierno local, en 2002 son aprobadas tres leyes de descentralización que abren espacios para la construcción de formas de gobierno municipal con identidad étnica. Primero, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural reconoce la identidad de los Pueblos maya, xinka y garífuna y prevé su participación en todos los niveles de los nuevos consejos. Segundo, la Ley del Código Municipal establece el reconocimiento de las formas de organización, usos y costumbres de las comunidades indígenas, como las Alcaldías Indígenas (mencionadas de forma explícita en la legislación), y establece la obligación de consulta a las comunidades o autoridades indígenas cuando sus derechos pueden ser afectados por decisiones gubernamentales. Tercero, la Ley General de Descentralización establece la política de descentralización del Organismo Ejecutivo y el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe del país.

En el área judicial, se introdujo una serie de medidas para promover el acceso a la justicia de la población indígena. Éstas incluyeron el acceso bilingüe a la justicia ordinaria (mediante la provisión de

11 Aunque en muchas áreas mayoritariamente indígenas, sí ganó el 'sí'. Para un análisis más detallado de la consulta y sus resultados ver Warren (2003).



intérpretes judiciales, por ejemplo).¹² También se crearon una serie de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos (MARCAs) con matiz “indígena”. Un ejemplo de estos son los cinco juzgados de paz comunitarios facultados por una reforma del Código Procesal Penal en 1997 y establecidos en 1998 en Santa María Chiquimula, Totonicapán; San Andrés Semetabaj, Sololá; San Rafael Petzal, Huehuetenango; San Luis, Petén; y San Miguel Ixtahuacán, San Marcos (ver a continuación). Además, se promovieron ciertas políticas públicas que reconocen la diferencia étnico-cultural, siendo la más importante de ellas la educación bilingüe.¹³ Por último, está la creación de más de una docena de dependencias estatales - las llamadas “ventanillas indígenas” - dirigidas a temas indígenas, como la Defensoría Indígena en la Procuraduría de Derechos Humanos, la Defensoría de la Mujer, La Comisión Presidencial Contra el Racismo y la Discriminación Contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), y la Fiscalía Indígena del Ministerio Público.¹⁴ Estas instituciones, muchas de las cuales emplean notables intelectuales mayas, generalmente se encuentran al margen de la tarea de gobierno, cuentan con pocos recursos y tienen poca efectividad. Ellas están marginadas de las esferas de toma de decisiones, no influyen en la médula de la política gubernamental, y sólo sobreviven gracias al apoyo financiero de la comunidad internacional. Como dice Demetrio Cojtí: “Son incrustaciones institucionales, aisladas y abandonadas a su suerte, sin incidencia dentro y fuera del Ministerio o Secretaría en la que se localizan o del Estado. Son dependencias que terminan por depender de la cooperación externa, y que desarrollan programas que no siempre coinciden con las prioridades de la institución anfitriona” (Cojtí, 2005: 32). A menudo parecen funcionar más como elementos de la sociedad civil que como parte del Estado: muchos de los activistas indígenas que supuestamente están “dentro” del Estado se

12 Actualmente, el Organismo Judicial tiene un total de 62 intérpretes correspondientes a los idiomas mam, k'iche', q'eqchi', poqomam, achí, garífuna, ixil, uspanteko, tz'utujil y kaqchikel. Se han venido generando acciones para facilitar el acceso a la justicia de los indígenas a través del apoyo de intérpretes y privilegiando el uso más frecuente de los Peritajes Culturales. Se ha avanzado en la creación y funcionamiento de los Juzgados Móviles [...] La Corte Suprema de Justicia reconoció de forma expresa por medio del expediente No.218-2003 en un fallo de casación, que un imputado no podía ser juzgado dos veces por el mismo delito [...] reafirmando con esa sentencia la validez del Sistema Jurídico Indígena. (Son y Rodríguez, 2007: 73-74; Sieder 2007).

13 La Ley creando la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) fue aprobada en 1995, anterior a la firma de la paz.

14 Para una documentación exhaustiva sobre esto ver Cojtí (2005).



autoperciben de alguna manera como “fuera” del mismo o a veces en abierta oposición a él.

Por último, la multiculturalización implica una débil adopción por algunos sectores del Estado de un discurso que reconoce la existencia de las identidades étnicas en el país y que plantea la diferencia étnica como un tema importante en la agenda política. Es un discurso acotado y vago utilizado sólo por una parte de la clase gobernante. En realidad la burocracia estatal en Guatemala no asume el multiculturalismo como compromiso del Estado. Prefiere la automarginación y tiende a dejar la política social a las agencias multilaterales o bilaterales de cooperación, quienes proveen una buena parte de los fondos para la misma. A pesar de ser un discurso movilizador para sectores dominantes, el multiculturalismo en Guatemala no es, entonces, una ideología asumida por las elites gobernantes.

3 Las reivindicaciones de los movimientos indígenas: el movimiento maya de Guatemala

El segundo elemento clave en la construcción de ciudadanía étnica, muy distinto en su naturaleza y orígenes del multiculturalismo del Estado, son las reivindicaciones y proyecciones identitarias de los movimientos indígenas. Al mismo tiempo que estos movimientos han exigido una serie de derechos colectivos con bases materiales (como recursos naturales y territorio), también construyen una serie de símbolos e imaginarios del “ser indígena”. En este sentido, pueden ser entendidos como movimientos de *orgullo y revaloración étnica o racial*, como, por ejemplo, los movimientos de reivindicación y orgullo negro de *Black Pride* y *Black Power* en los EEUU que surgen en los años 60 (Macleod 2008). Estos movimientos rechazan la discriminación y reivindican sus identidades específicas, que por mucho tiempo han sido negadas, reprimidas, menospreciadas y rechazadas por la sociedad dominante. La mezcla entre sus demandas materiales concretas y proyecciones identitarias propias depende de la historia de cada país o región, y de la historia y dinámica de cada movimiento. En un solo país puede haber una pluralidad de movimientos indígenas que enmarcan la identidad de forma distinta.



Como han señalado varios autores, las demandas indígenas en Guatemala toman un matiz de reivindicación étnica y de carácter “mayista” en los años 90, demandas que fueron reconocidas en el proceso de paz, especialmente en el AIDPI (Warren 1998; Bastos y Cumes 2007). El movimiento indígena organizado reivindicó una amplia gama de derechos específicos en el seno del proceso de paz. Sin embargo, tendía a enfatizar los derechos a la diferencia cultural, al idioma, a la espiritualidad, y al derecho indígena, mientras que las demandas por la tierra, la autonomía territorial o la representación política no fueron el eje central de su plataforma. Esto es explicable si consideramos el contexto en que surge el movimiento: un conflicto armado que todavía no terminaba, donde las demandas materiales y específicamente de tierra de las clases populares y grupos revolucionarios habían llevado a una represión sangrienta y genocida contra la población indígena (CEH 1999). Tampoco hubo un cambio radical de fuerzas con la transición a la democracia y ni siquiera con el proceso de paz. Los enclaves autoritarios en el Estado seguían siendo fuertes y las fuerzas armadas ejercían un poder abierto y fáctico en la toma de decisiones.

En Guatemala, “maya” es un termino de reivindicación utilizado por el movimiento indígena basado en la valoración, recuperación, reconstrucción y resemantización de una cultura supuestamente compartida por todos los pueblos mayas de Guatemala. Como señala Aura Cumes, “El *mayanismo* puede entenderse como una corriente ideológica, política y filosófica que busca resignificar positivamente el *ser indígena* a partir de darle una connotación política a la diferencia étnica centrada principalmente en la cultura. Su apuesta es construir una identidad étnica colectiva como Pueblo Maya, para luchar contra las formas coloniales de poder.” (Bastos y Cumes, 2007: 87). A veces se utiliza la apelación “esencialización estratégica” para referirse a este fenómeno. Es decir, la idea de que el movimiento maya presenta una versión idealizada de la cultura maya como una forma estratégica de lucha política y social. Sin embargo, muchos actores indígenas encuentran hasta ofensiva la idea de que la reconstrucción y valoración de la cultura y la espiritualidad es algo meramente estratégico. Aunque es muy sugerente, la idea de “esencialización estratégica” no



necesariamente capta el significado de revaloración identitaria para los mismos actores o la manera en que lo experimentan.¹⁵

Hay que enfatizar que el movimiento maya es enormemente diverso, pues abarca intelectuales y centros de investigación que se auto-identifican como mayas; movimientos sociales organizados a nivel nacional con reivindicaciones económicas (como la Coordinación Nacional Indígena y Campesina, CONIC) o de derechos humanos (como la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala, CONAVIGUA); coordinadoras multi-sectoriales regionales y nacionales; ONGs mayas trabajando en un sinnúmero de áreas, como fortalecimiento de gobierno local, derecho maya, educación maya, espiritualidad maya, medicina autóctona, etc.; comités cívicos que compiten en elecciones municipales; y una enorme variedad de organizaciones o asociaciones locales de desarrollo a nivel comunitario o municipal. El número de estas distintas expresiones del movimiento maya se incrementó enormemente después de la firma de los acuerdos de paz.¹⁶

De hecho, aunque a nivel nacional el poder de negociación del pueblo indígena organizado decayó después de la firma de la paz, es notable que a nivel local y municipal, las múltiples y diversas expresiones del pueblo indígena organizado se han incrementado. No todas las expresiones de organización de la población indígena se auto-identifican como parte del movimiento maya (Bastos y Cumes 2007). Por lo tanto, el “movimiento maya” es en realidad un campo muy fluido, fragmentado y disputado. En términos comparativos, como movimiento carece de una organicidad o estructura definida a nivel nacional, como en otros casos en América Latina (por ejemplo, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, o las confederaciones regionales en Bolivia)¹⁷ y no tiene una vinculación clara con un “partido étnico” a nivel nacional (Van Cott 2005). Tampoco existe una participación articulada u organizada del movimiento maya

15 Para una discusión muy sugerente sobre el esencialismo ver Macleod 2008, particularmente el Capítulo 11.

16 Demetrio Cojtí ha enumerado más de 300 organizaciones: ver “Organizaciones Indígenas pro Reivindicaciones Étnico-Culturales” informe de consultoría para la sección Guatemala: Diversidad Étnico-Cultural y Ciudadanía del Informe de Desarrollo Humano 2005 (Guatemala), citado por Morna Macleod, documento inédito.

17 Ver Yashar (2004) para un análisis comparativo del surgimiento de los movimientos indígenas en Ecuador, Bolivia y Perú.



en el gobierno o en los limitados espacios o “ventanillas” que se han abierto con las reformas multiculturales. Sin embargo, a pesar de su relativa fragmentación y hasta debilidad como movimiento social, este movimiento tiene una producción material, teórica y discursiva muy rica que ha tenido profundos efectos políticos y sociales.

Hay por lo menos cinco elementos que me parece importante destacar para entender el énfasis del movimiento maya en la revaloración étnica y la construcción de una identidad pan-maya. Primero, el enorme peso de la segregación étnica y la discriminación, y el traslape de un racismo crudo con una dominación de clase en la historia del país. Segundo, el distanciamiento del movimiento maya del discurso de la izquierda revolucionaria en los años 90, lo cual abre espacios para nuevas construcciones ideológicas y utópicas (ver Bastos y Camus 2003; Macleod 2008).¹⁸ Tercero, las secuelas del conflicto armado que muestran los terribles costos que la guerra tuvo para las comunidades indígenas rurales y los enormes esfuerzos para reconstruir comunidades éticas y morales después de tanta violencia.¹⁹ Cuarto, la extrema desconfianza en la política partidista (una característica generalizada en Guatemala), lo cual refuerza la tendencia de elaborar formas radicalmente contrapuestas, por lo menos a un nivel discursivo, de “hacer política” o de construir gobierno. En los últimos años esto ha llevado a un énfasis en las dimensiones espirituales de la identidad y la cultura, lo que Santiago Bastos señala como “la sacralización de la política y una politización de lo sagrado” (Bastos y Cumes 2007: 69). Y quinto, el papel de la cooperación internacional en fortalecer las reivindicaciones identitarias mediante ONGs y programas que enfatizan la construcción de ciudadanía y gobierno étnico.

Es difícil predecir cuál es el impacto de este movimiento de auto-revaloración étnica en la población indígena y no indígena. Aunque no todos los indígenas se autoidentifican como “mayas”, y algunos explícitamente rechazan esta apelación, también es cierto que los impactos difusos de este movimiento de autovaloración

18 Es interesante notar que aún las organizaciones más “clasistas” como la CONIC adoptaron un discurso con cada vez más etnicista en los años 90 (ver Brett 2006).

19 Para un análisis muy sugerente sobre la reelaboración de la personería y comunidad ética y moral después del conflicto armado en Chupol, Quiché, ver McAllister (2002).



son considerables. Al mismo tiempo es cierto que “lo maya” es una categoría fluida y a veces altamente disputada entre distintos actores. En el entrecruce al interior de los espacios creados por la multiculturalización del Estado y las proyecciones identitarias del movimiento maya, los indígenas en Guatemala están construyendo ciudadanía étnica y debatiendo el “deber ser” de la autoridad o gobierno a nivel de comunidad y municipio.

4 La construcción de gobierno étnico: el derecho maya

Un enfoque más etnográfico nos permite analizar y entender lo complejo de los procesos localizados de construcción y articulación política implícitos en la construcción de gobierno indígena y ciudadanía étnica. Efectivamente, distintos actores indígenas en Guatemala están tratando de desarrollar “buen gobierno”, “desarrollo” y “justicia” en un campo impregnado, por un lado, de reformas legales e institucionales y políticas del Estado que ponen énfasis en la identidad étnica, y, por el otro, de discursos sobre el “ser maya” o el “deber ser maya” proyectados por el movimiento maya nacional (Bastos y Cumes 2007; Rasch 2008; Macleod 2008). Otro factor que también influye en las dinámicas locales son las expectativas y lineamientos de agencias de cooperación internacional. A través de su respaldo a procesos de fortalecimiento de la autoridad indígena local, éstas también refuerzan cierto tipo de reivindicaciones indígenas (y no otras) y por lo tanto, cierta forma de “ser maya”.²⁰ Entonces, en sus diferentes formas, las reformas multiculturales, la cooperación internacional y el discurso del movimiento maya “fijan” una proyección o un ideal del lo que es “ser indígena”, o en el caso del movimiento maya, del “deber ser maya”. Son estas distintas representaciones de identidad que muchas veces “compiten entre sí” (García 2005: 2).

El disputado campo del derecho indígena o derecho maya es un ejemplo muy ilustrativo de las construcciones dinámicas y contestadas que se dan sobre la ciudadanía étnica y autoridad indígena en el seno de las reformas multiculturales del Estado. Un ejemplo de esto son

20 Un ejemplo clave sería el apoyo de las agencias de cooperación para la equidad de género dentro de las organizaciones y comunidades Mayas.



las controversias que se han dado alrededor los juzgados de paz comunitarios. Los juzgados de paz comunitarios son una especie de híbrido legal creado por la multiculturalización del Estado, donde la línea entre lo que es derecho indígena y lo que es derecho estatal es bastante difusa. Cada juzgado es presidido por tres jueces comunitarios, quienes son seleccionados por los miembros de la comunidad local en asamblea. Los jueces no tienen que tener conocimiento de leyes o educación formal, pero sí tienen que estar familiarizados con las costumbres del lugar y hablantes del idioma local. Después de su elección en asamblea comunitaria, son ratificados en sus puestos por la Corte Suprema de Justicia, ente que además provee capacitación para ellos (incluyendo talleres que tratan sobre la naturaleza del derecho indígena). Para resolver los conflictos que se dan en el seno de la comunidad, los jueces comunitarios están facultados según la ley para aplicar el “derecho consuetudinario” y “costumbres y tradiciones del lugar” siempre y cuando éstas no violen la constitución nacional ni los tratados internacionales de derechos humanos. También están facultados para aplicar medidas conciliatorias dentro de los principios generales del derecho nacional (Ramírez 2005), aunque no están autorizados para emitir condenas en casos graves, como asesinatos, secuestros y narcotráfico, los cuales deben ser remitidos a los tribunales de primera instancia.

Con la creación de los juzgados de paz comunitarios en 1998, el Estado guatemalteco intervino explícitamente en la estructuración del campo en donde se ejerce el derecho indígena. Por esta razón los juzgados de paz comunitarios recibieron fuertes críticas de organizaciones mayas, quienes no aceptaron que los jueces comunitarios pudieran aplicar el derecho indígena ni que éste pudiera estar delimitado y subordinado al derecho estatal. Es decir que aunque los jueces comunitarios fueron electos en asamblea por la comunidad, no necesariamente tenían conocimiento de los principios del derecho maya lo cual, según las organizaciones Mayas como la Defensoría Indígena Wajxaqib’ No’j, está basado en los principios de la cosmovisión (Defensoría Indígena Wajxaqib’ No’j 2006). Según esta lógica, si los jueces comunitarios no entienden los principios de la cosmovisión, aunque sean ellos mismos mayas, no pueden aplicar el derecho maya. Esto no es simplemente una técnica o una serie de



principios y prácticas que pueden ser extrapolados y aplicados en escenarios o instituciones creados o impuestos por el Estado, como suele implicar la reforma que estableció los juzgados comunitarios. Más bien, las organizaciones mayas que promueven el fortalecimiento y aplicación del derecho maya, como Wajxaquib' No'j, argumentan que el derecho maya es un aspecto fundamental de la identidad maya y que debe ser aplicado por las autoridades comunitarias tradicionales, quienes generalmente no son parte de la estructura del Estado.²¹ Por otra parte, los jueces comunitarios también han recibido críticas de los pobladores por no conocer el derecho estatal, por su falta de “preparación” y hasta se ha alegado que dictan veredictos por venganzas o favoritismos.²² Aunque es normal que haya desacuerdos con cualquier tipo de decisión judicial, este tipo de críticas evidencia cierta inconformidad con esta nueva forma de “justicia multicultural” establecida por la reforma.

En el caso del juzgado de paz de Santa María Chiquimula, Totonicapán, analizado en detalle por Elisabet Rasch (2008: 271-290), el conflicto entre algunas autoridades indígenas locales y los nuevos jueces comunitarios llevó a la abolición del cargo de alguaciles, lo cual formaba parte del sistema local de cargos tradicionales. Los jueces comunitarios cuestionaron el accionar de los alguaciles, alegando que habían cometido una detención ilegal, lo cual –según los alguaciles– era “costumbre”. Éste fue el detonador de un conflicto que llevó a la abolición de tal cargo por la misma comunidad. Aunque Rasch enfatiza que hubo cuestionamientos del sistema de cargos y “la costumbre” por varios sectores de la población local antes del conflicto, su rico análisis revela la manera en que las normas y *deber ser* indígena o maya en este municipio k'iche' fue el sitio de un debate muy álgido ocasionado, en parte, por las reformas multiculturales.²³ En este caso, una expresión

21 En general las organizaciones mayas de este tipo promueven el conocimiento y sistematización del derecho Maya y apoyan el fortalecimiento de la autoridad local. A veces estas autoridades son formalmente parte de la estructura administrativa del Estado (como los “alcaldes indígenas comunitarios” –antes alcaldes auxiliares) y a veces no lo son (como las comadronas).

22 Ver “Justicia Paralela”, Prensa Libre, 26 de mayo de 2008.

23 Otros factores incluían la extensión de instancias como la policía nacional al municipio –lo cual vino a sustituir algunas de las funciones tradicionales ejercidos por los cargos; la conversión religiosa; y la pérdida del monopolio de autoridad de los cargos debido a la creciente ocupación de espacios locales de gobierno municipal por personas indígenas, lo cual implicó que los cargos no eran la única expresión de autoridad indígena local que en tiempos anteriores habían sido (Rasch 2008: 271-290).



tradicional de autoridad indígena (los cargos, basados en principios religiosos y sociales) entraron en conflicto con otra expresión de autoridad indígena: los jueces comunitarios de paz, avalados por las reformas multiculturales del código procesal penal y electos por la comunidad. Sus distintos entendimientos o apreciaciones ilustran las distintas proyecciones identitarias que se dan en estos espacios locales y las disputas sobre qué constituye una forma apropiada de gobierno o derecho indígena.

Como es evidente, las construcciones de ciudadanía o autoridad étnica (en este caso el derecho maya) llevan implícito un ideal del “ser indígena” o “ser maya”. Sin embargo, estas construcciones legales y discursivas no reflejan la complejidad de la población indígena de Guatemala, lo que está marcado por diferencias de clase, género, y religión, entre otras cosas. Como insisten Santiago Bastos y Aura Cumes (2007), existen en Guatemala muchas formas de entender la diferencia étnica y de entenderse en ella. Las identidades son inherentemente dinámicas y fluidas, en un constante proceso de producción y reproducción en campos de poder complejos. Por lo tanto, no es de sorprenderse que en la coyuntura actual haya mucha discusión y disputa sobre qué es “ser maya” y sobre cuáles deben ser sus expresiones políticas, sociales y espirituales.

5 Entre la multiculturalización y la movilización étnica: retos al futuro

La multiculturalización del Estado guatemalteco, como en otros casos, puede ser entendida como un intento por reconstruir hegemonía. Sin embargo, las distintas reformas han abierto nuevos espacios para la construcción de ciudadanía étnica y autoridad indígena. Esto es un proceso altamente disputado en el contexto guatemalteco, donde el movimiento indígena ha puesto mucho énfasis en la reconstrucción y fortalecimiento de la identidad maya, y donde las reformas multiculturales han cooptado parte del discurso y los símbolos identitarios del movimiento maya. En este sentido la experiencia de Guatemala contrasta con el caso de México, donde el énfasis de las organizaciones indígenas está menos en el fortalecimiento identitario



como tal, y más en el fortalecimiento de la autonomía frente al Estado, o en aprovechar los espacios abiertos por las reformas multiculturales (Sierra 2006).²⁴

En términos históricos comparativos, Guatemala no es un Estado con gran capacidad de construir hegemonía o consenso social (si se le compara, por ejemplo, con el Estado mexicano en el siglo XX). Hasta hace poco, las clases dominantes conseguían la dominación mediante una mezcla de dos elementos: primero, el “gobierno indirecto” (*indirect rule*); una práctica que data de la colonia, sustentándose en esferas semi-autónomas de gobierno indígena a nivel local (McCreery 1994). El segundo factor clave era la violencia, la cual llegó a su cúspide en los años 80 en respuesta al desafío armado frente a la exclusión política y la desigualdad socioeconómica (CEH 1999). Los intentos por construir hegemonía en la posguerra han sido bastante débiles. En efecto, como hemos señalado, los cambios multiculturales no fueron impulsados por elementos dentro del mismo Estado o la clase dominante, sino por el movimiento indígena y la guerrilla en el proceso de paz, y por las agencias de cooperación internacional que apoyaron la implementación de la misma. La tesis que ha sustentado Charlie Hale del neoliberalismo multicultural (Hale 2002, 2004) se aplica en Guatemala al igual que en muchas partes del continente: hay un reconocimiento de la cultura pero no hay un cambio sustancial de las políticas económicas para reconocer los derechos colectivos internacionalmente reconocidos de los pueblos. Sin duda, habría que reflexionar más sobre los legados del Estado autoritario en Guatemala: su poca capacidad de construir hegemonía, lo marginal del multiculturalismo en la proyección gubernamental, la fragmentación de poderes, la corrupción, la incoherencia de las políticas públicas, la existencia de poderes paralelos o fácticos, y la permanencia de la violencia como mecanismo de regulación social.

Este legado es una de las razones por las que los intentos del movimiento maya por construir ciudadanía étnica y autoridad indígena se auto-constituyen como algo totalmente fuera del Estado.

24 Sierra analiza los casos contrastantes de la policía comunitaria de Guerrero y la experiencia del juzgado indígena de Cuetzalan, Puebla. En Guerrero se ha logrado la consolidación de una estructura de autoridad multiétnica regional que mantiene su autonomía frente al Estado; en Cuetzalan las organizaciones indígenas han logrado ampliar los delimitados espacios de justicia multicultural creado por el Estado, trabajando con estas instancias para fortalecer el papel de las autoridades locales en ellos (Sierra 2006).



También tiene que ver con el énfasis de sectores del movimiento en la identidad y la espiritualidad, lo cual se concibe como algo propio y completamente ajeno al Estado y sus lógicas. Las alcaldías indígenas son un buen ejemplo de tal fenómeno. Estas operan en espacios compenetrados por la descentralización administrativa del Estado, los partidos políticos, ONGs, agencias internacionales, las iglesias, y otros actores. Sin embargo, en estos contextos se negocian formas distintas de desarrollo y de autoridad basadas en identidades, tanto “maya” como más locales y contextualizadas (Ekern 2006). Esta contraposición entre gobierno indígena y la política nacional dominante tiene que ver con la poca fe en una idea utópica del Estado. La idea del Estado como un ente coherente que puede resolver problemas tampoco está muy generalizada entre la población. Más bien, históricamente la preocupación de muchas comunidades indígenas ha sido la de mantener “al Estado” a distancia, de una manera que permita fomentar el desarrollo local pero no la dominación de la comunidad por agentes extra-comunitarios.²⁵

Esta situación abre pautas para construcciones locales de gobierno indígena y de ciudadanía étnica en contraposición a una idea del Estado o de la política dominante. Es importante analizar estas construcciones discursivas e ideológicas en sus distintos y localizados contextos, aunque en la práctica la separación Estado/sociedad sea mucho menos claro. Por lo tanto, hay que analizar cuidadosamente las relaciones de poder implícitas y explícitas que están en juego en los distintos intentos de construcción de ciudadanía étnica y de autoridad indígena.

6 Conclusiones

Es evidente que la naturaleza y el alcance de las reformas político-legales multiculturales de los años 90 quedaron muy cortas frente a lo que exigieron los movimientos indígenas. No llevaron a democracias más profundas o justas, ni tampoco a cambios radicales en los Estados o en las sociedades en su conjunto. En algunos casos las políticas públicas dirigidas hacia la población indígena, o a algunos sectores de ella, han

²⁵ Ver Ekern (2006) para una discusión muy sugerente para el caso de Totonicapán.



mejorado en algunos aspectos su calidad de vida. Pero en general, los procesos de reforma se aproximan a lo que Catherine Walsh llama “multiculturalismo aditivo”: la inclusión de reconocimientos formales a grupos indígenas y afro-latinos en las constituciones, o la creación de políticas públicas dirigidas a la población indígena, sin que esto signifique una transformación de las instituciones del Estado, de las políticas públicas, o de la sociedad en su conjunto (Walsh 2002).

Lo que he tratado de enfatizar en este artículo es que aunque la multiculturalización del Estado haya sido débil y mucho menor de lo que proponían los mismos acuerdos de paz, hoy estamos en otra fase: la de la construcción de ciudadanía étnica y de nuevas formas de autoridad indígena. Esta es mucho más multifacética que la lucha por reformas constitucionales o legales. Operando dentro de un campo de poder complejo y cada vez más transnacionalizado, depende en gran medida de la agencia de los actores indígenas en su búsqueda de nuevas formas de identidad, de gobierno y autoridad, de desarrollo, y de vida ética y moral.

También he querido sugerir aquí que aunque obviamente no todos los indígenas se auto-identifican como “mayas” (y probablemente nunca lo harán), la existencia de un movimiento de auto-valoración y de orgullo étnico, junto a los cambios multiculturales en las políticas estatales, está generando una serie de transformaciones en la auto-percepción y auto-valoración en la población en general. Estos cambios pueden llevar a una nueva fase de rearticulaciones y posiblemente a nuevos movimientos contra-hegemónicos. A lo mejor hay que verlo también como una etapa en la lucha histórica para la *interculturalidad*: un dialogo entre diferentes formas de entender al mundo que restituye a la población históricamente excluida y marginada y que “transforma las relaciones, estructuras e instituciones para la sociedad en su conjunto” (Walsh 2002: **). La interculturalidad es un proyecto utópico de transformación democrática a largo plazo, lo cual actualmente parece estar muy lejos de realizarse. Sin embargo, no hay que subestimar los cambios que se han logrado hasta hoy, ni los efectos creativos de los confrontados procesos de construcción de ciudadanía étnica y gobierno indígena que se ha subrayado aquí.



Bibliografía

- Anaya, James (2005) *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*; Madrid: Editorial Trotta, Universidad Internacional de Andalucía.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2004) "Explaining the Politics of Ethnic Diversity and Indigenous Peoples' Rights in Oaxaca, México" *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21(4),
- Anaya Muñoz, Alejandro (2005) "The Emergence and Development of the Politics of Recognition of Cultural Diversity and Indigenous Peoples' Rights in Mexico: Chiapas and Oaxaca in Comparative Perspective", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37.
- Assies, Willem, André Hoekema y Gemma van der Haar (1999) *Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, México: El Colegio de Michoacán.
- Bastos, Santiago y Aura Cumes (2007) *Mayanización y vida cotidiana: La ideología multicultural en la sociedad guatemalteca*, Vol.1, Guatemala: FLACSO-CIRMA-Cholsamaj.
- Bengoa, José (2000) "Los derechos de los pueblos indígenas" en José Bengoa, *La emergencia indígena en América Latina*. Chile: Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Brett, Roddy (2006) *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996* Guatemala: F&G Editores.
- CEH: Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999) *Guatemala: Memoria del Silencio* Guatemala: Naciones Unidas (IV volúmenes).
- Cerda, Alejandro (2005) *Multiculturalidad y políticas públicas: autonomía indígena zapatista en Chiapas*. México: Tesis de Doctorado en Antropología Social, CIESAS.
- Cojtí, Waqí Q'anil Demetrio (2005), *Ri K'ak'a' Saqamaq' pa Iximulew. La Difícil Transición al Estado Multinacional (el caso del Estado monoétnico de Guatemala)* Guatemala: Cholsamaj.
- Davis, Shelton (2002) "Indigenous Peoples, Poverty and Participatory Development: The Experience of the World Bank", en Rachel Sieder (ed), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, New York: Palgrave.
- Defensoría Maya Wajxaqib' No'j (2006) *Una visión global del sistema jurídico maya*. Guatemala: Wajxaqib' No'j.



- De la Peña, Guillermo (1999), "Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada". *Desacatos*, Vol.1 (1).
- Ekern, Stener (2006) *Making Government: Community and Mayan Leadership in Guatemala*, PhD Thesis in Anthropology, University of Oslo.
- Faundez, Julio (2005) "Community Justice Institutions and Judicialization: Lessons from Rural Peru", en Rachel Sieder, Line Schjolden y Alan Angell (eds), *The Judicialization of Politics in Latin America*, New York: Palgrave.
- García, Maria Elena (2005) *Making Indigenous Citizens: Identity, Development and Multicultural Activism in Peru*, Stanford: University Press.
- Hale, Charles R. (2002) "Does Multiculturalism menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala," *Journal of Latin American Studies* 34(3).
- (2004) "Rethinking Indigenous Politics in the Age of the 'Indio Permitido'", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 38(2).
- Hernández, Rosalva Aida, Sarela Paz y María Teresa Sierra, coords. (2005) *El estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad, identidad*. México: CIESAS/Miguel Angel Porrúa.
- Hoffman, Odile & María Teresa Rodríguez, eds. (2007) *Los retos de la diferencia: Los actores de la multiculturalidad entre México y Colombia*, México: CEMCA-CIESAS.
- Hooker, Juliet, (2005) "Indigenous Inclusion, Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multicultural Citizenship in Latin America", *Journal of Latin American Studies*.
- Htun, Mala, (2004) "From Racial Democracy to Affirmative Action: Changing State Policy on Race in Brazil", *Latin American Research Review*, Vol.39 (1).
- Kempf, Isabell (2007) "'Resistiendo al viento': Avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas", en Salvador Martí I Puig, *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona: Bellaterra-Cidob.
- Kymlicka, Will (1996) *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Leyva Solano, Xochitl (2007) "¿Antropología de la ciudadanía?...étnica. en construcción desde América Latina", *Liminar. Estudios Sociales*



- y Humanísticos*, enero-junio, Vol.V (1). San Cristobal de las Casas: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México.
- Macleod, Morna (2008) *Luchas Político-Culturales y Auto-Representación Maya en Guatemala*, Tesis de doctorado, CELA, Universidad Nacional Autónoma de México.
- McAllister, Carlota (2002) *Good People: Revolution, Community and Conciencia in a Maya-K'iche' Village in Guatemala*, PhD thesis, Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, USA.
- McCreery, David (1994) *Rural Guatemala. 1760-1940*, Stanford, Stanford University Press.
- Mora, Mariana (2008) *La descolonización de la política la autonomía zapatista frente a las lógicas de la gobernabilidad neoliberal y una guerra de baja intensidad*, Tesis de Doctorado en Antropología. Austin, Texas.
- Poole, Deborah (2004) "Between Threat and Guarantee: Justice and Community in the Margins of the Peruvian State" en Veena Das y Deborah Poole (eds) *Anthropology in the Margins of the State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Radcliffe, Sarah, Nina Laurie y Robert Andolina (2002) "The Excluded Indigenous: The Implications of Multi-Ethnic Policies for Water Reform in Bolivia" en Rachel Sieder (ed) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*: New York: Palgrave.
- (2006) "Indigenous groups, culturally appropriate development and the socio-spatial fix of Andean development", en Sarah Radcliffe (ed) *Culture and Development in a Globalising World: Geographies, Actors, and Paradigms*. New York: Routledge.
- Ramirez, Silvina (2005) "Derechos de los pueblos indígenas y reforma procesal penal: Casos de Chile y Guatemala". Informe final para CEJA.
- Rasch, Elisabet (2008) *Representing Mayas: Indigenous and the Local Politics of Identity in Guatemala*, PhD Thesis, Department of Anthropology, Utrecht University.
- Recondo, David (2007) *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CEMCA-CIESAS.
- Rodríguez Piñero, Luis (2007) "La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿El fin de un ciclo?" en Salvador Martí I Puig, *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona: Bellaterra-Cidob.



- Son Chonay, Ixtz'ulu Elsa y Rodríguez Guaján, Raxche' (2007) "¿Cumplimiento o incumplimiento de los temas sustantivos? Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas", en Waq' Q'anil Demetrio Cojtí Cuxil, *Ri K'ak'a Runuk'ik Ri Saqamaq. Nuevas perspectivas por la construcción del Estado Multinacional. Propuesta para superar el incumplimiento del AIDPI*. Guatemala: Convergencia Maya Waqib' Kej y Fundación Cholsamaj.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: ILSA/Universidad Nacional de Colombia.
- Sieder, Rachel (2007) "The Judiciary and Indigenous Rights in Guatemala" *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 5(2).
- Sieder, Rachel y Jessica Witchell (2001), "Impulsando las demandas indígenas a través de la ley: Reflexiones sobre el proceso de paz en Guatemala" en Pedro Pitarch ed., *Representaciones y usos del concepto de Derechos Humanos en el Área Maya*. Madrid: Universidad Complutense.
- Sierra, Maria Teresa (coord.) (2004), *Haciendo justicia: Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México: CIESAS/ Miguel Angel Porrúa.
- Sierra, Maria Teresa (2006), "Justicia Indígena y Estado: Retos desde la Diversidad". Ponencia presentada al V Congreso de la Red de Antropología Jurídica, Oaxtepec, México.
- Stavenhagen, Rodolfo (2002), "Derecho internacional y derechos indígenas", en Esteban Krotz, ed., *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, México, Anthropos/UAM.
- Van Cott, Donna Lee (2000) "Latin America: Constitutional Reform and Ethnic Rights" *Parliamentary Affairs*, Vol.53.
- Van Cott, Donna Lee (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Van Cott, Donna Lee (2005) *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*, New York and Cambridge, Cambridge University Press.
- Wade, Peter (1997) *Race and Ethnicity in Latin America*, London: Pluto Press.
- Walsh, Catherine (2002) "Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico", *Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas*. Año 4, No. 36, Quito, Ecuador.



- Warren, Kay (1998) *Indigenous Movements and their Critics: Pan-Maya Activism in Guatemala*, Princeton, Princeton: University Press.
- (2003) "Voting against Indigenous Rights in Guatemala: Lessons from the 1999 Referendum", en Kay Warren & Jean Jackson, *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*, Texas University Press, Austin.
- Yashar, Deborah J. (2004) *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge University Press, Cambridge y New York: Cambridge.

