

Democracia y Constitución. Vicisitudes y desafíos de su articulación en una sociedad con diversidad étnico-cultural

Democracy and Constitution. Vicissitudes and challenges of its articulation in a society with ethnic-cultural diversity

Alejandro MORALES BUSTAMANTE*

RESUMEN: Asumir la dignidad inherente a todas las personas implica, entre otros aspectos, el deber de reconocer y proteger la dimensión étnico-cultural de su identidad, individual y colectivamente considerada. La conformación heterogénea de las sociedades contemporáneas demanda que los Estados adopten modelos de igual valoración jurídica de las diferencias; revirtiendo, en consecuencia, prácticas, políticas y normas que conlleven la asimilación o discriminación de grupos culturalmente minoritarios o no dominantes. El caso de Guatemala, cuya población es multicultural, resulta ilustrativo de las tendencias, resistencias y vicisitudes que marcan los procesos de esa naturaleza; así como de la recíproca incidencia que ejercen respecto de los sistemas constitucionales y de las reglas de la democracia.

PALABRAS CLAVE: identidad étnico-cultural; multiculturalismo; pueblos indígenas; constitucionalismo y democracia guatemaltecos.

* Máster en Argumentación Jurídica de la Universidad de Alicante (España), abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala). Letrado de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Docente universitario de pregrado y postgrado. Contacto: <diezaj@gmail.com>. Fecha de recepción: 24/06/2018. Fecha de aprobación: 02/10/2018.

ABSTRACT: To assume the inherent dignity in all persons implies, amongst other things, the duty to recognize and protect the ethno-cultural dimension of their identity, be it individual or collective. The heterogenous structure of contemporary societies demands that States adopt models of equal legal assessment of differences, thus reversing historic practices and policies of assimilation and even discrimination of minorities. The case of Guatemala, whose population is multicultural, illustrates the new tendencies and issues that result from these processes as well as the reciprocal implications that arise in respect of the constitutional systems and the democratic process.

KEYWORDS: ethnic-cultural identity; multiculturalism; indigenous peoples; guatemalan constitutionalism and democracy.

I. INTRODUCCIÓN

Por culminar la primera veintena del siglo XXI, resulta un hecho notorio que ha quedado obsoleto el otrora arraigado paradigma del Estado-Nación, entendido como expresión formal de pretendida homogeneidad cultural, étnica, lingüística e inclusive religiosa en el componente humano de las comunidades políticas organizadas por y en torno a un ordenamiento jurídico matriz. Pero ello dista de significar que el elenco de demandas y reivindicaciones que paulatinamente han evidenciado la necesidad de abandonar aquel paradigma hayan sido atendidas plenamente o que, antes aun, carezcan de aspectos problemáticos pendientes de abordar; en especial con relación a su incidencia sobre la configuración de las normas constitucionales y las formas democráticas de gobierno.

El caso de Guatemala, cuya población está integrada por *maya-descendientes*, *garifunas*, *xinkas* y *mestizos* –los primeros tres, considerados pueblos indígenas–, pone de relieve, con acentos y matices propios, las tendencias y propósitos aludidos, así como las vicisitudes que enfrenta la lucha por el reconocimiento e igual valoración de las diferencias étnico-culturales, una vez focalizada en un contexto delimitado.

II. LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO DE LAS DIFERENCIAS ÉTNICO-CULTURALES E IGUAL VALORACIÓN DE LAS IDENTIDADES FUNDADAS EN ELLAS

Como sentencia Amy Gutmann, la exigencia de reconocimiento, fomentada por el ideal de la dignidad humana, apunta al menos en dos direcciones: tanto a la protección de los derechos esenciales de los individuos cual seres humanos, como al reconocimiento de las necesidades particulares de los individuos cuales miembros de

grupos culturales específicos.¹ Es decir, una de las secuelas básicas de tener en consideración la dignidad inherente a toda persona, es el deber de atender la dimensión étnico-cultural de la identidad de cada una, con las implicaciones que de ello se desprenden.

Observar lo anterior representa, en primer lugar, asumir el carácter multicultural que se aprecia en la conformación de la gran mayoría de las sociedades contemporáneas. Esto se ha ido llevando a cabo de forma paulatina y trabajosa debido, entre otros factores, a que el fenómeno de la diversidad ha estado históricamente asociado a relaciones institucionalizadas de poder entre, por un lado, sectores dominantes habituados a imponer sus concepciones, reglas, idiomas, credos, paradigmas de desarrollo, etc.; y, por otro, colectividades dependientes y subordinadas a esos cánones ajenos o inclusive contradictorios a su cosmovisión, con la posibilidad de hacer valer los propios severamente reducida o hasta inexistente.

El factor que ha determinado la naturaleza de esas relaciones no ha sido la diversidad en sí misma, sino la manera en el cual esta ha sido abordada. En el ámbito del Derecho, desde la categorización que plantea Luigi Ferrajoli sobre modelos de configuración jurídica de las diferencias,² puede afirmarse que muchos Estados modernos han gravitado, en cuanto al aspecto que se examina, entre el modelo de la *diferenciación jurídica de las diferencias*, que se expresa en la valorización de algunas identidades y en la desvalorización de otras y, por lo tanto, jerarquiza las identidades y concibe las diferencias como desigualdades, en cuanto fijación de privilegios y discriminaciones; y el de la *homologación jurídica de las diferencias*, en el cual todas las diferencias resultan devaluadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad, en la cual, no obstante, subyace la implícita asunción de determinada identidad como normal y, al mismo tiempo, normativa, que

¹ TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE, 2009, pp. 30.

² FERRAJOLI, Luigi, "Igualdad y diferencia", *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010, pp. 156-160.

conlleve homologación, neutralización e integración general de las restantes.

Como puede apreciarse, ninguno de los dos modelos descritos supone satisfacer la exigencia de reconocimiento, porque esto requiere aceptar abiertamente las diferencias y, sobre todo, entenderlas como rasgos de una identidad que, aunque distinta de unas personas a otras, es igualmente valiosa y tutelable en todas, en cuanto a su afirmación y desarrollo. Esto solamente se consigue a través de la *igual valoración jurídica de las diferencias*,³ con base en el principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales.

A los movimientos que propugnan por superar el esquema arcaico y antinatural de Estado monocultural, por la supresión de las políticas de asimilación y exclusión y correlativa implementación de otras de reconocimiento e inserción y por la admisión de las injusticias históricas y correlativa necesidad de medidas correctivas, Will Kymlicka los denomina *multiculturalismos*; que distingue, por su origen y sus motivaciones, en: *pueblos indígenas*, que persiguen profundizar procesos de descolonización; *nacionalismos de minorías sub-estatales*, grupos concentrados regionalmente que se consideran a sí mismos nacionalidades diferentes, con pretensiones de autonomía territorial; y los *inmigrantes*, individuos y familias que abandonan su patria original y emigran a otra sociedad para establecerse allí, los cuales, a su vez, cabe subdividir entre aquellos que tienen el derecho de convertirse en ciudadanos y aquellos que no lo tienen.⁴

Entre las principales improntas negativas del desconocimiento o del disvalor de las identidades étnico-culturales no dominantes o minoritarias suelen contarse el reducido acceso a los espacios de deliberación y decisión en las esferas de poder público para las personas y grupos adscritos a esas identidades y la tendencia a

³ *Idem.*

⁴ KYMLICKA, Will, "Multiculturalismo", *Diálogo político: Multiculturalismo e indigenismo*, Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung, Año XXIV, núm. 2, Buenos Aires, 2007, pp. 14-20.

menospreciar o invisibilizar su situación, intereses y necesidades –en parte, como consecuencia de lo primero–. Consecuentemente, dentro de los objetivos prioritarios de la *política de reconocimiento* que los Estados están llamados a adoptar para dar respuesta a los *multiculturalismos*, resulta lógico entender incluido el de revertir integralmente aquella inercia en su arquitectura legal, en el diseño de sus instituciones y políticas públicas, así como en sus prácticas sociales.

En ese sentido, resulta vital que la incidencia de esa línea de acción y pensamiento se haga patente en dos focos esenciales: i) en el instrumento jurídico-político que constituye el marco instaurativo y justificativo de la organización estatal, así como núcleo de los principios y derechos fundamentales que operan como límites y propósitos que condicionan su actividad: la Constitución; y ii) en el conjunto de reglas y mecanismos con base y a través de los cuales la ciudadanía intercambia ideas, discute y acuerda, decide o elige con relación a los asuntos de interés y afectación general: la democracia.

La solemnización de los deberes de respeto y de protección de la diversidad al más alto nivel del edificio normativo que regula la convivencia social y la apertura de canales de participación efectiva a grupos minoritarios o no dominantes en las formas democráticas de gobierno, representan premisas trascendentales en función de articular Estados genuinamente tributarios del principio de igual valoración de las diferentes identidades étnico-culturales de los ciudadanos. Además, así como ambas cuestiones pueden ser apreciadas por pueblos indígenas, nacionalismos e inmigrantes como metas o conquistas inmersas en la *lucha por el reconocimiento* que promueven; al mismo tiempo operan como significativos puntos de apoyo, necesarios para la formulación y viabilidad de demandas o reclamos más específicos.

III. LAS DIFICULTADES QUE ENFRENTA EL IDEAL DE LA IGUALDAD EN LA DIVERSIDAD CULTURAL PARA SER REFLEJADO Y/O PROMOVIDO EN LA CONSTITUCIÓN. EL CASO ILUSTRATIVO DE GUATEMALA

El caso de Guatemala, cuya población está integrada por *maya-descendientes, garifunas, xinkas y mestizos* –los primeros tres, considerados indígenas–,⁵ pone de relieve, con acentos y matices propios, las tendencias y propósitos expuestos en el segmento precedente, así como las vicisitudes que enfrenta la lucha por el reconocimiento e igual valoración de las diferencias étnico-culturales, una vez focalizada en un contexto delimitado.

Como se indicó, uno de los campos en los cuales deviene elemental que se proyecte la conciencia y el respeto de la multiculturalidad, es en la Carta Magna que fundamenta, rige y condiciona el accionar del poder público. De esa cuenta, a continuación se despliega una somera recapitulación de la evolución histórica de los textos constitucionales guatemaltecos sobre el particular,⁶ con algunas acotaciones alusivas al hilo del marco conceptual perfilado con antelación.

En las fundacionales *Constitución de la República Federal de Centro América* de 1824 y *Constitución Política del Estado de Gua-*

⁵ Esto, siguiendo los parámetros delineados en el artículo 1, numeral 1, literal b), del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, precepto en el cual se concibe a los pueblos indígenas como tales “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” El mismo criterio fue asentado en opinión consultiva de 30 de agosto de 2017, emitida por la Corte de Constitucionalidad (expediente 1380-2017).

⁶ Elaborada con base en los “Comentarios a los artículos 66 y 67”, del mismo autor, insertos en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución Política de la República de Guatemala*, t. II (Instituto de Justicia Constitucional, adscrito a la Corte de Constitucionalidad, Editorial Serviprensa, 2018).

temala de 1825 se omitió alusión alguna a los pueblos indígenas. Fue hasta ser objeto de reforma la primera de las mencionadas, en 1835, que se responsabilizó al Poder legislativo de “Arreglar el comercio y procurar la civilización de las tribus de indígenas” [art. 83, numeral 32], plasmando indisimuladamente un juicio de disvalor hacia lo que el constituyente percibía como carácter “incivilizado” de los indígenas; en la línea del modelo de *diferenciación jurídica de las diferencias*, si se sigue la terminología ferrajoliana.

De especial interés resulta lo preceptuado en el artículo 3º. de la *Declaración de los Derechos del Estado y sus Habitantes* de 1839, que inició por poner de relieve la brecha existente entre la igualdad formal ante la ley, postulada por el liberalismo clásico, y la desigualdad material reflejada en la realidad social [*Aunque todos los hombres tienen por la naturaleza iguales derechos, su condición en la sociedad no es la misma...*]; y, a continuación, señaló que correspondía al sistema jurídico proveer equilibrio ante aquella situación de vulnerabilidad, que atribuía directamente a los pueblos originarios [*Las leyes amparan al débil contra el fuerte (...) aquellas personas que (...) carecen de ilustración suficiente para conocer y defender sus propios derechos. Por tanto, hallándose la generalidad de los indígenas en este último caso, las leyes deben protegerlos...*]. Concluyó con una disposición que, aunque puede ser interpretada como una incipiente apuesta a favor del respeto y conservación de las tradiciones ancestrales, fijaba la cultura hegemónica como parámetro de validez [*(...) que no sean molestados en aquellos usos y hábitos aprendidos de sus mayores, y que no sean contrarios a las buenas costumbres*]. Lo anterior fue seguido de un pronunciado período de silencio constitucional sobre el tema, en el *Acta Constitutiva de la República de Guatemala* de 1851, la *Ley Constitutiva de la República de Guatemala* de 1879 y sus respectivas reformas.

Ahora bien, es preciso destacar que, indistintamente de contener o no mención expresa de los pueblos originarios, en las Cartas Fundamentales de la época se supeditaba el reconocimiento de la ciudadanía al cumplimiento de algunos requisitos que guardaban

conexión estrecha con el hecho de contar con educación formal y sus beneficios; lo cual significaba, para efectos prácticos, marginarles de aquella condición, pues su acceso a la instrucción era muy limitado. En las reformas realizadas en 1885, 1887 e incluso en 1921, al artículo 8 de la *Ley Constitutiva de la República de Guatemala* de 1879, se establecía que uno de los dos modos de acceder a la ciudadanía era saber leer y escribir⁷. Asimismo, contar con profesión o actividad económica que proporcionara medios de subsistencia se incluía como requisito para adquirir aquella categoría en la *Constitución de la República Federal de Centro América* de 1824 [art. 14], el *Acta Constitutiva de la República* de 1851 [art. 1], la *Ley Constitutiva de la República de Guatemala* de 1879 [art. 8] y las citadas reformas de 1885 y 1887 a esta última. De este modo, identidad indígena y ciudadanía tendían a ser elementos disociados, como efecto de la exclusión en los procesos oficiales de formación.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1945, destinada a elaborar una Constitución que sustituyera la que estaba vigente desde 1879, fue presentado el proyecto *Estatuto indígena*, que aspiraba a concretarse como sección específica dentro del cuerpo constitucional.⁸ Sus valedores propugnaban por un fuero institucional particularizado, cuyo vértice superior estaría situado en la Ley Fundamental, mediante el cual el Estado se asegurara de que los indígenas superaran su situación de *debilidad social y económica*, pero conservando su cultura propia.⁹ Por el contrario, sus

⁷ De hecho, en la propia *Constitución Política de la República Federal de Centro América* de ese año, se consideraba ciudadano al mayor de dieciocho años que estuviera casado o fuera alfabeto y a todo mayor de veintiún años; empero, transcurridos siete años, sólo podrían ejercer el sufragio respecto de autoridades federales los que supieran leer y escribir [art. 27].

⁸ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *El estatuto indígena en la Constitución guatemalteca de 1945*, Ciudad de Guatemala, Serviprensa, 2010, pp. 40-76.

⁹ Entre las intervenciones con esa tendencia cabe resaltar lo manifestado por Ernesto Marroquín Wyss: “[N]o creo que el indio desee ni se pueda incorporar a la civilización occidental [...] hay países que han adelantado, han logrado que convivan culturas disímiles [...] debemos no sólo educarlo, sino fortalecerlo dentro de su cultura [...] esa es una de las tendencias de este proyecto: formar

detractores sostenían, con claro apego al pensamiento de la *homologación jurídica de las diferencias*, que dedicarles tratamiento normativo especial resultaba discriminatorio y que, en todo caso, a fin de poder incorporarlos al desarrollo nacional era imperioso *occidentalizarlos* o incluso propiciar su *mezcla racial*, dado que sus costumbres y tradiciones lastraban la consecución de ese objetivo.

A pesar de que el *Estatuto indígena* no fue aprobado como tal, sus preceptos quedaron recogidos en distintas partes de la Constitución de 1945. Entre ellos cabe destacar el artículo 83, donde se declaró de interés nacional la formulación de una política integral que redundara en el *mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas*, para cuyo efecto podrían dictarse leyes y disposiciones especiales *contemplando sus necesidades, condiciones, prácticas, usos y costumbres*. Esto denotó, además del interés constituyente por subsanar la discriminación de ese sector de la población, cierto avance en el reconocimiento de su identidad cultural. Sin embargo, cuando esas disposiciones fueron posteriormente calçadas, con algunos variaciones, en la *Constitución de la República de Guatemala* de 1956 [arts. 110, 168 y 215] y su homónima de 1965 [arts. 110, 133 y 189], se excluyó, precisamente, esa parte de la norma citada. Inclusive, en la última de las Leyes Fundamentales citadas, se encomendó al Jefe de Gobierno *resolver de manera efectiva y práctica la integración de la población indígena a la cultura nacional*, recuperando el tono más marcadamente asimilacionista del lenguaje constitucional respecto de los pueblos originarios.

En 1985, al elaborar la Constitución actual, los constituyentes retomaron la tentativa de incluir en el texto constitucional un apartado especial acerca de la situación y los derechos de los pue-

centros de educación en donde al indio se le eduque desde su nacimiento, dentro de su propia cultura, siguiendo sus propias tradiciones [...] dándole todos los elementos económicos y la educación necesaria para que sea fuerte económicamente [...] ponernos aquí a negar los valores de la cultura indígena o querer oponernos a la realidad guatemalteca, es continuar la política de 400 años atrás, que sólo nos ha traído el estado infeliz en que se encuentra nuestro país” (citado en *ibid*, pp. 65-66).

blos originarios. Así, dentro del Capítulo II del Título II, relativo a los derechos sociales, quedó contenida la sección tercera, denominada *Comunidades indígenas*. Regulación supuso un hito en el constitucionalismo guatemalteco, no sólo por su especificidad, sino porque por primera vez los indígenas fueron concebidos expresamente como sujetos de derechos.¹⁰

En el artículo 66, que encabeza y es piedra angular de esa sección, se resalta el carácter multiétnico de la población nacional (“*Guatemala está formada por diversos grupos étnicos [...] entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya...*”), plasmando el reconocimiento expreso de diversas manifestaciones de la identidad cultural, así como la obligación estatal de respetarlas e inclusive promoverlas (“*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*”). De ese modo, el constituyente imprimió singular énfasis, en cuanto a los pueblos indígenas, al mandato general de reconocimiento y protección del derecho fundamental a la identidad cultural, establecido en el artículo 58. Quedó inscrito a nivel constitucional el compromiso estatal de respetar la diversidad étn-

¹⁰ Durante la deliberación constituyente, Alejandro Maldonado Aguirre resaltó lo imperioso y lo trascendente de esa innovación constitucional: “¿[P]or qué la Constitución de mil novecientos ochenta y cinco, tendrá una sección relativa a las comunidades indígenas? La tendrá, porque el signo del tiempo actual, es la reivindicación de esos derechos [...] estamos obligados a darle un cauce, u orientarla constructivamente, para evitar precisamente, que el sector indígena de Guatemala sienta que en esta Constitución se está preservando la tradicional marginación de su identidad cultural y de sus derechos inalienables [...] el contenido íntegro de la Sección, es para recoger una inquietud nacional, para que no se margine [...]. Cada pueblo, cada Nación, tiene derecho a su identidad cultural y Guatemala tiene un pluriculturalismo, una identidad en sus etnias, que debemos reconocer...” (Congreso de la República de Guatemala-Corte de Constitucionalidad, *Diario de sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente*, t. II, Ciudad de Guatemala, Serviprensa, 2014, pp. 1586-1587).

nica y cultural, denotando postura de *igual valoración jurídica de las diferencias*.¹¹

En cuanto a mostrar mayor apertura en el tratamiento de los pueblos indígenas en la Constitución nacional, Guatemala fue uno de los países pioneros en Latinoamérica, junto con Brasil (1988) y Nicaragua (1987). Seguidamente se produciría una oleada de *leyes fundamentales* en semejante sentido, incluso con mayor profundidad, en países como Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina y Bolivia (1994).¹² Pareció germinar y asentarse entre los Estados latinoamericanos la idea de que la instauración de un estatuto jurídico especial para esos pueblos se justifica en la necesidad de conferir consideración particularizada a quienes históricamente han experimentado la latente amenaza a su supervivencia cultural y la sistemática marginación de procesos de decisión política y de desarrollo económico, así como del acceso a servicios públicos esenciales.¹³

¹¹ Esa regulación de la Constitución nacional posteriormente fue complementada y apuntalada, en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos –en clave de *bloque de constitucionalidad*–, por la suscripción del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, el carácter multicultural de la población guatemalteca y el deber de respeto de esa diversidad fueron después plasmados, en el nivel de la legislación ordinaria, en los artículos: 35, literal m, del Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República y sus reformas); 1 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002 del Congreso de la República); 4, numeral 4, de la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002 del Congreso de la República); y 1 al 3 de la Ley de Idiomas Nacionales (Decreto 19-2003 del Congreso de la República).

¹² GARGARELLA, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Madrid, Katz Editores, 2015, pp. 325-326.

¹³ En palabras de Will KYMLICKA, se trata de *protecciones externas* orientadas a resguardar la existencia o identidad específicas de grupos étnicos, limitando el impacto de las decisiones de la sociedad a la que pertenecen. Este autor parte de la noción de que el Estado fomenta, inevitablemente, determinadas identidades culturales y, por consiguiente, perjudica a otras: “*Los recursos y las*

La inclusión del *Estatuto indígena* en la Constitución Política de la República de 1985 fue, sin duda, un paso importante en dirección al reconocimiento de la realidad culturalmente diversa de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, ese acierto en el discurso constitucional no necesariamente ha ido acompañado de lleno por reformas de fondo y cambios de paradigma en el terreno de las relaciones de poder y en el imaginario colectivo de la población; aun influenciados por viejas ópticas asimilacionistas; cuando no, incluso, discriminatorias.

IV. LOS ACUERDOS DE PAZ COMO RADIOGRAFÍA HISTÓRICA DE LAS FACETAS DISTINTIVAS DE LA IDENTIDAD INDÍGENA Y DEL DESAFÍO PENDIENTE DE SU PROTECCIÓN EFECTIVA

Paralelo al proceso constituyente se desarrollaba aun el enfrentamiento bélico entre Ejército y la insurgencia, que venía padeciendo el país desde 1960; el cual, al margen de la pugna de intereses geopolíticos y económicos subyacente, tuvo un dramático impacto sobre las condiciones de vida de comunidades predominantemente indígenas que radicaban en regiones rurales. Muchas fueron total o parcialmente aniquiladas y los sobrevivientes, forzados a migrar.¹⁴

políticas cruciales para la supervivencia de las culturas societales de las minorías nacionales pueden ser subestimadas o infravaloradas, un problema al que no se enfrentan las culturas mayoritarias. Habida cuenta de la importancia de la pertenencia cultural, se trata de una desigualdad importante que, de no corregirse, deviene una grave injusticia” (KYMŁICKA, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 58-60 y 153).

¹⁴ Como evidencia de algunos de los episodios más cruentos de las violaciones a derechos humanos que recayeron sobre los pueblos indígenas durante el conflicto armado guatemalteco, pueden citarse el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (“Memoria del silencio”) y las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Masacre Plan

La suscripción del *Acuerdo de paz firme y duradera*¹⁵ en 1996, fruto de intensos diálogos multisectoriales y negociaciones, vino a apuntalar la restauración de la democracia representativa recientemente forjada¹⁶ –de lo cual la nueva Carta Magna se erigía como símbolo destacado–, erigiéndose en punto de inflexión dentro de la historia nacional. Esto, con acento especialmente significativo para los pueblos originarios. Permitió vislumbrar en el horizonte un escenario más propicio para erradicar la brecha de desigualdad en cuanto a la consideración de las identidades étnico-culturales y sus repercusiones.

Los acuerdos suscritos no comportaron un mero armisticio,¹⁷ sino también entrañaron una serie de compromisos sustantivos del Estado para enfrentar problemas estructurales cuya atención se estimó prioritaria en aras de consolidar el desarrollo sustentable y la convivencia pacífica de la población guatemalteca. En ese orden de ideas, en el *Acuerdo de Paz firme y duradera*¹⁸ quedó asentado:

de Sánchez vs. Guatemala, Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala y Masacres de Río Negro vs. Guatemala.

¹⁵ Concertada por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que aglutinó a las organizaciones guerrilleras; contando con la moderación de la Organización de Naciones Unidas y la intervención de la Comisión Nacional de Reconciliación y de la Asamblea de la Sociedad Civil, así como con el acompañamiento del Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz de Guatemala, integrado por la República de Colombia, el Reino de España, los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos, el Reino de Noruega y la República de Venezuela.

¹⁶ Se emplea la expresión “*restauración democrática*”, porque ese momento histórico estuvo precedido de una secuencia de regímenes autoritarios directa o indirectamente controlados por oficiales del Ejército Nacional, usualmente instalados en el poder como consecuencia de golpes de Estado o fraudes electorales.

¹⁷ Esto, por sí solo, fue reconfortante para los pueblos indígenas, sin duda las víctimas más sensibles de un conflicto armado que, además de costarles muchas vidas, recrudesció su situación de marginación y precario acceso a servicios esenciales.

¹⁸ Suscrito en México el 29 de diciembre de 1996.

El reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación de unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe. El respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, es la base de una nueva convivencia que refleje la diversidad de su nación.

Ese enunciado reproduce la directriz general plasmada en el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*,¹⁹ en el cual se establecieron importantes pautas con miras a hacer verdaderamente efectivo el dictado constituyente de atribuir y asegurar iguales valor, respeto y tutela a todas las etnias y culturas con las cuales los habitantes pudieran estar identificados; con evocación de la especial necesidad de lograr esa finalidad con relación a los pueblos indígenas:

- a) Para eliminar el fenómeno de discriminación histórica hacia los pueblos indígenas, *se requiere el concurso de todos los ciudadanos en la transformación de mentalidades, actitudes y comportamientos.*²⁰
- b) Resulta *inconcebible el desarrollo de la cultura nacional sin el reconocimiento y fomento de la cultura de los pueblos indígenas*; debiendo promoverse intercambios que redunden en enriquecimiento de la sociedad guatemalteca.²¹
- c) El idioma constituye *uno de los pilares sobre los cuales se sostiene la cultura*, puntualizando que *todos los idiomas que se hablan en Guatemala merecen igual respeto*. Además, no puede omitirse su particular importancia como *vehículo de la adquisición y transmisión de la cosmovisión indígena, de sus conocimientos y valores culturales.*²²

¹⁹ Suscrito en México el 31 de marzo de 1995.

²⁰ II. Lucha contra la discriminación; A. Lucha contra la discriminación legal y de hecho; numeral 1.

²¹ III. Derechos culturales; numeral 2.

²² III. Derechos culturales; A. Idioma; numeral 1.

- d) El sistema educativo es *uno de los vehículos más importantes para la transmisión y desarrollo de los valores y conocimientos culturales* y, en tal virtud, *debe responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala*.²³
- e) En congruencia con lo anterior, la política educativa debe tomar en consideración *el reconocimiento, respeto y fomento de los valores culturales indígenas*²⁴, incluir ese enfoque dentro de las currícula nacionales²⁵ y promover el uso de los idiomas indígenas en el sistema educativo y la educación bilingüe e intercultural.²⁶
- f) La espiritualidad es componente esencial de la cosmovisión y de los valores de los pueblos indígenas; por lo que *debe respetarse su ejercicio en todas sus manifestaciones*, tanto en público como en privado.²⁷
- g) La *normatividad tradicional de los pueblos indígenas* ha sido y sigue siendo un elemento esencial para la regulación de la vida de sus comunidades y, por consiguiente, *para el mantenimiento de su cohesión*. No obstante, el desconocimiento de esas normas y la falta de acceso a los recursos del sistema jurídico nacional *han dado lugar a negación de derechos, discriminación y marginación*. Cuando se requiera la intervención de los tribunales, las autoridades *deberán tener plenamente en cuenta las normas tradicionales que rigen en las comunidades*.²⁸
- h) A la luz del deber estatal de reconocer, respetar y promover las formas de organización indígenas, *se reconoce el papel que corresponde a las autoridades de las comunidades*,

²³ III. Derechos culturales; G. Reforma educativa; numeral 1.

²⁴ III. Derechos culturales; numeral 2.

²⁵ III. Derechos culturales; G. Reforma educativa; numeral 1.

²⁶ III. Derechos culturales; A. Idioma; numeral 2; numeral II).

²⁷ III. Derechos culturales; C. Espiritualidad; numerales 1 y 2.

²⁸ IV. Derechos civiles, políticos, sociales y económicos; E. Derecho consuetudinario; numerales 1, 2 y 4.

constituídas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, en el manejo de sus asuntos.²⁹

Como puede notarse, en el acuerdo en referencia figuraron retratadas las facetas distintivas esenciales de la identidad indígena: cultura, idioma, espiritualidad, normas y autoridades ancestrales; que se manifiestan y tienen relevancia en diversos ámbitos, tales como la educación, la administración de justicia, las relaciones con el poder local, etc.

Ahora bien, es preciso subrayar que las pautas enumeradas no solo aportaron una semblanza de aquella identidad, sino también evidenciaron el latente déficit estatal en su protección efectiva, una década después de que esta fue establecida por el constituyente como derecho fundamental. A esto obedeció que correlativamente quedara ahí plasmada la responsabilidad de subsanar esa situación.

El acuerdo en referencia, al igual que otros de carácter *sustantivo* que formaron parte de los *Acuerdos de paz firme y duradera*,³⁰ incluyó una cláusula por la que el gobierno se obligó a promover la concreción de reformas constitucionales consecuentes con su contenido. No obstante, en 1999, la consulta popular convocada para ratificar las correspondientes modificaciones a la Carta Magna contó con escasa participación y obtuvo un resultado desfavorable.³¹ Como paliativo, en 2005 fue aprobada la Ley Marco de los

²⁹ IV. Derechos civiles, políticos, sociales y económicos; B. Comunidades y autoridades indígenas locales; numeral 2.

³⁰ Se suele utilizar esta expresión para hacer alusión a los acuerdos que versaron sobre situaciones de fondo (tales como, entre otros, el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral); distinguiéndolos de aquellos otros que se identificaron como *operativos*, por referirse más bien a procedimientos y lineamientos generales del propio proceso de negociación de la paz.

³¹ UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR, Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), *Veinte años sin guerra: persiste la necesidad de un Estado democrático*, Ciudad de Guatemala, Editorial Cara Parens, 2017, pp. 3-4.

Acuerdos de Paz, que les concedió el carácter de compromisos de Estado, a ser desarrollados mediante políticas públicas.³²

La circunstancia de no haberse cristalizado la mencionada iniciativa de reforma constitucional no impide afirmar que el deber estatal de materializar la valoración, el respeto y la conservación de los rasgos identitarios de los pueblos originarios, se deduce del principio constitucional de asegurar el equitativo reconocimiento de todas las expresiones étnico-culturales de la población; como corolario de lo preceptuado en los artículos 4º. (principio de igualdad), 58 y 66 de la Ley Fundamental vigente desde 1985. Empero, el fracaso de esa iniciativa, sumado a la admisión expresa, dentro del citado *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, de las notables adversidades enfrentadas por dichos pueblos respecto, entre otros, de la realización de los derechos que se desprenden de su identidad cultural; puso en entredicho tanto la eficacia como la apropiación social de lo establecido sobre el tema por la Asamblea Nacional Constituyente –que, para entonces, ya estaba apuntalado por lo dispuesto en el Convenio 169 de la Or-

³² Al margen de la reforma constitucional general que no prosperó, el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* tuvo, específicamente en cuanto a esa temática, algunas secuelas que es pertinente mencionar. En primer lugar, el impulso que dio, en conjunción con la opinión consultiva de 25 de mayo de 1995 emitida por la Corte de Constitucionalidad (expediente 199-95), a la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que entró en vigencia el 25 de junio de 1997 y confluyó con el artículo 66 constitucional, al fijar a los Estados partes el deber de respetar la identidad cultural de los pueblos indígenas, en el marco del aseguramiento de su integridad como tales y de la vigencia de sus derechos sociales, económicos y culturales [artículo 2, numerales 1 y 2, literal b]. A nivel nacional, se incluyó el delito de discriminación en el Código Penal y se crearon, aunque con ciertas limitaciones presupuestarias, instituciones como la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), la Academia de Lenguas Mayas (ALMG), el Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FODIGUA) y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), además de unidades específicas en varios ministerios y entidades autónomas.

ganización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Ante las circunstancias reseñadas es menester preguntarse: ¿Hay motivos para pensar que las tendencias descritas han variado sustancialmente? ¿Qué incidencia tiene ello, además de la aludida brecha entre Constitución y realidad social, en la calidad de la democracia guatemalteca? En el apartado que sigue se harán algunos apuntes que persiguen contribuir a dar respuesta a esas interrogantes.

V. EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO Y A LA TUTELA DE LA IDENTIDAD ÉTNICO-CULTURAL COMO PRECONDICIÓN DE LA DEMOCRACIA GUATEMALTECA

La democracia es un concepto tan añejo como inexorablemente inacabado. No es el propósito de estas líneas adentrarse en el generoso y variado elenco de disquisiciones que pensadores de todos los tiempos han generado con el afán de definirlo. Para los efectos que interesan al presente desarrollo, se inicia este segmento recurriendo al valioso aporte de Norberto BOBBIO sobre la materia, específicamente en cuanto concierne a su concepción procedimental del *juego democrático* y las que fijó como sus reglas universales:

- a) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe disfrutar del derecho de expresar la propia opinión y de elegir a quien la exprese por él.
- b) El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso.
- c) Todos los ciudadanos deben ser libres para votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados,

en concurrencia entre ellos.

- d) Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos a elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos.
- e) Tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos.
- f) Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría; particularmente, el derecho de convertirse, a su vez, en mayoría en igualdad de condiciones.³³

Al contrastar estas reglas con las circunstancias particulares de la sociedad guatemalteca, a modo de evaluar el grado de su cumplimiento, pueden extraerse algunas conjeturas que revisten relevancia con relación a la identidad étnico-cultural, como se explica a continuación.

En cuanto a las reglas a) y d) es menester trazar una línea entre la formalidad normativa y el ejercicio pleno de los derechos previstos en ella. La regulación constitucional satisface nominalmente los estándares ahí fijados, pues no establece restricciones por motivos étnicos o culturales para ejercer los derechos políticos ni para formar agrupaciones de la misma índole o que estas formulen sus planteamientos. No obstante, conviene señalar algunas divergencias en el plano de la realidad práctica.

En el mencionado *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* se afirmó categóricamente:

Se reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoles extre-

³³ BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 460.

*madamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos.*³⁴

A pesar de algunos avances en cuanto al tema desde entonces, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su último pronunciamiento sobre la situación guatemalteca (2010), externó su preocupación *ante el hecho de que el número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres, sigue en estado de déficit*, por lo que recomendó, a la luz del numeral 4, literal d, de su Recomendación general No. 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas,³⁵ redoblar esfuerzos *para asegurar la plena participación de los indígenas* en todas las instituciones de toma de decisión, especialmente en las instituciones representativas como el Congreso de la República y, en general, *que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública.*³⁶

En 2014 se discutió en el Congreso de la República la posibilidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos para establecer “cuotas de participación electoral” por razón de origen étnico; pero, al no encontrar suficiente respaldo la propuesta, fue descartada. Esto, a pesar del dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad,³⁷ que, para fundamentar su postura, seña-

³⁴ IV. Derechos civiles, políticos, sociales y económicos; D. Participación a todos los niveles; numeral 1.

³⁵ “4. El Comité exhorta en particular a los Estados Partes a que: [...] d) Garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado”.

³⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, Dictamen de Observaciones Finales. Guatemala. 76º período de sesiones, 15 de febrero a 12 de marzo de 2010.

³⁷ En los artículos 175 de la Constitución Política de la República y 164, literal a, de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, está preceptuado que las leyes calificadas como constitucionales –entre las cuales se encuentra la Ley Electoral y de Partidos Políticos– requieren, para su reforma,

ló que la regulación meramente formal de la igual participación política no ha sido efectiva para remover la *disparidad manifiesta* existente entre indígenas y no indígenas respecto del ejercicio de los derechos políticos; habida cuenta que la práctica social y política demuestra que los primeros no cuentan con las mismas posibilidades que los segundos, *de acceso a puestos de poder ni de participación en la toma de decisiones o, incluso, de consideración de sus capacidades para ocupar cargos de elección*; todo lo cual *incide negativamente en el propósito de afianzar un régimen democrático*.³⁸

Como consecuencia, en el último proceso electoral celebrado (2015), entre los 14 binomios presidenciales inscritos, únicamente figuraron 2 candidatos indígenas; y entre los 254 candidatos inscritos para diputados por listado nacional, solo 18 fueron indígenas –es decir, un porcentaje del 7%– y, de ellos, 2 fueron electos.³⁹ Esta exigua presencia a nivel del derecho de sufragio pasivo fue hecha notar por la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos, en informe rendido ante el Consejo Permanente de esa organización; en el cual señaló la necesidad de trabajar en políticas de inclusión que permitan fortalecer la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales, *para garantizar el ejercicio pleno del derecho al sufragio, el acceso a las instancias de representación popular y la participación en la vida pública de la nación*, tomando en cuenta el carácter *multicultural, multiétnico y multilingüe* del país.

Lo antes relacionado refleja que el campo de los derechos políticos es uno de los más afectados por la lógica continuada de exclusión que han venido enfrentando los pueblos originarios, a causa de la generalizada percepción de disvalor de su identidad

el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

³⁸ Dictamen de 11 de julio de 2014 emitido por la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (expediente 5352-2013).

³⁹ MIRADOR ELECTORAL (con el auspicio de las Embajadas de Suecia y Noruega, USAID y el Instituto Nacional Demócrata), *Informe de observación electoral 2015*, Ciudad de Guatemala, Serviprensa, 2016, pp. 22-26.

étnico-cultural.⁴⁰ Esto también se trasluce, incluso con mayor acento, en una situación que está fuera de la dinámica electoral convencional, pero que, desde un ángulo de pertinencia cultural, de igual forma muestra comportamientos relevantes con relación a la regla a): la resistencia que enfrentan las autoridades e instituciones representativas de dichos pueblos para ser consideradas portavoces legítimos dentro del sistema oficial, documentada en varios casos resueltos en la jurisdicción constitucional.⁴¹

El incumplimiento de la regla a), por los términos en los que se produce, redunda en el de la regla d), porque no cabe expec-

⁴⁰ Existe fundamento para inferir que se entrecruza el factor económico, pero no se profundiza específicamente en ello por no ser el cometido de este ensayo y porque, en todo caso, también es perceptible una asociación entre escasos recursos e identidad étnico-cultural, dentro de un esquema de *discriminación estructural*, como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Si bien la discriminación étnica, y la desigualdad económica y social son conceptos distintos, tales categorías se entrecruzan generando una profundización en la situación de discriminación de los pueblos indígenas [...] Esta permanencia de la correlación entre el mapa social de la pobreza y la marginación de los pueblos indígenas evidencia el profundo arraigo de una discriminación estructural.” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión*, Informe de país, 2015, pp. 44-45)

⁴¹ En sentencia de 4 de mayo de 2011 (expediente 1101-2010), la Corte de Constitucionalidad asentó: “...el origen de las municipalidades o alcaldías indígenas se remonta a la época colonial y su estela se extiende hasta tiempos contemporáneos, funcionando con organización y conformación definidas [...] son percibidas como legítimas e importantes autoridades locales [...] no se trata de una mera forma de cohesión social y natural, sino de una institución genuina que pervive como parte de la tradición histórica de los pueblos indígenas, distinta de la corporación municipal prevista en la ley ordinaria [...] no pueden acogerse las alegaciones de contenido preponderantemente formal que la apelante aduce para desacreditar la posición de la postulante como sujeto de derecho –y como solicitante de amparo–, pues hacerlo implicaría negarles a aquéllas su valor como entes representativos de una identidad cultural propia...”. Criterio reiterado, entre otros, en los fallos de 25 de marzo de 2015 (expedientes acumulados 156-2013 y 159-2013), 14 de septiembre de 2015 (expedientes acumulados 4957-2012 y 4958-2012), 21 de octubre de 2015 (expediente 3067-2015) y 21 de enero de 2016 (expediente 3068-2015).

tativa razonable de que el cuerpo social disponga de una oferta de propuestas políticas genuinamente diversa y representativa del amplio espectro de preferencias ideológicas de la población, si es sabido que grupos no dominantes de esta, pero que aglutinan el 40% de ella, tienen seriamente limitado el ejercicio de sus derechos políticos.

Consideración aparte amerita lo relativo a la regla c). De acuerdo a estadísticas de 2013, 1 de cada 4 guatemaltecos mayores de 14 años no sabía leer y escribir y, específicamente entre las personas identificadas como indígenas, solamente el 64.1% eran alfabetos; lo cual equivale a una tasa de analfabetismo 2.2 veces mayor respecto de la población no indígena.⁴²

Aún más significativo para el objeto de interés de este análisis resulta establecer si el sistema educativo presta ese servicio esencial con consideración y respeto de la pluralidad cultural y lingüística que caracteriza a la población guatemalteca, y si con su diseño curricular, metodología y recurso humano, contribuye a la adecuada interacción y convivencia de culturas. Como señala Manuel de Jesús Salazar Tetzagüic, esto resulta crucial para la erradicación de arraigados esquemas de exclusión, aun cuando la normatividad ya haya recogido esa causa:

*La traducción de las normas jurídicas en prácticas cotidianas ciudadanas, en una ética común que rija la interacción entre individuos y grupos con miras en la construcción de sociedades más justas, libres y solidarias, no se produce de forma automática ni puede dejarse al azar. Requiere de la mediación pedagógica sistemática, intencionada y organizada que solo es posible en el contexto de la educación formal.*⁴³

⁴² INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *República de Guatemala: Compendio estadístico de educación 2013*, Ciudad de Guatemala, 2015, pp. 100.

⁴³ Manuel de Jesús SALAZAR TETZAGÜIC, *Multiculturalidad e interculturalidad en el ámbito educativo: experiencia de países latinoamericanos, módulo 1, enfoque teórico*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, pp. 7.

En informe elaborado sobre su última visita a Guatemala (2008), el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación señaló que, si bien la Educación Bilingüe Intercultural forma parte de las políticas educativas, en la práctica su implementación se había reducido, básicamente, *a la enseñanza de lenguas indígenas únicamente para estudiantes de los tres primeros años de la educación primaria, en un número muy limitado de escuelas públicas y solamente para indígenas*. Al respecto puntualizó que ese modelo de aprendizaje debería contemplar la cuestión lingüística *como un componente estructural, pero no como un fin en sí mismo*; buscar la potenciación de las culturas, las cosmovisiones, las artes y las tradiciones ancestrales de los pueblos originarios, *de modo que las particularidades de estos pueblos no sean concebidos como “parches” o agregados al currículum nacional base*; y, además, debería proyectarse, no solo hacia personas indígenas, sino también no indígenas, a fin de *construir una cultura de respeto a la diversidad y de compromiso social*. Hizo notar que, aun circunscribiéndose al bilingüismo, las estadísticas no eran alentadoras: en 2006, únicamente el 13% de los niños de entre 7 y 12 años inscritos en el sistema educativo recibió clases en español y en un idioma maya, a pesar de que los indígenas constituyen cerca de la mitad de la población guatemalteca.⁴⁴

En informe presentado en 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos remarcó que entre sus mayores preocupaciones está *el acceso a la educación en condiciones de igualdad y con pertinencia cultural*; confirmando que existen *limitaciones importantes en materia de acceso, calidad y adecuación cultural en la educación de los pueblos indígenas*, debido a que un número reducido de establecimientos educativos funcionan bajo el modelo de educación bilingüe intercultural, *incluso en los departamentos con más de 90% de población indígena*. Además, ese tipo de educación *no cubriría todos los grados educativos y no abarcaría a las distintas comunidades sociolingüísticas*. Manifestó que, según diversos tes-

⁴⁴ Informe del Relator especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz, *Adición Misión a Guatemala* (20 a 28 de julio de 2008), 2009, pp. 17-18.

timonios recibidos de comunidades y organizaciones indígenas, *estudiar en el propio idioma y con contenidos culturalmente adecuados y de calidad, continúa teniendo un alcance muy limitado*.⁴⁵

La situación relatada por los citados organismos internacionales también se vio reflejada en los hechos a discusión dentro del proceso constitucional de amparo promovido por el Alcalde Indígena de un municipio del altiplano del país contra el Ministerio de Educación, reprochándole a este incumplimiento de su deber de garantizar el derecho a la educación bilingüe intercultural y multicultural de los niños indígenas maya k'iche's que cursaban el nivel primario en trece escuelas de aquella localidad.⁴⁶

En síntesis, difícilmente puede hablarse de ciudadanos libres para decidir o elegir representantes según su criterio libremente formado, como lo demanda la regla c), si: *i)* un número notable de ellos no está alfabetizado; *ii)* una proporción muy reducida recibe la instrucción primaria en su idioma materno, dentro de los establecimientos educativos oficiales; y *iii)* el sistema educativo público no genera procesos de enseñanza que sean enteramente coherentes con la realidad multicultural de la sociedad y con el respeto a la diversidad que eso conlleva.

Las condiciones educativas influyen sobre el modo en el cual las personas aprenden a percibir el mundo y sobre su capacidad para formar libremente su propio juicio sobre él. No solo las circunstancias indicadas en los numerales *i)* y *ii)* ya revelan notables limitaciones en ese contexto; sino que resulta crítico que, en una sociedad conformada por al menos cuatro grandes grupos étnico-culturales, con demostrados y dramáticos antecedentes de valoración desigual de sus diferencias, la información disponible dibuje un modelo educativo oficial todavía, en buena medida, es-

⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 45, 48-49.

⁴⁶ En sentencia de 5 de julio de 2016, la Corte de Constitucionalidad declaró con lugar el amparo, por vulneración de los derechos de los niños a recibir enseñanza en su lengua materna y con pertinencia cultural, así como a ser formados en la interculturalidad (expedientes acumulados 4783-2013, 4812-2013 y 4813-2013).

tandarizado y monolítico, que es por definición *refractario a la diversidad*.⁴⁷

Esto redundante en que un alto porcentaje de guatemaltecos sean formados en una concepción, como mínimo, incompleta o distorsionada de la realidad nacional, cuando no significativamente ajena a su identidad. De esa cuenta, es inevitable que la formación de su criterio esté condicionada por ese factor estructural; haciéndola, en definitiva, menos libre.

Esa circunstancia, además de menoscabar seriamente el cumplimiento de la regla c), sino tiende a relativizar la satisfacción de la regla b) –e, indirectamente, de la regla e), que está íntimamente ligada a ella–, pues aunque formalmente el marco regulatorio establezca con escrúpulo que cada voto o cada opinión ciudadana comporta el mismo valor formal; ocurre que al estar lastrado, en la manera y por los motivos descritos en el párrafo precedente, el proceso de formación del juicio de cada persona y, por ende, de su voluntad, esta no consigue desplegar plenamente su valor.

Las reflexiones anteriores permiten establecer que en el caso de la democracia guatemalteca existen razones ligadas al modo en el cual son tratadas las diferencias en identidad étnico-cultural de sus ciudadanos, que repercuten negativamente al examinar aquella a la luz del elenco de *reglas democráticas* trazadas por Norberto BOBBIO. Más aun, el hecho de que esas repercusiones, según se ha argumentado acá, se irradian de modo tan sensible, prácticamente transversal, conducen a evocar la tesis sostenida por Michelangelo BOVERO acerca de las denominadas *precondiciones de la democracia*; las cuales, conservando el talante procedimental de esta última, determinan que no se torne en *democracia aparente*.⁴⁸ Es decir, el déficit estatal evidenciado en cuanto al reconocimiento y la tutela de la identidad étnico-cultural de todos los ciudadanos, compromete con tal intensidad el cumplimiento de aquellas reglas

⁴⁷ Informe del Relator especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz, *Adición Misión a Guatemala* (20 a 28 de julio de 2008), 2009, pp. 17.

⁴⁸ BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 48-51.

–y con ello, del contenido real de la democracia proclamada normativamente–, que la efectiva observancia de ese derecho debe ser considerada precondition que cuya satisfacción es necesaria para articular un sistema auténticamente democrático de toma de las decisiones de interés nacional.

VI. CONCLUSIONES

Dentro de los modelos de configuración jurídica de las diferencias planteados por Luigi Ferrajoli, el modelo que responde adecuadamente a las particularidades y necesidades del carácter multicultural propio de sociedades como la guatemalteca es el de *igual valoración de las diferencias*. La adopción de esta perspectiva supone erradicar el disvalor que subyace en la ingeniería normativo-institucional y en el imaginario social del Estado respecto de los pueblos indígenas; consecuentemente, el principio de igual valoración de toda identidad étnico-cultural debe impregnar tanto el instrumento jurídico político de configuración estatal y de entronización de los derechos humanos (Constitución) como los mecanismos y reglas destinados a la toma de decisiones colectivas (democracia).

En la historia constitucional guatemalteca prevalece una inclinación hacia el *asimilacionismo*, cuando no la marginación encubierta del indígena. Sin embargo, siguiendo la estela de algunos atisbos de cambio de paradigma avizorados en la Constitución de 1945, en la de 1985 se instauró –uno de los primeros países latinoamericanos en hacerlo– un estatuto especial para normar la situación de los pueblos indígenas y positivizó, tanto el reconocimiento, como el deber de tutela y promoción a su identidad cultural; con lo cual han confluído posteriormente instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En el marco de los acuerdos de paz, firmados una década después, el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* recogió una radiografía histórica de las facetas distintivas de la identidad indígena y la admisión expresa del desafío pendiente de su protección efectiva. El déficit institucional que revela esto último, concatenado a la escasa participación popular y resultado adverso en el proceso de reforma destinada a integrar a la Constitución las pautas consensuadas en ese y otros acuerdos sustantivos, pusieron de relieve la brecha entre normatividad y los hechos sociales en cuanto a este punto.

El contraste de ciertos indicadores recientes de la realidad guatemalteca, con las *reglas democráticas* delineadas por Norberto BOBBIO, confirma la continuidad de las tendencias antes descritas y evidencia que varias de estas reglas resultan desatendidas en grado considerable debido, directa o indirectamente, a razones ligadas al tratamiento que el Estado de Guatemala da a la diversidad étnico-cultural de su población. La incidencia en este sentido es tan sensible y generalizada, que amenaza con vaciar de contenido el carácter democrático proclamado constitucionalmente como forma de gobierno.

Por tanto, los efectivos reconocimiento y tutela de la identidad étnico-cultural de todos los ciudadanos, en especial de los grupos minoritarios o no dominantes, constituye: por un lado, obligación que dimana de la fuerza normativa de las normas constitucionales e internacionales atinentes. Y por el otro, precondition respecto de la genuina materialización del ideal de democracia en la sociedad guatemalteca.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ARIZA, Libardo, *Derecho, saber e identidad indígena*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2009.

- BASTOS, Santiago (comp.), *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, FLACSO / OXFAM, 2008.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2005.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de derechos humanos en Guatemala*, CIDH, 2015. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2016.pdf>>.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA-CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, *Diario de sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente*, t. II, Ciudad de Guatemala, Serviprensa, 2014.
- DEL REAL ALCALÁ, J. Alberto, “Alternativas de gestión del conflicto cultural en el Estado constitucional”, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi, “Igualdad y diferencia”, *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *El estatuto indígena en la Constitución guatemalteca de 1945*, Ciudad de Guatemala, Serviprensa, 2010.
- GARGARELLA, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Madrid, Katz Editores, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *República de Guatemala: Compendio estadístico de educación 2013*, Ciudad de Guatemala, 2015.
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.
- KYMLICKA, Will, “Multiculturalismo”, *Diálogo político: Multiculturalismo e indigenismo*, Publicación trimestral de la Konrad Adenauer-Stiftung, Año XXIV, núm. 2, Buenos Aires, 2007.

- MIRADOR ELECTORAL (con el auspicio de las Embajadas de Suecia y Noruega, USAID y el Instituto Nacional Demócrata), *Informe de observación electoral 2015*, Guatemala, Editorial Serviprensa, 2016. Disponible en: <<https://www.ndi.org/sites/default/files/5.%20Informe%20Final%20Mirador%20Electoral.pdf>>.
- MORALES BUSTAMANTE, Alejandro, “Comentarios a los artículos 66 y 67”, *Comentarios a la Constitución Política de la República de Guatemala, tomo II*, Ciudad de Guatemala, Serviprensa, 2018.
- RAYMUNDO VELÁSQUEZ, Jorge Manuel, *Educación Bilingüe Intercultural o Educación Intercultural Bilingüe: una opción para la educación liberadora*, Ciudad de Guatemala, Cara Parens, 2015.
- SALAZAR TETZAGÜIC, Manuel de Jesús, *Multiculturalidad e interculturalidad en el ámbito educativo: experiencia de países latinoamericanos, módulo 1, enfoque teórico*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional*, México, FCE, 2006.
- TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, FCE, 2009.
- TORBISCO CASALS, Neus, “Derechos indígenas: reconocimiento y desafíos para la democracia constitucional y para los derechos humanos”, en Liborio Hierro (coord.), *Autonomía individual frente a autonomía colectiva. Derechos en conflicto*, Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polanco, Madrid, Marcial Pons, 2014.
- UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR, Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), *Veinte años sin guerra: persiste la necesidad de un Estado democrático*, Ciudad de Guatemala, Cara Parens, 2017.

