



Fotos: Lucrecia Alegría, Francisco Quintanilla, MINUGUA / CIRMA.

*Una sociedad diversa en términos étnico-culturales requiere también un Estado que refleje e incorpore en lo profundo esa pluralidad.*

# Construyendo el futuro: identidades y ciudadanía étnica en un Estado plural

Capítulo

14

Como se ha reiterado a lo largo del presente Informe, el hecho que en la sociedad guatemalteca exista diversidad étnico-cultural no puede justificar más la desigualdad ni los bajos índices de desarrollo humano de una importante proporción de la población. La desigualdad se agudiza cuando esa diversidad étnico-cultural se conjuga con otras dimensiones tales como la estratificación socio-económica de la sociedad, la territorial, la demográfica y la de género. Produce, como resultado, situaciones de marcada desventaja para algunos grupos en el acceso a los recursos, las oportunidades y el desarrollo de capacidades.

Así, para impulsar el desarrollo humano en Guatemala, no es suficiente el discurso del respeto a la diversidad como el único contenido de lo étnico, pues a lo cultural lo acompaña una dimensión de clase y una de dominación política. Persiste una extrema desigualdad, existen las exclusiones, se practica la discriminación, por lo que el desarrollo de una identidad política para todos no puede darse al margen de la importancia que tiene sostener el principio de la igualdad real y efectiva de todos los guatemaltecos y guatemaltesas; es decir, la vigencia positiva de todos los derechos y deberes que le son inherentes a todo ser humano y que le garantizan tanto la Constitución Política de la República como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es de ese principio de donde surge el del reconocimiento y el del respeto a la diferencia y la urgencia de liberarse, como sociedad, de toda conducta y norma discriminadora y racista, que atente contra el pleno ejercicio ciudadano.

Una de las claves para elevar el nivel de desarrollo humano y equipararlo entre los grupos es la aplicación de políticas que contribuyan a superar las desigualdades y brechas existentes en materia económica, política, jurídica, cultural y social. Este proceso debería traducirse en una ampliación creciente de la ciudadanía que, en Guatemala, implica además el reconocimiento, respeto y atención a la pluralidad de sus expresiones étnico-culturales. El logro de ese objetivo consolida, fortalece y proporciona un sentido real a la vida en democracia, favoreciendo con ello la gobernabilidad del país y el sentido de unidad nacional. Una unidad cualitativamente distinta, empero, puesto que no procura la homogeneidad sino que se hace una en la medida que reconoce, acepta como inherente, la

pluralidad de identidades que cada guatemalteco y guatemalteca aporta a una nación que es —y se siente— de todos.

Desde esta perspectiva, surge la necesidad de un replanteamiento de la estructura y del actuar del Estado. Una sociedad diversa en términos étnico-culturales requiere también un Estado que refleje e incorpore en lo profundo esa pluralidad. Cuando todas las personas tienen las condiciones y oportunidades para desarrollar plenamente sus capacidades y vivir conforme al marco cultural y de valores con el que se identifican, se desata un conjunto de potencialidades humanas que alimentan el círculo virtuoso del desarrollo humano y que contribuyen a que el país tenga una inserción más exitosa en el mundo global y crecientemente diverso de hoy.



Por consiguiente, el presente capítulo no es el resumen comprensivo de los anteriores. Apoyado en ellos, porque contienen diagnósticos y análisis sobre Guatemala como nación multiétnica, se proponen ahora consideraciones para el debate por la construcción de un Estado plural, democrático, que, teniendo como base una ciudadanía extensa y activa, pueda aplicar políticas en beneficio de todos los guatemaltecos y guatemaltecas.

Así también, se sugiere que, en el marco de una política nacional sobre equidad étnica, se dé prioridad a algunas áreas estratégicas de intervención, con vistas a catalizar y acelerar el cambio nacional hacia una sociedad guatemalteca más plural, incluyente y con mayor nivel de desarrollo humano para toda la población.

## 1. Igualdad y reconocimiento en un mundo diverso

### 1.1. La cuestión de la igualdad

El punto de partida para la transformación de la sociedad guatemalteca, desde una perspectiva de análisis étnico, no debería ser la insistencia en las diferencias, sino en el derecho inicial a la igualdad. Siendo que el desarrollo humano enfatiza la igualdad de oportunidades y la libertad de decidirse por lo que uno más valora, se propone que el punto de partida para lograrlo sea el pasar del reconocimiento de la igualdad, como derecho proclamado, a su vigencia positiva, pero considerando además, que el logro efectivo de la igualdad requiere de la equiparación de las condiciones y las capacidades existentes entre aquellos que son diferentes. Por tanto, demanda, a la vez, el reconocimiento, valoración y respeto de dichas diferencias.

Esta observación es fundamental pues el reconocimiento igualitario es el modo propio de una sociedad democrática donde se acredita, formalmente, la igualdad del ciudadano, titular de los mismos derechos y obligaciones. Ha llegado a ser universalmente aceptado y aplica a todos los seres humanos, independientemente de consideraciones socioeconómicas, culturales o de género. Este principio de dignidad para todos fue una victoria moral mundial, incorporado ahora como una norma constitucional/legal en todos los países del mundo.<sup>1</sup>

La demanda universal por la igualdad empuja a la vez a un reconocimiento de la diversidad. *La política de la diferencia surge orgánicamente de la política de la igualdad universal*. El desafío de un cambio profundo en el país pasa por hacer de las supuestas igualdades la base de un tratamiento legal diferencial: acomodar la diversidad cultural en el interior de una sociedad formalmente diseñada para ciudadanos iguales, no diferentes frente a la ley, pero sí profundamente desiguales en sus experiencias de vida.

Por tanto, una política de reconocimiento igualitario por parte del Estado es sólo el enunciado de una necesidad, que se examina en la parte final de este capítulo. Para que sea posible, deberán crearse condiciones socioeconómicas, políticas y distributivas que debiliten las desigualdades.

Por otra parte, con el reconocimiento de las diferencias pueden hacerse políticas contradictorias. Una, es que la diferencia puede ser aceptada, incluso, promovida para reforzar las relaciones de poder de unos sobre otros.<sup>2</sup> Otra, es que la diferencia puede conducir a practicar relaciones de solidaridad y de equidad. ¿Cómo explicar la emergencia de una u otra alternativa? La primera, responde a una fuerza histórica, una larga tradición en las relaciones étnicas de las que Guatemala es un

<sup>1</sup> Véase la Declaración Mundial de los Derechos Humanos, ONU, diversas publicaciones y fechas.

<sup>2</sup> Es el exacerbar las diferencias lo que conduce a los Kosovo, a los grandes genocidios del siglo XX. Es sabido también que las “guerras étnicas” se explican más por las diferencias socioeconómicas que por las culturales, tal es el mensaje del Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004.

ejemplo, pues apoyado en las diferencias, excluye. La segunda, se explica porque el sentido de tales relaciones puede cambiar y se justifica argumentando que la discriminación histórica creó una pauta por la cual los menos favorecidos luchan siempre en posición de desventaja.

Pero la razón, el respeto a las diferencias y su reconocimiento no deben tener solo una base trascendental, la moral universal, sino también un fundamento material: progresa más una sociedad si hay menos desigualdades y más inclusiones. Es más estable la vida en democracia cuando ese tipo de dominación racista no existe.

### Recuadro No. 14.1

#### El retraso de la conciencia histórica

Aún es largo el camino para que el Estado practique políticas de reconocimiento igualitario y, en consecuencia, para la existencia de una nación multiétnica pero inclusiva. Se viene de una historia que negó siempre tales principios y que se fundó y funcionó considerando a los indígenas como inferiores. La fuerza de esas prácticas, y de la ideología que las sostiene, llega hasta nuestros días. Es el resultado del vigor del Estado liberal y del estilo oligárquico de dominar. Hay que explicar las tradiciones racistas y autoritarias de la cultura política del país. Lo primero es el retraso de la conciencia histórica de los guatemaltecos sobre la cuestión indígena, en relación con otros países con población aborígen. No ocurrió así en Guatemala sino hasta recientemente en que la ignorancia o el retardo frente a la dimensión objetiva de la realidad, el carácter multiétnico del país, fue superado, reconociéndolo. Hacerlo hasta fines del siglo XX es *un retraso de la conciencia histórica con respecto al momento histórico*, lo que se entiende como una responsabilidad de las elites y de los intelectuales. Es el temor para asumir la historia propia, con todas sus consecuencias, no “pensar” el tema indígena, no ha sido un resultado casual, es una ignorancia culpable, es el miedo a cambiar. Y ello es el efecto prolongado de la ideología oligárquica, racista y excluyente.

14

Construyendo el futuro: identidades y ciudadanía étnica en un Estado plural

## 1.2 La cuestión del reconocimiento

El reconocimiento ocurre siempre en el marco de las relaciones interpersonales o intergrupales y puede ser positivo, negativo o neutro, de ignorancia, a partir de las diferencias percibidas en el otro. Cualquiera que sea la calidad de la valoración que se produzca, el reconocimiento se procesa como producción de identidad del sujeto. La identidad se entiende como *la interpretación que hace una persona de quién es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano*, asociado a un sentido de pertenencia. Este sentido de estar asociado a algo es constitutivo de la noción de ciudadanía. La

*identidad es proceso de formación de ciudadanía, como se verá más adelante.*

Si hay una relación social asimétrica, de superioridad/ inferioridad, el reconocimiento que experimenta el que está en condición de subordinación tenderá a producir una identidad desvalorizada. La identidad se moldea en parte por el reconocimiento o por su ausencia, o por un falso reconocimiento de otros.<sup>3</sup> El sujeto o el grupo puede sufrir un grave daño, una auténtica deformación, si la sociedad (que lo rodea o a la que pertenece) le demuestra un cuadro degradante o despreciable. También el falso reconocimiento o su falta puede causar un deterioro personal o colectivo y convertirse en una forma de opresión.

<sup>3</sup> Taylor (2001: 58 y 62).



La estrecha conexión entre (políticas o conductas de) el reconocimiento y la identidad sólo queda de relieve si no se olvida un rasgo decisivo en la vida social, que es el carácter dialógico que ella tiene. En resumen, la identidad va a depender de las relaciones con los demás, porque es de ahí, que parte

el reconocimiento. O como lo dice Taylor más claramente “...el que yo descubra mi propia identidad no significa que yo la haya elaborado en el aislamiento, sino que la he ‘negociado’ por medio del diálogo, en parte interno, en parte abierto, con los demás [...]”<sup>4</sup>

## 2. Guatemala y la nación política

En la historia de la formación del Estado nacional existen variadas experiencias históricas que es posible agrupar en dos modelos típico-ideales. Una, es la llamada la nación cultural y otra la nación política. Se aproxima a la primera la experiencia alemana (y la de muchos otros países) y a la segunda, la historia francesa (y por supuesto, una variedad donde aparece América Latina). En una presentación sumaria de ambos tipos se menciona primero la nación cuya génesis es la comunidad cultural previa, la preexistencia de poderosas estructuras étnico-lingüísticas, más o menos homogéneas y un pasado común y otras manifestaciones culturales y espirituales. Estos rasgos “nacionales” para integrarse necesitan una voluntad política, un Estado que le dé unidad a lo que ya existe, disperso.

Por ello se dice que, en este modelo, la nación preexistente “creó” al Estado. Este es el tipo ideal de la nación cultural que subraya esos componentes en versión romántica, historicista al remitir a los orígenes remotos de la nación, una acumulación de epopeyas, mitos, literatura, folklore y, de manera enfática, todo lo que se tiene de singular. Esta es la *versión alemana de la nación cultural* en que la movilización étnica es tan importante como la acción de una *Intelligenz* nacionalista cuya imaginación puede inventar mitos unificadores que cobran vida.<sup>5</sup> El Estado surge sobre esta poderosa base.

Han ocurrido también otras experiencias en que la institucionalidad estatal pareciera adelantarse y luego, contribuye a crear, definir y cohesionar rasgos nacionales débiles, inconexos o que debe inventar. Es la llamada *nación política*, liberal, que surge como un recurso ideológico para apoyar la vida de un poder estatal preexistente. No existe una homogeneidad etnolingüística y por ello, este Estado nacional se cohesionan con recursos políticos y de fuerza, ideológicos, económicos (el mercado interior) y también culturales. La génesis política de la nación supone una pretensión de cultura universal. Por cierto, los componentes étnico-culturales pueden ser disminuidos o relegados, pues la visión liberal utiliza la apelación universal al ciudadano, al individuo con igualdad y derechos intrínsecos a su persona. Es esta la llamada *versión francesa de la nación política*.<sup>6</sup>

El modelo de la nación política supone, en consecuencia, la iniciativa de un grupo nacional dominante (económico y/o políticamente) sobre el resto de la población, homogénea o no, que también forma parte de la nación pero en condición subordinada. El destino común se impone desde el Estado, de la cultura dominante, no surge desde la nación. De hecho, ninguna nación estatal pudo evitar que en su constitución hubiera grupos no solamente dominados sino que solo compartieran de manera incompleta los rasgos básicos de los

<sup>4</sup> Taylor, *op. cit.*, p. 55.

<sup>5</sup> Es obligado mencionar aquí las obras de Herder y Fichte que pusieron las bases de un nacionalismo cultural pangermánico, del alma nacional expresada en la literatura, la música y el arte alemán. “El protagonismo de la nación es la etnia, los derechos de la nación no se derivan fundamentalmente de los ciudadanos que la integran, sino que se deducen del organismo “vivo y eterno” que es la nación de base cultural.” de Blas (1994:32).

<sup>6</sup> Una versión de estas ideas aparece en de Blas, *Op. cit.*, p. 44.

dominadores y, seguramente, en el seno de una pertinaz resistencia. Se dice que es esta la versión política de la nación porque requiere de medios políticos para estructurarse (fuerza, coerción, leyes, formas ideológicas) y porque supone la existencia de un poder estatal unificador. Los aspectos culturales o tradicionales están presentes, son decisivos, pero en menor medida que en el modelo anterior.<sup>7</sup>

*Es desde el Estado que se forma la nación política.* Así ocurrió en Guatemala. En su origen, republicano y liberal, la nación guatemalteca no es incompleta, ni deforme como suele decirse en un importante debate sobre este tópico, inconcluso hasta ahora. Algunas opiniones en esta polémica están influidas por una visión ideal, un “deber ser” ahistórico. Los indígenas son incluidos a través del mercado de trabajo y su marginalidad política es su forma de inclusión, como ocurrió en otras partes. El Estado que formó la nación en Guatemala fue liberal en lo económico, formal en lo jurídico /constitucional y en lo político. El capítulo 2 expuso ampliamente como el nuevo poder fue la expresión institucional de los intereses de grupos terratenientes, cosechadores de café, torrefactores y comerciantes / exportadores que constituyeron la llamada oligarquía.

Al hablar de oligarquía se hace una referencia a una élite de poder, cerrada, autoreclutada, endógama, dominante por las bases agrarias de sus privilegios, ejecutora de un estilo excluyente.<sup>8</sup> Funda un Estado pretendidamente homogéneo, monista, de habla española, religión católica, regido por el código napoleónico y juridicidad de origen romano, centralizado, autoritario, con valores políticos y sociales de la cultura occidental.

Son estos principios, valores e intereses los que definen la nación, en cuyo interior los mayoritarios

pueblos indígenas fueron incorporados marginalmente con violencia, como fuerza de trabajo servil. La población indígena fue expropiada del ejercicio del poder local<sup>9</sup> y de la tierra y convertida en una masa de campesinos sin tierra, o de parcelarios pobres, mozos colonos, aparceros, personalizados en la figura del peón obligado a trabajar de manera permanente o estacional en la hacienda cafetalera, espacio económico y social de lo oligárquico.

Lo oligárquico fue un estilo de dominación tradicional, patrimonial, violento y excluyente, que llegó a tener como conducta política una fuerza extraordinaria en las relaciones con los sectores dominados, basado en el racismo y la intolerancia, el prejuicio y la discriminación. Lo oligárquico nunca fue democrático; su modalidad política fue la dictadura y su contenido, lo autoritario.

En general, el liberalismo teórico asume la creencia en la razón como guía de la acción humana, la centralidad del individuo en el proceso de la historia, la defensa de los derechos civiles (naturales). No combate las desigualdades sociales propias de la sociedad capitalista, se apoya en ellas. Fue este un liberalismo cruzado por graves contradicciones en el ámbito de la política. Inició la tradición de gobiernos autoritarios en Guatemala pese al espíritu de la Constitución de 1879. El liberalismo original funcionaba con base en el *reconocimiento de los derechos civiles del ciudadano*: libertad personal, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad, a establecer contratos válidos y a la justicia. Pero, en Guatemala, la tradición liberal fue la de un poder despótico, con pocas instancias de control institucional. La negación del Estado Liberal fue necesaria para iniciar la democracia, en 1945. El Estado liberal empieza su fin con la caída de Ubico, pero la cultura oligárquica todavía permea la vida nacional.

<sup>7</sup> El éxito histórico del Estado nacional se explica en gran parte por las ventajas que conlleva el moderno aparato estatal como tal; puede cumplir así los imperativos funcionales de la modernización social, cultural y sobre todo, económica, Habermas (2002).

<sup>8</sup> Véase Graciarena (1967:17, 40-48). Además, Germani, en su clásico texto *Política y sociedad en una época de transición* (1962), se refiere a las oligarquías como autocracias unificadoras, que ponen fin a las guerras intestinas y proyectan la unidad nacional.

<sup>9</sup> Se hace referencia al poder local, la alcaldía indígena que existió en la época de la “república de indios” durante el período conservador.

### 3. El largo camino del reconocimiento étnico

El convencimiento sobre la diversidad étnica de la nación y el reconocimiento de la identidad específica de los grupos indígenas ha sido largo y difícil. También la persistencia de los viejos hábitos del poder liberal y de la ideología oligárquica, que aparecen con toda su fuerza en tres momentos de la historia nacional y que permitirán introducirnos en los aspectos sustantivos, difíciles, de la ciudadanía indígena. Ellos son, el debate en la Asamblea Constituyente de 1944, la contrainsurgencia de 1980/83 y la participación en la preparación de los Acuerdos de Paz. Los tres son momentos críticos en la definición de la vida política como participación y ampliación de la ciudadanía y de los derechos políticos de los indígenas. Separados esos hechos por más de medio siglo, la longitud temporal no reduce prejuicios y ni diversas expresiones de racismo.

El primer momento crítico lo marca la revolución de 1944, que se asume como el fin del Estado Liberal y de la cultura oligárquica. El debate parlamentario que acompañó la redacción de la Constitución de 1945, tuvo momentos de etnocentrismo, cuando se planteó el tema de los derechos políticos para los indígenas.<sup>10</sup> Se argumentó por muchos la improcedencia del voto al analfabeto por su condición de tal, el temor de crear indios ciudadanos cuya conducta era impredecible. Los revolucionarios de 1944 otorgaron el voto a todos los hombres pero a los analfabetos de forma optativa; a las mujeres alfabetas de manera optativa

y pública. En ese clima etnocentrista, hay dos detalles más: el derecho de los analfabetos indígenas se limitó al ejercicio de las elecciones municipales; y una propuesta presentada por el abogado David Vela para incluir un capítulo especial sobre los pueblos indígenas fue rechazada por innecesaria. Vale la pena consignar que en esos primeros años ni la prensa, la academia, los partidos y organizaciones sociales, en plena ebullición política, la opinión pública en general, se interesaron ni por el debate ni por sus resultados. El tema étnico no estaba, como tal, en la agenda pública en esos momentos.<sup>11</sup>

El otro momento crítico aparece en 1980/83, cuando numerosos mayas se van incorporando a la guerrilla. Un ejemplo fue el Comité de Unidad Campesina –CUC–, organización campesina de la guerrilla (EGP), a la que ingresaron comunidades indígenas enteras (1978/1980).<sup>12</sup> La movilización indígena no alcanzó a constituir un peligro militar, pero el miedo crea al enemigo del tamaño que uno necesita, de los estímulos que uno imagina.

La reacción del Estado fue inmediata y brutal, como defensa del orden amenazado en sus bases rurales. La violencia alteró la vida normal de por lo menos un 25% de comunidades indígenas<sup>13</sup> y lo hizo con el exterminio de decenas de miles de personas, el destrozamiento de sus bases económicas y sociales, la desorganización de la vida comunal, generando cerca de medio millón de refugiados y desplazados internos, ruptura de la continuidad generacional y

<sup>10</sup> Véase Taracena (2003:165) y García (2005).

<sup>11</sup> Sin duda la Revolución de Octubre tuvo varios efectos positivos en el mundo indígena, por ejemplo, los primeros alcaldes indígenas, un posterior interés demostrado con la creación del Instituto Nacional de Antropología y hacia 1953, la reforma agraria que movilizó a los indígenas en su condición campesina, etc.

<sup>12</sup> El informe de la CEH (1999:318) menciona un registro de 250,000 indígenas movilizados especialmente en los departamentos de Quiché, Huehuetenango, Petén, San Marcos, las Verapaces, Totonicapán, Quezaltenango y, sobre todo, Chimaltenango.

<sup>13</sup> Flores (1997:33) calcula que hay aproximadamente 2,400 aldeas.

cultural.<sup>14</sup> Con la creación de las Patrullas de Autodefensa Civil –PAC– (1981) las estructuras de autoridad local fueron substituidas por un poder paramilitar que reordenó las jerarquías tradicionales y debilitó la solidaridad comunal. La síntesis de la ofensiva militar se plasma además, en los 80,000 muertos, las 25,000 viudas y tres veces el número de huérfanos. No obstante, esta tragedia no implicó una población anulada en su capacidad de respuesta. Sin duda, aún hay miedo como dato personal, pero pronto se formaron organizaciones que promovieron la denuncia de los crímenes. Después de 1986 surgieron numerosas organizaciones y líderes mayas que participaron en el debate en la sociedad civil sobre el tema de los derechos indígenas y la participación maya en la preparación del Acuerdo correspondiente.

Otra notable oportunidad ocurrió cuando las negociaciones de paz conocieron el proyecto de lo que se llamó *Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* –AIDPI– (marzo, 1995). Siendo la negociación bilateral, los sectores mayas no estuvieron presentes en la discusión de un proyecto que les afectaba de múltiples formas. Pero intelectuales y políticos indígenas se movieron desde afuera, en los espacios de la sociedad civil, donde se puso a prueba su nivel de conciencia y organicidad. Ellos formaron parte de la llamada Asamblea de la Sociedad Civil –ASC– que recibió el encargo de discutir entre otros el AIDPI, así como analizarlos y avalarlos “para darles el carácter de compromisos nacionales”.<sup>15</sup>

Esta decisión permitió que la sociedad debatiera los acuerdos, opinara y se “apropiara” de ellos como una interiorización del proceso. En un clima de activa movilización, el grupo maya estuvo presente con la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya “Sajbichil”, conocida como COPMAGUA. De los temas discutidos, el relativo al AIDPI fue el más problemático. En rigor, fue esta la primera vez en la vida política de Guatemala que la cuestión étnico-cultural fue discutida en un contexto multisectorial y de manera pública. El debate en la Asamblea de la Sociedad Civil –ASC– y en los medios mostró la variedad de prejuicios y estereotipos racistas que aparecen aún en sectores democráticos, cuando se plantean los puntos cruciales del reconocimiento étnico.

El debate en la ASC fue intenso y alcanzó su clímax cuando se discutió la configuración pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca; la definición de los derechos indígenas,<sup>16</sup> que se confundían con el derecho consuetudinario, y la búsqueda de la participación plena de los pueblos indígenas con base en sus particularidades. El borrador maya fue rechazado pero probó los avances de la dirigencia indígena, sus contradicciones y ambigüedades. Sirvió de base al documento final del AIDPI que es el inicio de una nueva época política en este largo camino por alcanzar la ciudadanía étnica.

<sup>14</sup> CEH (1999) y Cayzac (2001: 79-82).

<sup>15</sup> Ponciano (1996: 89).

<sup>16</sup> “para algunos, todos tenemos los mismos derechos, todos somos ciudadanos, ¿porqué los indígenas quieren un derecho aparte [...]” Ponciano, *op. cit.* 197.





## 4. Identidad étnica y ciudadanía

### 4.1 El desafío de la construcción social de la ciudadanía

La ciudadanía es el reconocimiento que hace el Estado sobre la igualdad de todos los nacionales como portadores de derechos y deberes. Sobre la nacionalidad se construye la ciudadanía, universal en cuanto su valor igualitario, y particular, porque es un reconocimiento individual. El concepto operacional de ciudadanía comprende tres componentes básicos y comunes para todos: a) *un estatus legal*, es decir, un conjunto de derechos; b) *un estatus moral*, que alude a un conjunto de responsabilidades y también, c) *una identidad*, lo que se es como pertenencia a una comunidad mayor, en este caso, la del Estado nacional.

Este concepto de ciudadanía plena no encaja fácilmente en sociedades donde hay grupos humanos que tienen grandes desigualdades materiales o culturales. La diversidad de clase y de género y la de creencias, hábitos y símbolos (cultura), no solo vuelve difícil el ejercicio de los derechos y deberes sino la convivencia misma. En la versión liberal, la ciudadanía es igualdad formal pero entonces ¿cómo puede un indígena sentirse ciudadano frente a otros que lo dominan? Y, ¿por qué o cómo aceptar las normas políticas de una cultura ajena?

La noción de ciudadanía como igualdad de todos, hombres y mujeres, pobres y ricos, indígenas y no indígenas tiene un valor formal y moral, que se enfrenta con las profundas desigualdades reales existentes en la sociedad, que terminan afectando la naturaleza misma de la igualdad. Y con diferencias culturales, la identidad probablemente se da con referentes diversos como la comunidad, la familia extensa, con la estirpe. ¿En qué momento aparece la nación?

El tema de la ciudadanía debe ser considerado en su funcionamiento efectivo a la luz de dos ejes condicionantes, que existen en toda sociedad, y que para muchos vuelve difícil ese funcionamiento. Dos

son los parámetros básicos, *la desigualdad y la exclusión*, organizados como sistemas de pertenencia jerarquizada. En el eje de la desigualdad, la pertenencia se da por la integración subordinada, mientras que en el sistema de exclusión la pertenencia se da por una inclusión marginal. Se pertenece por la forma en que se es excluido.<sup>17</sup> En sociedades multiétnicas esos dos ejes, además, intersectan. En una u otra, o en ambas, el ciudadano que surja será un ciudadano de “baja intensidad”, sea por razones de clase, etnia, o las dos.

Lo anterior refiere al tema de la contradicción ciudadanía y clase social percibida desde hace mucho tiempo. La clásica reflexión sobre este tema la hizo T. H. Marshall que propuso la útil distinción de una ciudadanía portadora de derechos civiles y políticos como los derechos primarios y agregó *los derechos sociales como una búsqueda de la igualdad*.<sup>18</sup> No basta con gozar de seguridad personal, del derecho a la justicia, a la libertad de pensamiento o a la propiedad (derechos civiles) si se es pobre, indígena o mujer. Tampoco basta el derecho a votar, a elegir o ser electo (derechos políticos) si se carece de condiciones materiales o culturales para ese ejercicio. Marshall agregó los derechos sociales como inherentes a la condición ciudadana, pues a través del derecho al trabajo, a las prestaciones laborales, así como acceso a los servicios sociales básicos (salud, educación, vivienda) el sujeto podrá ser un ciudadano más pleno. Los derechos sociales forman parte de las aspiraciones de las grandes mayorías, obtenidos siempre después de mayúsculas luchas sociales.

Marshall examinó las relaciones entre ciudadanía y clase social en Inglaterra, partiendo de la idea de que *la tendencia a la igualdad representaba la última fase de una evolución secular del sistema*, que había comenzado con la conquista de los derechos civiles y políticos, para desembocar finalmente en los derechos sociales. El utopismo de este y muchos analistas se estrelló, ciertamente, con la imposibilidad histórica de la sociedad igualitaria, pero en la expe-

<sup>17</sup> Santos (2005:196-197).

<sup>18</sup> Marshall (1992:52).

riencia inglesa y de varios países del llamado Atlántico Norte (más Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Australia) la construcción del Estado de bienestar facilitó de manera profunda el ejercicio ciudadano por parte de todos. Fueron los derechos sociales los que contribuyeron a esa solución, al despliegue del ciudadano.

Por otra parte, Turner<sup>19</sup> introduce una definición complementaria, argumentando que la ciudadanía debe entenderse como un *conjunto de prácticas* (legales, políticas, económicas, culturales, etc.) que definen a la persona como un activo miembro de la sociedad y que, como consecuencia de esas prácticas, puede recibir “recompensas”, recursos, ofertas que potencialmente facilitan alterar su posición en la sociedad. En la versión de Marshall, eran las políticas del Estado las que promoverían el cambio de condición social del ciudadano; según Turner, es el sujeto mismo, con su actividad, el que puede mejorar su “status” adscrito, lo que revela posibilidades de movilidad social como una alteración estructural de la condición ciudadana. Esto estaría asociado con la formación de una cultura ciudadana propia de la versión republicana de ciudadanos activos, responsables, con “virtudes cívicas”.

El aspecto dinámico de la ciudadanía, que en la óptica de Turner enfatiza la práctica social o el ejercicio político, evita la visión estática como una colección fija de derechos y obligaciones. La palabra “práctica” puede ayudar a comprender la dinámica de la construcción social de ciudadanía, que va cambiando como resultado de las luchas en que se participa. El concepto de ciudadanía a través de la idea de las prácticas sociales tiene menos contenido jurídico o político y más sociológico. La definición sitúa la idea de ciudadanía justo en el debate de la desigualdad, de las diferencias de poder y de clase porque la ciudadanía está inevitable y necesariamente atada al problema de la desigual distribución de los recursos (riqueza) de la sociedad.

Lo novedoso de una visión que vincule al ciudadano como parte de una sociedad clasista es que no se queda atrapado en la formalidad liberal, estática,

de la ciudadanía como un conjunto de derechos inmutables o sujetos iguales portadores de derechos universales fijos en la estructura social. La pertenencia y la participación sociales no pueden ser definidas solamente en términos legales o políticos; es necesario también considerar los cambios que en la pertenencia social puedan provocar los que ocurran en la sociedad como resultado de las transformaciones del desarrollo o los de la dinámica social o de las luchas sociales. A esto se refiere —en parte— la noción de construcción social de la ciudadanía.

## 4.2. La formación de identidades étnicas

La población indígena de Guatemala ha experimentado —hasta muy recientemente— un oscilante reconocimiento social que va de lo negativo a la ausencia del mismo. O su exclusión explícita o la invisibilidad de su existencia por parte del Estado y de la población no indígena, que los han considerado durante siglos como pueblos inferiores. Esta situación ha empezado a cambiar muy lentamente a partir del conflicto armado, de la Constitución de 1985 y de los Acuerdos de Paz, por un lado y del surgimiento de organizaciones y de la movilización maya, por el otro. La democracia da oportunidades para que una nueva época vaya surgiendo y la política de reconocimiento pueda variar.

En Guatemala se ha vivido un proceso de aceleramiento histórico en las percepciones ladino / indígenas. Como ya se dijo, las identidades se forman como un proceso de definición de lo que uno es, de la percepción propia y ajena de lo que se tiene como pertenencia a algo. La identidad étnica tiene una veta de expresión cultural (idioma, cosmovisión, religión, costumbres) y como ocurre con todo sentido de pertenencia, es dinámica. Hay momentos en la historia en que los determinantes identitarios cambian y los procesos se aceleran. El período posterior al conflicto armado interno, y los años de construcción de la paz, constituye una etapa de estímulo para la exacerbación de las reivindicaciones étnicas que, guardadas las formas, ya son un comienzo de cambio.

<sup>19</sup> Turner (1993:19).

## Recuadro No. 14.2.

### De la igualdad legal a la diferencia real

Con la Constitución de 1985 se dio un paso más en el reconocimiento *jurídico-formal* de la ciudadanía igual para todos. Sobre este particular no puede desconocerse una doble situación problemática. Por un lado, *las medidas jurídicas no resuelven los problemas de la desigualdad y de las diferencias* que afectan a la población indígena ni mejoran la eficiencia del Estado en su función de lograr niveles superiores de integración y cohesión sociales. Tales desafíos son políticos y solo se resuelven por un Estado plural, en un clima de pulsiones democráticas. Por el otro, con la lógica multicultural de privilegiar la igualdad como punto de arranque, *es obvio que no ha sido el propósito igualar las condiciones poniendo sistemáticamente las diferencias entre paréntesis*. Es éste el prejuicio de pensar que para constituir al otro como igual debemos necesariamente hacer tabla rasa de lo que nos distingue de aquel que consideramos como semejante. Ese procedimiento de supresión de las diferencias ha sido indudablemente un factor de progreso en la ruptura con la sociedad oligárquica, estructurada con base de ordenamientos de jerarquía y privilegios. Pero *después de la igualdad en abstracto permanecen las brutales diferencias, concretas*.

En Guatemala, el cambio en los contenidos de las identidades de indígenas y ladinos, en sus referentes básicos, se va produciendo como resultado de diversos motivos. El factor general de cambio es la posibilidad de protestar, reivindicar, participar en una cultura política, una cultura nueva porque se produce *en un plan de igualdad y dentro de las instituciones nacionales*. Estas experiencias redefinen los reconocimientos mutuos y exacerbaban, inicialmente, el componente étnico de la identidad indígena pero lo hace en el terreno político. Es invaluable la magnitud de oportunidades que van apareciendo para el encuentro con “los otros”, la concertación, el diálogo en que intelectuales y activistas mayas participan de manera significativa, primero, con ocasión de las negociaciones de la paz, desde la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella; luego los extensos diálogos que fueron las instancias de diálogo, creadas con la finalización del conflicto armado y luego en las comisiones del proceso de paz.

La presencia de representantes indígenas aparece también en el nivel de seminarios, mesas redondas, conferencias y otras actividades y en

numerosas publicaciones. Esa participación se hace desde la institucionalidad de la nación (o de la sociedad) y del Estado. Cuando se trasciende el horizonte comunal y se ocupan espacios públicos y se viven intensos contactos políticos, culturales, de debate e intercambio con “los otros”, en el centro político de la nación, la ciudad Capital, hay oportunidad de ampliar los reconocimientos, tener nuevas experiencias y así politizar la conciencia étnica, situarse con referencia a la nación. Es esta una fase nueva de un largo proceso de expresión de una identidad étnica no aislada, que se forma en el interior de una dimensión nacional.

Es probablemente contradictorio el surgimiento de nuevas identidades, porque es el resultado de la más diversa movilización social y política, de estrategias organizativas de variados ámbitos, y de un discurso con contenidos no siempre compatibles, propio de intelectuales, líderes y organizaciones mayas que adquieren fuerza en la década de los noventa.<sup>20</sup> Se presentan en la vida pública con demandas por el bilingüismo, de género, por los

<sup>20</sup> Cojti (1997:67,73,79) y Bastos y Camus (2003).

derechos humanos, el resarcimiento, luchas contra la discriminación racial, protección legal y por el derecho consuetudinario. Se da también la participación electoral y en partidos políticos, (alcaldes indígenas, comités cívicos, diputados, funcionarios públicos, etc.); en lo académico (libros, revistas, publicaciones diversas, programas docentes de postgrado, becas para estudios en el exterior, música, danza, artesanía, cine, etc.) y están presentes en muchas otras formas de presencia local, municipal y comunitaria.

Esta creciente movilización indígena no se limita a exteriorizar, a hacer visible nuevas identidades. Por el contrario, se afirma que no expresan, sino que propiamente producen, la identidad y animan a la ciudadanía política activa.<sup>21</sup> Esta producción de identidad ya no es étnica o sólo étnica pues tiene componentes diversos, producto de la interacción en el escenario múltiple de la nación, donde el Estado es el referente inmediato. La identidad étnico-política moviliza a los sujetos. El resultado es la ciudadanía de una élite, primero y luego, de amplios sectores de la población indígena. En el enfrentamiento de la dialéctica entre el perdón, el castigo, el resarcimiento y el olvido frente al Estado, una nueva identidad va surgiendo. También con el inicio de los reclamos de igualdad, justicia social y derechos políticos. Al hacerlo, los contenidos étnicos se refuerzan y cambian, pero la posibilidad de una ciudadanía efectiva aparece.

En 1980, el ejército creó las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) que formaron parte del aparato represivo. El resultado fue que, de hecho, indígenas pelearan contra indígenas y los patrulleros se convirtieran en cómplices del ejército, al punto que,

según la CEH, un alto porcentaje de las violaciones a los derechos humanos durante esa década fueron cometidos por las PAC. Su actuación tuvo efectos negativos múltiples, tales como quebrar las estructuras de poder en las comunidades e introducir elementos de desconfianza mutua entre indígenas. Todo esto altera el sentido de identidad en represores y víctimas.

Más de medio millón de patrulleros indígenas, entre el miedo y la complicidad, habrían modificado sus referencias identitarias, porque actuaron por más de una década, como un grupo paramilitar. Representaron, a disgusto o no, la violencia del Estado y esta es una autoreferencia que tiene efectos en la lógica de las identidades. Otra lógica pero igualmente poderosa debió afectar a los miles de retornados, refugiados y a los miembros de las comunidades en resistencia. Esas experiencias tienen efectos de revolvimiento político, ideológico y cultural.

La autodenominación “maya” es un proyecto para encontrar una nueva identidad producto de un proceso histórico de toma de conciencia de grupos intelectuales indígenas y no indígenas y que como plataforma común reclama otro reconocimiento. Es un reconocimiento político que supone que los mayas son un *pueblo*. No hay todavía una identidad maya asumida por todos los indígenas y reconocida por los no indígenas. Es una identidad que tiene que ser terminada de construir, con contenidos políticos y no sólo culturales, para que sea, tanto un referente para un “nosotros” efectivo, como un obligado reconocimiento por parte de “los otros”. Ello facilitará el reconocimiento colectivo y cambiará el contenido de lo que se percibe actualmente como la nación guatemalteca.

<sup>21</sup> Máiz (2004:131).

## 5. Condicionantes en la construcción del etnociudadano

Una propuesta de construcción de la ciudadanía étnica debería considerar tres componentes:

- a) Que se eleve sustancialmente el nivel de vida de la población maya ejercitando sus derechos al empleo, la educación, la salud, la vivienda. Si el piso en el que se pone de pie el ciudadano indígena es el último escalón que hoy día ocupa, su condición ciudadana no podrá realizarse. En el centro de este primer componente, en síntesis, están los derechos sociales, la presencia frente al mercado, los empresarios, y el Estado en tanto garante del orden económico, del derecho a la propiedad, del cumplimiento del contrato. Los derechos sociales en sociedades desiguales son difíciles de promover y tienen en su promoción un carácter subversivo en el sentido de alterar, trastornar el orden establecido.
- b) La forma y ejercicio de tales derechos se completa cuando sufren la prueba de su eficacia, cuando el indígena reclama su titularidad de ciudadano, a través de demandas políticas que buscan debilitar el poder racista al que está sometido. Este es un reclamo político por libertad, democracia, igualdad, participación y el referente es el Estado y sus instituciones. No es en otro momento sino aquí cuando aparece la razón primaria de lo étnico como poder en potencia; lo étnico solo es problema, finalmente, cuando se le encuentra en el sistema del poder social que debilita el poder ladino.
- c) No es suficiente proponer soluciones culturales, el reconocimiento de derechos sociales o económicos, poner a prueba los derechos políticos sin enfrentar las causas ciertas estructurales de la desigualdad y la exclusión, el sistema de dominación étnica. Por ello, el tercer componente decisivo frente al Estado es la fuerza social de la organización, la movilización

colectiva de los derechos ciudadanos expresados como movimiento moral, ideológico en el terreno de lo público y el discurso intelectual de los excluidos, dominados o explotados. Organizar las fuerzas sociales, con base en la etnicidad y en otras dimensiones de la diversidad que puedan tener los mismos intereses y que sean capaces de presionar y formular demandas como parte del ejercicio de los derechos ciudadanos. Esto requiere una estrategia de organizaciones y alianzas con el sector ladino para que los beneficios obtenidos puedan ser distribuidos a los diferentes sectores.

La democracia política brinda las oportunidades para que el sujeto pueda alterar su identidad y su status ya que ambos no son de carácter natural sino histórico. En la formación de la ciudadanía, a partir de la identidad étnica, no hay fatalidades estructurales sino resultados contingentes; puede no ocurrir y la conciencia de que esto es así (conocimiento que requiere cierto desarrollo político e intelectual) compromete la noción de que la ciudadanía también es un *conjunto de prácticas sociales que ayudan a definir la naturaleza de la pertenencia social*. Estas prácticas sociales son más fáciles de realizar en una situación de libertad de participación, aún cuando el escenario se defina exclusivamente por su dimensión política, como ocurre con los regímenes democráticos electorales. Los derechos políticos pueden reducirse al deber /derecho cívico de votar cada cierto tiempo, con poco entusiasmo; y con menor frecuencia, a afiliarse a la organización partidaria u otras expresiones de participación.

La amplitud o la fuerza del Estado democrático puede permitir el ejercicio de los derechos civiles, políticos y a través de estos, los sociales y económicos. Más difícil es la introducción de los derechos colectivos en el marco delimitador de las diferencias (desigualdades) socio económicas y culturales

prevalecientes, y del sistema de dominación subordinante. Los indígenas están ahí en condiciones de injusticia y desigualdad, sólo con su condición de ciudadanía jurídica. Si la subordinación política no termina y no mejora su status socio-económico, solo una élite indígena alcanzará la ciudadanía plena.

Así, la titularidad de los derechos se otorga a todos como un reconocimiento jurídico del Estado nación, pero solo se llenan de contenido y por lo tanto adquieren realidad social, con el ejercicio de los mismos y con los cambios que este ejercicio introduce en la recepción o disfrute de ventajas, bienes y oportunidades que brinda diferencialmente la sociedad. Por eso el gozo (y sus límites) de los derechos ciudadanos está articulado a la pertenencia del sujeto a una determinada categoría social y a su adscripción étnica. Es aquí donde aparecen las abismales dificultades para que los sectores mayoritarios indígenas puedan, en Guatemala, ser ciudadanos plenos, a pesar de que en el interior de éstos, haya ya un proceso de diferenciación. Existen grupos indígenas activos en la política, participando en cargos municipales y sobre todo en las estructuras de la burocracia estatal.<sup>22</sup>

La riqueza de la vida social va modificándose, talvez no con la celeridad querida, y hay ciudadanos indígenas actuando no solo como funcionarios públicos sino como líderes sociales, académicos, religiosos y por supuesto, en el ámbito de la economía donde los circuitos comerciales en numerosos municipios son controlados por indígenas. También como obrero, empleado, campesino, desocupado, informal, etc. La dinámica de la que se habla comprende una etnicización de lo popular y a la inversa, un deslizamiento desde lo étnico a lo clasista. Pueden darse traslados parciales de articulación ideológica, organizacional, discursiva, en perspectiva de clase o de cultura. O ambas, lo que puede facilitar la reformulación de

nuevas identidades, propiciar alianzas o redes en que se encuentren intereses colectivos de grupos étnico-culturales diversos. En Guatemala, ya ha habido organizaciones y movimientos en que ese tipo de “solidaridad” se ha producido.<sup>23</sup>

No hay consenso entre los especialistas para calificar conceptualmente lo que se llamaría una *ciudadanización de lo étnico*. ¿Cuál es el referente de pertenencia, la comunidad, el grupo étnico o la nación? La condición pareciera ser la politización de sus identidades, es decir, que tengan un sentido de pertenencia con cualquiera de ellas y con el Estado nacional. Pueden hacerlo, sin perder su identidad étnica al coexistir en el mismo sujeto diversas identidades, que no son contradictorias. Es la experiencia activa y continua de participación lo que altera los componentes de la identidad. De ahí que la inmensa mayoría de la población maya no resulta incorporada aún, ni de modo marginal o precario al mercado, o a la vida política, o a la actividad social.

Existe otro tipo de conflicto de identidades políticas entre los tres polos sociales existentes: la elite criollo /ladina, los obreros /campesinos y los indígenas. Según Máiz, el conflicto identitario se presenta así en un doble frente: a) la confrontación externa entre la identidad dominante, la versión elitista de una ciudadanía de primera clase y el resto; la criolla-ladina y la identidad maya emergente; y b) la competición interna entre dos vertientes, hasta ahora, alternativas de reivindicación indígena: culturalistas o campesinos.<sup>24</sup> Según sea, así habrá un diferente principio de articulación social y de hegemonía política.

Mantener el sentido de la igualdad en el marco de la diversidad étnico-cultural constituye el mayor desafío a los ciudadanos que están emergiendo día a día. ¿Cómo asegurar la movilización étnica, de forma autónoma y nacional? La participación ciudadana

<sup>22</sup> Un análisis de esta condición aparece como un inventario de la presencia indígena y de instituciones por multiculturales que existen en el Estado guatemalteco a la fecha, Cojtí (2005).

<sup>23</sup> Pedro Bal Cumes, *Identidad y Relaciones Interétnicas*, en Dary, (1998:232).

<sup>24</sup> Máiz, (2004:236).

puede hacerse en diversos sitios del escenario nacional y mientras más centralmente se haga, mayor será el riesgo de la confusión. La fuerza centrípeta de la cultura occidental del entorno metropolitano, se vuelve centrífuga en la periferia, pues no es lo mismo ser maya en la zona 10 que serlo en Ixtahuacán. La etnicidad, como parte de la política nacional, politiza

lo étnico y le otorga dimensión nacional. Numerosos analistas tienen de este peligro una visión negativa o fatalista: la ciudadanía de lo étnico *sin cambios en las relaciones de poder en el Estado* o vuelve inútil el ejercicio ciudadano o debilita la identidad étnica que, como bien se sabe, es un componente de la ciudadanía.

### Recuadro No. 14.3

#### La ciudadanía liberal en Guatemala

El país se encuentra en el inicio de una nueva época, en la que obtener la ciudadanía plena es por ahora sólo una posibilidad. En la óptica liberal predominante, el contenido de la ciudadanía, igual para todos los guatemaltecos, sólo se refiere a la titularidad de derechos y deberes. Pero la adhesión a principios jurídicos y políticos no basta para asegurar la cohesión del vínculo social y crear las condiciones de una pertenencia común o de una ciudadanía compartida. La ciudadanía está esencialmente referida a la formalidad y no a la naturaleza de la pertenencia (membresía) dentro de las colectividades políticas modernas. Esto podría comprenderse como una “red de exclusiones relativas”, es como estar “a medias” en el juego. En una democracia política, la exclusión social se ata con la condición de desigualdad. Hay ciudadanía, exclusiones y desigualdades en la democracia liberal guatemalteca.

## 6. Propuestas para catalizar el cambio de época

### 6.1. El Estado plural, condición y resultado de una nueva época

Como se ha descrito en este Informe, Guatemala está viviendo un ambiente nuevo, calificado por el fin del conflicto armado, un experimento democrático y un nuevo modelo de crecimiento económico, todo ello en los escenarios de la globalización. Los rasgos anteriores tienen que ver con la irrupción, como entrada cuidadosa, del movimiento indígena, un actor nuevo en el escenario político y cuyas variedades expresivas tienen un rasgo común: la redefinición de su identidad personal y grupal a partir de sus diferencias culturales, su reclamo de derechos, su voluntad de participación como ciudadanos diferentes. La sociedad ha cambiado en estos veinticinco años de manera desconocida anteriormente pero, en relación con la lógica étnica

que recorre ya parte de la vida pública, el cambio aún resulta insuficiente.

Se viene hablando del Estado plural como un dato adicional del cambio, cuando en verdad es la condición estructural del mismo. Se describen a continuación sus rasgos básicos, sin que sea posible en este Informe elaborar los caminos que hacia él conducen, tarea histórica y no conceptual, responsabilidad de la sociedad y no de quienes la interpretan:

1. En Guatemala no hay un Estado *multinacional* sino un Estado *nacional multiétnico*. El Estado liberal nunca lo consideró así y fue sustituido en los años cuarenta del siglo XX por uno desarrollista que tampoco alteró la esencia original del poder monista, fundado en la ideología de la homogeneidad cultural, en las posibilidades del asimilacionismo.

2. Un poder moderno, se manifiesta como una autoridad estatal que responde a la naturaleza multiétnica de la nación. El Estado plural surge como un poder capaz de abordar y regular la realidad multiétnica, y de representar esa diversidad. Por eso se le califica como un poder plural. Se le entiende como un proceso de constitución de un poder que reconoce y promueve la equidad étnica, la igualdad ciudadana y la pluralidad de la nación, especialmente la que representan los grupos étnico-culturales. Y que practica políticas que estimulan la convivencia, las relaciones de colaboración entre sectores diversos y que se apoya en la igualdad efectiva de derechos y obligaciones de todos.
3. Se califica como poder plural al que es capaz de representar y expresar los intereses que se mueven en la sociedad, es decir, no sólo los de un grupo, sector o clase dominante. Dada la historia nacional, poder plural significa aquí algo distinto de poder “ladino”, “criollo” o “blanco”; por ello debe entenderse que comprende también los intereses de los grupos indígenas, participando en condiciones de igualdad.
4. En el Estado plural, los grupos indígenas buscan estar representados en una moderna redefinición de fuerzas sociales nacionales, cuya expresión política es el poder plural. Se busca una congruencia históricamente pospuesta en virtud de la cual, la nación multiétnica tiene en el Estado plural su reflejo, su verdadera imagen.
5. Se afirma que el Estado plural es un Estado de derecho, que se postula como una condición necesaria y es un Estado democrático como la condición suficiente. El Estado plural es fuerte porque debe reunir ambas características. Su condición democrática le facilita aplicar políticas en provecho de todos, conforme a sus necesidades y considerando a la vez, la diversidad étnica. Es necesario, a tono con su multirepresentatividad que tenga otra característica, una capacidad de

autonomía relativa en sus relaciones con los intereses diversos que se mueven en la sociedad. Lo heterónimo de los poderes corporativos sujeta las políticas del Estado al servicio de los particularismos, negando así la vocación universalista que por definición tiene el Estado plural.

Por ello, la propuesta que aquí se formula es la construcción de un Estado nuevo, como un proceso que tomará tiempo para que sustituya al Estado que hoy día existe. La noción de Estado plural tiene en este razonamiento un espacio lógico. El Estado plural es multilingüe, heterogéneo, admite la diversidad religiosa y jurídica, la presencia complementaria de variados intereses socioeconómicos. En la versión liberal que muchos sostienen, un Estado con estas características heteróclitas, no podría existir, pues contiene en su interior —se argumenta— factores de desagregación, de disolución fatal. ¿Derechos colectivos y derechos humanos universales en igualdad de condiciones? Sólo lo coactivo de la autoridad del Estado, que ordena la sociedad y la cohesiona, puede administrar las desigualdades, las exclusiones étnicas, el racismo y la discriminación, que son desagregantes.

El razonamiento anterior es parcial porque esas fuerzas desintegradoras no funcionarían en el Estado plural. En cambio, están presentes en el Estado actual, y son más fuertes como elementos de descomposición, la coexistencia de grupos humanos en marcadas condiciones de desigualdad, que debilitan la solidaridad, las relaciones de cooperación, la confianza en el otro, la estabilidad del orden público. Un Estado como el actual no puede manejar pacíficamente las desigualdades, que rebajan los niveles de cohesión social y de sociabilidad, los lazos de solidaridad, el sentido de comunidad, de las identidades como pertenencia a una comunidad mayor. Bajo estas condiciones la sociedad se “contrae” y se le percibe como si hubiese “menos” sociedad.<sup>25</sup>

La magnitud de la tarea aparece, de otra manera, en la reflexión de Souza Santos cuando establece que hoy día la sociedad se mueve con dos

<sup>25</sup> Barahona, *et al.* (2004:21).





sólidos sistemas de pertenencia jerarquizada: una es la desigualdad, que reposa –paradójicamente– en el esencialismo de la igualdad (el contrato de trabajo se produce entre partes libres e iguales), mientras que la exclusión reside en el esencialismo de la diferencia. Pero en sociedades como Guatemala, existen las dos formas perversas de pertenencia jerarquizada, híbridas en cuanto *tienen elementos propios de la desigualdad y de la exclusión: el racismo y el sexismo*.<sup>26</sup>

## 6.2. Algunos fundamentos para la construcción del Estado plural

### 6.2.1. Eliminar el racismo, las exclusiones y la desigualdad extrema

La misión fundamental del Estado plural debería ser el romper con la ecuación que iguala diversidad con desigualdad. Para ello, es necesario confrontar y poner a revisión el esquema de sociedad que se ha heredado y redefinir el pacto social que lo concreta. Es necesario empezar por asumir y exteriorizar los estereotipos y prejuicios que movilizan a la sociedad, por destapar las discriminaciones ocultas y las arbitrariedades de cualquier signo, por desmontar la interiorización social del color de la piel, y rescatar las figuras de los diferentes colectivos como sujetos con sus propias historias y capacidades de acción y de pensamiento.

Un primer paso ya dado en dirección de un Estado plural, ha sido el reconocimiento por parte de éste de la diversidad existente. Sin embargo, está pendiente aún que sectores claves de la sociedad asuman como principio de cohesión social, el rechazo colectivo al hecho de que junto a la diversidad étnico-cultural persistan las desigualdades extremas y los bajos índices de desarrollo humano de una importante proporción de la población. Algo se ha avanzado en el plano social. El hecho, por ejemplo, que ya se

reconozca la existencia de prácticas racistas y discriminadoras en la sociedad (el capítulo 11 refleja alguna evidencia, en el plano de las percepciones) y que ésta se haya tipificado como delito, legislado, juzgado y condenado al respecto denotan nuevamente, importantes avances.<sup>27</sup>

Sin embargo, hay otro gran desafío: superar los modelos mentales que vienen de la colonia, los patrones y normas culturales en que se fundamentan los hábitos de exclusión y discriminación. Es un reto porque esos cambios sólo operan en el largo plazo y rinden pocos réditos políticos inmediatos. Sin embargo, trabajar en ello es indispensable para alcanzar el Estado plural. La solidaridad guatemalteca en épocas de crisis es ampliamente reconocida y valorada, pero para romper de manera permanente con esa asociación viciosa entre diversidad y desigualdad, se necesita que esa actitud solidaria sea sostenible en el tiempo, que se expresa en toda circunstancia y sobre todo, en el actuar cotidiano del ciudadano y ciudadana que cumple regularmente con sus deberes y obligaciones para con el conjunto social y no sólo cuando el país se ve afectado por la anomalía de un desastre.

Junto a este desafío, está el del conocimiento mutuo, en paridad de condiciones, entre culturas diversas. Así es como se entiende la interculturalidad del ciudadano de una nación multiétnica. El Estado monista ha producido una sociedad y personas ciegas o reacias frente a la diversidad y por consiguiente, que no cuentan con las herramientas de información, conocimiento y de valores para apreciarla en su dimensión social, más allá de los símbolos culturales que la acompañan. Es difícil pensar que una sociedad pueda construir una visión de destino común más favorable, con un sentido de unidad nacional<sup>28</sup>, si sus ciudadanos y ciudadanas no intentan la comprensión de cómo “el otro” entiende la vida.

<sup>26</sup> Santos (2005:1997).

<sup>27</sup> En tres años de funcionamiento la Comisión contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas ha recibido 132 denuncias, lo que en opinión del Comisionado Ricardo Cajas demuestra que ahora “el tema ya se aborda, se discute y se buscan soluciones...” *El Periódico*, 15/12/05, p. 6.

<sup>28</sup> Una unidad cualitativamente distinta, empero, puesto que no procura la homogeneidad sino que se hace una en la medida que reconoce, acepta como inherente, la pluralidad de identidades que cada guatemalteco y guatemalteca aportan a una nación que es –y se siente– de todos.

Pero además, para favorecer un verdadero “encuentro cultural” entre identidades étnicas distintas, y la eliminación del racismo y la discriminación, hay que conseguir la equiparación efectiva de las capacidades y oportunidades que cada individuo tiene para llevar una vida plena, creativa, llena de valor y que así pueda contribuir al desarrollo de la sociedad. Por ello, como se expusiera desde el capítulo 1, la plena vigencia de la “libertad cultural” no es suficiente, pues faltan las condiciones materiales para asegurarla.

### 6.2.2. La equidad étnica: una política de Estado

No es posible seguir encontrando en la diferencia cultural, los fundamentos de la desigualdad existente y seguir proponiendo soluciones culturales a problemas de desigualdad socioeconómica y política. Los proble-

mas de los indígenas no se solucionan sólo con la oficialización de la diferencia; es necesario resolver los graves problemas políticos, sociales y económicos que ahora los agobian, teniendo en cuenta que, mientras no se solucionen los problemas los afectan tampoco se solucionarán los problemas de toda la sociedad.

Por ello, las políticas culturales deben ir acompañadas de otras que enfrenten de forma directa los efectos de la segregación histórica en la igualdad de oportunidades —el desempleo, subempleo, la informalidad, el analfabetismo, la salud inadecuada, la falta de servicios—, y castiguen la discriminación que se sigue dando. Es decir, más allá de la pertenencia cultural, toda la política de desarrollo debería tener un enfoque de equidad étnica para que de esta manera, la pertinencia étnica de las personas deje finalmente de ser un elemento

#### Recuadro No. 14.4.

##### Mecanismos que aceleran la reducción de desigualdades

La discriminación positiva es el reconocimiento normativo —tanto estatal como internacional— de políticas y/o medidas que suponen un trato preferencial en el acceso o distribución de recursos, servicios o bienes para un determinado grupo que históricamente haya sufrido discriminación por razones económicas, de nacionalidad, de raza, de sexo o de insuficiencia física.

La aplicación de esas medidas específicas para evitar o compensar los inconvenientes ligados a cualquiera de los motivos de discriminación están destinadas a:

- i. Mejorar la calidad de vida de ese grupo desfavorecido;
- ii. asegurar su adecuado progreso;
- iii. garantizar la “igualdad de oportunidades” en su acceso a todas las esferas de la vida social, política, económica y cultural; y
- iv. favorecer la participación de ese grupo.

Las principales áreas de discriminación positiva tienden a combatir el racismo, el sexismo y a defender a los niños. Se podrán ir retirando de forma paulatina las acciones oficiales y se establecerá una igualdad de oportunidades o, en el caso ideal, una igualdad de resultados.

Otras opiniones consideran que por muy positiva que sea no deja de ser discriminación, porque implica que alguien resultará discriminado por la reparación de una injusticia histórica de la que no se beneficia y de la que no es responsable.

que pesa a la hora de tener acceso a las oportunidades del desarrollo humano.

Se requiere, entonces, que la política de desarrollo, además de impulsar transversalmente la equidad étnica y de género como principio de acción, implemente paralelamente políticas específicas, dirigidas a los sectores indígenas, y a las mujeres indígenas en particular, para equiparar de manera acelerada, sus capacidades y condiciones de desarrollo humano. Es la combinación entre la “transversalización” de la equidad étnica en los ámbitos económico, social y político y la puesta en marcha, en simultáneo, de políticas específicas para asegurar dicha equidad —por ejemplo, políticas dirigidas hacia las mujeres indígenas— que el país podría encaminarse más rápidamente hacia constituirse en uno más incluyente, más plural.

Para lograr estos propósitos, se requiere la construcción de un Estado, de instituciones públicas, cualitativamente distintas. Un Estado donde la correlación de fuerzas y de poderes, esté

mejor distribuido para que así la nación, el país, se sienta y se viva como un proyecto de todos y de todas y por el cual hay que luchar para su viabilidad y sostenibilidad.

En Guatemala, se comienza a saber qué es lo que hay que hacer. El desafío está, más bien, en terminar de ponerse de acuerdo sobre cómo llegar a ello, a qué ritmo implementarlo y cuánto está dispuesto el conjunto social, pero sobre todo las élites económicas, a contribuir para financiar el logro de los resultados. Implica, por consiguiente, una enorme madurez, de parte de los distintos actores sociales, pero en particular, de las élites económicas y políticas, acerca de viabilizar la aplicación de dichos consensos, orientados fundamentalmente a replantear el rumbo del desarrollo y la calidad de las instituciones para hacer de esta sociedad, una más incluyente. Están llamadas a reconocer además que, de no darse cambios profundos y substantivos en la estructura y forma de operación del Estado, esta sociedad será cada vez menos gobernable, menos viable.

## 7. Una invitación al debate

Tal como se dijo al principio, se pretende que los conceptos, análisis, reflexiones, datos y propuestas expuestos a lo largo de este informe, sean una contribución al debate en este tema toral que plantea desafíos fundamentales al proceso de desarrollo humano.

Si bien se presentan algunos de los más importantes puntos de vista, muchas veces difícilmente conciliables, parece haber consenso de que mientras en Guatemala existan tan amplias disparidades en el acceso a la educación, a la salud, al ejercicio de los derechos ciudadanos, al reconocimiento que como

personas y como grupos merece cada cual, será imposible desatar los nudos sociales, políticos y económicos que enfrenta día a día el país.

Más que proponer soluciones, se busca reformular las preguntas, profundizar en el planteamiento de la problemática étnico-cultural, que cuenta con raíces profundas en la sociedad guatemalteca. Se intenta ofrecer al lector una herramienta para este debate que exige, al menos, el conocimiento de los disensos, previo a conjeturar sobre la búsqueda de los consensos que legitimen una construcción más plural del Estado.