

# **INCIDENCIAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Un intercambio de experiencias de Bolivia,  
Ecuador y Guatemala

**FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER**

Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina



## INCIDENCIAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS





Fundación Konrad Adenauer

INCIDENCIAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
Un intercambio de experiencias de Bolivia,  
Ecuador y Guatemala



Fundación Konrad Adenauer, Guatemala  
Programa Regional  
Participación Política Indígena en América Latina



ISBN:

Guatemala, octubre de 2006

*Ecuador:*

Fundación Konrad Adenauer  
Avenida República de El Salvador 361 y Moscú  
Edificio Aseguradora del Sur, piso 7, casilla 17 - 17 - 1079  
Quito, Ecuador  
Teléfono (593 - 2) 2269763/64/65  
kasecu@kas.org.ec

*Guatemala:*

Fundación Konrad Adenauer  
3ª. Avenida "A" 7-74 zona 14, colonia El Campo 01014  
Guatemala, Centroamérica  
Teléfono (502) 2368 1142/2368/3255/2366/1989  
kasgua@intelnett.com

*Perú:*

Programa Regional Participación Política Indígena  
Fundación Konrad Adenauer  
Calle Arica 794, Apartado Postal 18-0371  
Lima 18, Miraflores, Perú  
Teléfono (511) 4469470-445 8087, Fax (511) 445 9374  
ppi@kas.org.pe

*Bolivia:*

Fundación Konrad Adenauer  
Avenida Ecuador 2523, Edificio Dallas, Piso 9,  
Casilla de correo 9284, La Paz, Bolivia  
Teléfono (591 - 2) 241 73 68, Fax (591 - 2) 241 73 58  
info@kasbolivia.org

Los contenidos del presente volumen no necesariamente expresan la opinión de la Fundación Konrad Adenauer.  
Es permitida su reproducción parcial o total, siempre y cuando se cite la fuente.

Mario Maldonado, editor

## ÍNDICE

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| PRÓLOGO                                                                   |    |
| <i>Markus Rosenberger</i>                                                 | 7  |
| PARTICIPANTES                                                             | 11 |
| BIENVENIDA                                                                | 15 |
| <i>Stefan Hofmann</i>                                                     |    |
| <i>José Dávila</i>                                                        |    |
| RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LA<br>DEMOCRACIA GUATEMALTECA     | 19 |
| <i>Rigoberto Quemé Chay</i>                                               |    |
| MOVIMIENTO INDÍGENA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA<br>EN ECUADOR                | 25 |
| <i>Luis Maldonado Ruiz</i>                                                |    |
| LA ORGANIZACIÓN NO ES FÁCIL CUANDO<br>TODOS QUEREMOS SER PROTAGONISTAS    | 41 |
| <i>Norma Quixtán</i>                                                      |    |
| PRESENCIA Y RESPONSABILIDAD INDÍGENA<br>EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS | 45 |
| <i>Pedro Ticona Cruz</i>                                                  |    |

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ESTADO DE DERECHO Y DERECHO CONSUECUDINARIO<br>BREVES REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE ECUADOR<br><i>Jackeline Coronel Simancas</i> | 51 |
| PARTICIPACIÓN POLÍTICA LOCAL<br>DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DESARROLLO RURAL<br><i>Gonzalo Colque</i>                            | 63 |
| PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS<br>Y DEMOCRACIA<br><i>Mario Godínez</i>                                                  | 69 |
| ESTADO DE DERECHO Y EL DERECHO MAYA:<br>FUNDAMENTOS<br><i>Yolanda Hernández</i>                                                 | 71 |
| EN GUATEMALA, EL ESTADO MULTIÉTNICO<br>Y PLURICULTURAL ES PURO DISCURSO<br><i>Ricardo Solugui</i>                               | 79 |
| LO QUE UNIFICA ES EL SUFRIMIENTO<br>Y EL DOLOR DE TANTOS SIGLOS<br><i>Víctor Montejo</i>                                        | 83 |

## PRÓLOGO

A fines de 2005, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) creó el Programa Regional “Participación Política Indígena en América Latina” (PPI) con sede en Lima, Perú. A partir de este año se han iniciado sus actividades, siendo uno de los primeros eventos el seminario *Incidencia de Participación Política de los Pueblos Indígenas – un intercambio de experiencias de Bolivia, Ecuador y Guatemala*, realizado en la ciudad de Guatemala, en mayo pasado. Producto final del seminario es el presente libro, que constituye la primera publicación de nuestro Programa Regional.

La KAS es una fundación política alemana que ha trabajado durante más de cuarenta años en América Latina. Para la KAS, el tema “indígena” no es nuevo. No obstante, no hubo ni existen hasta el momento en la KAS –así como en toda la cooperación alemana- estrategias coordinadas que traspasen fronteras. En los proyectos de cada uno de los países se habían considerado grupos metas indígenas, pero todavía no existía una línea de trabajo específica para la participación del sector indígena de la población en el desarrollo político, económico y social.



Por ello, la KAS creó el PPI y, como fundación política, definió cinco objetivos para trabajar en esta área temática en Ecuador, Bolivia, Guatemala, México y Perú:

- Reforzamiento de la participación de los pueblos indígenas en los procesos políticos del país.
- Mayor representación política en forma de diputados en el nivel comunal y nacional. Es decir, más representantes políticos y mejor capacitados en los parlamentos locales, regionales y nacionales.
- Mayor cogestión en el desarrollo comunal.
- Capacitación de mandatarios indígenas en cuanto a instrumentos políticos y administrativos.
- Fortalecimiento de una red política entre asociaciones y partidos de raíces indígenas.

Para determinar las condiciones de la región, se han realizado investigaciones y análisis desde el punto de vista de la Fundación Adenauer que resultan en lo siguiente:

La proporción del pueblo indígena en la población total de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú es bastante alta. Por ello, ya no se debe ver al pueblo indígena sólo como un potencial electoral pasivo, sino como un *homo politikus* que es cada vez más fuerte y activo. Los acontecimientos de los últimos años demuestran, entre muchos aspectos, que la población indígena quiere formar parte de los procesos políticos que le afectan, pero deben superar las barreras formales para lograr una adecuada representación de intereses.

En los medios, se informa mucho sobre una radicalización en el pensamiento y actuar de los indígenas. Sin embargo, ese comportamiento político extremo es característica sólo de una minoría de los indígenas, que trata de jalar para su lado a la mayoría todavía pasiva y, sobretodo, pacífica. Así se observó

cuando los indígenas políticos radicales en Bolivia pudieron forzar la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y su gabinete, a través de un bloqueo total en La Paz. Quiere decir que la calle decidió la política, un tema de controversia y discusión.

Por ello, es de gran importancia insertar a las agrupaciones políticas indígenas en una democratización constructiva. Aquí, la KAS puede aportar mucho.

En los años 80 y 90, se han realizado en América Latina proyectos en el marco de los programas de apoyo de estructura social de entonces. En varios países se han identificado y contactado líderes indígenas sociales y políticos en el marco del trabajo de formación política desde los años 90. Básicamente, ello se logró a través de las contrapartes locales; hoy en día, esto se produce cada vez más a través de los proyectos propios del programa nacional.

Con el nuevo programa regional se dará, a diferencia de anteriores actividades, un programa marcado con una orientación política. Ello incluye, también y especialmente, la dimensión política de la lucha contra la pobreza. Las etnias indígenas son, debido a la exclusión practicada por el sector político y económico durante siglos, parte de la población que ha sido y es afectada en más del promedio por la pobreza y extrema pobreza.

La manera cómo hacer política dentro de la población indígena es diferente a la del europeo occidental, a la que muchos de mis colegas y yo estamos acostumbrados en Alemania. La democracia, como expresión de intereses articulados de una relativa mayoría, es extraña a la historia y tradición de los indígenas en la región andina. En la mentalidad indígena, la política se realiza, ante todo a nivel comunal, en el círculo de la comunidad del pueblo. Esta característica debe ser considerada debidamente, si se va a incluir a los pueblos indígenas dentro de los grupos políticos meta.

Para lograr un aumento de participación política es necesario, entre otras cosas, trabajar con un grado de organización y superar las divisiones existentes de los movimientos. Hay que trabajar en la capacitación a nivel local y comunal, en la identificación de personalidades, líderes responsables, mediación de los instrumentos y procedimientos políticos, así como en la concientización y sensibilización a nivel nacional, especialmente con las elites y actores políticos. Los partidos no tienen tan amplio conocimiento de la pobreza de una parte de la población, así como de sus peligros políticos y tensiones sociales cada vez más crecientes. Es por ello que se debe adoptar medidas contra el racismo y la exclusión, una tarea principalmente de concientización en el marco de un concepto elitista con posible efectos *trickle-down*.

Agradezco a la Fundación Konrad Adenauer en Guatemala, a su representante, doctor Stefan Hofmann, al Instituto Centroamericano de Estudios Políticos y a su director, licenciado José Dávila, por haber organizado el taller y realizado la presente publicación, que esperamos, disfruten en su lectura.

*Markus Rosenberger*  
*Director del Programa Regional*  
*Participación Política Indígena en América Latina*  
*Konrad-Adenauer-Stiftung*



## PARTICIPANTES

*Lienciado Markus Rosenberger*, director del Programa Regional “Participación Política Indígena” en América Latina y representante de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Perú.

*Lienciado José Dávila*, director general del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP.

*Doctor Stefan Hoffmann*, representante de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, en Guatemala.

*Licenciado Luis Maldonado*, de Ecuador, actualmente presidente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

*Jacqueline Coronel Simancas*, de Ecuador, coordinadora técnica académica de un proyecto de derechos humanos para pueblos indígenas en Ecuador.

*Luis Ochoa*, del INCEP.

*Víctor Montejo*, maya jocalteco, actual presidente de la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso de la República.

*Lilia Ayerdi*, administradora del INCEP.

*Nixon Soto Maldonado*, secretario del Partido de Avanzada Nacional del departamento de San Marcos.

*Violeta Alvarado Rosales*, abogada, asesora del proyecto Fortalecimiento de la sociedad civil en Guatemala de la Unión Europea y de la Secretaría ejecutiva.

*Rigoberto Quemé Chay*, antropólogo del Centro Universitario de Occidente de la Universidad de San Carlos de Guatemala en Quetzaltenango.

*Isela Mayén*, antropóloga participante en representación de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

*Rosendo Ordóñez Maldonado*, maya mam, de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala.

*María Dominga Tecún*, coordinadora de la unidad de la mujer del Fondo de Desarrollo Indígena guatemalteco.

*Catarina Xoy*, maya quiché, actualmente promotora de un espacio de participación política de los pueblos indígenas.

*Pedro Ticona Cruz*, de Bolivia, quechua, hasta hace poco trabajador del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios.

*Gonzalo Colque*, de Bolivia, investigador de la Fundación Tierra.

*Augusto de León*, del Comité Cívico Xeljú de Quetzaltenango.

*Fidel Us*, antropólogo, trabaja en el área de multiculturalidad del programa Lucha contra las exclusiones en Guatemala.

*Lourdes Xetumul*, directora nacional del programa Lucha contra las exclusiones en Guatemala.

*Marta Cecilia Ventura*, miembro de la junta directiva de CONIC.

*Carlos Vicente*, miembro de la junta directiva de alcaldes comunales de los 48 cantones de Totonicapán.

*Ángela Meentzen*, socióloga alemana, consultora independiente.

*Yolanda Hernández*, directora ejecutiva del Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, COMG.



Dos momentos de participación.



## BIENVENIDA

*Doctor Stefan Hofmann,  
Fundación Konrad Adenauer*

Buenos días a todas y todos; estimado José Dávila del INCEP, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, estimados invitados internacionales y nacionales, señoras y señores: les agradezco haber aceptado la invitación del INCEP y de la Fundación Konrad Adenauer; es un honor y un placer personal dar las palabras de bienvenida en el primer taller que realizamos en el marco de nuestro programa regional que promueve la participación política de los pueblos indígenas.

Por qué nos interesa a nosotros poner este tema en la agenda; somos una de seis fundaciones políticas alemanas que se caracterizan por ser cercanas a un partido político de Alemania; la nuestra, en especial, es cercana al Partido Demócrata Cristiano, pero no dependemos de ninguna manera del partido; la Fundación está presente en aproximadamente sesenta países del mundo y trabaja en cerca de ciento veinte.

El trabajo de las fundaciones políticas forma parte de la cooperación de Alemania y se financia principalmente con los fondos del Ministerio de Cooperación Internacional; es decir, de los impuestos que pagamos los alemanes.



Nuestro concepto de democracia es influyente y plural; el Estado de Derecho considera iguales a sus sujetos; la democracia tiene como encargo hacer valer este principio en todo su funcionamiento y no sólo en la política sino también en la economía; estamos convencidos de que, en la democracia, no se agotan los mecanismos participativos que pueden proveer seguridad y bienestar social a todos los integrantes de una nación.

El tema del taller lleva por título *Incidencias de participación política de los pueblos indígenas, un intercambio de experiencias entre Bolivia, Ecuador y Guatemala*. El tema no es nuevo en Guatemala: ganó un impulso especial con la firma de los Acuerdos de Paz, hace casi diez años; también el gobierno actual ha dado pasos para reducir los niveles de exclusión; sin embargo, estamos lejos de un Estado de equidad y de inclusión, como lo resalta el último *Informe de Derechos Humanos de Naciones Unidas* y otros tantos.

Como verán, tenemos un tema actual, que ha sido planificado con anticipación; lo que queda claro es que hay que avanzar en el proceso de convertir la democracia en una democracia para todos. ¿Cómo lograr este objetivo? ¿Tenemos todos el mismo objetivo? ¿Son compatibles los sistemas de derecho consuetudinario y constitucional vigentes? ¿Son adecuados los mecanismos existentes que buscan respetar la pluralidad de culturas? Con estas preguntas, se ve fácilmente que estamos en una situación que no permite pensar en blanco y negro.

Vemos la exclusión actual de grandes sectores de la sociedad guatemalteca y vemos también la problemática específica de un sistema judicial débil y, a veces, de mecanismos de autojusticia; de mi parte, me permito decir que estamos curiosos; queremos aprender para construir mejor nuestro objetivo de fortalecer un modelo influyente de democracia.

*Licenciado José Dávila, INCEP*

**B**uenos días a todos, líderes de los pueblos interculturales de América Latina aquí presentes, señores diputados, señores representantes de instituciones públicas, señores representantes de la Fundación Konrad Adenauer: un saludo en nombre del INCEP. Urge destacar la importancia de este evento, porque tiene que ver con el futuro de nuestros pueblos.

Sabemos que la democracia debe ser, por esencia y por concepto, representativa y participativa. En Guatemala, la democracia está en una compleja transición por tener el agravante de la no participación representativa y participativa de cuarenta y cinco por ciento de la población, que es indígena; en Guatemala, es una democracia incompleta; las etnias aquí tienen desventajas en todos los aspectos sociales, aunque mayormente en el sector justicia; la incidencia real de la participación política indígena es mínima.

Una enorme deuda social se ha acumulado frente a este sector del pueblo. En el INCEP, que trabaja, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer desde hace más de treinta años, por la consolidación de la democracia en Centroamérica en base a la formación política, hemos creado un programa de capacitación política para sectores indígenas y hemos constatado el gran interés de estos sectores por participar en política.

Urge reivindicar los derechos y valores de los pueblos mayas para ir reparando los daños y completando la

democracia. En las ocho metas del milenio de Naciones Unidas, ninguna se refiere directamente a los pueblos indígenas; por eso, es bueno que se redefinan esas metas y pueda salir algo esta semana, en lo que se está discutiendo en el Foro permanente para las cuestiones indígenas que está reunido en la sede de la ONU.

Hay ciertos avances en esta problemática en Guatemala; por ejemplo, la aceptación en los Acuerdos de Paz de 1996 de que la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe. Es un avance que se haya tipificado el delito de discriminación racial, pero se señala lo débil de las sanciones; además, debemos recordar que, al final, la no discriminación es sólo un paso para la verdadera promoción de los derechos y valores de los pueblos indígenas.

Hay que estudiar, comprender y aceptar la cosmovisión maya; hay que promover la verdadera participación política en las decisiones nacionales; no se trata sólo de dar algunos puestos de gobierno, sino de promover la participación en base a la concepción de Estado y participación que tienen los propios sectores indígenas; se trata de una síntesis de nación que se enriquece cuando convergen las distintas cosmovisiones y conceptos de los sectores que la integran.

El tema indígena no es un tema de los indígenas; es un tema del país y de la nación; no es un tema del pasado y la tradición, sino que es un tema del presente y del futuro. Hay que fortalecer los Acuerdos de Paz y hacer del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, AIDI, un instrumento de Estado público y obligatorio. Que de aquí salgan nuevos insumos, nuevas inquietudes y, de ser posible, nuevas propuestas concretas para avanzar en el resarcimiento de la enorme deuda social que se tiene con las poblaciones indígenas de Guatemala y América Latina.



## RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LA DEMOCRACIA GUATEMALTECA

*Rigoberto Quemé Chay<sup>1</sup>*

**E**n principio, quiero referirme a lo que acaba de plantear nuestro antecesor, en cuanto a que ellos están fortaleciendo la capacidad del hombre político. Es ahí donde creo que existe una gran diferencia, desde la visión de los pueblos indígenas; no es que sea malo, sino se debe complementar; para el caso específico de los mayas, también fortalecer, la capacidad del pueblo político; dejar esa visión individualista del Estado, de la doctrina y la teoría liberal donde los derechos ciudadanos son individuales y no colectivos.

Eso se utiliza mucho en nuestro país: cuando hay demandas de pueblos se dice que la ley existe para que participemos; indudablemente, así es a nivel individual, pero el problema de la exclusión, de la discriminación, del racismo, de la multiculturalidad y de la interculturalidad es, precisamente, que no se ha tomado en cuenta la noción de pueblo dentro de la democracia liberal; ese es un reto que hay que superar. Por eso es importante, además, referirme a la palabra de *homo*

---

<sup>1</sup> Rigoberto Quemé Chay, antropólogo del Centro Universitario de Occidente de la Universidad de San Carlos de Guatemala en Quetzaltenango.

político, que también marca una división de género; para nosotros, la necesidad urgente es entender que hay que incluir el tema del pueblo político.

Latinoamérica y los pueblos indígenas presentan dos realidades que marcan claramente la exclusión general: por un lado la pobreza, el racismo y la desigualdad provocada por la inequidad en la distribución de la riqueza, que atraviesa toda la realidad indígena y no indígena. Por otro lado, está la debilidad de la cultura política de los pueblos latinoamericanos y, más, de los pueblos indígenas; esas dos realidades interactúan, se convierten en causa y efecto a la vez y se van reproduciendo. La falta de cultura política en general, la pobreza, la inequidad y el racismo son elementos fundamentales como los dos pies del Estado excluyente que ha generado la crisis que se ha vivido en casi quinientos años de historia latinoamericana, en la que los más afectados son los pueblos indígenas y, dentro de éstos, las mujeres; y, dentro de las mujeres, los más perjudicados son la niñez y la juventud.

Respecto del Estado que se dice democrático, en el caso de Guatemala, van veinte años de estar en la transición democrática, en un proceso inconcluso; por tanto, no se puede hablar de la consolidación democrática.

El Estado guatemalteco es un Estado fallido, un Estado fracasado, igual que muchos, y con pocos visos de entender por dónde salir; lo que a nosotros nos corresponde es la tarea histórica de plantear la necesidad del involucramiento de los pueblos indígenas en la cuestión política, porque la crisis del Estado, desde el punto de vista de la estructura política, es determinante en las condiciones de pobreza, de falta de gobernabilidad, de falta de democracia plural. Es la cuestión política la que, fundamentalmente, está determinando esto.

Nosotros, los pueblos indígenas, vamos muy atrasados en el aspecto político, porque al principio era más importante la sobrevivencia ante el ataque de la colonización y el riesgo del exterminio. Había que enfrentar ese peligro y esa fue la estrategia de los pueblos indígenas: cómo sobrevivir como pueblos; después, cómo sobrevivir como cultura, salvaguardando las costumbres, manteniéndolas, reproduciéndolas y perpetuándolas para el desarrollo de los pueblos.

Posteriormente, la preocupación fue la recuperación de espacios materiales y económicos, recuperación de tierras a través de compras; el desarrollo del comercio, del trabajo artesanal y la agricultura de subsistencia fueron otras luchas que con el tiempo libraron los pueblos indígenas, después de haber logrado sobrevivir al etnocidio colonialista.

Luego vino otra etapa en la cual se luchó por recuperar espacios sociales: el de la educación, el de la visibilidad ante el Estado; en las constituciones latinoamericanas, hoy aparece el reconocimiento a los pueblos indígenas como una cuestión declarativa y limitada, un reconocimiento un poco folklórico; no estamos incluidos como parte del Estado guatemalteco, parte estructural y fundamental; esa es la otra etapa que estamos viviendo y que debemos superar para que el Estado sea multicultural.

Ese reconocimiento constitucional es reciente, por todas las luchas de las décadas anteriores en América Latina; pero no más. En el caso de Guatemala, la aceptación del Estado multicultural fracasó en la reforma constitucional por el voto de una minoría que, desde el punto de vista formal, se convirtió en mayoría, a conveniencia del Estado monocultural.

Se calcula que hay seis millones de ciudadanos en Guatemala con capacidad para ejercer el voto; pero, de esos

seis millones, no todos están empadronados; sólo la mitad asiste a los procesos electorales cada cuatro años y, de esos tres millones, si el ganador en la primera vuelta logra 33% de los sufragios, que a veces es mucho, quiere decir que un millón de electores son los que escogieron a quienes van a tomar las decisiones, van a asignar los recursos y van a tener el control de las instituciones del Estado; una minoría se convierte en mayoría. No hay una democracia que busque incluir a las minorías políticas; ese es el problema.

La democracia tiene un componente que no encaja en las necesidades del desarrollo y de eso los pueblos indígenas también tenemos responsabilidad -por omisión, manipulación y alguna acción sesgada- ya que no hemos podido influir directamente en la construcción del Estado y la sociedad; tenemos que entrar directamente al asunto político, pero no con las visiones occidentales de que haya un movimiento unificado y homogéneo; pienso que debe haber diversidad, incluso de movimientos indígenas.

El ensayo y el error son parte de la metodología política; no se prioriza tener una visión, una misión, una estrategia, un programa; desafortunadamente, el Estado guatemalteco ha manipulado los esfuerzos y las iniciativas de un pequeño grupo de dirigentes indígenas que se han insertado en algunos niveles de gobierno; estas elites indígenas han entrado a la escena pública, cooptados a través de pequeños espacios intrascendentes y superficiales, estructurados dentro del Estado pero no vinculados a las decisiones del Estado.

Indudablemente, estos espacios representan algunos avances, pero avances que han actuado también como camisa de fuerza, pues no han permitido trascender a una acción más global, más integral del pueblo maya y su diversidad de necesidades, de expresiones, de acciones. El accionar político maya no es un movimiento unificado que tenga que situarse en una línea, como se plantea la polarización ideológica

occidental: lineal, entre derecha e izquierda. El reto de los pueblos indígenas es incidir en el campo ideológico y no en una línea ideológica.

Debemos hacer una tarea ideológica también: construir una visión de nación, incluida dentro del Estado guatemalteco. Hoy tenemos que construir un Estado plural, equitativo, que no vea a los indígenas como individualidades, sino que vea en igualdad a los pueblos indígenas, mayas, garífunas, xinkas y otros grupos que van emergiendo con identidad propia, para que la democracia funcione en el concepto de la igualdad.

En lo individual, nos desagregan, desarticulan y debilitan; las medidas que toma el Estado en materia de multiculturalidad indudablemente se inscriben en un campo reduccionista, porque contradicen la visión de los pueblos indígenas, que es incluyente, en la cual la política, la economía, la cultura y la religión son parte de un todo interactuante y complementario. Somos parte de un pensamiento y sentimiento incluyente, de una sociedad con identidad propia; interactuamos y dependemos entre sí, nos relacionamos y nos tenemos que ayudar mutuamente; estos principios deben trasladarse a la visión política occidental, que es la visión del Estado guatemalteco, para que la cuestión política sea efectivamente una acción representativa de la diversidad guatemalteca.

No estamos de acuerdo en crear cápsulas para los pueblos indígenas, una defensoría, un ministerio, etcétera, que representan cápsulas marginales y desarticuladas que, en un momento dado, pueden representar espacios políticos pero que, a largo plazo, no son efectivos para la democracia, porque nos fijan a espacios desarticulados, nos desvinculan de una visión nacional. Debemos tener una presencia integral y determinante en la construcción y dirección de un Estado plural.





Luis Maldonado Ruiz, de Ecuador.

## MOVIMIENTO INDÍGENA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN ECUADOR

*Luis Maldonado Ruiz<sup>1</sup>*

Quiero iniciar mi intervención aclarando que he sido invitado a participar en este importantísimo Seminario Taller Internacional “Incidencia de la participación política de los pueblos indígenas; un intercambio de experiencias de Bolivia, el Ecuador y Guatemala” para exponer sobre “Los partidos políticos y participación indígena”. Sin embargo, tomando en cuenta el proceso político ecuatoriano en el que el actor que analizamos en este seminario se caracteriza por expresar políticamente su repudio al Estado excluyente, a su sistema político y a los partidos políticos, me he visto forzado a cambiar el tema de mi exposición.

---

<sup>1</sup> Kichwa- Otavalo, ex ministro de Bienestar Social y presidente del Frente Social. Asesor permanente y ex presidente del Directorio del Fondo Indígena Latinoamericano y del Caribe. Secretario ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE (1998-2001). Asesor Político de la CONAIE (1998); miembro de la Asamblea Constituyente (1998). Coordinador nacional e internacional de la campaña “500 años de resistencia indígena” (1988-92). Actualmente es presidente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador y coordinador político del Instituto Empresarial Indígena del Ecuador.

También resaltar la importancia de estos foros y felicitar a la Fundación Konrad Adenauer y a las instituciones locales, organizadoras de este evento, por impulsar este tipo de actividad, ya que, a pesar de que el movimiento indígena en la región se ha convertido en un importante actor político e, incluso, se han generado al nivel de los organismos internacionales sendos foros para tratar sobre su situación y sus derechos, muy poco se ha analizado los procesos de su participación y sus proyectos políticos. Debo subrayar que muchos aspectos señalados en la exposición de mi distinguido amigo Rigoberto Quemé, especialmente en la necesidad de definir con claridad el proceso de inclusión en el Estado y las características peculiares de esa participación, son coincidentes con el caso ecuatoriano y requieren de mayor profundidad.

Cuando se habla del movimiento indígena en el Ecuador, existe la inquietud sobre ¿cómo los pueblos indígenas han logrado unificarse y se han convertido en un actor político nacional en ese país? Para abordar el tema, me parece oportuno dar respuesta a esta inquietud, para conocer a este actor; luego, de forma general, señalar su propuesta política y, finalmente, concluir con los avances y retos políticos del movimiento indígena ecuatoriano.

El movimiento indígena ecuatoriano no es homogéneo; está constituido por una diversidad de pueblos que tienen diversos procesos históricos, economía, formas de organización social y de gobierno. Sin embargo, existen elementos que los identifican y unen, como es la situación de exclusión y dominación, así como la necesidad vital de superar esas condiciones adversas que los aquejan. También comparten algunos elementos culturales que están basados en los principios de la reciprocidad y la solidaridad, comunes al conjunto de pueblos indígenas en el Ecuador.

Para el caso que nos ocupa, hay que destacar que, en la conformación del movimiento indígena, se desarrollaron dos procesos históricos regionales importantísimos, mismos que constituyen los pilares de dicho movimiento: el andino y el amazónico.

### El proceso histórico de los pueblos andinos

El proceso histórico de los pueblos andinos de origen Kichwa, que constituyen más del 90% del total de la población indígena ecuatoriana, tiene una larga tradición de organización social y política centralizada; es decir que, antes de la llegada de los españoles, existieron alianzas entre familias ampliadas y entre pueblos distintos, en términos económicos, culturales y militares, conservadas en época de paz o de guerra, que configuraron estructuras de gobierno y organización, como fue el caso del llamado reino de Quito o el Tawantinsuyu.<sup>2</sup>

Con la invasión y la conquista, estas formas organizativas políticas se articularon con el proyecto del Estado colonial, redefiniendo estrategias que permitieron mantener sus instituciones; de ahí, se afirma que existió una república de españoles y otra de indígenas. Posteriormente, con la independencia y especialmente con la revolución liberal, las formas organizativas sufrieron una aguda transformación hasta que desaparecieron las formas de

<sup>2</sup> La idea de la existencia de un “Reino de Quito, fue planteada por intelectuales del siglo XVIII, que buscan sustentar en un antecedente histórico glorioso, los derechos de una supuesta nación, fundamento del proyecto independentista y posteriormente de la construcción del Estado nación ecuatoriano. Sin embargo, lo que si podemos afirmar es que existió formas de organización centralizadas y alianzas o confederaciones, constituidas para la guerra y el intercambio. El Tawantinsuyu, se constituye de los vocablos Kichwas, tawa que significa 4, suyu que significa partes, tinguina que es unir. Fue la organización política confederada de las cuatro partes del mundo incasico, que a su vez se deriva del principio de la paridad.

gobierno étnico territorial, conservándose sólo el núcleo de organización que es el Ayllu o comunidad.

Es decir: las formas de organización indígena de los pueblos andinos han sido centralizadas, estratificadas y con liderazgos muy claros. Por otro lado, se desarrollaron capacidades muy sofisticadas de adaptación a los distintos procesos históricos, logrando mantener sus propias estructuras de organización social y política y su identidad cultural a pesar de la imposición violenta de la cultura dominante y extranjera.

Como habíamos afirmado con la República y la revolución liberal, que consolidó el proyecto de construcción del Estado nacional, fueron aniquiladas las formas de organización social y política como pueblos, para consolidar el sistema hacendatario, para lo cual se establecieron políticas de expropiación de las tierras comunitarias. Con la crisis del sistema hacendatario, la emergencia de la burguesía costeña y el proyecto de industrialización, se concretó, mediante los principios de libertad, igualdad y fraternidad, la liberación de la fuerza de trabajo, mayoritariamente indígena, cautiva en las grandes haciendas y vital para contar con obreros en las fábricas concentradas en las grandes ciudades.

En este marco, el Estado ecuatoriano impulsó la reforma agraria, proceso que afectó, en un primer momento, a las grandes haciendas que contaban con comunidades de hacienda, que mantenían relaciones de servidumbre. Esta institución se llamó *huasipungo*.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En el sistema hacendatario, la mano de obra servil de la población indígena fue su soporte. Esta institución consistía en entregar un pedazo de tierra para la sobrevivencia de la familia y el acceso limitado a los recursos naturales que disponía la hacienda a cambio de que la familia entera trabaje para la hacienda, en condiciones de servidumbre y semiesclavitud. Huasipungo es una palabra kichwa que significa Huasi.- Casa; Pungo-puerta, es decir; los que están a las afueras de la puerta de la hacienda.

A través de una intensa y larga lucha, se logró el acceso a la tierra de huasipungo, la que fue entregada de forma individual; pequeños pedazos de tierra, pequeñas parcelas que, inesperadamente y al contrario del interés que tenían las clases dominantes, posibilitaron la conformación de comunidades; la alianza entre ellas reconstituyó los espacios territoriales étnicos. Posteriormente, este proceso alcanzó alianzas interétnicas que lograron constituir, en la década de los 70, una organización regional denominada ECUARUNARI, que articuló a las organizaciones indígenas de base territorial, mediante luchas por la tierra y la defensa de derechos y cultura.

Hay que resaltar la importante influencia que tuvieron en esta organización los partidos de izquierda, las iglesias cristianas progresistas, las ONG, los intelectuales militantes de izquierda y progresistas; por ello, las formas de organización en este proceso de reconstrucción étnica asimilaron las formas sindicales y adoptaron una ideología clasista.

A esto se debe que, en el Ecuador, existan diversas organizaciones indígenas, con distinta filiación política, aunque hay que hacer una distinción importante: desde la década de los 80, el ECUARUNARI<sup>4</sup> asumió la representación de los pueblos kichwas. El resto de organizaciones conserva el carácter sindical, integran en su interior otros sectores especialmente campesinos de forma mayoritaria y mantienen su filiación partidaria y clasista, aunque, en los últimos años, varias de estas organizaciones, especialmente sus dirigentes, asumen su identidad étnica.

<sup>4</sup> Creada en 1974, es la primera organización de carácter regional, las siglas ECUARUNARI vienen del nombre ECUADOR RUNACUNAPAC RICCHARIMUI, que significa “El despertar de la gente (indígena) del Ecuador”.

## El proceso histórico de los pueblos amazónicos

Estos pueblos se caracterizan por sus formas de organización no centralizadas, son familias ampliadas, viven dispersos en un espacio territorial históricamente ocupado por ellos, aunque con una fuerte cohesión social, con formas de gobierno propias y control de sus recursos. Estos pueblos nunca fueron sometidos; ni por los incas, ni por los españoles. Sólo a inicios del siglo pasado, a través de la presencia de iglesias evangélicas y misiones salesianas católicas, iniciaron un proceso exitoso de evangelización, articulándose al Estado.

La amazonía comenzó a cobrar importancia en la década de los años 60, como consecuencia del descubrimiento del petróleo en esta región, iniciándose en la segunda mitad del siglo xx un proceso de colonización en la amazonía. Ante esta situación, los pueblos indígenas de esta región se organizan para defenderse de la invasión de sus territorios por parte de los colonos dirigidos por el Estado ecuatoriano a través de la Ley de reforma agraria y colonización, que define a la región amazónica como tierra de nadie, tierra para ser colonizada.

Los pueblos indígenas de la amazonía se organizaron para defender sus territorios y adoptaron una forma de organización centralizada, denominada de centros, que son asentamientos formales de población, con una base territorial, tipo comunidad andina en versión amazónica. Para emprender la lucha por el territorio y sus derechos como pueblos, se estructuró un discurso ideológico y político que sustenta la situación de dominación y explotación. Al sustentarse sus derechos en antecedentes y continuidad histórica, en su cultura y tradiciones, en sus formas propias de organización social y autoridad, en sus formas de vida, se definen como entidades históricas diferenciadas que con su lucha y presencia revelan que el Estado ecuatoriano ejerce sobre ellos un colonialismo interno; y, también, que el Estado no es

nacional, sino uninacional. Esta contribución política e ideológica aporta al discurso conocido posteriormente como étnico en la constitución del movimiento indígena ecuatoriano.

Mientras en los Andes se luchaba por recuperar la tierra y reestablecer los ámbitos territoriales, en la amazonía se luchaba por la defensa de su territorio; estas dos corrientes fundamentales del movimiento indígena de los años 80, convergen en un encuentro y establecen alianzas para luchar de manera efectiva por la defensa y recuperación de los territorios y la tierra, y por superar los niveles de exclusión, dominación y explotación que sufren estos pueblos.

Este encuentro permitió iniciar sendos diálogos interétnicos, un proceso de autoconocimiento y reconocimiento, definir con claridad las similitudes y deferencias, y el socio político y económico en el que viven; propuestas y reivindicaciones inmediatas. Este ejercicio configuró una identidad como pueblos y visualizó la necesidad de formular una propuesta política de largo plazo.

Este proceso duró seis años. En 1986, se constituyó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, como resultado de un gran congreso que convocó a todos los pueblos indígenas del Ecuador. Este congreso formuló un mandato para la CONAIE que en términos generales contempló los siguientes puntos estratégicos:

- a) Autoidentificarse como nacionalidades o pueblos. Exigir el reconocimiento de la diversidad cultural y nacional del país. El consenso debe ser un principio y método de convivencia política y social.
- b) La reconstitución de las nacionalidades y pueblos como entidades históricas y políticas, fundamento a su vez para la construcción de la nueva sociedad y Estado que se anhela construir. Rechazar al Estado colonizador, su modelo de democracia y sus



instituciones de representación política. Construir formas propias y alternativas de organización, que se sostengan en las comunidades y pueblos. Una educación bilingüe e intercultural, recuperar y rescribir la historia fueron las tareas principales por emprender.

- c) La recuperación de la tierra como un proceso de reconstitución territorial, en que se ejerza la libre determinación como un derecho inalienable, con gobierno autónomo, economía propia y que pueda definir su desarrollo y futuro.
- d) Reafirmación y fortalecimiento cultural. La interculturalidad como la forma de convivencia en diversidad. Unidad en la diversidad. El proceso de reafirmación cultural generó un movimiento cultural vigoroso e importantísimo en la literatura, la danza, etcétera, que ha trastocado la valoración de las expresiones culturales especialmente en la población mestiza.
- e) Construir un Estado plurinacional, proyecto político alternativo al Estado liberal uninacional, que se caracterice por el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural, incluyente, intercultural y supere toda forma de opresión y explotación.
- f) Construir un poder propio, que sea un contrapoder del poder establecido, a través de fortalecer y convertir a la organización indígena en una organización nacional con reconocimiento político, con legitimidad y portadora de una propuesta política nacional. Es decir, lograr ser un actor político nacional.

## Por qué el movimiento indígena decidió participar política y electoralmente

La lucha emprendida en la década de los años 80 radicalizando su posición frente al Estado y su sistema político, la lucha por la tierra y territorios, una intensa campaña nacional y continental contra las celebraciones del quinto centenario del descubrimiento de América y la caída del muro de Berlín y del sistema socialista real posibilitaron la emergencia del movimiento indígena como actor social; a partir de 1990, con el gran levantamiento indígena nacional y sus posteriores masivas movilizaciones vetando leyes, proponiendo reformas constitucionales y derrocando gobiernos, le convierten en un actor político nacional.

En realidad, desde 1990 se afirma la existencia del movimiento indígena, debido a que es la fuerza social organizada, con una estructura organizativa nacional basada en formas territoriales de organización, con identidad política propia y una propuesta política alternativa planteada para el conjunto de la sociedad, con capacidad, capital político y poder propio acumulado en los últimos veinte años. Este hecho cambió el ámbito de acción política y sus lineamientos políticos, también teniendo que responder a las demandas de otros sectores sociales y dar respuesta sobre el quehacer político del Estado. Pasó de una organización contestataria, gremial y étnica a un actor político nacional.

Por otra parte, el enorme prestigio y poder acumulado por la CONAIE y sus alianzas con los diferentes sectores sociales (sindicatos, organizaciones urbanas barriales, iglesias de base, intelectuales, ONG, pequeños empresarios, etcétera) la configura como una organización que disputa el poder dominante, con potencialidad para disputarlo a nivel formal, es decir; que podría representar el interés de la mayoría del pueblo ecuatoriano para asumir el poder político por la vía de las elecciones.

Ante esta posibilidad cierta, la CONAIE resuelve conservar su rol y representación como organización representativa de las nacionalidades y pueblos y crear un instrumento político en alianza con las organizaciones sociales y sectores progresistas. Se optó por desarrollar dos estrategias básicas: la lucha organizada del pueblo y la participación en la institucionalidad del Estado. En el primer caso, la CONAIE continuaría fortaleciendo el poder propio y sus estructuras organizativas como nacionalidades y pueblos; en el otro, participaría política y electoralmente a través de la construcción del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País.<sup>5</sup>

El Movimiento Pachakutik se organizó como una mesa de concertación de las distintas fuerzas sociales de izquierda, democráticas y progresistas; como una mesa de concertación política y alianzas amplias, con una estructura horizontal, pluralista, democrática e intercultural, como la expresión del acumulado político de las organizaciones sociales. El movimiento Pachakutik se plantea ser una propuesta alternativa político electoral que, aunque no es un partido político, dispute el poder establecido mediante la lucha social y la unidad de las diversas organizaciones sociales, como movimiento político.

---

<sup>5</sup> La constitución del movimiento Pachakutik implicó un amplio debate interno y externo, los sectores emergentes que demandaban los derechos ciudadanos y un nuevo tipo de ejercer los derechos políticos, se articularon en el Movimiento Nuevo País, que se articuló a la propuesta de la CONAIE. Por otra parte, la región amazónica inició conformando el Partido Pachakutik, con la finalidad de participar en las elecciones. El acuerdo para conformar este movimiento político, demandó de la inclusión de todas las dinámicas existentes. Por ello, su nombre extenso por una parte y por otra incluyendo en él, el ideal de todos los actores aliados. Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. Pachakutik, es una palabra y un concepto Kichwa que significa; Pacha, viene del término Pa que en Puquina (lengua madre del Kichwa y Aymara) dos y Cha de Chaka que quiere decir puente. Es decir, la relación de los dos entes creadores que a su vez es tiempo y espacio y, por tanto, orden. Kutik, viene de Kutin que quiere decir volver. Pachakutik sería entonces, el reestablecer el orden alterado. Cambiar, transformar.

Como podemos ver, se apuesta por una democracia participativa, no representativa, una democracia que genere condiciones de participación directa e intercultural; se establece prioridad por lo local, considerando que es el espacio en el que se puede lograr la participación activa de los pueblos y en el que se puede poner en práctica la democracia participativa.

Se entiende que la participación política electoral debe fortalecer el proceso organizativo y político propio, como condición para construir el Estado plurinacional, que es el gran sueño de los pueblos indígenas en el Ecuador.

Por otra parte, a pesar de este importante proceso organizativo y político, se agudizó la situación de exclusión y colonialismo interno y pobreza, especialmente en relación con los pueblos indígenas. La aplicación, desde los años 80, de las políticas neoliberales de ajuste estructural, fundamentalmente en el ámbito económico, generaron mayores niveles de pobreza y de desigualdad. Frente a esta situación, se planteó la estrategia de incidir en la formulación de las políticas públicas y participar en entidades estatales para revertir esta situación. Se plantearon tres aspectos importantes: impulsar un proceso propio de lucha para cambiar esta situación, participar en la institucionalidad pública para incidir en las políticas públicas, y una forma de participación es las elecciones, aunque se subraya que no es la única ni la más creativa; y, en tercer lugar, abrir espacios de participación en la institucionalidad pública de manera directa.

Vale señalar que en el Ecuador, se tuvieron experiencias de participación electoral diez años antes de constituirse el Movimiento Pachakutik, especialmente en el nivel local y con diversos partidos de izquierda, aunque también hubo indígenas que participaron auspiciados por partidos de derecha y centro; pero, en los dos casos lo hicieron ocupando espacios secundarios o por llenar las listas como suplentes; no

representaron orgánicamente a procesos sociales y políticos propios, su participación fue funcional con intereses de terceros y de forma dispersa y desarticulada. Es justo decir que una de las razones para que la CONAIE decidiera participar con sus dirigentes en las elecciones se debió a que era necesario articular todas estas iniciativas dispersas para darles un norte, en función del proyecto político propio.

La participación política y electoral ha tenido logros importantes; una representación promedio de 10% en el Congreso Nacional, 15% de alcaldías, 20% de prefecturas, 35 % de juntas parroquiales y un acumulado político importante, gracias a una gestión participativa y transparente a nivel local, configurándose en modelos de gobiernos alternativos. También, se han abierto espacios en el poder Ejecutivo, como el CODENPE, la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural, la Dirección Nacional de Salud para los Pueblos Indígenas, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Defensoría del Pueblo Indígena, entre otros programas y proyectos.

No hay que olvidar que también se han tenido impactos positivos en procesos de autoidentificación, de fortalecimiento de la identidad cultural y de la interculturalidad; se ha elevado la autoestima personal de la gente y la inserción de estos temas en el debate político y el debate académico. Obviamente, la presencia de líderes indígenas en calidad de ministros de Estado, alcaldes o como profesionales incursionando en espacios que antes estuvieron cerrados, debatiendo de igual a igual en los principales medios de comunicación, trastoca las estructuras de pensamiento y valoración no sólo para los indígenas sino para el conjunto de la sociedad.

Finalmente, este proceso también tiene impactos negativos. Señalemos los más importantes: en la medida en que se han abierto espacios y frentes de participación, también se

ha debilitado el movimiento indígena, debido al acelerado proceso de apertura y a la ausencia de cuadros preparados para asumir estas responsabilidades. Esto también evidencia la ausencia de programas de formación de cuadros políticos y técnicos. No se formaron cuadros para gobernar.

Concomitante con lo anterior, frente a la urgencia de asumir responsabilidades hacia fuera, se designó la atención de las mismas a los mejores cuadros disponibles, lo que debilitó la dirección política, que, por su debilidad, ha sido influenciada por elementos externos que imponen sus intereses. A esto se debe que en los últimos años se haya dado prioridad a la agenda política nacional orientada a confrontar el neoliberalismo y se haya postergado la agenda política propia.

Las estructuras organizativas y los liderazgos han entrado en una crisis, porque las no responden adecuadamente a las nuevas circunstancias políticas, no han logrado adaptarse a los nuevos tiempos, tanto en el orden ideológico, político como organizativo. Se mantienen las formas sindicales, centralistas, y la agenda política se sustenta en análisis de la realidad de hace cuarenta años. Los procesos locales no tienen relación con los procesos nacionales; se desarrollan en dos ámbitos distintos. Los distanciamientos de uno y otro son cada vez más profundos.

Como hemos dicho, las organizaciones de los pueblos indígenas han logrado mucho poder, una representación y legitimidad política muy importante; pero, con el proceso de participación política electoral y los importantes triunfos obtenidos, se genera una disputa de poder entre la dirigencia indígena local y las autoridades electas, se confrontan dos instancias de autoridad que comenzamos a reconocer como nuestras, pero de las cuales no están claramente definidos sus roles y competencias, en el marco del proyecto político del

movimiento indígena. Los unos pretenden controlar el gobierno local y los otros reclaman autonomía y legitimidad de la autoridad electa. Hace falta definir en detalle la propuesta política y los acuerdos políticos.

Otro aspecto importante es que, a pesar de la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución Política, espacio en el que la CONAIE lideró este proceso, éstos no han sido ejercidos. El Estado ecuatoriano reconoce los derechos de los pueblos, porque los define como entidades históricas que constituyen el Estado ecuatoriano; es decir, son entidades fundadoras del Estado: no define o concede derechos a los pueblos indígenas. Además, la Constitución expresamente declara que el ejercicio de los derechos no requiere de leyes secundarias.

La pregunta es ¿si en los últimos veinte años la principal lucha ha sido el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por qué no se han puesto en práctica? Creo poder dar una respuesta: aunque requiere de un mayor análisis y evaluación interna necesaria y urgente, el movimiento indígena ha quedado atrapado en el activismo, en los compromisos de alianzas realizadas con sectores políticos de una izquierda dogmática y cerrada, y en cuidar y controlar los pequeños nichos de poder generados por las organizaciones que no han superado sus formas de organización gremial y sindical, especialmente porque estos espacios y sus luchas se han convertido en la plataforma para proyectar a sus líderes como futuros candidatos.

Sólo urge señalar que, si en verdad se empieza ejerciendo los derechos de los pueblos indígenas en relación con su territorio, con la generación de autoridad propia, sobre el control de los recursos naturales y definición de su propio desarrollo, se confronta al proceso de globalización de manera directa y no sólo en el discurso neoliberal, porque es una lucha de disputa de espacio y poder entre dos proyectos

civilizatorios y porque implica una disputa de poder real con el poder establecido y con los intereses de las clases que secularmente han detentado el poder y lo han usado para su beneficio.





Norma Quixtán, de Guatemala.

## LA ORGANIZACIÓN NO ES FÁCIL CUANDO TODOS QUEREMOS SER PROTAGONISTAS

*Norma Quixtán*<sup>1</sup>

Quisiera partir en base a la experiencia y la socialización del movimiento desarrollado en el Ecuador, y la claridad con que el expositor nos desliga del tema central que es la participación de pueblos indígenas en partidos políticos y nos ubica en un escenario necesario en las sociedades latinoamericanas: hasta dónde el ciudadano puede incidir en el desarrollo y en las políticas de su país sin pertenecer a un partido político; la respuesta la tenemos en el movimiento institucionalizado del Ecuador.

Quisiera hacer énfasis en tres aspectos importantes de la exposición: el primer tema que nos invita a la reflexión es el análisis y la determinación que se tomó al poder generar un movimiento fuera de los partidos políticos, porque la tesis que se mantiene es que se puede incidir en el

---

<sup>1</sup> Norma Quixtán, mujer maya kiché, licenciada en Trabajo Social, con maestría en Políticas Públicas. Es catedrática universitaria, fundadora de la Organización de Mujeres Rurales Belejeb Batz, con experiencia en participación política como candidata a diputada, ex gobernadora de Quetzaltenango y actual secretaria de la Paz.

Estado, se puede incidir en las políticas siempre bajo el vínculo de un partido político.

Otro aspecto interesante que visualizo es la connotación que le dan al movimiento tomando tres cosas importantes, la revisión del territorio donde están ubicados, las regiones, identificando las debilidades y fortalezas, pero lo más importante es la capacidad de poder construir una metodología de consensos, porque, en base a los actores de los movimientos sociales, los movimientos de pueblos indígenas encontramos una necesidad muy urgente de participar.

Algunos hemos tenido la experiencia en el escenario de partidos políticos y encontramos que nos identifican como muy importantes, muy útiles en los procesos electorales, pero no en los espacios de perfilación política; nos identifican muy importantes en el discurso político, pero no en los espacios de decisión política.

El otro aspecto es que se piensa que, al construir una unidad, todo es homogéneo; ellos plantearon su presencia y su actuación en la unidad aceptando la diversidad; es un proceso que se tiene que construir. Identificamos que no fue fácil llegar a la unidad; fue una experiencia de seis años; y, sumándolo a la incidencia política que tienen en el Ecuador, son ya dos décadas. Es importante visualizar la temporalidad y cómo se pueden trascender espacios, trascender generación; eso permite la consolidación de un movimiento más fuerte, más estable, con una visión de participación a mediano y largo plazo.

En base a la experiencia que se tiene en el andar político, visualizo que han estado trabajando esa parte sustantiva ideológica a nivel del marco de identidad, y estoy haciendo un juicio *a priori*. Estamos en la vía de aprender, lo que es importante, porque normalmente nos dejamos influir por ideologías extranjeras; las poblaciones indígenas normalmente

tomamos la inclinación por la izquierda o el centro izquierda. Dentro de la participación y el accionar, es el mismo contenido sólo que con diversa presentación, porque, al final, somos operadores políticos, instrumentos políticos, y somos fundamento de discurso; siempre, la cultura minoritaria es la que se perfila en espacios de decisión.

Es interesante poder identificar la tesis que ellos plantean, la participación política fuera de los partidos políticos, identificar la historia del territorio y la construcción de procesos de consenso para poder generar el espacio de unidad, participación dentro de la unidad.

El tercer aspecto interesante es que están en acceso a espacios de poder desde una diversidad de espacios, porque el poder no sólo es a nivel Ejecutivo y Legislativo, sino que es en toda la institucionalidad del Estado.

Hemos identificado que, en esa participación, se ha dado que organizaciones internacionales con poder financiero y que de alguna manera u otra inciden en la políticas de Estado o gobiernos de turno, lleguen a consultar a una fuerza política que no tiene una estructura de participación tradicional; es un poder nacional e internacional.

Poder asumir cuotas de poder en su participación en el Congreso es importante, porque a nivel nacional ustedes tienen la interrogante de dónde está el poder; a nivel de los poderes, en el Congreso.

Otro aspecto importante son las lecciones aprendidas. Ellos llegaron a construir todo este proceso en dos décadas o más, pero es importante ser actores políticos a nivel nacional sin perder la perspectiva de ser también presencia en los poderes de Estado, el desarrollo de las capacidades, el hecho de manejar la temática de participación política, el hecho de manejar números y manejar tiempos, porque normalmente se genera un movimiento y es “como llamarada de tusa”. Si en el

movimiento se tiene una visión a mediano y largo plazo, evaluamos que no tuvimos resultados positivos, pero debemos seguir avanzando en base a las lecciones aprendidas; eso es algo que no se tiene en Guatemala.

Quisiera hacer énfasis en el proceso organizativo que se tiene, porque no es fácil, sobre todo cuando todos queremos ser protagonistas, queremos ser libres, queremos levantar una bandera. El proceso, diría yo, que ha sido llevado muy sustantivamente, muy profundamente, basado en la identidad, en la unidad, pero también en dos valores que se practican y que por eso han consolidado la fuerza política que representan, y son la solidaridad y la reciprocidad, valores que se pierden en el quehacer político y en el quehacer del liderazgo, valores que se pierden cuando surgen proyectos e intereses personales.



Pedro Ticona Cruz, de Bolivia

## PRESENCIA Y RESPONSABILIDAD INDÍGENA EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

*Pedro Ticona Cruz<sup>1</sup>*

**S**iempre habíamos visto la experiencia de Ecuador como referencia. Nosotros mirábamos que nuestros hermanos ecuatorianos estaban muy lejos de nosotros; era una ventana, una mirada que no podíamos dejar de seguir, no nos equivocamos y la historia dirá más que nosotros porque nos tocó ser los actores.

Seguros de que en Ecuador también hay fortalezas y debilidades, consideramos que eso es muy importante: ver ambos lados y ambas caras; es importante e ineludible la inclusión no solamente de los pueblos indígenas originarios sino también de las otras minorías, dependiendo del país de que hablemos. En Bolivia los pueblos originarios e indígenas reconocimos y hemos ejercido que estaban excluidos, sino olvidados, los pueblos afro-bolivianos.

---

<sup>1</sup> Pedro Ticona Cruz, indígena de la nación Quichua, abogado y consultor en derechos humanos indígenas; líder indígena; asesor de organizaciones indígenas originarias; ex asesor de la vicepresidencia tanto de diputados y senadores; columnista; ex ministro de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (dos gestiones presidenciales).

Hablando de la presencia indígena, en la experiencia boliviana, no solamente es presencia indígena, sino presencia originaria y afro descendiente, hablando integralmente. En la historia tenemos referencia de esa diversidad multicultural; existimos más de cincuenta nacionalidades diferentes, con su propia cultura, su lengua nativa, su idioma, sus usos y costumbres, su justicia, su economía, su religión, su forma de organizarse, su expresión política administrativa.

La pregunta es cómo está avanzando Bolivia, cómo es que tiene un presidente indígena. En verdad, tenemos un presidente que viene de los sindicatos y los indígenas no estamos gobernando todavía y menos incidimos en las políticas de Estado.

Llegando a un hecho histórico, ayer a los indígenas se nos llamaba proletarios, después pasamos a obreros y luego a sindicalistas; hoy nos dicen indígenas, originarios y afro descendientes. Pasó como una especie de moda y ahora los verdaderos indígenas y originarios no queremos que nos miren como una moda porque eso sería un error, internamente cada pueblo y nación deberá hacer conciencia para no ser simplemente actores que estamos de moda.

Eso pasa por el reconocimiento de nuestras fortalezas y de nuestras debilidades, un avance importante de esas fortalezas es que el mundo indígena originario tiene que auto reconocerse a sí mismo no sólo para la foto. Todavía no hemos logrado elevar nuestra autoestima, el amor propio, la auto valoración; será una tarea de todos nosotros subir estos valores en cada uno y luego en el prójimo.

Guatemala y Ecuador han avanzado en la parte internacional, representando el sentir de los pueblos indígenas, Bolivia ha avanzado más en lo interno, fundamentalmente en los años 90; con gobiernos tradicionales se creó la Ley de Participación Popular; hay un avance inédito, en las comunidades

se organizan para poder tomar poder comunal y local, salen candidaturas, de derecha e izquierda, se organizan de tal forma que en muchas regiones llegan a ser autoridades de instituciones como los municipios.

Ha habido alcaldes, concejales, consejeros electos desde sus bases, desde su comunidad, por voto directo; en esta ocasión se unieron con mucho fervor pero no con tanta responsabilidad porque administrar la cuestión pública no es simple; esto tuvo como consecuencias que los que estaban acostumbrados a estar en el poder y ahora fueron excluidos hacen trampas, hacen caer en corrupción, en malversación a las autoridades indígenas y originarias que ahora están en el poder.

No estábamos tan preparados para administrar las cuestiones del Estado, los recursos, pero rápidamente al propio reconocimiento de esta debilidad se preparan nuevos líderes, hombres y mujeres, no se pierde el poder, se tiene debilitado pero no se ha perdido, luego se ve el avance del descontento en el poder nacional, fundamentalmente en el Poder Legislativo.

Llegamos a 2002 y por primera vez en la historia de Bolivia 38.4% de parlamentarios y parlamentarias es indígena u originario. Esa presencia no ha tenido incidencia para bien, sino solamente para la foto; ha servido para que los elegidos sean utilizados y manipulados. Entonces, cuando se está en una participación política en las esferas del gobierno, no siempre es para bien.

La comunidad internacional ha sido la que ha logrado poner el tema de los pueblos indígenas y originarios en la agenda nacional; llegamos al gobierno de Evo Morales quien, para subir al gobierno, hace acuerdos con moros y cristianos lo que conlleva problemas. Qué pasa con los indígenas y originarios. Para el discurso, lo indígena y originario legitima;



pero, si ustedes ven las reformas que se realizan en Bolivia, los indígenas queremos ser consultados en el marco de nuestros derechos legítimos y eso tendrá que permitir la verdadera inclusión de nosotros.

Por todo esto, la participación baja de 40 a 20%. Ese 20% que está en el Parlamento no incide en las políticas de Estado, no pesa, no es consultado. El presidente de la Cámara de Diputados, el presidente de la Cámara de Senadores, ninguno es indígena. Vargas Llosa dice que el de Evo Morales no es un gobierno de indígenas por que él no es un actor indígena.

Los indígenas debemos cambiar porque todavía no incidimos, pero si servimos para el voto, somos masa votante importante que nadie puede desconocer; servimos para bloqueos, para marchas, pero no estamos incidiendo en las políticas de Estado. Por ejemplo, vean ustedes el gabinete ministerial del presidente Evo Morales; la presencia indígena en el Poder Ejecutivo es de 1%, la presencia indígena en el Poder Legislativo es de 20%, la presencia indígena en el Poder Judicial es de 0%.

Pero la presencia en los gobiernos municipales, con alcaldes y concejales, por lo menos llega a 45%; ellos casi siempre han llegado por su propio liderazgo, no ha pesado el color político; hoy, los indígenas no incidimos en políticas de Estado, pero el nuevo gobierno está haciendo cambios trascendentales y profundos, por unos queridos y por otros no. Ésta es la realidad de los indígenas y originarios, como participación política marcó la responsabilidad fundamental de fortalecer a los gobiernos municipales.

En el caso de la justicia, hay alcaldes indígenas que se han equivocado, por ignorancia o por lo que sea, y ahora están en la cárcel; pero, todos aquellos que han robado las arcas de nuestra nación están libres; la justicia ha sido injusta

con nuestros hermanos, aunque también ha habido alcaldes indígenas que han robado y ahora están en la cárcel.

Son muchos temas y hay que sujetarse al tiempo. Hasta ahora, los indígenas no hemos tomado conciencia y a veces un kilo de arroz compra la conciencia del indígena, un dulce compra el voto de un indígena. Cuando tomemos conciencia, entonces los cambios serán reales; mientras tanto, sólo son discursos.

Ahora que estamos avanzando, no podemos equivocarnos y excluir a aquellos que nos han excluido durante más de quinientos años; no es un acto de venganza el avance de los indígenas; debemos dar ejemplo de que sabemos incluir, sabemos escuchar, sabemos velar por los derechos de todos.

La tolerancia y la comprensión son fundamentales para seguir avanzando; por eso, hay pilares fundamentales que no podemos dejar a un lado: la educación, la salud, la alimentación y el desarrollo desde nuestra visión, aprovechando sosteniblemente nuestros recursos naturales.

En Bolivia, en educación no hemos avanzado mucho, pero seguiremos adelante; esto ha sido gracias a la cooperación, porque el Estado no ha aportado nada; tampoco en salud. Nuestros recursos naturales no siempre son aprovechados de manera sostenible y debe hacerse un llamado a la conciencia.

Queremos no concluir nuestros anhelos y esperanzas; en Bolivia se avecina una Asamblea Constituyente. En muchos otros países se ha vivido la experiencia; en algunos con éxito y en otros con fracaso. Para nosotros es un gran reto; pero, en mi opinión, no veo esta Asamblea como algo que va a resolver toda la problemática; simplemente, auguramos que tenga profundos cambios, pero sostenibles en el tiempo; que sea de todos los bolivianos y bolivianas, indígenas y no indígenas.



Jackeline Coronel Simancas, de Ecuador .

ESTADO DE DERECHO  
Y DERECHO CONSUETUDINARIO  
BREVES REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE ECUADOR

*Jackeline Coronel Simancas<sup>1</sup>*

1. Presentación

La tradición jurídica y política del Estado ecuatoriano ha demostrado, desde el inicio de su vida republicana, una indeclinable decisión por definirse y constituirse como un Estado de derecho fundamentado en la doctrina liberal.

En esta constante búsqueda de la consolidación de un verdadero “Estado de derecho”, se han promulgado, de 1830

---

<sup>1</sup> Jackeline Coronel Simancas. Ecuatoriana, con estudios de jurisprudencia en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE, de gerencia política y gobernabilidad en el Programa de Capacitación en Gobernabilidad y Gerencia Política de la CAF-Gorge Washington University y PUCE, y de mediación y métodos alternativos para la solución de conflictos en la Universidad San Francisco de Quito. Consultora nacional del BID para la descentralización de las competencias de educación; consultora nacional del PNUD para la descentralización del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador. Desde hace cuatro años, coordinadora técnica y académica del proyecto de capacitación en formación en derechos humanos y colectivos de líderes, lideresas y comunidades de base de cuarenta organizaciones indígenas del Ecuador, filiales de la CONAIE, FEINE y FENOCIN, auspiciado por la Fundación Konrad Adenauer del Ecuador y ejecutado por la Defensoría del Pueblo del Ecuador.

a 1998, diecisiete “nuevas constituciones”, mismas que invariablemente han definido al Ecuador como un Estado liberal, independiente, unitario, libre, democrático, con un régimen de gobierno presidencialista, alternativo y responsable.

Las continuas reformas constitucionales invariablemente han adoptado como modelo de Estado ideal, el liberal, y han determinado como base para su organización y funcionamiento a la clásica división de poderes. No obstante, esta permanente recurrencia a los fundamentos liberales, el Ecuador no ha podido concretar institucional ni políticamente la existencia de un Estado de derecho que garantice en forma efectiva y eficiente los derechos políticos y civiles; que asegure la certidumbre e imparcialidad institucional; que garantice un poder judicial independiente y eficiente que limite el poder predatorio del gobierno. Por el contrario, las diecisiete constituciones son igual número de intentos de la sociedad ecuatoriana para establecer y consolidar un Estado de derecho.

La constante formulación de nuevas constituciones ha tenido como objetivo básico la superación de las frecuentes crisis políticas originadas en la disputa visceral del poder entre distintos grupos económicos de carácter regional. Cada una de las constituciones ha servido como instrumento mediático para solucionar el conflicto de turno y, por lo mismo, no ha contribuido en modo alguno ni al establecimiento de las bases de un Estado de derecho, menos aún a la consolidación institucional de ese Estado.

Sin embargo, cada vez que se promulgaba una nueva Constitución, los “constituyentes” invariablemente adoptaban reformas que hacían suponer que el modelo iba a funcionar, puesto que las novedades introducidas en cada constitución supuestamente aseguraban la consecución de ese objetivo. En cada nueva constitución, se privilegiaba la libertad del individuo como punto cardinal del desarrollo del Estado, a través de la protección de las libertades políticas y civiles

individuales como elemento esencial del siempre nuevo Estado de derecho que, por lógica, privilegiaba también la igualdad de los individuos frente al Estado y cuya razón de ser era la no violación de esos derechos. El modelo siempre intentaba consolidar a Ecuador como un Estado nacional donde todos y todas somos libres e iguales, sin discriminaciones en razón de la cultura o de la etnia. Pretendía llevarnos a todos y a todas a un estadio de igualdad y de equidad, de acortamiento de las brechas sociales, de pago de deudas históricas, de equilibrio entre pobres y ricos.

Este modelo reinventado en forma permanente, ha sido dejado de lado por igual número de ocasiones y casi siempre por la misma razón: el modelo no era el adecuado para la sociedad ecuatoriana o porque era muy avanzado y otras porque era muy retrógrado. El modelo teórico no tenía nada que ver con la realidad social, política o económica. En la actualidad, el conflicto entre el deber ser y la realidad concreta del Estado de derecho ecuatoriano permanece.

## 2. El Estado de Derecho Ecuatoriano a partir de las reformas constitucionales de 1998.

En 1978, el Ecuador, por enésima vez, retorna a la democracia con la aprobación de una Constitución que prometía ser, una vez más, el instrumento adecuado para el desarrollo social y económico. No obstante, apenas dos años después, sufre las primeras reformas y luego otras en forma sucesiva: en 1984, 1992, 1994, 1995, 1996 y, la última y más importante, en 1998.

Lo novedoso de la “nueva” Constitución reformada y promulgada oficialmente en 1998, es la definición de Estado. En esta ocasión, Ecuador se ha definido como *un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico*. Además, introduce

nuevas categorías de derechos humanos, entre ellos los derechos colectivos, y hace un reconocimiento expreso de tales derechos para los pueblos indígenas y afroecuatorianos.

El reconocimiento por parte del Estado ecuatoriano de los derechos colectivos, cuyos beneficiarios principales son los pueblos indígenas –secundariamente los pueblos afroecuatorianos- responde a la creciente demanda de reivindicaciones planteadas por el movimiento indígena, cuyo primer ejercicio de presión política, a través de la movilización, tuvo lugar en 1990, durante el mandato presidencial del socialdemócrata Rodrigo Borja. A partir de ese primer levantamiento, la sociedad ecuatoriana le reconoció el estatus de actor y de fuerza política, ubicándolo como uno de los más importantes; en sus inicios como un *outsider* y en los últimos años como uno más de los partidos tradicionales. Durante la década de los años 90 y los primeros años del tercer milenio, el movimiento indígena ha tenido una activa participación en el espectro político nacional, lo que le permitió posicionarse en los primeros lugares de aceptación de los votantes y contar con el apoyo de las dos únicas instituciones que no habían sucumbido a la inestabilidad institucional: la iglesia y las fuerzas armadas, para terminar convertido en actor decisivo, en un caso, y secundario, en los otros dos, para el derrocamiento de tres gobiernos constitucionales democráticamente elegidos: 1997, 2001 y 2005.

La persistente lucha de los pueblos indígenas del Ecuador, liderada por una de sus principales organizaciones –CONAIE- y secundada por otras dos, también con representación nacional –FENOCIN y FEINE- demandando respuestas concretas y objetivas a sus reivindicaciones sociales, políticas y económicas, tuvo eco en la última Asamblea Constitucional conformada para reformar una vez más la Constitución. El movimiento indígena obtuvo un número importante de escaños en dicha Asamblea y, a través de negociaciones



estratégicas con los otros grupos políticos tradicionales y el apoyo de importantes movimientos sociales, logró la inserción de varios artículos en la nueva Constitución, que transformaron al Estado ecuatoriano de nacional a pluricultural y multiétnico, precisamente a través del reconocimiento a los pueblos indígenas de derechos colectivos tales como: libre determinación a través de la autonomía; acceso a la tierra; acceso y conservación de territorios ancestrales y de los recursos naturales localizados en ellas; participación y representación política local y nacional; derecho a ser consultados sobre planes y proyectos de prospección y explotación de recursos naturales no renovables; conservación y desarrollo de formas tradicionales de convivencia y organización social; funciones de justicia a través de las autoridades indígenas tradicionales y normas de derecho consuetudinario propias.

El reconocimiento constitucional de los derechos colectivos para los pueblos indígenas implica, necesariamente, un reacomodo del Estado nacional vigente por casi doscientos años, a través de un proceso de transición, hacia un Estado multinacional y pluricultural.

El nuevo Estado multinacional y pluricultural, derivado del reconocimiento de los derechos colectivos, demanda resolver la problemática relacionada con la existencia de varias identidades (nacionalidades) las que a su vez plantean nuevas formas de entender el Estado, desde puntos de vista distintos como el espacial territorial, el histórico y el de la visibilidad política de esas identidades.

Manteniéndose fieles a su permanente discurso de modernidad y de respeto a los derechos humanos, los asambleístas de 1998 introdujeron los derechos colectivos, sin mayor reflexión y reparo a la crítica realidad del viejo Estado nacional que no había logrado aplicar verdaderas políticas que permitieran a los ciudadanos y ciudadanas, especialmente a los indígenas, sentir satisfechas sus



necesidades más básicas y, por lo mismo, respetados en sus derechos humanos.

La transformación del Estado ecuatoriano nacional en un Estado multinacional demanda contestar las siguientes inquietudes:

- ¿Cómo superar en la fase de transición hacia el Estado multinacional, las distorsiones y asimetrías que en forma estructural ha provocado el viejo modelo del Estado nacional, sobre todo en la población indígena?
- ¿Será posible construir y consolidar el nuevo Estado si no se han resuelto problemas como los del desarrollo económico y la estabilidad política?
- ¿Constituyen los derechos colectivos un elemento normativo, con rango constitucional, suficiente para garantizar el desarrollo de la identidad y de las instituciones culturales particulares pertenecientes a las minorías étnicas como los distintos pueblos indígenas del Ecuador?

Pese a ser considerada dentro del sistema normativo ecuatoriano como ley suprema y de obligatorio cumplimiento, la Constitución por sí misma no es un instrumento suficiente para transformar al Estado, porque esa transformación requiere fundamentalmente de la voluntad política de quienes de una u otra forma ejercen el poder político –formal e informal- del Estado.

La población indígena del Ecuador, según datos del último Censo de Población y Vivienda realizado en 2000, representa aproximadamente 6% de la población total; es decir, es una minoría, tanto en términos étnicos como económicos, sociales y políticos. Como minoría, no había sido visualizada sino a partir de los años 90 del siglo pasado, como fruto de un proceso de reivindicación social.

Indistintamente, los gobiernos de turno asumían a los indígenas dentro del grupo campesino que en términos porcentuales supera a los indígenas. Por lo tanto, no es de extrañarse que, hasta 1998, las políticas gubernamentales de carácter social (paternalista) no fueren construidas con un enfoque pluricultural o multinacional. Desde la función ejecutiva, los distintos gobiernos de turno, especialmente a partir del gobierno de Rodrigo Borja, han intentado implementar programas a favor de los pueblos indígenas, bajo el concepto de Estado nacional y fundamentado en los derechos y libertades individuales, con el propósito de lograr que los grupos más desposeídos –entre los cuales están los indígenas y los afroecuatorianos- logren la igualdad social, política y económica frente a la población blanco mestiza.

Es cierto que, a través del sistema electoral, el movimiento indígena ha logrado una activa participación en la función legislativa, pero no tiene suficiente peso político como para lograr la promulgación de leyes que favorezcan la implementación del nuevo Estado pluricultural. Desde 1998 hasta la fecha, no se ha aprobado una sola ley ni se ha implementado una sola política pública con enfoque de derechos colectivos.

Para aprobar una ley, se necesita contar con los votos de la mayoría simple de legisladores y para implementar una política pública con enfoque de derechos colectivos se necesita la voluntad política de los gobernantes.

La mayoría de legisladores representan y son un reflejo de la sociedad mestiza que en una gran mayoría desconoce que, desde 1998, el Ecuador es un Estado pluricultural y multiétnico y que, por lo tanto, todos y cada uno de los pueblos indígenas tienen derechos colectivos.

Tanto los legisladores como la sociedad mestiza consideran, mayoritariamente, que la mejor manera de convivir en una sociedad multinacional es poniendo en práctica los principios liberales de igualdad y libertad. Es decir, a los pueblos indígenas se les debe dar la oportunidad de ser “iguales” a los mestizos en cuanto al acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Pero, discrepan profundamente en cuanto al derecho a la autonomía y a la libre determinación, especialmente en lo que tiene que ver con administración de justicia y espacios territoriales propios donde aplicar sus formas de convivencia social y de generación de autoridad. La sola posibilidad de reconocer a los pueblos indígenas el derecho a la autonomía y a la libre determinación para ejercer jurisdicción administrativa y judicial sobre sus territorios y recursos, y sobre los miembros de sus comunidades, es vista como un peligro de secesión del Estado nacional.

El nuevo modelo de Estado ecuatoriano –social y de derecho, pluricultural y multiétnico- admite la existencia de la diversidad cultural, pero como una mera declaración. En la práctica, el modelo resulta inaplicable por los continuos conflictos políticos, en medio de los cuales siempre están los indígenas, visibles unas veces, invisibles otras.

Convertir las declaraciones constitucionales en una práctica concreta supone emprender un proceso de construcción de políticas públicas capaces de transformar el amplio espectro de instituciones y normas estatales, cuyo propósito debe ser la creación de una imagen fiel de esa diversidad y el fomento de relaciones interculturales que permitan sostener la identidad individual derivada del respeto a la existencia de instituciones y estructuras que sostienen el sentido de pertenencia grupal y colectiva.

### 3. El derecho consuetudinario reconocido como derecho colectivo

Una de las políticas públicas más importantes y más polémicas que debe generar el Estado ecuatoriano en el marco de los derechos colectivos, es la relacionada con el reconocimiento del derecho colectivo de los pueblos indígenas a utilizar su propio sistema de justicia, fundamentado en las normas y costumbres ancestrales y consuetudinarias.

En sus artículos 83, 84 y 191, la Constitución vigente reconoce a los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, una serie de derechos colectivos, entre los cuales está el relacionado con la conservación y desarrollo de sus formas tradicionales de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad; es decir, les reconoce el derecho a ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos, de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario. Además, limita y sujeta dichas funciones al marco de los derechos humanos individuales, señalando que, tanto los procedimientos como las normas ancestrales, no deben ser contrarios a la Constitución y a las leyes estatales.

El reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas de administrar justicia de acuerdo con sus propias normas consuetudinarias significa que, a partir de 1998, cada pueblo indígena “inventa o crea” un sistema de justicia paralelo al estatal; por el contrario, la norma constitucional no ha hecho más que reconocer la existencia de esos sistemas y elevarlos a la categoría de derecho colectivo.

La limitación de la norma constitucional a esos sistemas de justicia implica que éstos deben ser respetuosos de los derechos humanos individuales inherentes a cada uno de los miembros de los pueblos y nacionalidades indígenas, que

también gozan de la calidad de ciudadanos y ciudadanas del Estado ecuatoriano. La Constitución no reconoce ni permite que el derecho colectivo de administración de justicia contraría los derechos humanos individuales fundamentales.

En la práctica, el reconocimiento de la existencia de diversos sistemas de administración de justicia, distintos entre sí por la diversidad de los pueblos indígenas, ha pasado inadvertido para los gobiernos de turno y para la mayoría de los funcionarios y operadores del sistema judicial y jurídico. El hecho es que los pueblos indígenas asentados en lo que hoy es el territorio del Estado ecuatoriano, han venido administrando justicia desde la misma época de la conquista y han sobrevivido hasta la actualidad, en gran medida gracias a la discriminación y segregación de que han sido objeto y por el aislamiento geográfico de los centros urbanos donde se asientan las instituciones del sistema judicial.

La sociedad y el Estado reconocen la existencia del sistema de justicia indígena, cuando los medios de comunicación lo presentan como noticia de primera plana, casi siempre estigmatizado como un acto de bárbara ignorancia, injusticia y utilización de fuerza bruta. Efectivamente, existen casos en los que hay excesos en la aplicación de esos sistemas que responden más bien a una desviación o inadecuada aplicación del procedimiento ancestral, porque en algunos casos ha resultado que el proceso de juzgamiento es un “invento o creación” del momento, originado en el estado de indignación de la comunidad que lo que quiere es librarse de la persona que les causa daño, incluso físicamente. Además, estos “excesos” también han tenido lugar en comunidades no indígenas, campesinas e, incluso urbano-marginales. Este fenómeno no es más que una demostración de las fallas del sistema judicial estatal, insuficiente, inadecuado e inoperante frente a la expectativa ciudadana de lograr la realización de la justicia.

Respecto de los sistemas de justicia indígena, también es evidente que existen “excesos” y “omisiones” cuando los actos juzgados están relacionados con cuestiones de género. Los abusos sexuales de los cuales son víctimas las mujeres, especialmente las niñas, no son sancionados con la rigurosidad que las víctimas esperan. Resulta paradójico el caso de una niña indígena de 4 años, violada por un joven de diecisiete, cuya abuela denunció la agresión ante las autoridades indígenas de la comunidad. La “justicia” que obtuvo fue una indemnización de cien dólares para las curaciones de la niña en el hospital y la sanción del joven, a través de los rituales de purificación que consisten en un baño con agua fría, algunos latigazos y el consejo de los más viejos de la comunidad. Ni la madre ni la abuela de la niña se sintieron reparadas ni satisfechas en su deseo normal de venganza y castigo severo para el agresor, sobre todo porque éste sigue viviendo en la comunidad.

En otro caso, el padre viola a la hija; como su madre no le creía, la niña acude a las autoridades de la comunidad; el padre casi la mata a golpes, obligándola a decir que había mentido, pero ella se mantiene en su denuncia. En la asamblea comunitaria de juzgamiento, la madre reconoció que el padre abusaba de la niña pero que ella lo perdonaba y estaba bien porque era una forma de quitarse el peso de tener relaciones sexuales con su esposo. Las mujeres de la comunidad estaban muy alarmadas y se preguntaban si el ritual de purificación del agresor sería suficiente para que el agresor no volviera a incurrir en el delito.

Resulta difícil aceptar este tipo de sanciones para quienes hemos crecido en un sistema social y cultural distinto al de los pueblos indígenas; repugna mirar y analizar cómo estos delitos son juzgados y sancionados, sobre todo porque el agresor no es aislado de la comunidad. Esto resulta más difícil para los operadores del sistema judicial ecuatoriano,

formados para hacer funcionar el sistema desde un punto de vista de igualdad ante la ley para todos y todas, sin tomar en consideración la diversidad y la particularidad de los miembros de los distintos grupos étnicos del Ecuador.

Ecuador es un Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico, que ha reconocido la existencia de varios sistemas de administración de justicia indígena; por tanto, es obligación de ese Estado permitir y garantizar el funcionamiento de esos sistemas y vigilar porque sean compatibles con las normas constitucionales y legales, especialmente con aquellas relacionadas con los derechos humanos y, de esta manera, garantizar a los ciudadanos y ciudadanas miembros de los pueblos indígenas, el derecho a obtener justicia de acuerdo con sus propias normas y, sobre todo, de acuerdo con sus propios parámetros de valorización de lo que es justicia.

También es de suponer que la generación de una política pública de reconocimiento y aceptación de la existencia del derecho consuetudinario, expresado en los diversos sistemas de justicia indígena, pondrá fin a las políticas de asimilación y homogenización del viejo Estado nacional y dará respuesta a las reivindicaciones históricas de carácter territorial, autonomía y jurisdicción de los pueblos indígenas, sin acudir a la vieja táctica del principio de “reserva legal”. Fundamentalmente, pondrá fin al actual modelo de democracia e implementará una distinta, propia y adecuada a las características de un Estado multinacional y pluricultural.

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA LOCAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DESARROLLO RURAL

*Gonzalo Colque<sup>1</sup>*

Quisiera abordar esta temática a partir del contexto general que tenemos para este encuentro, que es la participación política de los pueblos indígenas. La participación y el desarrollo local hoy en día debemos plantearlo desde la visión de que debemos reestructurar el Estado.

Estamos en un periodo en que existen posibilidades reales y ciertas de mayor incidencia en políticas públicas a partir de la presencia política de los pueblos indígenas con su propia visión, voz y pensamiento. En el fondo, es una demanda

---

<sup>1</sup> Gonzalo Colque es aymara, de 34 años, licenciado en Economía por la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz-Bolivia. Actualmente es responsable nacional de investigación de la Fundación TIERRA y asesor del municipio indígena de Jesús de Machaca. Fue investigador de la tenencia, acceso y uso de la tierra en el altiplano boliviano, apoyó la formación de un modelo de municipio indígena para comunidades campesinas e indígenas. Anteriormente (2002-2003) ha formado parte del equipo de investigadores jóvenes en el marco de proyectos del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). También ha publicado varios documentos y artículos de prensa sobre tema agrario, saneamiento de tierras, participación política de los pueblos indígenas y municipios indígenas.



por la reestructuración del poder político; es decir, estamos hablando de descentralización, poder local y participación de los pueblos indígenas. Estamos reclamando la ampliación de la participación desde la gente.

Hablar de participación es hablar de distribuir el poder entre territorios, entre diferentes pueblos étnicos y culturales, entre regiones y sectores. Esto, porque nuestra convicción es que existe exclusión política, económica y social, en especial de los pueblos indígenas y de las regiones. Los centros de toma de decisiones no están conectados con lo local, con las demandas y necesidades de los pueblos ni con las prácticas propias de los pueblos indígenas.

Es por eso que hoy estamos cuestionando a ese Estado monolingüe y monocultural que no reconoce ni privilegia la diversidad de pensamientos y de modos de vida. Las propuestas y alternativas que surgen para enfrentarlo son de construcción de un nuevo Estado, un Estado multiétnico y pluricultural.

La demanda es de un Estado que sea integral, articulado y construido en base a la complementación entre la visión occidental y la de los pueblos indígenas, en cuanto al manejo de la cuestión pública. Y es ahí donde recobra importancia el rescatar las formas de participación política de los pueblos indígenas, no sólo desde lo macro y abstracto, sino desde la cotidianeidad y la práctica; es decir, desde los gobiernos locales o comunitarios.

A falta de la complementación, a nivel local lo que existe son gobiernos poco participativos, poco legítimos, hasta ineficientes que, aparte de perjudicar el desarrollo local, destruyen la riqueza de las formas socio organizativas de nuestros pueblos. Por eso, es urgente pensar en la reestructuración del Estado, colocando en la mesa los avances que existen, los vacíos, las lecciones aprendidas y las peculiaridades de cada uno de nuestros países.

Aquí, hay bases teóricas que aún están para el debate y construcción. Un primer avance notorio es el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de los derechos colectivos que les corresponden. En alguna medida, son derechos preferenciales para las minorías indígenas y están en el Convenio 169 de la OIT. Pero, que quede claro que son tratamientos preferenciales para pueblos minoritarios. Para el caso de países donde existe mayoría indígena o una población indígena cercana a la mitad de la población, cabe preguntarse si debemos manejarnos bajo el paradigma de tratamiento preferencial.

El movimiento de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas también ha generado debate sobre los derechos colectivos y derechos individuales. Sabemos que la corriente general es que el derecho individual prima ante el derecho de las colectividades, sobre todo en la economía. El paradigma individualista sobre el que se sustenta el neoliberalismo es que el interés personal o individual lleva al bienestar social y no a la inversa.

Las teorías económicas dicen que la dinámica de interacciones económicas al calor de intereses particulares provoca, sin buscarlo, un equilibrio en la distribución de recursos tal, que no puede mejorarse. El requisito básico para ese equilibrio es que no existan interdependencias entre los intereses individualistas.

Pero en la vida real, y sobre todo entre los pueblos originarios e indígenas, los intereses particulares no son independientes; al contrario, una característica fundamental es que existe alta interdependencia de intereses personales que llegan a formar intereses de colectividades, de manera que los derechos colectivos son los que priman sobre los derechos individuales. En tales circunstancias, ya no es pertinente hablar sólo de derechos individuales, sino también de colectividades y sus derechos, dado que

la vida social de nuestros países es así, con individualidades y colectividades.

Todo esto podría entenderse como una demanda de poder político para los pueblos indígenas. Básicamente, significa el reconocimiento del sistema de participación política indígena que privilegia las decisiones colectivas antes que individuales. Si se trata de esto, entonces estamos hablando de reconocer lo local, dado que es ahí donde se practica el sistema de participación política indígena. Lo local son las comunidades campesinas e indígenas.

Esta perspectiva de potenciar la participación política desde la comunidad tiene un potencial de primer orden: el fortalecimiento de gobiernos supracomunales o locales. En el caso de Bolivia, el gobierno local lo constituyen los municipios, instituidos y puestos en funcionamiento a la imagen del esquema individual, es decir, sin tomar en cuenta las formas socio organizativas comunitaristas. Es notoria la falta de complementación con la visión de los pueblos indígenas, cuando constatamos que, en muchos municipios, las autoridades municipales no tienen legitimidad y no son electas por mayoría absoluta de votos. Esto conlleva una ausencia muy grande de gobernabilidad e institucionalidad. Los efectos son devastadores, dado que todo esto provoca corrupción, falta de transparencia en el manejo de los recursos financieros. Existen municipios donde hay hasta tres alcaldes, uno porque tiene la llave de la casa municipal, otro porque está reconocido por la ley y tiene control sobre las cuentas bancarias y un tercero que se proclama alcalde porque tiene el apoyo de la gente.

Estos problemas de falta de institucionalidad, de gobernabilidad, de falta de transparencia pueden solucionarse si los mecanismos de elección de autoridades ediles contemplaran las formas de participación política de los pueblos indígenas; es decir, de las comunidades

que, como decíamos, privilegian las decisiones colectivas. A nivel local, es costumbre elegir autoridades de forma abierta y no a través del voto secreto e individual. La forma abierta privilegia el debate, la mutua influencia y, finalmente, el consenso. En tales circunstancias, es más probable que las autoridades electas tengan mayor legitimidad y reconocimiento social. Entonces, la participación política indígena se desarrolla en asambleas comunales, elecciones por consenso y muchas veces territorializados o por regiones.

Hay que pensar que, para la formación de las instituciones locales suficientemente fuertes para el desarrollo local, hay que adoptar un sistema de participación política acorde con la realidad social y el peso específico de los pueblos indígenas en tales territorios. El propósito final tendrá que ser la institucionalización de gobiernos locales, legitimidad y legalidad para las autoridades y participación real de las comunidades organizadas. Este sistema no es aplicable al sistema de elección nacional; pero, en el sistema comunal es posible y lógico que se pueda hacer de esta forma.

No se trata de sustituir el sistema de participación política occidental por uno colectivista, sino de articular y estudiar en qué tipo de territorios y entidades pueden existir estos mecanismos de participación política. Ahí está el primer indicio para formar gobiernos locales para el desarrollo local; y, eso es para mí el desarrollo local. Los pueblos indígenas tenemos el derecho de ejercer el poder político desde nuestra lógica y práctica, empezando desde nuestras comunidades y municipios y alcanzando niveles mayores de acuerdo con el peso poblacional y territorial. Donde hayan países con pueblos indígenas mayoritarios, como Bolivia, tendrá que pensarse que el Estado tendrá que ser de base indígena.



Gonzalo Colque, de Bolivia



## PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DEMOCRACIA

*Mario Godínez*

Muchas de las amenazas que los pueblos indígenas han enfrentado para tener una participación plena en instancias de decisión y poder están marcadas por la historia de exclusión, represión y racismo que ha predominado en el ejercicio de la política hasta nuestros días.

La aplicación del modelo neoliberal en la región pone a parte de estas históricas amenazas nuevos potenciales daños al ejercicio pleno de la democracia por parte de los pueblos indígenas. De todos es sabido que, para el eje de poder del Norte, los pueblos indígenas, los ecologistas y los defensores de derechos son considerados una amenaza al crecimiento y desarrollo del modelo actual de desarrollo. He ahí la concreción de una nueva política contra los pueblos indígenas, la de su control, posible destrucción y, por supuesto, la ocupación de su territorio.

Es en ese marco que son elocuentes las declaraciones del actual presidente boliviano, Evo Morales, en el momento de ganar las elecciones presidenciales: los indígenas van de la resistencia hacia una nueva etapa que es la lucha por el

poder. Si entendemos eso como un cambio de estrategia en los pueblos indígenas, por lo menos de los liderazgos indígenas más prominentes y vinculados al cambio social, podemos decir que la tarea que viene presenta oportunidades políticas desfavorables porque habrá más violencia contra los indígenas, mayor represión y también existirá, por parte de dichos liderazgos y pueblos, un mayor interés de ir construyendo su democracia participativa más de base, más desde la visión de los pueblos.



Yolanda Hernández, de Guatemala.

## ESTADO DE DERECHO Y EL DERECHO MAYA: FUNDAMENTOS

*Yolanda Hernández<sup>1</sup>*

**P**ara una mayor comprensión del tema, es importante plantear al mismo basado en tres puntos esenciales: 1. Fundamentación teórica-jurídica, 2. Fundamentación política, y 3. Recomendaciones.

### 1. Fundamentación teórica

#### Definición de Estado de Derecho

El Estado de Derecho<sup>2</sup> es un concepto de teoría política, jurídica y moral y dice que la autoridad del gobierno sólo puede ser llevada a cabo siguiendo leyes escritas, las cuales deben haber sido adoptadas mediante un procedimiento establecido.

---

<sup>1</sup>Yolanda Hernández, de Guatemala. directora ejecutiva del Consejo de Organizaciones Indígenas de Guatemala, COMIG.

<sup>2</sup> El derecho es el orden normativo e institucional de la conducta humana en sociedad inspirado en postulados de justicia, cuya base son las relaciones sociales existentes que determinan su contenido y carácter. En otras palabras, es el conjunto de normas que regulan la convivencia social y permiten resolver los conflictos interpersonales.



No cualquier Estado ni cualquier derecho conforman un Estado de derecho; únicamente, aquel Estado controlado por el derecho legítimo (democrático). El principal rasgo del Estado de derecho es el principio de legalidad también conocido como imperio de la ley o respeto a la misma.

### Fuentes del Derecho<sup>3</sup>

Derecho interno. Según la doctrina comúnmente aceptada, son fuentes del derecho:

- La Constitución.<sup>4</sup> En la mayoría de países, como Guatemala, está en forma escrita; en algunos otros, la constitución puede ser no escrita, como pasa en algunos sistemas de derecho anglosajón.
- La ley, en sentido amplio, que abarca todas las normas de rango legal emanadas tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo.
- La costumbre.<sup>5</sup> La nota distintiva fundamental entre ley y costumbre se encuentra en su procedencia, pues la ley procede de los poderes Legislativo y Ejecutivo que la propia sociedad crea; la costumbre procede de la sociedad misma que, mediante la observación continuada de una conducta, acaba por imponerla como precepto.

<sup>3</sup> Las Fuentes del Derecho son los actos o hechos de los que se deriva la creación, modificación o extinción de normas jurídicas. A veces, también, se entiende por tales a los órganos de los cuales emanan las normas que componen el ordenamiento jurídico (conocidos como *órganos normativos* o *con facultades normativas*).

<sup>4</sup> Constitución. (Del latín “cum” con y “statuere” establecer). Conjunto de normas jurídicas positivas básicas establecidas en una ley fundamental que organiza una sociedad, estableciendo la autoridad, la forma de ejercicio de esa autoridad, los poderes públicos, los límites de esos poderes, y garantizando la libertad política y civil del individuo.

<sup>5</sup> Una costumbre es una práctica social reiterada, uniforme, de un grupo social.

Los Reglamentos emanados del Poder Ejecutivo, que por lo general desarrollan las leyes.

- Los principios generales del derecho y la jurisprudencia,<sup>6</sup> que complementan y sirven para interpretar las normas<sup>7</sup> que han de ser aplicadas, por lo que son fuentes que en la práctica tienen mucha importancia.
- La Doctrina,<sup>8</sup> en tanto que puede influir en la adopción de normas o criterios de interpretación.

### Derecho internacional

El estatuto de la Corte Internacional de Justicia,<sup>9</sup> enumera como fuentes

- Los tratados, que pueden ser bilaterales o multilaterales, y rigen las relaciones entre los Estados.
- La costumbre internacional.
- Los principios generales del Derecho.
- Las opiniones de la doctrina.
- Los actos unilaterales de los Estados.
- Los actos y resoluciones de las organizaciones internacionales.

<sup>6</sup> Se entiende por jurisprudencia las reiteradas interpretaciones que de la normas jurídicas hacen los tribunales de justicia en sus resoluciones

<sup>7</sup> La norma jurídica es una regla u ordenación del comportamiento humano dictado por autoridad competente de acuerdo a un criterio de valor y cuyo incumplimiento trae aparejado una sanción. Generalmente, impone deberes y confiere derechos.

<sup>8</sup> Se entiende por doctrina jurídica la opinión de los juristas prestigiosos sobre una materia concreta.

<sup>9</sup> La Corte Internacional de Justicia, también llamada Tribunal Internacional de Justicia, es el principal órgano judicial de las Naciones Unidas. Fue establecida en 1945, en La Haya, Holanda.

También, es fuente del derecho el derecho consuetudinario, también llamado usos y costumbres, que son normas jurídicas que se desprenden de hechos que se han producido repetidamente en el tiempo en un territorio concreto. Tienen fuerza vinculante y se recurre a él cuando no existe ley (norma jurídica escrita) aplicable a un hecho.

Los requisitos del derecho consuetudinario son:

- Uso repetitivo y generalizado. Sólo puede considerarse costumbre un comportamiento realizado por todos los miembros de una comunidad. Se debe tener en cuenta que, cuando hablamos de comunidad, lo hacemos en el sentido más estricto posible, aceptando la posibilidad de la existencia de comunidades pequeñas. Asimismo, esta conducta debe ser una que se repite a través del tiempo; es decir, que sea parte integrante del común actuar de una comunidad. Difícilmente se puede considerar costumbre una conducta que no tiene antigüedad; una comunidad puede ponerse de acuerdo en repetir una conducta del día de hoy en adelante pero eso no la convierte en costumbre, la convierte en ley.
- Conciencia de obligatoriedad. Todos los miembros de una comunidad deben considerar que la conducta común a todos ellos tiene una autoridad, de manera que no puede obviarse dicha conducta sin que todos consideren que se ha violado un principio que regulaba la vida de la comunidad. En ese sentido, es claro que existen conductas cuyo uso es generalizado y muy repetitivo, pero que no constituyen costumbre en tanto no tienen emparejado el concepto de obligatoriedad.

Sólo con la confluencia de estos dos elementos es que podemos considerar que nos encontramos frente a una

costumbre como fuente de derecho; es decir, fuente de derechos y deberes.

## 2. Fundamentación Política

### Situación del derecho maya en el Estado de derecho

El uso del concepto de “derecho maya” y “derecho indígena” es de reciente utilización en Guatemala; como antecedente del mismo, se utilizó durante mucho tiempo el término “derecho consuetudinario” o “usos y costumbres”. Se dejaron de utilizar dicho concepto por el sentido limitativo y entendimiento peyorativo, discriminatorio y racista que conllevaba dicho término. Asimismo, se reafirmó la descalificación y desvalorización por parte del ordenamiento jurídico de las comunidades que conforman el pueblo maya.

En la actualidad, existen diversas limitaciones, visiones, conceptos políticos, planes y estrategias para el pleno reconocimiento y práctica del derecho maya e indígena. Aún existen instituciones y juristas que siguen negando su existencia y su práctica en las diferentes comunidades.

No obstante lo anterior, existen diversos instrumentos en el marco jurídico nacional que reconoce al derecho maya como fuente de derecho en el país, como la Constitución política que rige desde 1985 y que legitima en sus artículos 58 y 66 dicha fuente, al establecer que se reconoce *el derecho de las personas a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres*. Además, indica que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

Además, recordemos que otra fuente de derecho son los instrumentos internacionales que menciona la obligatoriedad

para los Estados, incluyendo a Guatemala, mediante la firma, adhesión y ratificación de los mismos. Entre los tratados y convenios internacionales ratificados, está el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que es ley en el país y que reconoce también *los usos y costumbres* de los pueblos indígenas.

Si nos ceñimos a las normas nacionales e internacionales existentes, como obligación para el Estado de Guatemala, no debería haber debate sobre la existencia, práctica y/o validez de la jurisdicción del derecho maya e indígena.

Como se ha planteado con anterioridad, la existencia del derecho maya cumple los requerimientos para su existencia jurídica, de aplicación y obligatoriedad para los mayas y guatemaltecos que voluntariamente quisieran hacer uso de él. Al mismo tiempo, parece interesante seguir fundamentando y haciendo conciencia para lograr una mayor precisión del derecho maya en la legislación nacional; por ejemplo, crear y/o reformar algunas leyes como algunos artículos de la Constitución: la ley del Organismo Judicial, crear una norma de aplicación del derecho maya, decretar la existencia del derecho maya e indígena, así como otras medidas que determinen los propios pueblos indígenas, incluyendo el maya.

A estas alturas de la discusión, los mayas podemos demostrar que, en la práctica y aplicación del derecho maya en todas las comunidades del pueblo maya, no ha existido contradicción alguna con los principios constitucionales y demás instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, enfatizando que los hechos lamentables ocurridos en varios lugares del país, como son los linchamientos o azotes aplicados a víctimas, no son parte del derecho maya. Hechos como éstos deben ser deplorados y rechazados rotundamente, porque contribuyen a deslegitimar y destruir el verdadero derecho conforme con los principios y prácticas de las autoridades mayas.

### 3. Recomendaciones

1. Que se acelere el proceso de crear y reformar las leyes necesarias para reafirmar la existencia y práctica del derecho maya y el derecho indígena de los pueblos indígenas, tomando las bases jurídicas demostradas en el presente estudio.
2. Que las organizaciones, comunidades, líderes y autoridades del pueblo maya tengan como prioridad la recuperación, puesta en práctica, y consolidación de la aplicación del derecho maya en todas las comunidades, porque existe un fuerte riesgo de la pérdida paulatina, principalmente por la intromisión de muchas instituciones y doctrinas que apuntalan su destrucción y desaparición.





## EN GUATEMALA, EL ESTADO MULTIÉTNICO Y PLURICULTURAL ES PURO DISCURSO

*Ricardo Soluqui*

**E**s importante resaltar que los pueblos indígenas en Guatemala no hablan sobre el derecho consuetudinario, estos conceptos varían según el país donde estamos y también depende de cómo lo vea cada Estado; el derecho consuetudinario ha sido contaminado con la teoría o la ideología del derecho occidental, entonces es considerado arcaico o de naturaleza inferior a la ley emanada.

No es un buen concepto para nosotros porque el Estado considera que el derecho consuetudinario tiene sus raíces en las costumbres y el problema es que la costumbre no tiene sustento jurídico; además, ha quedado demostrado histórica y jurídicamente conservamos más que normas consuetudinario, es un verdadero sistema jurídico y judicial con sus propios principios, estructuras y autoridades, y ha sido construido sobre la base de la cosmovisión.

Es importante subrayar más que teoría de la fuente de derecho debemos de hablar de ideología, pues éste se desarrolló primordialmente a partir de una preferencia filosófica que se impulsa en la época llamada las luces que ha prevalecido en nuestro país hasta el presente.



En esta concepción el reconocimiento de los ministros y las autoridades se centra únicamente en el derecho de origen estatal, aquí en Guatemala esa es la característica en el tema del derecho y el tema legal, esta ideología se ha mantenido durante años Guatemala y en la actualidad la Ley del Organismo Judicial se ha continuado a pesar de ir contra la Constitución y el Derecho Internacional.

El Estado de Derecho está enmarcado dentro de la ideología y tradición formalista en las cuales no hay cabida ni para el Derecho Indígena ni para el reconocimiento de las organizaciones sociales de los pueblos indígenas, si hablamos del Estado de Derecho de Guatemala, nuestra Constitución de manera muy limitada y general, en el artículo número cincuenta y ocho estipula que se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres.

En el artículo sesenta y seis dice que Guatemala está formado por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de descendencia maya, agregando que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbre, tradición, forma de organización social, idiomas y dialectos.

Debemos preguntarnos si estos dos artículos que están redactados en forma muy general e imprecisa son suficientes para acceder a los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala que somos la mayoría, la respuesta es más que evidente, a ello debemos agregar que a veinte años de la promoción de estos artículos constitucionales todavía no han sido desarrollados en ninguna ley ordinaria.

Hasta el día de hoy el Estado de Derecho de Guatemala aún en la visión occidental no es una realidad para los pueblos indígenas, lo que ha significado que en lugar de un desarrollo de nuestros derechos sociales, políticos y económicos,

debemos continuar con una lucha de nuestras reivindicaciones y lucha por nuestros más mínimos como pueblos.

Aquí el Estado multicultural, multilingüe y multiétnico está en el puro discurso, pero jurídicamente no lo hemos logrado, además de tener Acuerdos de Paz falta que el Estado reconozca a los pueblos indígenas de Guatemala como debe de ser.

El reconocimiento del Convenio 169 OIT en Guatemala significa un avance en el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, queda mucho por hacer por no contar con una ley que desarrolle este reconocimiento en el ordenamiento jurídico y en las estructuras estatales.

Defensoría Maya ha emprendido un proceso de varias etapas con la finalidad de que se reconozca el derecho indígena, no como el derecho consuetudinario según la concepción occidental, sino como lo que es, un verdadero sistema jurídico y judicial al mismo nivel, jerarquía e importancia del sistema romanista que domina las relaciones jurídicas de los guatemaltecos.

Esta etapa ha ido desde el estudio histórico y contemporáneo del sistema jurídico y la justicia del pueblo maya, de la sociedad guatemalteca y de los funcionarios de justicia sobre la importancia de la justicia plural en un país como el nuestro, y en la construcción de la justicia indígena por las autoridades indígenas en la solución de los grandes problemas por los cuales atraviesa la administración de justicia.

Estamos proponiendo dos proyectos de ley para que se reconozca la autonomía del sistema jurídico y la justicia de los pueblos indígenas, la idea es que se reforme la ley del Organismo Judicial para que sea compatible con los artículos constitucionales y el Convenio 169 de la OIT, el otro proyecto de ley es para que se desjudicialice el sistema

jurídico y la justicia de los pueblos indígenas conforme a sus propios valores, costumbres, formas de organización social y administrativa.

La justicia indígena tiene demasiadas ventajas, sobre todo si aceptamos que puede haber un sistema de justicia por cada pueblo que hay en Guatemala, el garífuna, xinca, indígena y ladino, una de las ventajas que tiene la justicia indígena es que es más accesible, tiene menos trámites, es más rápida la solución, no cuesta tanto dinero, no necesito buscar un intérprete para traducir mis palabras y así que puedan entender o que uno entienda la otra parte.

Todos los que estamos acá debemos intercambiar nuestra experiencia y hacer frente a nuestros Estados para que den un reconocimiento legal de los pueblos indígenas y sus formas de organización y de administrar la justicia.



Víctor Montejo, de Guatemala



## LO QUE UNIFICA ES EL SUFRIMIENTO Y EL DOLOR DE TANTOS SIGLOS

*Víctor Montejo*

Voy a enfatizar un poco en los puntos estratégicos que veo que podrían fortalecerse en el caso de Guatemala para poder construir ese poder propio, definitivamente nos damos cuenta de que el Ecuador ha sido un país que ha desarrollado el movimiento indígena de emergencia, vemos en el Ecuador una emergencia política que puede ser modelo para varios países.

He tenido muy de cerca el movimiento indígena del Ecuador, Perú y México, creo que hay lecciones importantes qué aprender, no son similares a los de Guatemala, nosotros sabemos que como indígenas guatemaltecos en Guatemala ha habido problemas fundamentales y estructurales que no hemos podido solucionar y cuando el movimiento indígena toma fuerza inmediatamente han decapitado el liderazgo por medio del militarismo.

---

Víctor Montejo, maya jocalteco, actual presidente de la Comisión de comunidades indígenas del Congreso de la República.

Pienso y veo desde una política global que hay diferentes formas o estrategias a tomar en el caso de los pueblos indígenas, hay condicionantes muy grandes en la actualidad como, por ejemplo en Guatemala, los pueblos indígenas se quejan de la ley que está por aprobarse de implementación del TLC, aquí hay experiencias diferentes, nosotros no tenemos mayoría indígena en el Congreso, solamente hay como trece personas, y cuando intentan salirse de la línea política del partido político al que pertenecen se les amenaza y eso le amarra las manos a uno y esto no ayuda a fortalecer el movimiento indígena dentro de la estructura de poder que se tiene.

En Guatemala no se puede hablar de un movimiento indígena, todos los líderes de indígenas, hombres, mujeres, todos los que han participado en la construcción de esta visión indígena de futuro, saben que no hay un movimiento unificado, aquí hay fragmentación y una diversidad étnica que hay que reconocer, por eso lo que se necesita en Guatemala es la promoción de la diversidad, pero comenzando con el reconocimiento de esta diversidad desde la óptica misma de los pueblos indígenas.

He propuesto desde 1985 el concepto del “panmayanismo”, que es reconocer la diversidad cultural étnica que hay en nuestro país; por ejemplo, hay veintidós formas diferentes de ser mayas, hay diversidad pero hay poco reconocimiento de esos aportes y valores que hay para la construcción de un ente mucho más grande que podría conjugar los diferentes esfuerzos, en Guatemala la diversidad es mucho más marcada y creo que por ahí hay que partir para comenzar a entendernos y desarrollar estas estrategias que en el Ecuador han sido exitosas.

Una de las preguntas que debemos hacernos respecto de Guatemala es si habrán líderes en Guatemala que sean capaces de unificar, creo que hay líderes locales, regionales

y nacionales conocidos que no han podido sentarse juntos a discutir para llegar a consensos comunes, globales, donde podamos priorizar los intereses de la nación, esto ha faltado en Guatemala.

Hay buenos líderes y reconozco que un problema fundamental es el recurso económico, muchos líderes han querido tejer una red nacional para promover una política que pueda encajar dentro de la política no indígena, pero no se ha podido debido a la falta de los recursos económicos necesarios para realizar semejante tarea.

Nadie ha entendido cómo entrarle a la política conjugándola con la cultura, pienso que eso es lo que el Ecuador ha hecho, en Guatemala tenemos líderes ancestrales, héroes que no hemos podido traer al frente de nuestras luchas políticas, si pudiéramos utilizar estos nombres míticos de algunos antepasados, podríamos unificar más a las regiones, podríamos tener una fuerza nacional que pudiera hacer esos cambios.

En Guatemala hay una falta de credibilidad de supuestos movimientos indígenas o de los partidos políticos, ser diputado, por ejemplo es lo peor, preocupa qué clase de gente tenemos en estos espacios, credibilidad de la política ha sido uno de los grandes problemas, pero tal vez utilizando esa cosmovisión de la que se ha hablado acá, podremos construir un movimiento que pueda reflejar el pensamiento indígena, porque ha habido formas de política de los pueblos indígenas que no se han utilizado hasta el momento.

Los indígenas tenemos que comenzar a involucrarnos en la política, no podemos quedarnos al margen, si no es acercarnos y trabajar con partidos políticos desde adentro y transformarlos porque eso es muy difícil, nos tocará crear de manera creativa los espacios y formas porque hasta para los pueblos indígenas la participación política va a ser una necesidad para la sobrevivencia.

Hay algunas cosas que no comparto, no sé la experiencia en el Ecuador, creo que un ministerio de desarrollo de pueblos indígenas en el que haya participación y miembros de las veinticuatro comunidades lingüísticas, decisión y presupuesto, podrían llegar a las diferentes comunidades y hacer una transformación rural en el país, podrían ser propuestas del futuro de movimientos consolidados.

Lo que unifica es el sufrimiento y dolor de tantos siglos, creo que debemos ir un poquito más allá, porque también nos unifica esta gran cultura, la civilización maya, los valores que hay y que no hemos podido utilizar para poder promovernos como seres humanos y como culturas milenarias con raíces muy profundas en esta tierra.







A fines de 2005, la Fundación Konrad Adenauer, KAS, creó el Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina, PPI, con sede en Lima, Perú. A partir de este año se han iniciado sus actividades, siendo uno de los primeros eventos el seminario *Incidencia de Participación Política de los Pueblos Indígenas, un intercambio de experiencias de Bolivia, Ecuador y Guatemala*, realizado en la ciudad de Guatemala, en mayo de 2006.

Producto final del seminario es el presente libro, que constituye la primera publicación de nuestro Programa Regional.



Konrad  
Adenauer  
Stiftung