



**Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región**

**XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles**

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

LOS COMITÉS CÍVICOS: PRIMERAS AGRUPACIONES POLÍTICAS INDÍGENAS DE GUATEMALA

Mathias Rull¹

Resumen

La comunicación retoma y actualiza elementos de la tesis doctoral del ponente². Ésta estudia las distintas facetas de la participación política de los guatemaltecos de origen precolombino en el período 1985- 2004, correspondiente a la transición democrática y al proceso de paz en Guatemala. La modalidad aquí tratada es la de la participación colectiva vía organizaciones políticas propias. Empieza con una puntualización acerca de lo que es realmente novedoso en la participación política de los indígenas de América latina en los últimos lustros. Continúa señalando los alcances de la misma en los países más indígenas de la región. Consta que es en Guatemala donde han sido más modestos, limitándose ampliamente al ámbito local (mientras en Bolivia y Ecuador logra un alto protagonismo nacional. Señala algunas de las posibles razones de limitaciones. Tras esta descripción de la situación global, la comunicación se detiene en el análisis de las únicas fuerzas políticas de origen indígena que han funcionado durante el período estudiado, siendo estas agrupaciones locales denominadas "comités cívicos". La información se centra en tres casos concretos relativamente exitosos: el Xel-Jú de Quetzaltenango, el COTON de Nebaj y el SUD de Sololá. Su estudio señala aspectos comunes, entre los que destacan la búsqueda de alternativas a los vicios generalizados en el sistema de partidos guatemaltecos (autoritarismo, corrupción e ineficiencia, entre otros). Pero se observan también diferencias notorias en varias de sus características (como los motivos y circunstancias de su aparición; su doctrina política inicial o su estrategia de relacionamiento con la escena política nacional). La comunicación concluye señalando los principales efectos de estas experiencias tanto sobre la ciudadanía indígena como sobre la cultura política del país en general.

Los indígenas y la política: ¿nuevos actores o nuevos “actuales”? (a modo de introducción)

1507

En los últimos años han sido reiterativas las alusiones al surgimiento de un nuevo actor político en América latina: los pueblos indígenas, amerindios u originarios. Esta aseveración hace referencia a una realidad sobre la cual ahondaremos en adelante en el caso de Guatemala. No obstante, la consideramos un tanto exagerada. Cuando menos, tiende a ocultar la acción política llevada a cabo por estos pueblos (o grupos que los integran) a lo largo de la historia colonial y luego “independiente” de los territorios que habitan.

Ciertamente, su protagonismo político ha sido limitado durante esos siglos. Los gobernantes sucesivos, españoles primero, criollos después, han establecido sistemas políticos que excluían en gran medida de la actividad política a los súbditos y luego ciudadanos de origen precolombino. Esta exclusión afectaba los niveles formales e institucionales de la política.

Una excepción a esta marginación se dio durante el período colonial en los antiguos territorios de imperios y reinos precolombinos estructurados (que agrupaban la gran mayoría de la población autóctona). Allí se confirieron cargos de autoridad local a una élite indígena compuesta muchas veces por los descendientes de la nobleza local precolombina. Sin embargo, estas autoridades (los gobernadores y cabildos de indios) eran siempre estrictamente locales, supeditadas a superiores españoles y con mandatos limitados y esencialmente funcionales para la corona española: la recaudación de impuestos, la organización de la mano de obra a proveer a los terratenientes y a la administración colonial, el apoyo a la evangelización y la resolución de conflictos vecinales³.

Al margen de este espacio (muy restringido tanto en cantidad de actores y en relevancia del cargo), los indígenas no tenían posibilidad de acceso a cargo político alguno. Pero ello no significaba que no tuvieran ninguna acción política.

Llevaron a cabo numerosos actos de resistencia y de rebelión frente a la autoridad, con La casi totalidad correspondió a dos clases de acción. La primera eran los recursos (administrativos o legales) dirigidos a las autoridades coloniales, sea para solicitar una rebaja de las cargas impuestas a la población, sea para denunciar los abusos de cargos locales

¹ Mathias Rull. Doctor Universidad de Perpiñán – Investigador asociado CEMCA. Centro francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (Ministerio de Asuntos Exteriores).

² Rull, Mathias (2010) *Les indigènes et la politique dans le Guatemala post-dictatorial (1985-2004)*, tesis doctoral (dir. Pierre-Luc Abramson y Joan Font Fàbregas), Universidad de Perpiñán.

³ Para más detalles sobre el caso centroamericano: Barrios, Lina (1996) *La alcaldía indígena en Guatemala: Época colonial (1500-1821)*. Guatemala, Universidad Rafael Landívar.

de autoridad (civil o religiosa). La segunda era la sublevación popular. En muchos casos fueron movimientos espontáneos de protesta, que empezaban de manera pacífica y degeneraban ante la desatención de sus peticiones por las autoridades.

Estas acciones tenían finalidades claramente políticas, pues perseguía reducir las obligaciones impuestas a la población local por el sistema. En cambio, no se trataba de liberarse de este sistema, y menos aún de eliminarlo. Fue solamente al final del período colonial cuando surgieron (y no prosperaron) contados movimientos que involucraron territorios y poblaciones mayores hacia fines emancipatorios o revolucionarios⁴.

Las independencias del siglo XIX no trajeron para los pueblos indígenas el incremento de oportunidades políticas que uno pudiera esperar de nuevos sistemas inspirados en la Revolución Francesa. Más bien se produjo lo contrario, incluso en las flamantes repúblicas en las que los indígenas representan la mayoría de la población. Y es que, si bien pasan de súbditos a ciudadanos, no son más que “ciudadanos de segunda”. En efecto, los nuevos gobernantes, descendientes de criollos y (en ocasiones) de mestizos, estipulan una serie de restricciones legales al ejercicio de la ciudadanía: saber leer y escribir, poseer un instrumento de producción (tierra, taller), poder justificar ingresos suficientes para el mantenimiento de su familia, o ejercer un “oficio útil”⁵. La gran mayoría de la población amerindia se veía afectada por al menos una de estas características durante los primeros cien años de independencia.

En el siglo XX, se fue instaurando formalmente la ciudadanía universal. Pero algunos obstáculos a su ejercicio se mantuvieron o surgieron. El mayor de estos obstáculos fue, sin duda, el advenimiento de regímenes dictatoriales en numerosos países del subcontinente. Ya no había ciudadanos de primera y de segunda: todos eran de tercera al ver el ejercicio de sus derechos cívicos y políticos más elementales prohibido o manoseado (mediante la práctica habitual del fraude electoral en Guatemala). La ciudadanía restringida primero, el autoritarismo después, provocaron que los indígenas (no sólo ellos en el caso de las dictaduras) sólo dispusieran para actuar políticamente de las mismas herramientas utilizadas por sus antepasados durante la época colonial: la petición colectiva y la protesta social.

Sin embargo, en el último medio siglo transcurrido, hemos asistido a dos cambios consecutivos de la acción política indígena: un primero de dimensión, un segundo de naturaleza. El cambio de dimensión empieza a ocurrir en los años sesenta del siglo pasado. Varios factores concomitantes favorecen este cambio: el incremento de los derechos en el marco de gobiernos democráticos más o menos duraderos (universalización de la ciudadanía política, eliminación del trabajo forzado...); la influencia de religiosos progresistas (portadores de la teología de la liberación o de otras doctrinas de corte social); la disminución de la precariedad material en algunas familias y zonas (vía la modernización agrícola o el desempeño de oficios no campesinos); en fin el acceso de una minoría creciente a la educación formal (en la que descubrió valores republicanos supuestamente vigentes en el país pero que nunca se habían materializado en su comunidad). Todo ello favoreció el surgimiento de nuevas aspiraciones (individuales y colectivas), pero también de nuevos recursos (teóricos y prácticos) a poner en obra para alcanzarlas.

En consecuencia se formularon reivindicaciones de tipo estructural, enfocadas unas al goce de derechos universales (al trabajo digno, a la tierra, a la educación), otras al reconocimiento de especificidades (las lenguas, la espiritualidad, pero también las autoridades tradicionales y el tipo de tenencia de la tierra). Y las fuerzas que portaban estas reivindicaciones adquirieron un carácter duradero y abarcaron conglomerados territoriales y humanos cada vez extensos. Así surgieron los movimientos indígenas, de carácter regional o nacional y que, especialmente con motivo del quinto centenario del desembarco de Colón, tejen vínculos de alcance continental. Aspiran pues a cambios de sociedad que impulsan desde estructuras permanentes o cuando menos estables.

He allí el cambio de dimensión. Pero no se acompaña de un cambio de naturaleza. En parte por estrategias propias, en parte por la ausencia o escasez de democracia, los movimientos indígenas son fundamentalmente movimientos sociales. Sus modos de acción siguen siendo la petición y la protesta. Muy pocos cuentan en su entramado una formación política afin, que defiende las mismas reivindicaciones desde el propio sistema político.

De esta cuenta, las incursiones en la política institucional son básicamente individuales. Y los pocos indígenas vinculados a los movimientos que acceden a cargos (públicos u orgánicos) en el marco de las fuerzas políticas tradicionales, están demasiado aislados como para lograr avances hacia los ideales que defienden. Ello, cuando no los abandonan pura y sencillamente. Esta anulación por parte del sistema conforta la teoría de la gran mayoría que aboga por mantenerse al margen del mismo.

Para ellos, del Estado hay que protegerse en los momentos de mayor autoritarismo. En contextos menos represivos, hay que incidir en sus decisiones. Para ello, se alternan medidas de presión y de negociación. Pero no hay que penetrarlo. El Estado es un interlocutor en el que se confía poco o nada. Un interlocutor no deseado pero ineludible de cara a las aspiraciones planteadas. Pero no es más que un interlocutor. Tal y como pasa desde hace siglos, sigue siendo ajeno al mundo indígena. Sigue siendo “el otro”, o por lo menos “del otro”. Y por tanto, el *modus operandi* indígena se mantiene fuera de las instituciones.

⁴ Los más significativos fueron probablemente las sublevaciones encabezadas por Túpac Amaru en Perú y Túpac Katari en Bolivia (ambas a finales del siglo XVIII), y en menor medida por Atanasio Tzul en Guatemala en 1820.

⁵ Mención que figura en la primera Constitución Centroamericana (1824). No se consideraron útiles el servicio doméstico ni el trabajo agrícola jornalero.

Hay que esperar los últimos años del milenio pasado para que se produzca el segundo cambio histórico en la acción política. Y esta vez sí, es un cambio de naturaleza. La restauración en casi toda la región de regímenes democráticos, por débiles e imperfectos que sean, abre nuevas oportunidades. Favorece el crecimiento de los movimientos sociales étnicos, cuya actividad tendrá resultados variables según los países. Pero pone también en evidencia las limitaciones de dichos movimientos, y en especial una: desde la calle se negocia, se presiona, pero no se decide. Tampoco se manejan los recursos necesarios para atender las demandas y necesidades de las bases sociales. De esta cuenta, son cada vez más numerosos los indígenas politizados que consideran no sólo factible, sino necesaria, la penetración del Estado.

En esta tendencia radica un cambio de paradigma: el Estado no se considera más monopolio o propiedad del otro. La nueva idea al alza es que “nosotros también podemos ser parte del Estado”. O, en su versión maximalista, “podemos ser el Estado”. Ello en muchos casos no implica el abandono de las luchas sociales: se aspira a “ser Estado” sin dejar de “ser el pueblo”. Esta alternancia o combinación de acciones sociales e institucionales hace la fuerza de algunos de estos movimientos.

Sin embargo, esta acción política de una naturaleza inaudita, estas “nuevas formas de participación ciudadana” (nuevas para estos “actores sociales”) requieren de nuevos “mecanismos de acción colectivos”⁶. Mecanismos que, en el caso de la acción política institucional, se enmarcan en organizaciones políticas.

Trataremos en adelante de dichas novedades en el caso de uno de los países con mayor población indígena de América latina: Guatemala. Empezaremos presentando de manera global los avances registrados en el país en cuanto a este nuevo “actuar político” de los indígenas. Abordaremos luego los casos concretos de tres formaciones políticas de origen maya (entre las de mayor relevancia política y social en los últimos lustros). Entre los muchos aspectos de dichas experiencias merecedoras de nuestra atención, trataremos en esta comunicación elementos relativos a sus orígenes (y concretamente las razones y los actores de su constitución); a su estructura y funcionamiento interno; y a su proyecto político. En otras palabras, sus principios, sus medios y sus fines.

Los mayas en política: “la larga caminata indígena”⁷ no hace más que empezar:

Junto con Bolivia, Perú y Ecuador, Guatemala integra el reducido grupo de los países con una alta proporción de población de origen precolombino. En esta república centroamericana, aproximadamente la mitad⁸ de la población es de ascendencia maya⁹.

Sin embargo, los avances registrados por estos ciudadanos en la política institucional no son comparables con los de sus pares andinos. En Ecuador, en la década de 1990 los movimientos indígenas más fortalecidos, especialmente la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), conocen un debate interno que desemboca en el cambio de paradigma arriba señalado: tras años de boicot, deciden tomar parte en el juego electoral. Crean para ello el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País. En los comicios de 2000, tras haber tenido un elevado protagonismo en el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram, el Pachakutik consigue el mayor número de gobernaciones y el segundo en términos de municipalidades controladas. Desde entonces los indígenas ecuatorianos, aún con altibajos¹⁰, juegan un rol de primer orden en la vida política del país.

Mayores aún han sido los logros de los indígenas bolivianos, en términos de protagonismo político. Tras rozar la victoria en 2002 y hacerse con el gobierno del 30% de las municipalidades en 2004, el Movimiento Al Socialismo encabezado por el aymara Evo Morales arrasa en las presidenciales de 2005 al conseguir casi el 54% de los votos en primera vuelta. Es reelegido en 2009 superando esta vez el 60% de los sufragios.

Estos logros históricos contrastan brutalmente con lo ocurrido en Guatemala en el mismo tiempo. En efecto hay que esperar 2007, es decir la sexta elección tras el restablecimiento de un régimen democrático, para que, por primera vez en la historia del país, un maya sea candidato a la jefatura de Estado. Y no es hasta 2011 cuando lo hace de la mano de una formación fundada y encabezada por una mayoría de indígenas: el Movimiento Político Winaq¹¹. En ambos casos, el candidato (la candidata en realidad) es Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz 1992 y Embajadora de la

⁶ Los entrecomillados de esta oración han sido extraídos del texto de presentación de la mesa de trabajo en el que se enmarca la presente ponencia: “Nuevas formas de participación ciudadana: clase, género, etnia y juventud” (área temática de Sociología del Congreso).

⁷ Título de uno de los primeros artículos científicos sobre el surgimiento de los movimientos sociales étnicos en América latina, publicado por el historiador francés Michel de Certeau en 1972 (versión en castellano publicada en Revista TRACE n°13, México, CEMCA, 1988, pp.5-10)

⁸ Según las fuentes consultadas, las proporciones oscilan entre el 40% y el 60%.

⁹ Hay también un grupo de origen precolombino no maya: los xincas, así como un grupo afroamericano: los garífunas, con menos de 10.000 miembros cada uno.

¹⁰ Uno importante fue haberse dividido entre partidarios y opositores al presidente Lucio Gutiérrez en 2004-2005, tras haberle apoyado unánimemente y ante su neto incumplimiento del “Programa de gobierno por un nuevo Ecuador”.

¹¹ Vocablo maya-k'iché traducido por sus fundadores como “ser humano integral”. Winaq lidera entonces el llamado “Frente Amplio”, integrado además por los partidos provenientes de la antigua guerrilla marxista Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG) y Alianza Nueva Nación (ANN). En 2007, la candidatura indígena había sido presentada por el partido Encuentro por Guatemala, de implantación capitalina (y por tanto no-indígena).

UNESCO para los pueblos indígenas. Y en ambos casos sus resultados electorales distan mucho de su notoriedad internacional, pues apenas supera el 3% de los votos válidos¹².

Por consiguiente, no sólo esta primera histórica es más tardía en Guatemala que en los Andes, sino que se salda con un rotundo y reiterado fracaso. No entraremos aquí a analizar las razones (variadas y –algunas- complejas) de la suerte corrida por estos primeros intentos¹³. Nos limitaremos a constatar la inexistencia en Guatemala de un fenómeno temido por unos (la oligarquía criolla y parte de la población ladina) y deseado por otros (los líderes indígenas): el voto étnico.

Este caso único (al nivel más alto del aparato político) es ilustrativo de la escasa inserción de los guatemaltecos indígenas en el sistema político del país. En más de 27 años de democracia electoral, el porcentaje de indígenas en el órgano legislativo nacional (el Congreso) prácticamente no se ha modificado: pasó del 8% en las primeras elecciones de 1985 al 11,4% en la actualidad (tras las elecciones de 2011). Roza actualmente su record histórico, que fue del 11,5% en los comicios de 1999. Pero había vuelto a caer por debajo del 10% cuatro años más tarde. Cualquiera de estos porcentajes está muy por debajo de la proporción de población indígena en el país.

En los cargos de designación, la sub-representación de los indígenas ha sido y sigue siendo mucho mayor aún: desde 1985, solamente seis de las cerca de 150 personas que han ostentado un ministerio han sido indígenas. En cuatro ocasiones (incluida la actualidad) han asumido el Ministerio de Cultura y Deportes, una dependencia de muy escasos recursos. Este dato nos señala uno de los motivos del mantenimiento de la marginación política de los Mayas: la resistencia de la mayor parte de la clase política (blanca y mestiza) a abrir espacios para los indígenas en sus formaciones políticas. Su subrepresentación en las instancias dirigentes de casi todos los partidos y en sus listas de candidatos a diputados constituye otra evidencia de esta falta de apertura.

Pero este obstáculo (entre ideológico y mental) no es en absoluto el único. El protagonismo político indígena se ve limitado por otras barreras. Algunas radican en la propia sociedad indígena. Es especialmente el caso de la no superación de discrepancias ideológicas, intereses personales y viejos conflictos inter-comunitarios, que dificulta la creación de alianzas estratégicas en torno a fines políticos comunes¹⁴. Sin embargo, la mayoría de los obstáculos vienen impuestos desde fuera del mundo maya. Una de estas trabas o (más comúnmente) la combinación de varias llevaron a que, hasta la legalización de Winaq en 2011, todos los intentos de creación de un partido político liderado por indígenas hayan fracasado en la joven democracia guatemalteca.¹⁵

Analizar estas barreras no entra en la temática aquí tratada¹⁶. Nos ceñiremos aquí a mencionar un elemento crucial: la legislación electoral en vigor, que conlleva obstáculos mayúsculos para la participación política indígena. En efecto, ésta obliga los partidos políticos a tener presencia en 12 de los 22 departamentos del país. Ello impide la aparición de formaciones portadas por miembros de uno de los 22 grupos etnolingüísticos que conforman la población maya del país. En efecto, el más numeroso de estos grupos (el k'iché) está presente en “solamente” cinco 5 departamentos. Más problemático aún es el tema económico: la financiación pública de los partidos es irrisoria y, en contrapartida, no existe ningún límite ni control de la financiación privada de las fuerzas políticas. En estas circunstancias, es muy difícil para grupos pertenecientes a estratos sociales populares (sean indígenas o no) conformar y mantener activo un partido. Y es imposible luchar contra las máquinas electorales sostenidas por miembros de la élite económica del país.

Esta legislación, aprobada bajo el último gobierno militar del país, parece haber sido concebida para garantizar el monopolio del protagonismo político a dicha élite económica (integrada por la oligarquía tradicional y por una nueva burguesía construida sobre sectores económicos no tradicionales). En todo caso, resulta absolutamente imprescindible una reforma¹⁷ de la misma para garantizar una verdadera competición electoral e independizar la política de la oligarquía nacional.

¹² Ocupa el séptimo lugar sobre 14 candidaturas en 2007, y el sexto (sobre diez) en 2011.

¹³ Para el caso de 2007, aconsejamos la siguiente lectura: Ricardo Falla, “Rigoberto Menchú: ¿Estrella fugaz en el cielo electoral?”, *revista Envío* n°304, julio 2007, Managua, Universidad Centroamericana.

¹⁴ Cabe señalar que el establecimiento de alianzas de esta naturaleza, a lo interno del mundo indígena y con otros componentes de la sociedad nacional, ha sido clave para que los pueblos originarios de Bolivia y Ecuador tengan el protagonismo política que se les conoce.

¹⁵ Conocemos al menos cinco intentos: la Organización Campesina de Acción Social (OCAS) en 1985, Nukuj Ajpop en 1995, Pop Gua y el Xel-jú a principios del nuevo milenio, en fin el propio Winaq en 2007. Hubo un intento previo, en los años 1970 (y por tanto en plena dictadura militar): los dos únicos diputados indígenas del período 1974-1978 promovieron el Frente de Integración Nacional. No lograron su legalización y se aliaron con el futuro ganador, el general Romeo Lucas García, aunque no consiguieron ni diputación ni cargo en el gobierno. Su antiguo aliado desencadenó la represión sistemática de toda alternativa política, de la que también fueron víctimas los dirigentes del FIN.

¹⁶ Para este análisis: Rull, Mathias (2008) “L’entrée en politique des Amérindiens: le cas du Guatemala (1985-2003)”, in *Cahiers d’Histoire Immédiate*, n°33, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail.

¹⁷ La Ley Electoral y de Partidos Políticos se modificó en dos ocasiones (la última en 2005), pero se trató de simples maquillajes que no tocaron los puntos neurálgicos del sistema (en primer lugar de los cuales, la financiación de los partidos).

El municipio: el espacio “permitido” de la política indígena:

La lentitud y escasez de los avances en los niveles nacional y subnacional (siendo el departamento la circunscripción electoral de los diputados), contrasta con los cambios registrados en el ámbito local. Este cambio empezó antes de la vuelta a un régimen democrático. Ya en 1948, durante el primer régimen realmente democrático de la historia del país, “*por primera vez fueron elegidos 22 alcaldes mayas*” (de Paz, 1993, 27). El retorno a gobiernos autoritarios a partir de 1954 quizás haya frenado el incremento de este fenómeno, pero no significó una vuelta atrás. El número de alcaldes indígenas iba a mantenerse primero, para volver a aumentar a finales de los años sesenta y en los años setenta. Pero es sobre todo durante la primera década del actual período democrático que la presencia maya en las primeras magistraturas locales se iba a disparar: el número de alcaldes indígenas pasó de 59 en 1985 a 80 en 1990, y luego a 110 en 1995. Se iba a estabilizar posteriormente: es actualmente de 110, tras haber alcanzado un record de 118 en las elecciones de 2003. Por consiguiente, desde hace quince años aproximadamente un tercio de los alcaldes de Guatemala son indígenas¹⁸.

Esta situación, muy distinta a lo que ocurre en los niveles departamentales y nacionales, se debe en ocasiones a cierta apertura de determinadas fuerzas políticas a la participación indígena. Pero esta apertura es muchas veces el fruto de un simple cálculo por parte de políticos nacionales: estos encuentran más funcional tejer alianzas con personalidades locales, antes que montar estructuras partidistas costosas (e inútiles, a su entender, fuera del período electoral). La coincidencia ideológica juega un papel entre secundario y nulo en estos acuerdos, que en ocasiones se limitan a simples transacciones: el líder local aprovecha la etiqueta del partido para presentarse a las elecciones, y el partido espera que los seguidores de dicho líder voten también por su candidato presidencial¹⁹. De allí a que aquellos partidos den a estos líderes protagonismo más allá de su localidad, hay un trecho que es recorrido en contadas ocasiones.

Producto de estos “intercambios” o de otros fenómenos, la presencia de alcaldes mayas se ha incrementado sobremanera en los últimos lustros. No obstante, no se ha llegado a establecer la igualdad de oportunidades entre indígenas y no indígenas, para el acceso al principal cargo de autoridad local. En la actualidad, una cuarta parte de los municipios a mayoría indígena²⁰ sigue teniendo un alcalde ladino. En cambio, la situación inversa es excepcional: en 25 años, sólo se han dado tres casos de alcaldes indígenas elegidos en municipios mayoritariamente ladinos. El mantenimiento de cierta inequidad no debe ocultar que la situación actual no tiene precedentes en la historia reciente del país: el número de alcaldes mayas es del doble del que era en 1985, y cinco veces superior al de 1948.

Hablo de historia “reciente” debido a que, en realidad, esta ocupación de puestos no es inédita. En cierta medida, implica la recuperación de los espacios de poder local que indígenas habían ocupado durante el período colonial, en calidad de “gobernador de indios” y “cabildo de indios”. Estos espacios habían desaparecido en el siglo XIX, sustituidos por una nueva autoridad local, la “municipalidad”, sistemáticamente contralada por los no-indígenas. Fue tras la eliminación de esta segregación y el establecimiento de la ciudadanía universal durante el primer período democrático del país (1944-1954), cuando se eligió a los primeros alcaldes municipales mayas.

No obstante, la autoridad local actual (la municipalidad) supera con creces a su antecesor (el cabildo) en al menos tres aspectos cruciales: la legitimidad social, las competencias legales y la capacidad de acción. La mayor legitimidad proviene del hecho que las actuales autoridades locales son elegidas por sufragio universal directo, mientras que la integración del cabildo era producto de negociaciones internas a la pequeña élite indígena que integraba el sistema de cargos (autoridad político-religiosa tradicional). En relación a las competencias y a la capacidad de acción, han aumentado considerablemente desde 1985, en el marco del proceso de descentralización del Estado. De esta cuenta, la función de juez de paz, otrora principal en las autoridades locales, pasó a ser secundaria o testimonial (según los lugares). Y, desde el inicio del nuevo milenio, las municipalidades administran aproximadamente el 20% del presupuesto general del Estado guatemalteco. Sigue siendo ampliamente insuficiente para atender todas las necesidades locales que son de su competencia. Pero permite el desarrollo de numerosas acciones y proyectos, e incluso de verdaderas “políticas públicas”. Por consiguiente, este poder local “recuperado” es bastante mayor que el perdido 100 ó 150 años atrás (según los casos).

El comité cívico: instrumento para “otros políticos”:

La gran mayoría de los alcaldes de Guatemala llegan al poder bajo la etiqueta de algún partido político (al que llegaron por convicción o, más comúnmente, mediante la transacción antes descrita). Sin embargo, algunos hacen uso de la única otra figura legal que permite tomar parte en las elecciones: los comités cívicos electorales.

¹⁸ El país contaba 330 municipios al inicio del actual período democrático. Son 333 en la actualidad.

¹⁹ Las elecciones a todos los cargos políticos (municipales, legislativos, ejecutivos y al Parlamento Centroamericano) se realizan simultáneamente en Guatemala, lo cual favorece este traslado de voto de un candidato local conocido a su correligionario nacional.

²⁰ Son 152 según el censo de 2002, de los cuales 135 tienen más del 75% de población indígena.

Esta posibilidad existe en Guatemala desde mediados de los años cincuenta. Su vigencia y aún más su antigüedad constituyen un caso peculiar en unos sistemas políticos latinoamericanos de inspiración jacobina, que tradicionalmente han otorgado el monopolio del juego político a los partidos políticos (preferentemente de alcance nacional)²¹.

Si bien los comités cívicos constituyen una alternativa a los partidos, no compiten con ellos en igualdad de condiciones. En primer lugar, sólo pueden participar en las elecciones locales. Por otra parte, deben justificar de muchos más integrantes que los partidos en el municipio, disponen de menos tiempo para constituir e inscribir su candidatura, y no reciben absolutamente ninguna financiación pública. En fin, la legislación fija que sólo pueden funcionar durante tres meses: entre la fecha convocatoria de las elecciones y su celebración.

Pese a estas limitaciones, los comités cívicos proliferaron tras la vuelta a un régimen democrático²². El número de candidaturas “cívicas” se triplica en una década (y tres elecciones): pasa de 50 en 1985 a 159 en 1995. Su número sigue aumentando en la década siguiente, coincidente con el proceso de paz²³, con un número record de 186 comités candidatos en 2003²⁴. Es también en esta década cuando los comités conocen sus mayores éxitos electorales: ganan 26 alcaldías en 1999 y 27 en 2003. En 1995 se habían impuesto en “sólo” 24, pero llegaron a gobernar 5 de las 22 cabeceras departamentales del país, entre ellas la segunda ciudad del país, Quetzaltenango.

Tras esta década “dorada”, este tipo de expresión política conoce un declive sensible, tanto en número de candidaturas como en victorias electorales. Fueron 105 y 15, respectivamente, en las últimas elecciones, celebradas en 2011. Las razones de esta merma son variadas y no se aplican uniformemente a todos los casos. Dos parecen haber sido bastante frecuentes: la decepción de electores que esperaban mucho de estas organizaciones alternativas a unos partidos políticos muy desacreditados; y la cooptación de líderes “cívicos” exitosos por distintos partidos.

Los comités cívicos no fueron en absoluto exclusivos de colectivos integrados por indígenas²⁵. Pero esta fórmula fue utilizada por mayas para participar de la política institucional de sus municipios de origen. Estos comités constituyeron de hecho, hasta la creación de Winaq en 2011, las únicas organizaciones políticas lideradas por mayas que tomaron parte en el juego político. Y siguen siendo hasta la fecha las únicas en haber ejercido funciones de gobierno, vía las municipalidades en las que ganaron las elecciones.

Quetzaltenango, Sololá, Nebaj: tres historias de una misma primicia:

1512

Centré mi trabajo en tres comités cívicos fundados por indígenas entre los más significativos del país. Esta relevancia incluía el cumplimiento de dos criterios: uno de longevidad: haber participado en al menos tres elecciones en los veinte primeros años de democracia electoral; el otro de popularidad: haber ganado al menos dos veces las elecciones. Entre los (pocos²⁶) comités que llenaban estas condiciones, opté por elegir tres que me permitieran reflejar en cierta medida la diversidad del país. De esta cuenta, cada caso pertenece a un grupo etnolingüístico distinto y se encuentra a buena distancia de los otros dos (para garantizar la independencia de las dinámicas observadas). Otros elementos diferenciadores tomados en consideración han sido el nivel de desarrollo del municipio, la proporción de cada grupo étnico (indígena y ladino) en la población, su reparto entre medio urbano y rural, en fin el impacto del conflicto armado interno.

Estos criterios de selección favorecían el hallazgo de elementos distintivos de cada caso y, por tanto, la comprobación de la riqueza y diversidad de estas experiencias²⁷.

Los tres comités estudiados fueron los siguientes:

- El Xel-jú, de Quetzaltenango: fundado por k'ichés en 1972 en la segunda ciudad del país, es por mucho el más antiguo de los comités activos en el país. Ha participado siete veces en las elecciones: dos en los años setenta y el resto tras la vuelta a la democracia de 1985. Las ha ganado en dos ocasiones, en 1995 y 1999, lo que le ha llevado a gobernar la segunda ciudad del país durante ocho años seguidos. Ha sufrido una derrota importante tras estos dos mandatos y, desde entonces, se mantiene activo pero con niveles de popularidad e incidencia mucho menores.

²¹ La ruptura de este monopolio es muy reciente en algunos países, y en otros aún no se ha producido.

²² En cambio, fueron muy raros durante los regímenes autoritarios precedentes (que no suprimieron oficialmente esta posibilidad, pero disuadieron de usarla reprimiendo fuertemente toda voz discordante).

²³ Los Acuerdos de Paz que ponen fin a 34 años de conflicto armado interno son firmados el 29 de diciembre de 1996.

²⁴ En cuanto a presencia territorial, su mayor alcance corresponde a las elecciones de 1999, con candidaturas “cívicas” en 132 municipios (casi el 40% de las comunas del país).

²⁵ Incluso el fenómeno llegó tardíamente a territorios indígenas, tras desarrollarse al inicio de la transición democrática en regiones ladinas.

²⁶ Los comités cívicos se caracterizan por ser altamente efímeros: el 85,5% de los participaron en las elecciones entre 1985 y 2003 lo hicieron solamente una vez. Solamente el 5,8% (39 comités de toda la república) habían competido en tres o más oportunidades.

²⁷ En cuanto a los elementos comunes que se pudieran detectar, al intervenir en contextos variables eran más susceptibles de haberse dado también en otros casos no estudiados. Sin embargo, el estudio ha sido estrictamente cualitativo y como tal no otorga a sus hallazgos representatividad alguna.

- El COTON (Comité cívico “Todos Nebajenses”): fue fundado por ixiles en 1988 en el más extenso y poblado municipio habitado por este grupo etnolingüístico: Nebaj. Desde entonces ha participado en todas las elecciones (siete). Su recorrido es muy similar al del Xel-jú: victorias electorales y gobierno municipal en las mismas fechas, y declive posterior.
- El SUD (Sololatecos Unidos para el Desarrollo), que surge en 1995 en la cabecera departamental (eminentemente kaqchikel) del departamento de Sololá. Se ha mantenido activo desde entonces, alternando en el poder con la izquierdista URNG. El SUD ganó las elecciones de 1995, 2003 y 2011, siendo la segunda fuerza más votada en 1999 y 2007. Es por tanto es el único de los tres en gobernar en la actualidad y, más allá, en resistir al declive de los comités cívicos de los últimos años.

Dos de los casos (el COTON y el SUD) tienen lugar en municipios indígenas que pueden calificarse de “clásicos”, debido a su gran mayoría indígena, su alto grado de ruralidad y la dispersión de su población numerosos poblados²⁸. Sin embargo, guardan diferencias en cuanto tanto a otro criterio tomado en cuenta en la selección (el impacto de la guerra) como a otras características relevantes (aislamiento geográfico, tipo de agricultura dominante o extensión territorial). El tercero surge en un contexto local más atípico: una urbe compuesta a partes iguales de indígenas y de ladinos.

Los temas de interés de estos estudios de caso son múltiples. El primero, cronológicamente hablando, es claramente el origen de estos comités cívicos. Otros aspectos dignos de estudio son el perfil sociológico de sus dirigentes, su estructura y su funcionamiento interno. Además, su proyecto político y su ejercicio del poder, en otras palabras la doctrina y la praxis de la política, ameritan también análisis. Estos puntos ganan a ser estudiados en una perspectiva histórica, para conocer la evolución en el tiempo de estas dinámicas políticas sin precedentes en Guatemala.

A continuación se indican informaciones relevantes sobre estos distintos ángulos de estudio. Las mismas permiten comprobar la existencia de diferencias notables entre los casos, pero también señalan puntos comunes a los tres (que se dan a pesar de las diferencias de contexto antes señaladas).

Los orígenes de los comités cívicos (¿de dónde, de quiénes y por qué surgen?):

Los antecedentes:

¿Es la acción política la primera forma de implicación en los asuntos públicos de los fundadores de estos comités cívicos? La respuesta es negativa en Quetzaltenango y Nebaj, y en cambio positiva en Sololá. Los futuros líderes “cívicos” quetzaltecos y nebajenses se han involucrado previamente en dinámicas que atañen a la cultura o a “lo social”, y para algunos a las dos. La revalorización de “lo indígena” está presente en ambos casos. Futuros dirigentes de los comités se implican en la organización y revitalización de expresiones y acontecimientos culturales propios de los indígenas. Destacan los grupos de danza tradicional en Xela²⁹, las fiestas patronales en Nebaj³⁰ y los concursos de reina indígena en ambos lugares.

También los hay que realizaron labores sociales como clases de alfabetización de adultos, formación a pequeños grupos de agricultores y apoyo a comunidades rurales en la formulación de sus solicitudes de proyectos e infraestructuras a eventuales financiadores públicos (el Estado, las embajadas occidentales) y privados (la iglesia y, cada vez más, las ONG). Esta última implicación ha sido más común en Nebaj y recaía sobre maestros de educación primaria que prestaban este servicio a las comunidades rurales en las que ejercían la docencia. En ambos casos, la implicación en política se produce tras entre cinco y diez años de actividad cultural o social.

Por el contrario, en Sololá el involucramiento de los fundadores en los asuntos públicos es político desde su juventud. Sin embargo, no se produce en el marco de la política institucional. En efecto, quienes fundarían el SUD adhirieron inicialmente al proyecto revolucionario de la guerrilla, que instala bases en la región en 1980. Algunos realizan labores de formación política en sus comunidades de origen, mientras que otros se suma directamente a la lucha armada. Esta actividad insurgente duró poco, pues en 1982 la guerrilla fue derrotada militarmente y abandonó la región. Los supervivientes emprendieron poco después una nueva lucha, esta vez por la restauración de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población. Esta pasaba por la desmilitarización de la región y la normalización de la vida (eliminación de restricciones de movimiento, de reunión). Este nuevo combate empezó con manifestaciones esporádicas, pero se estructuró progresivamente hasta convertirse a principios de los años 1990 en un verdadero movimiento social local pro-derechos humanos. Este sería precursor a nivel nacional de la oposición

²⁸ En 2002, los dos tenía cerca de 65000 habitantes, con una cabecera más poblada (más de 10.000 vecinos en ambos casos) y el resto repartido en más de 60 poblados de población muy variables. Nebaj es sin embargo seis veces más extenso que Sololá y su red de caminos transitables es mucho más deficiente.

²⁹ Quetzaltenango es comúnmente llamada Xela, diminutivo de su nombre precolombino: Xelajuj Noj.

³⁰ Estas fiestas habían sido paulatinamente devaluadas frente a la fiesta nacional (el 15 de septiembre, día de la independencia), celebrada esencialmente por la poderosa minoría ladina del municipio.

abierta al reclutamiento forzoso de jóvenes por el ejército y a la obligación de los civiles de colaborar en labores contrainsurgentes (vía las tristemente famosas patrullas de autodefensa civil).

Amplió progresivamente su espectro de actuación, incluyendo reivindicaciones de orden más cultural. Entre sus mayores logros en este campo se encuentra la reforma de la alcaldía indígena. Esta autoridad tradicional se había mantenido pese a su eliminación legal en el siglo XIX. Pero se había debilitado hasta convertirse en una mera figura folclórica. El movimiento social local logró su revitalización tras democratizar la designación de los cargos (antes cooptados entre dirigentes de cofradías).

El ingreso a la política institucional surgió a mediados de los años noventa. Fue consecuencia tanto de un incremento de las aspiraciones colectivas como de la necesidad de reinventarse como movimiento socio-político, tras haber logrado concretizar prácticamente todas las reivindicaciones defendidas desde la esfera social.

Aunque hayan sido perseguidos al margen de organizaciones políticas, no cabe duda acerca de la naturaleza política de los objetivos perseguidos por la Coordinadora de Organizaciones Mayas de Sololá (la COMS, nombre de la estructura más desarrollada que haya alcanzado este movimiento social). Por consiguiente, puede decirse que los fundadores del SUD han tenido siempre, y desde su estreno en la esfera pública, una implicación de tipo político.

Se puede también afirmar que las acciones previas a la política de los líderes “cívicos” ixiles y quetzaltecos tienen un trasfondo político. En efecto, revalorizar la cultura vernácula, apoyar a las comunidades en su afán de progreso o simplemente alfabetizar, son acciones que contribuyen a la mejora de la autoestima, de las condiciones materiales de vida y de las oportunidades, respectivamente. Y esta mejora puede repercutir en un aumento de la calidad de vida y de las aspiraciones de sus beneficiarios. Sin embargo, los propios autores de estas acciones eran movidos por motivaciones puramente identitarias o caritativas, y no tenían presentes (al menos conscientemente) este posible impacto indirecto de su labor. Además, su implicación no conllevaba fines de incidencia política (tal y como sucedió en Sololá). Por tanto, es correcto hablar de una implicación inicial en lo social y/o en lo cultural, que se traslada a la esfera política años más tarde.

Esta diferencia no responde a una única razón. Los factores intervinientes y su peso relativo en lo ocurrido son difíciles de determinar con exactitud. Como en la mayoría de campos de la acción humana, tuvieron que ver tanto con las personas implicadas (sus convicciones, sus voluntades y sus interrelaciones) como con el contexto en el que se desenvolvían (el cual marcaba oportunidades, tendencias y limitaciones). Me limito aquí a mencionar tres elementos (de naturalezas muy distintas) que influyeron en la “excepción” sololteca: la máxima radicalización de la actividad política (en 1980, la lucha armada era prácticamente la única alternativa a un oficialismo ultra-represivo³¹); la presencia de un líder revolucionario kaqchikel³² que logró conectar la guerrilla y la población indígena del lugar³³; en fin un control y una represión militar menor que en otros lugares como Nebaj (debido a una presencia militar menos numerosa y a la residencia en el medio rural de los futuros fundadores del SUD, que limitaba el control de sus movimientos por parte del ejército³⁴).

Los fundadores:

El estudio del perfil sociológico de quienes crearon los comités cívicos estudiados arroja importantes similitudes. Así, no provienen de la élite indígena local tradicional en ninguno de los tres casos. Esta élite la constituían los miembros del sistema de cargos en los municipios más rurales de Sololá y Nebaj, mientras que eran comerciantes y pequeños industriales (del textil y el calzado) en la ciudad de Quetzaltenango.

Este hecho tiene una explicación lógica: en el sistema en vigor, dichas minorías indígenas gozaban de una situación privilegiada respecto de sus congéneres. Y, aunque su posición socioeconómica siga siendo más bien baja en la sociedad en su conjunto, muchos pensaban que los cambios políticos conllevaban para ellos más riesgos de pérdida de estatus que oportunidades de mejora. Existieron muy contadas excepciones a esta tendencia ante el surgimiento de estas fuerzas políticas nuevas y (en teoría) portadoras de cambio. Pero este posicionamiento inicial evolucionó: buena parte de la élite indígena tradicional fue admitiendo la existencia y legitimidad de los comités cívicos. Y hay quienes terminaron por apoyarlos o integrarlos, algunos por convicción y otros por interés (al constatar el potencial social y político de estas organizaciones).

³¹ El historiador guatemalteco Edelberto Torres-Rivas tilda el Estado guatemalteco de los años 1978-1983 de “Estado terrorista”; la ONU califica de genocidio las acciones represivas emprendidas en esos años contra algunos de los grupos etnolingüísticos del país.

³² Julio Iboy Chiroy, uno de los primeros maestros de escuela kaqchikeles, también locutor de una radio comunitaria reivindicativa (La Voz de Atitlán). Desaparecido a manos del ejército. Hermano mayor del primer alcalde del SUD, Pedro Iboy Chiroy (1996-2000).

³³ Este tipo de intermediario no existió en otras regiones del país, lo cual limitó la capacidad de penetración de una guerrilla de extracción esencialmente urbana y ladina.

³⁴ En cambio, en el área de Nebaj, en donde la guerrilla tenía una implantación más sólida, los futuros fundadores del COTON (al igual que todos los habitantes del lugar, especialmente los indígenas) vivían bajo un verdadero régimen de terror: control sistemático de los desplazamientos, eliminación física de todo sospechoso de apoyo o connivencia con la guerrilla, y finalmente (1980-1982) política de “tierra arrasada”: masacres y destrucción de 54 de los poblados rurales en la sola jurisdicción de Nebaj.

Si bien no son empresarios o “principales”³⁵ (ni “hijos de”), los primeros dirigentes “cívicos” tampoco pertenecen a las capas más pobres de la sociedad. En realidad, forman parte de una especie de clase media en construcción, integrada principalmente por pequeños comerciantes y artesanos y por maestros de educación primaria. A éstos hay que sumar, en el caso de Quetzaltenango, ciudad más desarrollada y con universidad, algunos de los primeros titulados superiores indígenas de origen humilde.

En Sololá y en Nebaj, el rol desempeñado por la primera generación de maestros indígenas en el surgimiento de los comités cívicos ha sido esencial. Y su presencia predominante en los puestos de mando interno y en las candidaturas ha sido una constante. Constituyen una especie de élite naciente de un tipo nuevo: no se basa, como la élite tradicional, sobre la posesión de medios de producción (pequeñas industrias, comercios, tierras) y sobre los lazos tejidos con la élite ladina local, sino sobre un patrimonio de otra clase: el saber (especialmente el saber académico³⁶). Este les dota de un reconocimiento social importante. Además, les garantiza una estabilidad material (muchos son funcionarios de la enseñanza pública) que, sin ser envidiable, les permite no padecer la incertidumbre y la urgencia en la que viven la mayoría de sus paisanos.

Este no es el caso de la mayoría de la población indígena, que sobrevive de la agricultura minifundista en el campo y de actividades del sector informal en las ciudades (servicio doméstico, ventas callejeras, construcción). Su extrema precariedad constituye un obstáculo mayúsculo a la asunción de puestos de responsabilidad en los comités cívicos (en sus orígenes pero también en la actualidad). En cambio, constituyen de manera continua la mayor parte de la base social de dichas organizaciones.

La(s) razón(es) de ser:

El estudio de los antecedentes nos dio algunas pistas sobre el por qué del surgimiento de estos comités cívicos. Vimos pues que personas que se implicaban en acciones encaminadas a una mejora de la calidad de vida de sus circunvecinos, desde las esferas social, cultural o “parapolítica” (insurgencia y luego movimiento social), deciden dar el salto a la política institucional. En ella ven entonces mayores oportunidades de actuar en esta misma dirección (persiguiendo los mismos objetivos que antes y otros nuevos).

Pero, ¿por qué dar este paso por la vía del comité cívico? ¿Por qué no aprovechar un partido político preexistente, y ahorrarse así el trabajo de construir una entidad nueva (y con muchas limitaciones, como vimos anteriormente)? La pregunta es especialmente válida para los dos comités nacidos después de la restauración democrática (en 1988 y en 1995, respectivamente), período en el que aparecen o se reactivan numerosos partidos. En menor medida puede plantearse para el Xel-jú, nacido antes de la transición (en 1972), pues los gobiernos militares sucesivos mantuvieron una oferta partidista variada para dar a su régimen dictatorial un falso aire democrático.

En dos de los tres casos estudiados, el Xel-jú de Quetzaltenango y el SUD de Sololá, la opción del comité cívico no fue del todo una elección. En el momento de su surgimiento, los partidos políticos presentes en sus municipios no dejaban ningún espacio a los indígenas o bien, más comúnmente, otorgaban a una o dos personalidades indígenas locales puestos al final de su lista de candidatos a la alcaldía (puestos generalmente no elegibles). La intención no era entonces la apertura a la participación política indígena, sino que estos “candidatos” indígenas lleven un número importante de sus congéneres a votar por el partido.

Los fundadores de los comités cívicos indígenas quetzalteco y sololateco se niegan a seguir jugando este rol de simples peones en el tablero político local. Aspiran a ser protagonistas reales y de primer orden de este escenario. Y para ello, ante la cerrazón de las fuerzas políticas del lugar, “optan” (a medias) por crear su propia formación.

En el caso del COTON, esta elección es mucho más voluntaria. En los quince años anteriores al nacimiento del comité, la mayoría de los alcaldes de Nebaj habían sido ixiles³⁷. Ciertamente, muchos lo habían sido “*en el marco de una componenda, una estrategia, una estructura bajo total control ladino*”³⁸. Otro había sido nombrado en marzo de 1982 por el general golpista Ríos Montt tras una votación pública controvertida. Pero, poco a poco, los ixiles de Nebaj habían ido ganando espacio político propio. Y al momento de crearse el COTON, gozaban con un protagonismo desconocido para los k'ichés de Xela y los kaqchikeles de Sololá. Al igual que en otros municipios del altiplano guatemalteco, el partido que había llevado más lejos esta apertura era la Democracia Cristiana. Aunque su

³⁵ Denominación del puesto de mayor rango en el sistema de cargos.

³⁶ Las élites tradicionales, especialmente los integrantes del sistema de cargos de las comunas rurales, disponían por supuesto de sus propios saberes (medicina tradicional, normas consuetudinarias, astronomía y otros). Pero éste se había ido debilitando a lo largo de los siglos producto de factores internos (deficiencias de la transmisión oral del saber, pauperización) y externas (crítica sistemática de su validez por parte de autoridades estatales y religiosas). Este debilitamiento, sumado al hecho de que respondieran cada vez menos a las necesidades de la población en un mundo cambiante, había reducido el valor atribuido a este tipo de saber por muchos indígenas guatemaltecos.

³⁷ El mandato duraba dos años hasta la vuelta a la democracia, dos años y medio de 1985 a 1995, y cuatro años desde entonces.

³⁸ Ivon Le Bot, “Le mouvement indien au Guatemala à l’assaut du pouvoir municipal (1966-1974)”, en J. Revel-Mouroz (coord.), *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation. En jeux territoriaux et territorialité en Amérique latine*, Paris, IHEAL-CREDAL, 1989, P.499. Atribuye a este tipo de transacción la mayoría de las elecciones de alcaldes indígenas en Guatemala en los años 1960 y parte de los años 1970.

relación con los sucesivos gobiernos militares plantea dudas sobre la solidez de sus convicciones democráticas³⁹, la DC era percibida por buena parte de la población guatemalteca como la alternativa política a los militares. Y de hecho, ganarían con bastante claridad las primeras elecciones democráticas en 1985, alzándose con la presidencia de la república, el grupo parlamentario más numeroso y la mayor cantidad de municipalidades.

La casi totalidad de los fundadores del COTON estaban implicados en esta Democracia Cristiana victoriosa de 1985. Pero esta experiencia les decepciona, merced a un alcalde (ixil) autoritario y corrupto y a unas instancias partidistas (departamentales y nacionales) que lo defienden en todas circunstancias, denegando así todo protagonismo a la base social local del partido. Los futuros dirigentes “cotonistas”⁴⁰ llegan entonces a la conclusión de que no es posible ejercer un control social sobre las autoridades locales, y más allá poner en práctica la autonomía municipal, por medio de una agrupación político nacional. Ni siquiera se plantean un nuevo intento vía otro partido y deciden crear su propia formación.

En definitiva, quienes fundaron el Xel-jú (en los setenta) y el SUD (en los noventa) aspiraban a una participación política de primer orden de los indígenas. Buscaban por tanto igualdad (concretamente la igualdad de oportunidades políticas en relación a sus vecinos no-indígenas). En los años setenta, este afán de igualdad se complementaba muy poco con la reivindicación de especificidades (étnicas o culturales), pues el *modus operandi* del primer Xel-jú calcaba en buena medida el de los partidos políticos preexistentes. Estas especificidades se visualizarían (y se volverían incluso argumento electoral) en el segundo período de este comité, en los años 1990, tras el fortalecimiento de los movimientos indigenistas (catalizado por la celebración del Quinto Centenario de la llegada de los españoles a América). Estaban por consiguiente presentes desde el inicio en el SUD, nacido en 1995. Pero no llegaban a equipararse a la búsqueda de la igualdad, como razón de ser del comité. En cambio, los cotonistas de la primera hora, que ya gozan en cierta medida de dicha igualdad, son movidos por un afán de autonomía (autonomía frente a las fuerzas políticas nacionales y al Estado).

Existe otra razón de estos comités. Es más secundaria (y expresada de manera más o menos clara según las fuentes consultadas), pero es común a los tres casos. Se trata de la voluntad de demostrar su capacidad. Concretamente, es la capacidad a ejercer correctamente el gobierno local, el cargo de mayor poder público del municipio. Este tema está menos presente en Nebaj, en donde los ixiles ya habían dirigido la municipalidad. Pero sí es manifiesta la voluntad de demostrar que lo pueden hacer partiendo de una organización propia y local, y sin el beneplácito y la tutela de una organización externa. Es más evidente en Xela y Sololá, en donde no había precedentes de ejercicio indígena del cargo de mayor poder local.

1516

La gran mayoría de ladinos daban por seguro el fracaso de eventuales gobiernos indígenas, por la ineptitud (a su entender) de sus miembros. En los tres casos, la primera reacción de la mayoría de la población indígena local osciló entre el escepticismo y el rechazo, precisamente por desconfiar de la existencia de capacidad de ejercicio de dichos cargos por los indígenas que lideraban esta nueva opción política. Pero incluso previamente a la constitución del Xel-jú y del SUD, hubo debates internos entre quienes se planteaban esta posibilidad, en cuanto a la presencia de dicha capacidad entre el colectivo (indígena) susceptible de ocupar estos puestos públicos.

Por consiguiente, la voluntad de demostración de capacidad política no iba dirigida solamente a la ciudadanía ladina (y en especial a la parte más acomodada de ésta). Se trataba también para los líderes “cívicos” de convencer a sus pares indígenas, e incluso de convencerse a sí mismos de que eran capaces de administrar la municipalidad “*por lo menos tan bien o no peor de lo que lo hacen los ladinos*”⁴¹.

Esta finalidad evidencia cuánto había calado en la población el discurso oficial que durante siglos ha desacreditado “lo indígena”. Estos mensajes reiterativos han fomentado una sensación de superioridad entre buena parte de la población no-indígena, y en contrapartida un complejo de inferioridad de los indígenas bastante generalizado (pues no se han liberado totalmente de él ni algunos de los mayas más reivindicativos, como son los dirigentes de los comités cívicos estudiados). Ejercer el poder local debía por tanto servir, además de actuar desde el Estado por el bien común y el desarrollo local, liberarse de este complejo, tomar en sus propias manos su destino y darse cuenta de que se era capaz de funcionar sin tutela ladina.

El comité cívico: ¿instrumento para “otra política”?

Autoritarios; corruptos; desconectados de la sociedad; preocupados únicamente por intereses particulares; propiciadores de divisiones y conflictos sociales: estas figuran entre críticas más comunes que la población guatemalteca lleva años formulando en relación a los partidos políticos. La magnitud y la rapidez del desencanto popular han estado a la altura de las expectativas generadas por la transición democrática. Se ha materializado en una

³⁹ Aunque algunos de sus líderes más progresistas fueron asesinados, como partido no fue en ningún momento prohibido ni desmantelado. Y no denunció el fraude electoral de 1974 por el cual se le negó la victoria en las elecciones presidenciales.

⁴⁰ El término se emplea comúnmente en Nebaj, prueba de que esta organización ha pasado a formar parte del paisaje político local.

⁴¹ Entrevista a Bartolo Panjoj, fundador del SUD y miembro de su primer gobierno municipal, 22/09/04.

caída de la participación electoral sensible en 1990 y estrepitosa en 1995. Y la recuperación posterior tiene menos que ver con un repunte de la confianza ciudadana en los partidos que con los “incentivos” materiales proporcionados por estos al electorado, especialmente a sus capas más pobres: donaciones en especie, transporte y alimentación el día de la votación e incluso pago del voto (disfrazado de “pago del jornal” dedicado al sufragio en lugar que a su actividad productiva).

Los comités cívicos suelen presentarse como la alternativa a estos partidos desvirtuados. Ante el descrédito de éstos, este postulado ha sido un argumento electoral para todos los comités (incluidos SUD, COTON y Xel-jú), con un real impacto en las votaciones (al menos durante su década “gloriosa”, entre 1995 y 2003). Sin embargo, este discurso no venía acompañado sistemáticamente de una práctica congruente. No pocos comités, por voluntad expresa de sus líderes o por simple imitación, reproducían los esquemas de los partidos a los que tanto criticaban. El descenso de su popularidad en la última década tiene que ver en parte con la constatación por el electorado de que esta alternativa no era tanta, o incluso no era tal.

¿Cuál fue el caso de los tres comités indígenas estudiados? ¿Planteaban una alternativa real, o solamente de fachada? Presentamos a continuación unos de los aspectos de la actividad política en los buscaron dotarse de las cualidades de las que los partidos carecían (a su entender y –en muchos casos- a todas luces).

Prácticas democráticas:

Los comités estudiados instauraron prácticas internas tendentes a garantizar el protagonismo de las bases sociales, y asimismo a evitar la apropiación de la organización por un líder (mal común en los partidos guatemaltecos). Al menos dos prácticas (esenciales) fueron comunes a las tres organizaciones: un sistema participativo de designación de los candidatos y mecanismos de supervisión del trabajo de los cargos electos. Con ello tomaban el contrapíe de las prácticas comunes en los partidos de “dedocracia” (designación a dedo por el líder máximo) y de “cheque en blanco” a los ganadores de elecciones.

Así, el sistema de designación de candidatos de todos toma en cuenta las preferencias de los afiliados. El COTON y el SUD realizan elecciones primarias. En los inicios del COTON, sólo se votaba al candidato a alcalde, y bastaba para ser pre-candidato que un participante en la asamblea propusiera a una persona y que ésta aceptara. Desde 1999, se designa por votación a todos los integrantes de la planilla. Y su candidatura debe ser refrendada por la firma de al menos 40 afiliados.

El SUD tiene sin duda el sistema más democrático de los tres. Se trata de un sistema de elecciones primarias en tres niveles. Primero, cada una de los 65 poblados del municipio elige en asamblea una persona susceptible de integrar la lista de candidatos. Posteriormente, se realizan asambleas populares en cada una de las 13 divisiones rurales que componen Sololá (11 aldeas más 4 cantones). En estas, se designa a una de las personas postuladas por cada comunidad del territorio correspondiente. Finalmente, se realiza una asamblea municipal, en la se vota entre todos los candidatos rurales y el de la cabecera (designado en la primera vuelta). Los candidatos integran la planilla por orden de votos recibidos, siendo el más votado el candidato a alcalde, el segundo el primer concejal, etc...

El sistema con menor participación es el del Xel-jú, pues la designación del candidato a alcalde no corresponde directamente a los afiliados, sino que descansa sobre una comisión electoral con un número reducido de integrantes designados por la junta directiva. La comisión es integrada por dirigentes del comité, pero también por personalidades externas que simpatizan con la organización. Sin embargo, las bases intervienen al inicio y al final del proceso de selección. En efecto, cada pre-candidato a alcalde debe ser postulado por al menos un órgano interno del comité (por ejemplo el subcomité de un barrio o la comisión de mujeres). La comisión electoral decide entonces cual es a su criterio el candidato más idóneo. Y esta decisión debe ser ratificada por la asamblea general.

Este sistema aparentemente bien diseñado no ha sido exento de problemas en su aplicación, especialmente cuando no ha habido una opinión mayoritaria en el seno de la comisión electoral (en 2003) o cuando su decisión no ha sido ratificada por la asamblea (en 1999). Pero garantiza cierta pluralidad de voces a la hora de designar candidatos. También se ha ido democratizando la designación de los otros integrantes de la lista de candidatos. En las primeras elecciones, se dejaba al candidato designado que constituya solo su equipo. Desde 1999, esta integración es fruto de negociaciones entre el candidato a alcalde, la junta directiva y el consejo consultivo (integrado por antiguos dirigentes y cargos electos del comité). Por consiguiente, tanto en el COTON como en el Xel-jú los procedimientos participativos de designación de candidatos se han ido puliendo y profundizando a lo largo del tiempo (mientras que el del SUD ha quedado invariable en su más corto período de vida).

Los mecanismos democráticos no se limitan a la conformación de las candidaturas. Una vez alcanzado el gobierno municipal, los tres comités establecieron mecanismos de comunicación periódica entre sus cargos electos y la organización⁴². Estas reuniones periódicas se realizan con la directiva y otros líderes relevantes en Nebaj y Xela, y

⁴² Con esto, pasaban por alto la prohibición legal de funcionar fuera del período electoral. No ha sido ni mucho menos el único incumplimiento de esta norma.

directamente en asamblea general en Sololá. Los encuentros tienen dos finalidades fundamentales: una de apoyo a los cargos electos en el cumplimiento de sus funciones (aportando reflexiones y propuestas), pero también otra de “auditoría interna”. En efecto, se verifica que los cargos electos respeten los compromisos adquiridos y los principios básicos del comité.

Estos mecanismos no siempre fueron constructivos: sirvieron también para alimentar tensiones internas, algunas debidas a querellas personales (por espacios de poder) y otras por reales discrepancias ideológicas. A pesar de estas tensiones, estos procedimientos se han mantenido en todos los periodos de gobierno del COTON y del SUD. En cambio, en el Xel-Jú desaparecieron a la mitad del primer mandato del alcalde Quemé, ante la negativa de este y de sus concejales a participar en tales encuentros por considerarlos improductivos. En todo caso, la vocación democrática de estos mecanismos internos plantea poca duda.

Finalmente, cabe mencionar otro mecanismo tendente a favorecer la democracia interna y a evitar las derivas caciquistas, adoptado en un inicio por dos de los tres comités: el principio de no reelección del alcalde saliente. Este principio fue incluido en los estatutos del Xel-jú y del COTON, mientras que el SUD se lo planteó pero no lo concretizó, prefiriendo encomendarse a la voluntad de las comunidades. Sin embargo, en los dos casos se eliminó, tras arduos debates internos, en el momento en que se debió decidir quien iba a buscar revalidar la primera victoria electoral del comité. Los alcaldes salientes fueron plebiscitados por una mayoría de afiliados, mientras que los dirigentes se encontraban divididos.

Los hechos posteriores dieron en gran medida la razón a quienes se oponían por temor a una deriva personalista del comité: ambos alcaldes (reelectos) limitaron en su segundo mandato sus relaciones tanto con la dirigencia como con las bases: los dos quisieron seguir siendo el protagonista principal una tercera vez consecutiva y lograron el apoyo de la mayoría de sus correligionarios. Terminaron saliendo por iniciativa propia de sus respectivos comités para buscar (con suertes distintas) nuevos horizontes políticos en el seno de partidos nacionales.

Estos hechos muestran una de las tensiones reiterativas que ha caracterizado el funcionamiento de los tres comités cívicos estudiados: las existentes entre una vanguardia partidaria de romper con los vicios de la cultura política tradicional de Guatemala, y una mayoría impregnada de estas prácticas viciadas.

Finalmente, cabe mencionar que la convicción democrática de estos comités cívicos tuvo manifestaciones en sus actuaciones en tanto gobiernos municipales. Los alcances de las prácticas democráticas fueron variables según los momentos y los comités. Durante el primer gobierno del Xel-jú se crearon mecanismos de consulta sectorial (a mujeres, jóvenes y empresarios) y se reactivó y democratizó la figura del alcalde auxiliar, enlace de la municipalidad en los distintos barrios y poblados del municipio. Pero estas prácticas decayeron durante un segundo mandato mucho más tecnocrático y distante del alcalde Quemé (para disgusto de buena parte de la dirigencia del comité y del electorado, que castigó al Xel-jú en las urnas).

El COTON tuvo iniciativas de similar calado, con altibajos en su aplicación pero sin abandono durante sus ocho años seguidos de ejercicio del poder local. En especial, apoyó las organizaciones y autoridades comunitarias (comités de desarrollo y alcaldes auxiliares). Esto contribuyó a la vez a la reconstrucción y a la desmilitarización de una sociedad local muy debilitada por el impacto de la represión militar y en la que seguían teniendo mucho poder (de facto) los paramilitares que habían sido pieza en la misma (ex comisionados militares y jefes de patrullas civiles). En fin, el SUD llevó más allá aún la democratización de la vida política local: encaminó un ambicioso y profundo proceso de planificación participativa del desarrollo local y fue precursor nacional en el establecimiento de procedimientos estables de participación ciudadana, vía los Consejos Comunitarios y Municipal de Desarrollo⁴³.

Unas organizaciones “reflejo y parte de la sociedad”:

Esta era, al menos, su intención. En eso también pretendían desmarcarse de unos partidos políticos sin conexión con la población y la realidad social. Los mecanismos democráticos internos arriba descritos contribuían sin duda a esta vinculación. Aunque en sí, no siempre eran suficientes para que las listas de candidatos sean representativas de la diversidad existente en la población. De hecho, las primeras candidaturas del Xel-jú y del COTON fueron exclusivamente masculinas y compuestas principalmente por urbanos con un nivel de estudio elevado (en relación al promedio de la población indígena del lugar).

Ambos comités han evolucionado hacia una representación sectorial de la población en sus estructuras y en sus candidaturas, garantizando la presencia de mujeres⁴⁴, jóvenes, ladinos, incluso personas de distintas religiones en Nebaj.

Esta evolución no ha tenido ni los mismos orígenes, ni el mismo alcance en los dos casos. Ha sido mucho mayor en Quetzaltenango, en donde ha respondido a dos fenómenos: la voluntad de activismo y emancipación de una minoría creciente de mujeres, por una parte; la apertura en la materia del principal líder del comité al final del siglo XX y

⁴³ Estructuró esta arquitectura participativa antes de su estipulación legal en el 2002, mediante la Ley de los Consejos de Desarrollo.

⁴⁴ El Xel-jú ha tenido las listas de candidatos municipales más equitativas del país entre 1999 y 2007.

comienzos del XXI (Rigoberto Quemé, alcalde de Quetzaltenango entre 1995 y 2003), por otra parte. La confluencia de ambos elementos se impuso a una reticencia bastante generalizada entre los líderes históricos del comité. En Nebaj, los avances en términos de participación femenina, ciertamente menores, se debieron a factores exactamente inversos a los de Xela: es la dirigencia del COTON la que promueve la participación de mujeres en puestos de mando (eso prácticamente desde el inicio), y es la base social la que se opone (postergando más de diez años la aparición de la primera mujer en la lista de candidatas)⁴⁵.

Por su parte, el sistema de designación de candidatos de Sololá garantizaba la presencia en la listas de casi todas las demarcaciones del municipio⁴⁶. Este reparto territorial de los puestos de elección tiene una sólida fundamentación: surgió como medida de corrección de la marginación histórica del área rural en el acceso tanto a los cargos de autoridad municipal como a la inversión pública (copados hasta la victoria del comité en 1995 por la minoría ladina y la población de la cabecera). Un concejo municipal compuesto esencialmente por personas residentes en el área rural a la vez demostraba la pertenencia de la misma al municipio (con iguales derechos que el área urbana), y favorecía la atención específica de sus necesidades.

En cambio, este sistema dificulta la representación de determinados sectores de la población. Las más afectadas por ello han sido sin duda las mujeres. En efecto, la mentalidad predominante en Sololá es de tipo patriarcal y confina en gran medida a las mujeres a labores del ámbito privado. De esta cuenta, las comunidades sololatecas postulan, de manera casi sistemática⁴⁷, a un hombre para integrante de la planilla electoral. Cada vez más dirigentes son conscientes de estos efectos perversos del sistema (por lo demás extremadamente democrático). Pero hasta la fecha han seguido priorizando la lógica territorial y comunitaria en su modo de designación de candidatos.

En todo caso, que sigan una lógica sectorial (Xel-jú y COTON) o territorial (SUD), los tres comités demuestran la voluntad de que sus candidaturas sean representativas de los distintos componentes de la sociedad local. Sus experiencias ponen también de relieve las dificultades a elaborar listas que reflejen lo más fielmente posible la realidad de una sociedad cada vez más compleja y diversificada⁴⁸.

En cuanto a la inclusión de los comités en la sociedad, se materializa de dos maneras: en primer lugar, por la voluntad de contar con una estructura organizativa activa y cercana de manera constante. En segundo lugar, vía el desarrollo de actividades en el seno de la sociedad (y ya no en el sistema político).

Los tres comités tienen pretensión de cobertura del conjunto del territorio del municipio (mientras que los partidos, cuando son activos, sólo tiene una sede municipal). COTON y Xel-jú han tenido secciones llamadas “subcomités” en comunidades rurales (los dos) y en los barrios de la ciudad (el segundo). Reciben visitas de los dirigentes municipales y de los cargos electos del comité cívico. El Xel-jú ha organizado además formaciones para sus miembros y, en 1995, les ha asociado a la elaboración de su programa electoral. El momento de mayor actividad de estos subcomités ha sido de hecho el período electoral, mientras resultaba complicado mantenerlos en pie en fechas alejadas de los comicios. Además, constatamos que dichas entidades, que habían funcionado prácticamente desde el surgimiento del comité (y cuando estos no ganaban las elecciones), han decaído tras la vuelta a la oposición que ocurrió después de dos mandatos seguidos en el gobierno local.

El SUD iba aún más lejos, pretendiendo ser una “emanación directa de las comunidades sololatecas”. De hecho, nace en 1995 como instrumento político al servicio de un movimiento social consolidado, integrado por una docena de organizaciones (entre autóctonas y ramas locales de entidades nacionales) y que congregaba a una gran mayoría de sololatecos. Su amplia victoria en su primera participación electoral⁴⁹ evidencia que su afirmación era en buena medida cierta. De esta cuenta, si a efectos legales tenía su propia directiva y su propia asamblea, en realidad no se dotó de una estructura específica: su asamblea era la de la COMS, su sede la Alcaldía Indígena (cabeza de la COMS) y sus bases sociales “las comunidades”. No pedía de hecho ningún carnet de socio para participar en las primarias.

Esta ecuación se rompió para la segunda participación electoral de 1999: el comité se dividió entonces en dos bloques de dimensiones parecidas (sólo 19 votos les separan en las urnas), entre quienes permanecen en el SUD y quienes se integran en una URNG recién reconvertida en partido. Desde entonces las dos fuerzas han alternado en el poder. Pero el comité no ha cambiado ni su discurso (sigue presentándose como la auténtica fuerza política del pueblo de Sololá) ni su práctica en las comunidades (en las que sus simpatizantes siguen convocando asambleas para designar los pre-candidatos a las elecciones municipales). No obstante, por la confluencia de la escisión y del debilitamiento de muchas organizaciones sociales integrantes de la COMS tras la firma de los Acuerdos de Paz (su razón de ser era la consecución de la paz y no lograron adaptar al contexto post-conflicto armado), el comité cívico se dotó de una estructura central básica: su asamblea, su junta directiva, y además un consejo de asesores.

⁴⁵ Para mayores detalles sobre el protagonismo femenino en los comités, y también sobre la inserción en su seno de la población rural y los ladinos, ver el capítulo IX de: Rull, Mathias (2010), *Op. Cit.*

⁴⁶ El concejo municipal (y las listas de candidatos) consta de doce miembros entre titulares y suplentes.

⁴⁷ Ha habido tan solo dos excepciones en cinco elecciones, una en cada una de las últimas elecciones (2007 y 2011).

⁴⁸ En Nebaj, se garantiza la presencia de mujeres y de ladinos, pero en cambio los rurales están netamente sub-representados en las candidaturas (en relación a su peso demográfico).

⁴⁹ Obtuvo el 50,5% de los sufragios, casi tres veces más que el segundo, cuando competían 10 listas.

Este último órgano existía de hecho en los tres comités cívicos, aunque tuviera nombres distintos: “consejo consultivo” en el Xel-jú y “consejo de principales” en el COTON. Esta última denominación es la más ilustrativa del origen y de la finalidad de este órgano. Se trataba en realidad de una transposición a lo interno del comité del “consejo de ancianos o de principales” que había funcionado tradicionalmente en las comunidades y los municipios mayas. En Quetzaltenango y Nebaj lo integraban antiguos cargos directivos o electos del comité, a los que se sumaba en Sololá los llamados “profesionales” (jóvenes diplomados de la secundaria y algunos universitarios). Estos consejos jugaron un papel central en las tareas de supervisión y apoyo al ejercicio de la autoridad local por sus correligionarios electos. La inclusión de esta figura en la estructura de los comités reivindicaba a la vez su origen étnico-cultural, el valor de “lo indígena” y su conexión con la sociedad local.

En relación al desarrollo de actividades fuera del ámbito de la política institucional, su naturaleza y su volumen también han sido variables según el momento y el comité⁵⁰. El SUD provenía de un movimiento social y tomó parte en las luchas reivindicativas llevadas por este. Durante su primer mandato en la alcaldía, fue el más claro exponente en Guatemala de la combinación de acciones institucionales y reivindicativas, que caracteriza también al MAS boliviano (siendo la mayor diferencia la escala de acción: nacional para el MAS y local para el “COMS-SUD”). Tras perder las elecciones en 1999 y ante el debilitamiento de las organizaciones sociales, “Sololatecos Unidos para el Desarrollo” se alía con otros comités cívicos derrotados en el departamento de Sololá y crea una ONG casi homónima (ASUDI⁵¹) que trabaja durante unos años por el acceso a la tierra y al crédito de campesinos pobres⁵². Esta evolución se inserta en el proceso dicho de “oenegización”⁵³ de los movimientos sociales guatemaltecos que ocurre tras la firma de la paz. Del SUD nace también en 2006 una asociación con vocación de promoción de la cultura kaqchikel y de la multiculturalidad. Pero la falta de recursos le impide prosperar.

El COTON, por su parte, se implica en actividades de tipo económico. Nada más perder sus primeras elecciones, crean una cooperativa de ahorro y crédito (también casi homónima: la Cooperativa “Todos Nebajenses” o COTONEB). La COTONEB ha venido prestando un servicio esencial para la comunidad: facilita el acceso a recursos financieros a la mayoría de nebjenses de escasos recursos (y por tanto sin acceso a los préstamos bancarios), para sus proyectos productivos y de otras índoles (vivienda, estudios). Esta cooperativa ha ido creciendo y, aunque parte de su directiva siga siendo también muy activa en el comité cívico, se ha independizado del mismo.

Finalmente, el Xel-jú se ha implicado en el área educativa, de dos maneras. En el municipio, organiza periódicamente actividades de formación política (charlas, conferencias e incluso un diplomado). A nivel estatal, participa en el Consejo Nacional de Educación Maya, que promueve la reforma del sistema educativo guatemalteco para adecuarlo a las características lingüísticas y culturales de la población indígena. Para poder llevar a cabo estas actividades, se ha dotado de una personalidad jurídica de carácter permanente de la que no goza el comité cívico (entidad provisional como ya se dijo): la asociación cultural “Xel-jú”.

Independientemente de las diferencias observadas, los tres comités demuestran con estas actividades que, a la par su activismo político, tienen una verdadera implicación social. Esta implicación responde a su filosofía de servicio a la comunidad, que dicen inspirada en la tradición maya de autoridades comunitarias (que prestan su servicio *ad honorem*). Sin embargo, ha podido tener un finalidad más instrumental: ha permitido a los comités seguir activos (y visibles ante la población) en periodos en los que no gobiernan el municipio. La excepción (notable) corresponde aquí al COTON, pues “su” cooperativa ha tenido un funcionamiento constante y ha evolucionado de la mano de la economía local (no así en función del color del gobierno local). En cambio, las actividades extra-políticas el Xel-jú y del SUD han tendido a decaer durante sus mandatos electorales.

Estos casos demuestran la dificultad a mantenerse activo en los dos frentes, dificultad debida a al menos dos factores. Uno ha sido la falta de medios. Se trata de recursos financieros, materiales pero también humanos, por el escaso número de activistas con formación suficiente y disponibilidad de tiempo para mantener todas las actividades (políticas y otras). El otro es el carácter envolvente y centrífugo de la política institucional. Aún con estos obstáculos, ninguno de los tres comités ha renunciado hasta la fecha a su actividad social, para dedicarse exclusivamente a la política institucional.

⁵⁰ Varios de los líderes mantuvieron las actividades que, por su cuenta, desarrollaban en el ámbito cultural o social previo a su actividad política. No nos referimos aquí a este tipo de actividades personales, sino únicamente a las iniciativas emanadas del colectivo integrado en el comité.

⁵¹ Asociación de Sololatecos Unidos para el Desarrollo Integral.

⁵² Sus actividades cesarán tras unas acusaciones de malversación de fondos de un dirigente que, si bien no fueron comprobadas, acabaron con la credibilidad de la asociación ante sus financiadores.

⁵³ Transformación de movimientos reivindicativos en entidades ejecutoras de proyectos de desarrollo, que según varios autores (Víctor de Currea-Lugo, Máximo Ba Tiul en Guatemala) se acompaña de su despolitización y pérdida de independencia (al recibir fondos de organismos de cooperación).

Portadoras de un proyecto político:

Los partidos guatemaltecos son criticados por defender únicamente los intereses de sus dirigentes y de sus financistas, y en consecuencia por no tener proyecto político. Esta afirmación no es válida para todas las formaciones nacionales. En especial, los grandes partidos de derecha suelen tener un proyecto político muy claro: mantener el status quo en términos de reparto (extremadamente desigual) de la riqueza nacional⁵⁴. Pero sí es aplicable a la gran mayoría de los numerosos partidos activos durante todo el actual período democrático⁵⁵: no son más que máquinas electorales creadas por una personalidad (y su círculo cercano) con la finalidad básica de sacar un provecho particular de los recursos del Estado.

En relación a la estructuración de un proyecto político, los tres comités presentan muchas más diferencias que similitudes. Estas diferencias afectan tanto la forma (el tipo y el nivel de desarrollo de la doctrina) como el fondo (su contenido). En cuanto a la forma, mientras el Xel-jú se esfuerza por producir una doctrina política estructurada y completa y unos programas electorales voluminosos, el COTON se conforma con textos más breves. Y el SUD se limita a plasmar unos pocos principios de actuación en sus volantes de propaganda electoral.

No se debe interpretar esta producción casi nula como un desinterés por la ideología. De hecho, el SUD es el comité más marcado ideológicamente: sus líderes no han renunciado a los ideales de izquierda que le han llevado a implicarse previamente en la guerrilla. Precisamente esta unidad interna de pensamiento hacía menos necesaria la formulación detallada de un proyecto político. En cambio, en el Xel-jú han llegado a coincidir personas con orígenes sociales y sensibilidades políticas muy distintas (pero un punto común en la inmensa mayoría: ser k'ichés). Escritos detallados, elaborados con cierta participación de las bases, contribuían entonces a encontrar los puntos de convergencia de todas estas tendencias.

Con respecto al fondo, las diferencias son importantes al inicio: las reivindicaciones primeras del Xel-jú eran exclusivamente étnicas. A lo largo de su trayectoria, evolucionó desde posturas radicales (y en parte revanchistas) hacia otra más moderada: la promoción de la multiculturalidad (que implica un reconocimiento del otro ausente de sus postulados iniciales). Amplió su planteamiento integrando conceptos como el desarrollo sostenible, la calidad de vida, la integración social, en fin la modernización y democratización de la administración local. Todos son conceptos relativamente vagos y consensuales, útiles para evitar conflictos internos y atraer un electorado variopinto.

Las reivindicaciones iniciales del COTON no hacen referencia alguna a la temática indígena. Sus palabras claves son la ética, la identidad (sin calificativo) y la justicia social. No se modifica sustancialmente en el tiempo, aunque integra referencias explícitas a una democracia “real” (entiéndase participativa), a la equidad de género o a la multiculturalidad. En cuanto al SUD, partiendo de sus antecedentes (de izquierda y pro-derechos humanos) y de sus principios iniciales (igualdad, honestidad, participación), desarrolla poco a poco una doctrina simple que se puede resumir en tres puntos: la democracia como modo de vida; la ética, la equidad y la unidad como principios de actuación; el desarrollo como fin.

Constatamos pues un acercamiento progresivo de los discursos de los comités: partiendo uno de la etnicidad, otro de la búsqueda de autonomía local y el tercero del socialismo, todos van modulando ciertos postulados e integrando nuevos conceptos (la multiculturalidad, el género, la participación ciudadana, la buena administración).

Identificamos al menos tres posibles razones de esta convergencia. Una es que comparten la mayor parte de sus fuentes de inspiración: los ideales progresistas de la década revolucionaria (1944-1954), la teología de la liberación y las reivindicaciones de los movimientos étnicos que surgen en el continente (y en el país) a finales de los años 1960 y principios de los 1970. El peso de estas fuentes de inspiración, descompensado en los inicios de cada comité (en beneficio de una u otra), se habría ido equilibrando paulatinamente. Otro motivo sería el campo de acción (idéntico) que comparten: el municipio. En especial, el ejercicio del gobierno municipal (regido por la misma legislación en todos los casos y con limitantes similares en un Estado débil y pobre), sin duda tuvo cierto impacto sobre el proyecto político de cada uno. En fin, el tercer factor de evolución del pensamiento político sería la influencia ejercida sobre estas fuerzas locales por un contexto nacional cambiante (proceso de paz) y sus actores más influyentes (en especial los partidos políticos y la cooperación internacional).

Un vistazo general a su acción de gobierno permite comprobar que han puesto en práctica algunos de sus preceptos⁵⁶. Ya hemos mencionado los mecanismos participativos establecidos, que contribuyen a la democratización de la política local que todos defienden. Constatamos también un incremento notable de la inversión municipal en unas áreas rurales previamente desprovistas de atención estatal, la cual inversión sirve los objetivos de equidad, integración social o justicia social (términos manejados por el SUD, el Xel-jú y el COTON, respectivamente). Una

⁵⁴ Ciertamente, este proyecto político coincide en gran medida con los intereses de sus dirigentes y financistas. En cuanto a los partidos de la izquierda postrevolucionaria, no han logrado redefinirse ideológicamente tras la pérdida su referente político: el socialismo soviético.

⁵⁵ Han participado en las elecciones unos 65 en 26 años (muchos irrelevantes y efímeros).

⁵⁶ Los datos presentados a continuación corresponden a los años 1995 a 2006.

profundización del estudio de los gobiernos municipales de estos comités cívicos arrojaría sin duda datos de sumo interés sobre el grado de implementación de sus proyectos políticos y, por ende, sobre el impacto de los mismos en las poblaciones locales.

Finalmente, en relación a la doctrina política, conviene señalar que ninguno de los tres grupos ha manifestado nunca un afán de aislamiento comunitario ni de la vuelta a un pasado (prehispánico) “ideal”. No plantean una posible ruptura con el Estado guatemalteco. Ni tan siquiera aspiran a la consecución para su municipio, por su carácter indígena, de una autonomía específica y superior a la que se aplica a los demás municipios del país. Por consiguiente, los riesgos de “balkanización” de Guatemala, blandidos periódicamente por los medios de comunicación propiedad de la oligarquía blanca del país, son prácticamente nulos⁵⁷. Xel-jú, COTON y SUD buscan claramente la integración de sus municipios en el Estado y la sociedad nacional (de los que han sido históricamente marginalizados), acompañada de una modernización de los mismos, sin pérdida de identidad.

Si bien esta voluntad de integración es común a las tres organizaciones, las estrategias que ponen en marcha para lograrla son en cambio muy distintas. El SUD, que se identifica claramente como una formación de izquierda, hace alianzas en las elecciones con partidos políticos de esta tendencia (cada uno apoyando la candidatura del otro a los puestos a los que se postulan). También participa abiertamente en movilizaciones promovidas por entidades sociales progresistas (organizaciones campesinas, movimiento anti-minería en el último lustro). El COTON, por el contrario, tiene por regla el no posicionarse ideológicamente a nivel nacional antes de unos comicios. Existe sin embargo un debate interno en relación a la táctica a seguir previo a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Una línea defiende el mantenimiento de la neutralidad habitual. La otra apela a negociar con los dos finalistas ventajas para el municipio (fundamentalmente inversión en obras civiles) y a llamar a sus electores a votar por quien haya ofrecido más. En su época de esplendor (entre 1995 y 2003), esta segunda opción se impuso⁵⁸.

En cuanto al Xel-jú, desde sus inicios aspiró a transformarse un actor político nacional⁵⁹. Estuvo a punto de conseguirlo al inicio de los años 2000, en su momento de mayor fortaleza institucional, cuando su máxima figura Rigoberto Quemé, alcalde reelecto de la segunda ciudad del país, sonó para candidato presidencial. Sin embargo, no logró legalizarse como partido (no consigue cubrir todo el territorio requerido por la ley) y su alianza con otras dos pequeñas agrupaciones se desmoronó antes de formalizarse (fundamentalmente por desacuerdos entre las tres formaciones en torno al reparto de puestos en las candidaturas legislativas y municipales). El Xel-jú conoció tras este intento un declive importante, que algunos dirigentes atribuyen precisamente a la concentración de las energías en el plano nacional y la desatención de la escena local. Se centra desde entonces en procurar recobrar protagonismo en dicha escena (sin éxito hasta la fecha).

1522

Conclusiones

Los procesos de democratización recientes de América latina, por imperfectos e inconclusos que sean, han abierto para los ciudadanos de origen precolombino, especialmente en los países en los que son numerosos, oportunidades de protagonismo político inauditas en la historia de América latina. En Guatemala, los alcances de esta participación han sido mucho más modestos que en los países andinos. Solamente han logrado crear y mantener formaciones políticas de primer orden en ámbitos locales. Aún con estas limitaciones, estas experiencias han sido social y políticamente enriquecedoras para el país (a la vez que interesantes para la academia).

Los comités cívicos estudiados han buscado (y en buena medida logrado) funcionar de manera permanente, manteniendo estructuras estables y actividades periódicas con distintas finalidades (reflexión y análisis, programación, formación). También se han esforzado en estructurar un ideario (más o menos desarrollado) que proponer al electorado y aplicar en el poder. Con ello, han sido mucho más “organización política”⁶⁰ que la gran mayoría de partidos con los que compartían escena, siendo éstos meras máquinas electorales sin apenas proyecto político.

Pero no se conformaban con hacer lo que los partidos no hacían, y con ello “cumplir satisfactoriamente” con los requisitos básicos de toda organización política moderna. Tomaron varias medidas internas con las que pretendían no sólo representar intereses colectivos, sino reflejar una realidad social. Los sistemas de reparto de puestos de candidaturas, y de manera general los mecanismos de democracia interna (elecciones primarias, seguimiento y apoyo

⁵⁷ Suelen utilizarse precisamente para mantener en una mayor proporción posible de no-indígenas el miedo a un levantamiento y (posterior venganza) indígena, a fin de debilitar a actores políticos mayas potencialmente relevantes (como Rigoberta Menchú).

⁵⁸ Ya no se negoció en las últimas dos elecciones, aunque no queda claro si fue por un cambio de tendencia en el comité o porque el descenso importante de su caudal electoral lo volvía un interlocutor de escaso interés para los candidatos presidenciales presentes en la segunda vuelta.

⁵⁹ Su implicación en el CNEM se inscribe en esta lógica.

⁶⁰ Es por tanto correcto considerar estos comités cívicos como las primeras organizaciones políticas indígenas de la historia del país en haber ejercido cargos de gobierno, tal y como postula el título de esta comunicación. La duda al respecto planteada por las limitaciones legales de la fórmula utilizada (el comité cívico), en primer lugar de las cuales el funcionamiento provisional (solamente en época electoral), se desvanece al conocer la práctica real de estos colectivos.

a los cargos electos), se inscriben en esta lógica. También contribuyen a ello la inclusión de elementos oriundos de la cultura local en la organización, como el “consejo de ancianos”.

Por supuesto, ninguna de las tres experiencias ha sido exenta de errores, de desviaciones o de contradicciones. La deriva personalista de dos comités lo evidencia. Ha sido producto de la confrontación a lo interno de cada organización de prácticas políticas arraigadas (el caciquismo y el culto a la personalidad, en este caso) y de planteamientos democráticos novedosos en el país (y el municipio). Este tipo de tensiones internas han sido recurrentes. Las hubo también en relación a la atribución de empleos y contratos públicos (entre partidarios del clientelismo y defensores de la transparencia), y en menor medida acerca del trato a dar a los ladinos una vez en el poder (entre revanchistas deseosos de “devolver la discriminación sufrida” y adeptos de la multiculturalidad). En este último caso la balanza siempre se inclinó hacia la postura tolerante. He allí, de hecho, una fuente de inspiración muy útil en el aún largo camino que debe recorrer la sociedad guatemalteca para superar sus tensiones étnicas.

Pero es sobre todo de cara a la profundización de una cultura política realmente democrática que, aún con sus fallos y tropiezos, los comités cívicos estudiados son portadoras de aprendizajes para el país. Estos efectos globales son a día de hoy más potenciales que reales, por el escaso conocimiento de dichas experiencias fuera de los territorios en los que ocurrieron.

En cambio, el Xel-jú, el COTON y el SUD han tenido impactos tangibles (positivos) sobre sus sociedades locales de origen. Los beneficios de su actuar no se reducen a los proyectos y políticas públicas ejecutadas, en especial las dirigidas a una población rural (indígena en su totalidad) previamente olvidada, cuando no reprimida, por los poderes públicos. Vía su ejercicio reiterado del poder, estos comités cívicos demuestran una cosa de la que ellos mismos dudaban previamente (mientras otros, incluidos muchos indígenas, postulaban su inexistencia): su capacidad a dirigir los destinos del municipio sin ninguna tutela ladina. Esta constatación, esta comprobación del “nosotros también podemos” (o “los nuestros también pueden”), tiene un impacto innegable sobre la autoestima colectiva de la población maya de Quetzatenango, Sololá y Nebaj. Estas experiencias contribuyen por tanto a la construcción de una imagen positiva de sí mismo y a la superación del complejo de inferioridad existente entre una gran mayoría de indígenas. Adicionalmente, la asunción por mayas de cargos de autoridad pública genera un acercamiento entre los ciudadanos indígenas comunes y el Estado. Se vuelve menos extraño, más accesible (incluso pueden dirigirse a las más altas autoridades locales en su idioma materno). Esta novedad favorece un incremento del interés de estos ciudadanos por la política, y por ende una mayor implicación en los asuntos públicos.

Por último, el éxito electoral de estos comités cívicos lleva las secciones locales de los partidos a abrirse a la participación indígena en sus filas. Sololá constituye un ejemplo paradigmático de este cambio. 1995 fue el año de la primera candidatura indígena a la alcaldía: la del SUD, que arrasó en las urnas. Para la siguiente elección, en 1999, jocho de los nuevos candidatos a alcalde eran indígenas! Esta tendencia se mantuvo en los comicios posteriores (saliendo sistemáticamente elegido un alcalde kaqchikel). El Xel-jú perdió también el monopolio de las candidaturas indígenas, mientras en Nebaj pasaron de escasas cuando nació el COTON a mayoritarias en las últimas ocasiones.

La generalización de las candidaturas indígenas constituye de alguna manera un logro de los comités cívicos, que precisamente surgieron para permitir esta participación política indígena de primer orden. Pero a su vez plantea un desafío para ellos, pues se ven abocados a promocionar y profundizar otros rasgos que les distinguen de sus competidores. Puede de hecho que la desaparición de esta característica distintiva haya contribuido a la pérdida de popularidad de dos de ellos (Xel-jú y COTON). Logren o no recuperar su protagonismo pasado (y mantener el actual en el caso del SUD), estas organizaciones políticas indígenas ya han “hecho historia”. La han hecho por ser las primeras y por su tiempo de vida (netamente superior a la vigencia promedio de los partidos nacionales). Pero más aún la han hecho por sus contribuciones a la superación de dos de las principales lacras de Guatemala: la falta de democracia y la discriminación étnica.

Bibliografía (complementaria)⁶¹:

De Paz, Marco Antonio (1993) *Maya' Amaaq' xuj Junamilaal (Pueblo Maya y Democracia)*. Seminario Permanente de Estudios Mayas, Guatemala.

Adams, Richard y S. Bastos (2003) *Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000*, La Antigua Guatemala, CIRMA.

Alcántara, Manuel y F. Freidenberg (eds.) (2001), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, Salamanca, Universidad de Salamanca, colº Biblioteca de América nº19

Barral, Ángel (1992) *Rebeliones indígenas en la América Española*, Madrid, Ed. MAPFRE, colº 1492.

⁶¹ No incluye las fuentes ya mencionadas en notas de pie de página.

Bastos, Santiago y M. Camus (2003) *Entre el cielo y el mecapan: Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*, Guatemala, FLACSO.

Esquit, Edgar (2003) *Caminando hacia la utopía: La lucha política de las organizaciones mayas y el Estado en Guatemala*, Guatemala, IDEI-USAC, Col“Reflexiones” n°4.

Guzmán, Carlos y J.L. Herbert (1970), *Guatemala: una interpretación histórico-social*, México, FCE.

Iturralde, Diego *et al.* (2007) *La inclusión de los Pueblos Indígenas en los Partidos Políticos*, Guatemala, Organización de los Estados Americanos, serie 2 “Actores emergentes” n°4.

Le Bot, Yvon (1992) *La guerre en terre maya*, Paris, Karthala.

MINUGUA (2001), *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz. Informe de seguimiento*, Guatemala, ONU.

Olascoaga, Daniel (2003) *Democracia en Guatemala: un modelo para armar*. Guatemala, FLACSO.

Ricardo Sáenz, Ricardo (2005) *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*, Guatemala, INGEP-Universidad Rafael Landívar.