

## LA CONSTITUCIÓN GUATEMALTECA DE 1945 PRECURSORA DE LOS DERECHOS ÉTNICOS

Se declara de utilidad e intereses nacionales, el desarrollo de una política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas. A este efecto, pueden dictarse leyes, reglamentos y disposiciones especiales para los grupos indígenas, contemplando sus necesidades; condición, prácticas, usos y costumbres.

Constitución guatemalteca de 1945, artículo 83.

Crear y mantener las instituciones o dependencias convenientes que concentran su atención sobre los problemas indígenas, y garanticen de manera efectiva el empleo de los servicios del gobierno en favor de la resolución de aquellos problemas.

Constitución guatemalteca de 1945, artículo 137, inc. 15.

### I. ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE LOS DENOMINADOS DERECHOS ÉTNICOS

En términos históricos es la Constitución guatemalteca de 1945 la primera en regular la cuestión indígena, y la República de Panamá la primera en reconocer autonomía a “pueblos étnicos”: el caso de los kunas, a quienes en el año de 1925 como fruto de la denominada “Revolución de Tule” se los concedió. El proyecto más avanzado es por ahora el de Nicaragua, con la

autonomía de los pueblos de la Costa Atlántica. Experiencias de tomar en cuenta, las nuevas Constituciones de Brasil, Guatemala y Perú.<sup>1</sup>

En el campo de la historia del derecho hispanoamericano colonial, fruto de las polémicas de los defensores religiosos de los indígenas, es significativa la denominada “Carta Magna de los Indios” realizada por el sacerdote Francisco de Vitoria y la “Carta de derechos civiles y políticos” (*De regia potestate*) de Fray Bartolomé de las Casas.<sup>2</sup>

En los últimos años, los llamados derechos de los pueblos han cobrado una importancia cada vez mayor dentro del derecho internacional, en cuanto ejemplo único en ese grupo de derechos no basados en Estados, sino, más ampliamente, en comunidades humanas aparentemente distintas a los Estados. En particular, la Carta Africana de Derechos humanos y de los Pueblos de 1981 ha significado un nuevo momento para el desarrollo de los nuevos derechos colectivos de los pueblos. En sus artículos 19 a 24, esta Carta hace una relación de un número sin precedentes de derechos de los pueblos, empezando por un derecho a la igualdad y terminando con un “derecho a un medio ambiente sano satisfactorio en general”. A nivel internacional se pueden percibir procesos similares. El derecho al desarrollo, cuyo reconocimiento y elaboración son el resultado de las demandas de hace algunos años por parte de los países del Tercer mundo, fue asignado en 1979 por la resolu-

1 Ver: Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988. Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “Constitución y Pueblos Etnicos México/Centroamérica”, *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.

2 Pereña, Luciano, *Carta magna de los indios*, Madrid, Universidad Pontificia de Salamanca, 1987. (Catedra y Centenario). *Id.*, *Bartolomé de las Casas. De regia potestate o derecho de auto-determinación*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1984 (edición corregida y aumentada).

ción 34/64 de la Asamblea General de la ONU.<sup>3</sup> Son significativos los esfuerzos de la Fundación Lelio Basso gracias a la cual se elaboró en Argel, en 1976, una Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos. Los trabajos de UNESCO en México 1980, el Seminario sobre Cultura y Pensamiento, en Argel en 1981, convocado por la Universidad de las Naciones Unidas y el Gobierno de Argel; la reunión de FLACSO-UNESCO sobre etnocidio y etnodesarrollo en 1982; la inclusión para su estudio (derecho indígena) en los cursos anuales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José, Costa Rica, los esfuerzos que viene haciendo la Academia Mexicana de Derechos Humanos, bajo la Dirección del doctor Rodolfo Stavenhagen y también el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en dos coloquios abordó el problema, el primero: “La Problemática Actual de América Latina y el Derecho Internacional” del 17 al 21 de octubre de 1988 y el segundo en el mes de julio-89 “Coloquio Internacional sobre Derecho Indígena”. Actualmente se vienen realizando anualmente las Jornadas Lascasianas: Derechos humanos contemporáneos de los pueblos indígenas, dentro del proyecto de derecho indígena.

Es conveniente hacer constancia de los esfuerzos de las organizaciones indígenas no gubernamentales continentales que se han hecho presentes en la elaboración y propuestas sobre una Declaración Universal de los Derechos Indígenas, a nivel de ONU en Ginebra.<sup>4</sup>

3 Tomuschat, Cristian, “Los derechos de los pueblos-consideraciones sobre derecho internacional”, *Universitas*, Stuttgart. vol XXV, núm. 2. 1987, P. 65 Y 66.

4 Ver Dossier: “Declaración de principios sobre derechos de los pueblos indígenas. Propuestas de ONGS Indígenas no Gubernamentales”. *Revista Guchachi Resa* (iguana rajada) Oaxaca, núm. 25, diciembre de 1985; Ordóñez Cifuentes, José, “La cuestión étnica en Mesoamérica y los derechos humanos”, *Revista Justicia*, México, Procuraduría General de la Nación, 1988.

Resulta conveniente rastrear los resolutivos de los IX congresos Indigenistas Interamericanos, en especial el último celebrado en Santa Fe, Nuevo México, Estados Unidos, donde se tomaron importantes resolutivos en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, destacando entre los informes, los del experto de Naciones Unidas, el abogado guatemalteco Augusto Willensem Díaz y del antropólogo mexicano, Guillermo Bonfil Batalla.<sup>5</sup>

## II. LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL GUATEMALTECA DE 1945

Sin duda, es México del principio de siglo —la Revolución mexicana—, las luchas del campesinado mexicano, al ideario político de Zapata el que plasman los principios del llamado derecho social, desde el “Plan de Ayala” hasta su consagración constitucional en Querétaro (constitucionalismo social).<sup>6</sup> Estos principios son recogidos después en la Constitución de Weimar en 1919 (Alemania). Pero significativamente es producto de las reivindicaciones de un pueblo construidas en un proceso revolucionario que aspira a la justicia social “Tierra y Libertad”. Estos principios alteran drásticamente el concepto de propiedad burgués vigente y su regulación jurídica, así la visión oligárquica, “vía junker”, la legalidad de la acumulación original va a la “vía farmer” o “vía mexicana”, en la propuesta de Roger Bartra.<sup>7</sup>

5 Ver: *Anuario del Instituto Indígena Interamericano*, vol. XLV, 1985.

6 Entre los trabajos sobre el denominado Constitucionalismo Social. Tenemos para Guatemala: Barahona Streber, “Las cláusulas Económico-sociales en la Constitución de Guatemala” en *Las Cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, Buenos Aires, *Academia de Ciencias Económicas*, 1947; García Laguardia, Jorge Mario, “Evolución del constitucionalismo social en Centroamérica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año VII, núm. 20, mayo-agosto de 1974.

7 Ver: Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, México,

## LA CONSTITUCIÓN GUATEMALTECA DE 1945

11

Los especialistas coinciden que la nota característica de la Constitución mexicana consiste en que fue la primera en incorporar normas de control social. Así nació el constitucionalismo social.<sup>8</sup> En materia de derechos humanos hay una ampliación del catálogo.<sup>9</sup>

Sin embargo, en la evolución del derecho constitucional, como fruto de la Revolución de Octubre de 1944-54, la Constitución guatemalteca es la primera en tratar directamente la cuestión indígena, en su artículo 83.

declara de interés y utilidad nacionales, el desarrollo de una política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas. A ese efecto, pueden dictarse las leyes, reglamentos y disposiciones especiales para los grupos indígenas contemplando sus necesidades, condiciones, prácticas, usos y costumbres.

Entre las obligaciones presidenciales se estableció: “crear y mantener las instituciones y dependencias convenientes que concentren su atención sobre los problemas indígenas y garanticen de manera afectiva el empleo de los servicios del gobierno en favor de la resolución de aquellos problemas”, artículo 137, inc. 15.

Concedió constitucionalmente autonomía a la Universidad de San Carlos y fijó entre sus obligaciones; “poner todo su empeño en la resolución del problema indígena” (*Ley Orgánica*).

En política cultural, vinculada a la cuestión indígena y amparados en el citado artículo 83 constitucional, los gobiernos revolucionarios de Arévalo y Arbenz, abonaron:

UNAM, 1983. pp. 14-15; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, pp. 93-105. Investigaciones Jurídicas UNAM. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985. Bartra, Roger, *Estructuras agrarias y clases sociales en México*, México, Ed. Era, 1970.

<sup>8</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “La cuestión agraria y los derechos humanos”, *Crítica Jurídica*, Puebla, núm. 8. 1988. p. 159.

<sup>9</sup> Rodríguez, Jesús, *Derechos humanos*, México, UNAM, 1981, pp. 67-79.

Por acuerdo gubernativo de fecha 28-VIII-1945) fue creado el Instituto Nacional Indigenista.

Se creó el Instituto de Antropología e Historia (1945).

Se aprobó el convenio referente al Instituto Indigenista Interamericano (1945).

Al promulgar el Código de Trabajo prohíbe la discriminación por motivo de raza, religión, credos políticos y situación económica, preceptúa la modalidad de poseer la lengua indígena, en las zonas predominantes de esa cultura (1947).

Se sanciona el decreto 444 "Estatuto de uniones de hecho" en donde son aceptados los matrimonios de acuerdo con las costumbres, tradiciones y ritos indígenas (1947).

Regula la protección y conservación de los monumentos, objetos arqueológicos, históricos y típicos (1947).

El Decreto 426 protege la producción de tejidos indígenas.

Por acuerdo del 3 de agosto de 1950 se regula sobre los alfabetos de las lenguas indígenas más importantes de Guatemala (Kaqchiquel, Quiché, Kekchí y Mam). Los decretos anteriores en materia de lenguas indígenas procuraban extinguirlas.

Pero la revolución democrática-burguesa guatemalteca, congruente con su programa de erradicar las relaciones sociales precapitalistas y en especial la explotación de la mayoría de la población (indígena y rural), desarrolló todo un programa reivindicativo en materia de derecho al trabajo y agrario.<sup>10</sup>

10 Para aspectos del derecho positivo guatemalteco e historia de su derecho constitucional y social consultar: *Legislación*: Bauer Paíz, Alfonso, *Catalogación de leyes y disposiciones de trabajo de Guatemala 1872-1930* (Guatemala), Facultad de Derecho Universidad de San Carlos, 1966; Colegio de Abogados de Guatemala, *Digesto Constitucional*, 1978; Díaz del Castillo, Roberto, *Legislación económica de Guatemala durante la reforma liberal*, Guatemala, USAC, 1974; Méndez Montenegro, Julio César, *444 años de legislación agraria*, Guatemala, USAC, 1960. Skinner Hlee, Jorge, *Legislación indigenista de Guatemala*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1954. *Historia constitucional*: García Laguardia, Jorge Mario, *Orígenes de la democracia constitucional en Centroamérica*, Costa Rica, Educa, 1917; García

## LA CONSTITUCIÓN GUATEMALTECA DE 1945

13

La junta revolucionaria derogó el servicio personal en las carreteras, o sea el boleto de vialidad (trabajo forzado en la construcción de obras públicas en especial caminos) la tristemente célebre “libreta de jornaleros” y las leyes contra la vagancia. Mediante la libreta de jornaleros, se garantizaba la mano de obra a los oligarcas en las fincas cafetaleras y mediante el boleto de vialidad se proveyó trabajo forzado para las obras públicas.

Se gestó el decreto 223 Ley provisional de sindicalización; el Código de trabajo después lo reguló en detalle, pues en un primer momento cerró el paso a las organizaciones agrícolas a las cuales abrió espacio hasta 1948. El primero de mayo de 1948 entró en vigor el nuevo Código de trabajo. El primero en Guatemala<sup>11</sup> que junto al seguro social representan las más importantes realizaciones en materia de legislación social.

En materia agraria, la Constitución dispone en su artículo 91: “El Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y garantiza su función social sin más limitaciones que las determinadas por la Ley, por razones de necesidad, utilidad pública o interés nacional”, en el artículo 92: “Por causas de utilidad o necesidad pública o interés social legalmente comprobado, puede ordenarse la expropiación de la propiedad privada, ‘previa indemnización.’”

Los artículos transcritos constituyen la base constitucional de la reforma agraria guatemalteca (influenciada por la reforma agraria mexicana).

Laguardia, Jorge Mario y Edmundo Vázquez Martínez, *Constitución y orden democrático*, Guatemala, USAC, 1984. Sobre aspectos generales, Piedra-Santa Arandi, Rafael, *Introducción a los problemas económicos de Guatemala*, Guatemala, USAC, 1977; IIES, Facultad de Economía. USAC, “Los rasgos fundamentales de la formación social guatemalteca”, *Revista Economía* núm. 62, 1979; Jonas, Susanne, et al. *Guatemala una historia inmediata*, México, Siglo XXI, 1976.

11 Ley de trabajo de 1926-1930 como su antecedente. Ver en especial el trabajo de Barahona, Straber, *ut. supra*.

La Ley de reforma agraria, decreto 900 del segundo gobierno de la revolución (Arbenz), emitida el 17 de junio de 1952, pretendió:

a) “Liquidar la propiedad feudal” y a la vez desarrollar “métodos capitalistas de producción agrícola”.

b) Abolir “todas las formas de servidumbre y esclavitud, tales como las prestaciones personales gratuitas (...) el pago en trabajo del arrendamiento de la tierra y los repartimientos de indígenas”.

c) Dotar “de tierra a los campesinos (...) que no las poseían o que poseían muy poca”.<sup>12</sup>

Sin embargo el proceso se inició con la legislación menor, como lo sugieren los Melville,<sup>13</sup> con la Ley de titulación supletoria (legalizar los títulos de propiedad de los campesinos pobres, en especial los indígenas mayas); el proyecto de colonización agrícola en el Poptún (Petén); forma una comisión de asuntos agrarios en Congreso de la República para el estudio de la realidad agraria del país y promulgó la Ley de Arrendamientos forzosos que obligaba a los terratenientes a conceder sus tierras ociosas a los campesinos y para apoyar la reforma agraria por medio del decreto 994, creó el Banco Nacional Agrario.

La propuesta de la reforma agraria fue dada por la Confederación de Trabajadores de Guatemala, en octubre de 1946, como resolutivo de su segundo congreso, tocó al gobierno de Arbenz la tarea de impulsarla. Entre las primeras tareas se realizó el Primer Censo Agropecuario del país en 1950. Analistas sociales consideran que el gobierno de Arévalo no tenía una visión clara y veía el problema agrario como un problema de psicología.<sup>14</sup>

12 Seguimos a Piedra-Santa Arandi, *op. cit.*, p.55.

13 Melville, *op. cit.*, p. 51 y ss.

14 Guerra Borges, Alfredo, “Pensamiento económico y social de la

## LA CONSTITUCIÓN GUATEMALTECA DE 1945

15

Otro aspecto de considerar sobre la participación indígena con carácter limitativo y conservador es relativo al voto, no obstante que le confería a todos los adultos, limita como optativo y público para los analfabetas (en un país de analfabetas) y elegibles únicamente para cargos municipales (artículo 9). Guatemala es aún un país mayoritariamente analfabeto y con un alto índice de población monolingüe de lenguas mayas.

Podríamos afirmar que al principio no se tiene una concepción clara sobre la cuestión indígena, predomina la visión antropológica cultural norteamericana, quien tiene a su cargo la investigación. Pero seguramente, a partir de la aplicación del decreto 990, Ley de reforma agraria, viene la ruptura, porque se gesta con ella una nueva práctica en el desarrollo social, que tiene que ver directamente con la población indígena y por otro lado, afecta los intereses monopólicos norteamericanos en el campo (United Fruit Company.)

A vía de ejemplo de la ruptura, tenemos que la antropología cultural resulta colaboradora en diagnósticos sobre la penetración “comunista” en Guatemala. Entendido por comunismo, todo aquello que se opone al control norteamericano sobre el país.

Con la intervención norteamericana en 1954 se frustra el proceso que propendía, como vimos, acciones de carácter nacionalista y de reforma social (modernización del agro, reforma agraria, impulso a la industrialización, mejora de la situación de los trabajadores, reivindicaciones de los pueblos indígenas legislación social y lucha contra los monopolios norteamericanos que controlaban amplias extensiones de tierra, transporte ferroviario, energía eléctrica, entre otros).

En conclusión dirá Alfonso Bauer Paíz, ministro de trabajo del gobierno de Arévalo, “el sustratum de la revolución del 20 de

Revolución de Octubre”, *Cuadernos para la docencia*, Guatemala, núm. 6, 1977; Piedra-Santa Arandi, *op. cit.*, p. 52.

octubre de 1944 era el guatemalteco y la penitud de las realizaciones de la persona humana”.<sup>15</sup>

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

El antecedente de la Constitución guatemalteca de 1945, nos permite considerarla como un trabajo pionero, que naturalmente para el momento actual debe ser revisado en función de la elaboración de normas nacionales sobre derechos étnicos que requiere la participación de los propios sujetos afectados para concretar un nuevo pacto social en beneficio del desarrollo democrático de América Latina.

Como lo afirmamos en el Coloquio sobre Derecho Indígena, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), la cuestión nacional y la cuestión étnica requieren la formación democrática del Estado nacional. La lucha por el derecho a las diferencias, expresión de una nueva democracia es trascendental para el desarrollo social de los países pluriétnicos y pluriculturales de América Latina. Pero la recuperación de la vida democrática en los países de población indígena, no puede darse sin la participación de todas las etnias que la integran.

En torno a la cuestión debemos tener presente, para su efectivización, el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.”

Se hace conveniente insistir en el artículo I de la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional: “Toda cultura tiene una dignidad y valor”, y “Todo pueblo tiene

15 Bauer Paíz, Alfonso, “La Revolución del 20 de octubre y sus proyecciones económico-sociales”, Revista *Alero*, Guatemala, núm. 8 tercera época, 1974, pp. 58-70.

## LA CONSTITUCIÓN GUATEMALTECA DE 1945

17

el derecho y el deber de desarrollar su propia cultura en su fecunda variedad, en su diversidad y por la influencia recíproca que ejercen unas sobre otras, todas las culturas forman parte del patrimonio común de la humanidad".<sup>16</sup>

Los propios pueblos indios resumen básicamente sus derechos étnicos en:

a) El derecho a la vida en comunidad (vinculada estrechamente al derecho colectivo a la tierra y al territorio).

b) El derecho a la lengua, la cultura y la educación.

c) El derecho al reconocimiento de la personalidad de las comunidades indígenas, es decir, el derecho a la autodeterminación, a decidir libremente que tipo de relación desean mantener con el Estado.<sup>17</sup>

16 Citado por James Sexmour, Arthur, "Dos visiones del Caribe" *Culturas*, París, vol. V. núm. 3, , 1978, p. 83.

17 Relatoría del Segundo curso-taller sobre derechos humanos y derechos étnicos para representantes indígenas de México y Centroamérica. Metepec-Puebla, julio 9 a 15, 1989. Auspiciado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Instituto Indigenista Interamericano. Coordinado por Rodolfo Stavenhagen. La fundamentación del derecho a la autodeterminación en la libertad de los pueblos en construir su propio destino no significa para la mayoría de las organizaciones indias secesión respecto a los Estados, sino el fortalecimiento de la unidad de los pueblos en su lucha por la emancipación de las relaciones de dominación nacional, imperialista, colonialista y neocolonialista. *Documento del Congreso de Organizaciones Indias de Centroamérica, México y Panamá* (COI), 1989, mimeo, p. 2.