



Foto: Lucrecia Alegria      Diseño: Malisa Elzondo

*La equidad en la ampliación de las libertades es el vínculo fundamental entre el desarrollo humano y los derechos humanos y, en un sentido más general, entre éste y las construcción de una sociedad democrática.*

# Los compromisos nacionales e internacionales en materia de etnicidad

13

Como lo planteó el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, Guatemala, en pleno siglo XXI, aún necesita concretar una visión de nación que conduzca a la construcción de una sociedad incluyente, plural y equitativa. También necesita el establecimiento de un Estado plural, democrático, moderno, capaz de conciliar los intereses diversos existentes y dotado de una visión estratégica para guiar al país por derroteros de progreso, justicia y libertad. En este sentido, el desarrollo humano es un enfoque que subraya la necesidad de fortalecer y elevar las capacidades humanas y ampliar las libertades de las personas, de acuerdo con principios de equidad, es decir, que se dé para todos los seres humanos y no sólo para una minoría. La equidad en la ampliación de las libertades es el vínculo fundamental entre el desarrollo humano y los derechos humanos y, en un sentido más general, entre éste y la construcción de una sociedad democrática.

## 1. La multiculturalidad es universal

Guatemala no está sola en esta búsqueda, hay una dimensión internacional en el examen de la etnicidad. Hay derechos y obligaciones que cumplir, pues Guatemala es signataria de importantes compromisos internacionales. En un mundo tan profundamente intercomunicado, se ha consolidado la interdependencia entre las naciones y los pueblos. Ello es producto, entre otras cosas, del extraordinario apoyo que dan las técnicas de la información y también, de una nueva actitud inspirada en la adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Como resultado, hay un reconocimiento de las obligaciones que todos los Estados tienen en relación con sus pueblos, y un

sentido de responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad, la igualdad y el desarrollo humano en el plano mundial.

En lo que concierne específicamente a la etnicidad, existe un conjunto de instrumentos internacionales, suscritos por el Estado guatemalteco, que proporcionan un marco orientador para la construcción de otro Estado y otra nación. El presente capítulo menciona algunos de esos instrumentos y planteamientos en el afán de señalar cómo el cumplimiento de muchos de esos compromisos puede ayudar a construir ese país plural e incluyente que los y las guatemaltecos visualizan para su futuro.

## 2. Los compromisos internacionales

Cuando terminó la Guerra de los Treinta Años en 1648, la Paz de Westfalia impuso un modelo de relaciones entre Estados soberanos donde no se reconoce ninguna autoridad superior. El proceso de creación del derecho quedó en mano de los Estados

individuales; y la responsabilidad por acciones ilegales como un “asunto privado” que sólo concierne a los afectados. El derecho internacional se contentó con establecer reglas mínimas de coexistencia. Pero el mundo evolucionó volviendo crítico ese orden



jurídico tradicional de relaciones entre Estados ajenos entre sí.

Terminada la Segunda Guerra Mundial se acentuó la necesidad de proteger a la humanidad de nuevas violaciones a los derechos humanos y de moralizar las relaciones entre Estados. Así surgieron la Carta de San Francisco (1945) y la Declaración de los Derechos Humanos (1948) como nuevos modelos animados por otros principios de relación internacional. Uno, que crea nuevas reglas, procedimientos e instituciones para promover la elaboración de un sistema legal en los asuntos internacionales y, otro, que expresa una profunda preocupación por los derechos individuales y su respeto por los Estados signatarios. Los derechos de los Pueblos Indígenas aparecen así en un lugar destacado.

Es numerosa la legislación internacional que se viene aprobando desde entonces, al punto que existe un corpus de normas, órganos y procedimientos que forman un *Derecho Internacional de Derechos Humanos*. Todos los instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos son, desde luego, aplicables a los Pueblos Indígenas. Hay, sin embargo, numerosos de esos instrumentos que tienen particular relevancia para estos. Por motivo de espacio se mencionarán aquí sólo algunos de los principales de ellos, que han sido suscritos por Guatemala:

- ▶ 1948: Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre.
- ▶ 1948: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Resolución XXX.
- ▶ 1948: Carta Interamericana de Garantías Sociales. Resolución XXXIX.
- ▶ 1966: Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional. UNESCO, 4 de noviembre.
- ▶ 1968: Proclamación de Teherán, 13 de mayo.
- ▶ 1969: Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social. Resolución 2542 (XXIV), 11 de diciembre.

- ▶ 1974: Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. UNESCO, 19 de noviembre.
- ▶ 1974: Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado. Resolución 3318 (XXIX), 14 diciembre.
- ▶ 1975: Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición. Resolución 3348 (XXX), 10 de noviembre.
- ▶ 1978: Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. UNESCO, 27 de noviembre.
- ▶ 1981: Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o las Convicciones. Resolución 36/55, 25 de noviembre.
- ▶ 1984: Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz. Resolución 39/11, 12 de noviembre.
- ▶ 1986: Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Resolución 41/128, 4 de diciembre.
- ▶ 1992: Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. Resolución 47/135, 18 diciembre.

Valga la oportunidad para recordar que las Naciones Unidas iniciaron su reconocimiento sobre el tema de los Pueblos Indígenas cuando en 1982 establecieron el Grupo de Trabajo sobre Población Indígena. Desde entonces, una intensa preocupación se ha mantenido culminando con el establecimiento del Foro Permanente en Temas Indígenas (mayo, 2002). La Asamblea General de las Naciones Unidas ha declarado a 1993 el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas, reconociendo con ello que el problema indígena no es sólo un particularismo americano, sino que como problema de pobreza e injusticia afecta a todos los continentes. El 21 de diciembre de 1993, la Asamblea General proclamó el Decenio Mundial de los Pueblos Indígenas 1995-2004, con el tema “Pueblos Indígenas, socios en la acción”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, resolución 48/163.

En la Plenaria 70, realizada en diciembre de 1977, se votó la recomendación de que los organismos financieros, las agencias de desarrollo y otras dependencias de Naciones Unidas dieran prioridad a los programas de apoyo y promoción de la población aborigen. Otras declaraciones y políticas se impulsaron con ocasión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y luego en la del Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002) que “reafirma el rol vital de los Pueblos Indígenas en el desarrollo sostenible”. El PNUD ha tomado por su parte, numerosas iniciativas que se encuentran resumidas en el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004.<sup>2</sup>

En la Primera Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, en 1991, los mandatarios de la región aprobaron la siguiente declaración: “reconocemos la inmensa contribución de los Pueblos Indígenas al desarrollo y pluralismo de nuestras sociedades y reiteramos nuestro compromiso con su bienestar económico y social así como la obligación de respetar sus derechos y su identidad cultural.” En esa ocasión se creó el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Están pendientes de presentación dos instrumentos jurídicos internacionales, uno de nivel planetario, por las Naciones Unidas y otro, americano, por la Comisión de Derechos Humanos de la OEA.

En Guatemala se ha definido constitucionalmente que “en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, prevalecen sobre el derecho interno” (Artículo 46). Los instrumentos internacionales de derechos humanos anteriores, incluyen instrumentos particularmente pertinentes en materia de los Pueblos Indígenas, de carácter declarativo, recomendatorio o resolutivo. Se hace una breve mención del más importante de ellos: el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–.

## 2.1. El Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, fue aprobado por la Asamblea Legislativa de Guatemala el marzo de 1996 y publicado el 24 de junio de 1997. Es el instrumento jurídico internacional específico en la materia. Se ha de señalar que el 18 de mayo de 1995, la Corte de Constitucionalidad, a solicitud del Congreso de la República, en expediente 199-1995, concluyó que el Convenio “es el instrumento jurídico internacional complementario que viene a desarrollar las disposiciones programáticas de los artículos 66, 67, 68 y 69 de la misma Constitución, lo que no se opone sino que, por el contrario, tiende a consolidar el sistema de valores que prevalece en el texto constitucional” y al pronunciarse en Opinión Consultiva, opinó que “el contenido de las normas del Convenio [...] no contradice la Constitución Política de la República.”

El Convenio tiene un extraordinario valor en provecho de aspectos claves de la vida de la población indígena, en disposiciones generales y particulares. A continuación, se hace una referencia a algunas de las primeras.

- Asegurar a los Pueblos Indígenas –PI– el goce, en pie de igualdad, de los mismos derechos y oportunidades que se otorgan a los otros miembros de la población; ayudar a los PI a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes entre sus miembros y los de otros grupos de la comunidad nacional.
- Promover la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de los PI respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, sus instituciones.
- Reconocer y respetar los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios, tomando debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean, colectiva e individualmente.

<sup>2</sup> Una información completa se encuentra en PNUD (2004: 37-41).

- ▶ Velar por que se realicen estudios apropiados siempre que sea posible, en cooperación con los pueblos interesados, para evaluar el impacto social, espiritual, cultural que sobre el medio ambiente puedan tener las actividades de desarrollo. Los resultados de estos estudios servirán como criterios fundamentales para la ejecución de dichas actividades; tomar medidas, en cooperación con los PI para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que ellos habitan.
- ▶ Establecer los medios para que los PI puedan participar en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos, responsables de políticas y programas que les conciernan.
- ▶ Atender el derecho de los PI de decidir sus propias prioridades en lo que atañe a procesos de desarrollo que afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan y controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo. Los PI deberán participar en la formulación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
- ▶ Dar prioridad al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los PI, con su participación. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán elaborarse de manera que promuevan dicho mejoramiento.
- ▶ Los PI deberán tener derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Deberán establecerse procedimientos para solucionar conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
- ▶ Al aplicar la legislación nacional a los PI deberán tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Las autoridades y los tribunales en cuestiones penales deberán tomar en cuenta las costumbres de los PI en la materia. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los PI recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
- ▶ Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de los PI, deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales, y deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.
- ▶ La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a los PI de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en casos previstos en ley para todos los ciudadanos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de los PI puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces al efecto.

**Cuadro No. 13.1.**  
Países de América Latina y El Caribe que han ratificado el Convenio 169 de la OIT

País	Ratificaciones registradas en la OIT
México	05/09/1990
Colombia	07/08/1991
Paraguay	10/08/1991
Bolivia	11/12/1991 (Aprobada por el Congreso en 1992)
Costa Rica	02/04/1993
Perú	02/052/1994
Honduras	28/03/1995 (Aprobada por el Congreso el 12/05/94)
Guatemala	05/06/1996
Ecuador	15/05/1998 (Aprobado en el Congreso el 14/04/98)
Argentina	Julio 2000 (Ley No. 24,071)

Fuente: Bello y Hopenhayn (2001:28).

### Recuadro No. 13.1

#### El término “tierras” en el Convenio 169 de OIT

El término “tierras” comprende el concepto “territorio” que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los PI ocupan o utilizan. Se establece en el Convenio 169 de OIT que los Gobiernos deberán:

- ▀ Reconocer la relación especial que los PI tienen con sus tierras, inclusive los aspectos colectivos de esa relación;
- ▀ reconocer los derechos de propiedad y de posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan, el derecho al uso de las que han tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia;
- ▀ identificar las tierras de los PI y proteger sus derechos de propiedad y de posesión, mediante sanciones previstas;
- ▀ proteger los derechos de los PI sobre los recursos naturales de sus tierras y territorios, incluyendo su derecho a utilizarlos y administrarlos;
- ▀ consultar a los PI *antes de realizar trabajos* de prospección o de explotación de minerales o recursos del subsuelo u otros recursos;
- ▀ asegurar que los PI perciban indemnización justa y equitativa por cualquier daño que sufran por esas actividades y que participen en los beneficios que reporten las mismas;
- ▀ respetar los procedimientos tradicionales de transmisión de sus derechos sobre las tierras entre los miembros de dichos PI;
- ▀ garantizar a los PI un tratamiento en pie de igualdad con sectores del resto de la población en el desarrollo de programas agrarios nacionales.
- ▀ Y una regulación en el caso excepcional de una *reubicación de los PI*.



El Convenio contiene otros capítulos sobre diversas materias, entre las cuales figura de manera destacada el tema de tierras. También comprende temas como: contratación y condiciones de empleo; formación profesional, artesanías e industrias rurales, seguridad social y salud, educación y otros.

En lo relativo al cumplimiento del Convenio, se reproduce la sección relativa a recomendaciones y conclusiones del Tercer Informe alternativo presentado a la OIT en 2004 por el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), con numerosas otras organizaciones indígenas de Guatemala. Las conclusiones se relacionan con las acciones estatales en relación con:

- a. La participación de los Pueblos Indígenas en áreas programáticas y temáticas y la creación de marcos jurídicos y políticos para la participación de dichos pueblos en la toma de decisiones,
- b. la consulta a los Pueblos Indígenas cuando la acción de Estado sea susceptible de afectar los derechos e intereses de dichos pueblos,
- c. la formulación de programas y proyectos de desarrollo, y
- d. la administración de justicia.

Se concluye que no hay en las áreas enunciadas acciones claras y categóricas para la participación indígena. Las recomendaciones van dirigidas al Gobierno, al Congreso y al Organismo Judicial en el sentido de tomar las acciones respectivamente

pertinentes para posibilitar y facilitar la participación de los Pueblos Indígenas y sus miembros en las áreas enunciadas.

Guatemala ha firmado numerosos instrumentos relativos a derechos humanos y otros, que incluyen textos declarativos y convencionales que contienen una amplísima gama de materias. Todos ellos vinculan a los numerosos Estados que los han ratificado y que por ello son “Estados parte”. Están obligados a cumplirlos y a presentar informes a órganos y organismos internacionales, así como a comités convencionales que verifican la aplicación de cumplimiento previstas.

En lo relativo a la actuación de Guatemala se considera que el Estado tiene una conducta razonable y mesurada, que no figura ni entre los más activos ni entre los más lentos, habiendo ratificado un número significativo de instrumentos acerca del cumplimiento de los cuales presenta y complementa informes periódicos. Existen, sin embargo, aspectos negativos relacionados con ciertos casos en los que ha habido falta de acción o de cuestionable idoneidad, demoras innecesarias, casos de acción incompleta y/o no siempre efectiva en el cumplimiento.<sup>3</sup> Por ejemplo, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o con la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que son instrumentos importantes, de aplicación universal, no se ha hecho la declaración prevista en los Arts. 41 y 14 respectivamente, por lo que su vigencia no es plena.

<sup>3</sup> Williamsen (2005:11).

A la luz de esas realidades, se plantean aspectos de la acción que sería deseable que tomara el Estado de Guatemala, a fin de superar esas deficiencias. Entre las principales están:

- A. *En relación con todo instrumento jurídico internacional en materia de derechos humanos*: acatar los principios y valores incorporados en esos instrumentos, incluso los declarativos; devenir *Estado parte* de nuevos instrumentos, sin demoras innecesarias en ausencia de razones concretas en contrario; tomar acción completa en todo caso, con la salvedad apuntada; cumplir escrupulosamente las obligaciones asumidas; no tomar acción que contradiga directamente los contenidos de esos instrumentos.
- B. *En relación con instrumentos sobre los derechos de los Pueblos Indígenas*: cumplir todo lo

expresado en convenios generales; cumplir toda disposición del Convenio 169 de la OIT; cumplir cabalmente todo compromiso de otra índole asumido formalmente frente a los Pueblos Indígenas y atender, en la medida posible, las demandas claras y legítimas de dichos pueblos, tomando medidas pertinentes y oportunas para ello.

Sin embargo, no siempre el avance en el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas ni en la reivindicación de sus derechos efectivos, es visto —en el contexto internacional— con buenos ojos. Existen por ejemplo, como lo ilustra el recuadro 13.2, visiones que les asocian con riesgos y amenazas para el *statu quo*, en lugar de oportunidades para crear un entorno global, más equitativo, menos conflictivo y por consiguiente, más estable para el desarrollo y la sostenibilidad de la paz mundial.

### Recuadro No. 13.2.

#### Otra visión sobre los derechos indígenas

En los últimos años ha crecido el papel político de los actores indígenas en México, Bolivia y Ecuador. Ponen a prueba la democracia liberal. En relación con ello, el National Intelligence Council organizó en junio de 2004 un seminario que se ocupó del “peligro indígena” y concluyó con una declaración: *Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo*, que, por ejemplo, en su sección 1.3, señala que “La emergencia de movimientos indigenistas políticamente organizados también puede representar un riesgo para la seguridad regional. Si en los próximos años los movimientos de reivindicación indigenista no logran inserción en el sistema político ni determinados niveles de inclusión social, existe la probabilidad que muchos movimientos evolucionen hacia reivindicaciones de tipo autonómico territorial, como sucediera décadas atrás en la costa atlántica nicaragüense, en el sur de México, la región andina [...] reivindicaciones territoriales impulsadas por grupos indigenistas irredentistas podrían incluir el escenario de insurgencia armada y violencia política.” El documento agrega que “...en los próximos 15 años se producirá un crecimiento de las contradicciones culturales en la sociedad latinoamericana, como consecuencia del surgimiento de particularismos étnicos y regionales [...]” Y como resumen, en la sección de escenarios establece: “El ascenso a gran escala de movimientos indigenistas radicalizados, políticamente revolucionarios, en varios países de la región [...]. Este escenario supondría que para 2020, los mismos han crecido exponencialmente y logrado la adhesión mayoritaria de los indígenas en sus países. El irredentismo indigenista plantearía altas dosis de incompatibilidad con el orden político y económico occidental [...] y por lo tanto una profunda fractura social, que derivaría en insurgencia armada, violencia social, balcanización política y territorial [...]”.

Fuente: National Intelligence Council (2004).

## 2.2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En septiembre de 2000, 189 Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron una Declaración y el establecimiento de los Objetivos y Metas del Milenio, conjunto de metas con plazos definidos para combatir *la pobreza, el hambre, la falta de educación, las enfermedades, la discriminación de la mujer y la degradación del ambiente*. La Declaración reconoce que *la libertad, la igualdad, la solidaridad y la tolerancia* son valores esenciales para la vida en común en los ámbitos local e internacional. Y que los objetivos trazados constituyen un pacto que se centra en la voluntad de aliviar la vida de millones de seres humanos, de darles en los plazos previstos la oportunidad de mejorar sus condiciones de existencia con más equidad, con mejor desarrollo humano.

Algunos de los ambiciosos objetivos trazados, a alcanzar en el 2015, tienen una especial relevancia para los Pueblos Indígenas y afroamericanos, que en conjunto, representan más de 50 millones de personas en Latinoamérica. La importancia de articular etnicidad y las metas del milenio obedece a las profundas desventajas que enfrentan los indígenas en cuanto a pobreza, desnutrición, educación, salud, equidad de género entre otros, y que fueran examinados en otros capítulos del presente Informe. Se mencionan a continuación tres de los objetivos más importantes:

a) El objetivo 1 se propone *reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre*. En las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha experimentado una sustancial reducción de la pobreza pero aún requiere de sustanciales esfuerzos para

alcanzar la meta.<sup>4</sup> Esto no es posible lograrlo en todos los países como tampoco en cada grupo poblacional. Tal como lo describen los capítulos correspondientes de este Informe, la pobreza es más extensa y profunda entre los grupos mayas. En un ejercicio comparativo internacional, Guatemala aparece con un 31.5% de hogares indígenas en extrema pobreza frente a un 11.4% de hogares no-indígenas. En Bolivia, los porcentajes respectivos son de 45.3% y 14.8% y en Ecuador, de 61% y 29%, lo que revela que la distancia de la pobreza entre indígenas y no indígenas, constituye un apremiante desafío en relación con la primera meta del milenio.<sup>5</sup>

b) El objetivo 2 se propone *la enseñanza primaria universal*, en provecho de todos los niños y niñas de un país. En esta meta, los retrasos de la sociedad guatemalteca son grandes y se prevén dificultades para satisfacerla justamente por el retraso que existe entre niños indígenas. De nuevo, etnicidad y alfabetismo y matrícula escolar están muy relacionados. La tasa neta de escolarización —niños de 6 a 12 años— en Guatemala (2002) fue de 77% para indígenas y de 88% para no indígenas. En Bolivia (1997) fue de 90% para aquellos y de 95% para estos; en Ecuador (1998) los porcentajes respectivos son de 87% y 93% (véase cuadro 13.2). En los dos países que sirven de ejemplo comparativo, hay diferencias entre ambos grupos sociales, pero ellas son más acentuadas en Guatemala.

c) Finalmente, el objetivo 3, que busca *eliminar las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria* hacia el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza para el 2015. En este caso se asocian género y etnia y colocan a la niña indígena lejos del varón no indígena.

<sup>4</sup> Bueso, *et al.* (2005:35).

<sup>5</sup> La mayor pobreza de los indígenas no depende del método de medición. De todas maneras, los resultados son congruentemente similares.

**Cuadro No. 13.2.**  
**Tasa de escolarización por género y grupo étnico**

País	No-indígenas		Indígenas	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Guatemala	90	86	81	72
Bolivia	95	95	91	88
Ecuador	91	95	87	88

Fuente: Bueso, *et al.* (2005:131).

Como puede verse, las diferencias de género existen y aumentan al examinarlas desde la etnicidad, particularmente en Guatemala, que tiene los niveles de escolaridad más bajos de toda la región. Véase la

distancia entre el 90% del hombre no-indígena frente al 72% de la mujer indígena. Los objetivos del Milenio enfrentan sin duda, el mayor desafío en su cumplimiento en los sectores indígenas.

### 3. Los referentes nacionales

#### 3.1. La Constitución Política

La Constitución política de la República de Guatemala es el principal referente nacional para la articulación de una visión de nación. En ella, se rescatan los principios básicos de la ciudadanía liberal: la libertad e igualdad entre ciudadanos (Art. 4), al mismo tiempo, se reconoce el carácter multicultural de la nación guatemalteca (Art. 66) y establece, en diversos artículos, el reconocimiento y la acción para salvaguardar algunos de los derechos específicos de las comunidades indígenas. Uno de los Acuerdos estableció, además, la necesidad de introducir algunas reformas constitucionales que ampliaran la visión multiétnica de la nación y que permitieran la aplicación de políticas multiculturales. La Consulta Popular, realizada en 1999, incluyó un conjunto de propuestas, que de haber sido aceptadas, habrían ampliado positivamente el carácter de la Constitución.

#### 3.2. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

El AIDPI, firmado en México el 31 de marzo de 1995, plantea en sus “considerandos”, la importancia y trascendencia del tema de la identidad y los derechos de los Pueblos Indígenas para imaginar un futuro diferente para Guatemala. Plantea igualmente que, en tanto no se aborde dicho tema, “sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse con toda su magnitud, y ocupar en el concierto mundial el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos.”<sup>6</sup>

El AIDPI busca crear, ampliar y fortalecer las estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los Pueblos Indígenas –Maya, Garífuna y Xinka– en el pleno respeto a su identidad

<sup>6</sup> URL-IDIES / MINUGUA (1997:254).

y del ejercicio de sus derechos. Comprende 7 capítulos que abordan aspectos vinculados con: 1. la identidad de los Pueblos Indígenas; 2. la lucha contra la discriminación —legal y de hecho—, 3. los derechos de la mujer indígena, 4. los instrumentos internacionales a ser ratificados o aprobados por el Estado guatemalteco, 5. los derechos culturales (idioma, nombres, apellidos y toponimias, espiritualidad, templos, centros ceremoniales y lugares sagrados, uso del traje, ciencia y tecnología, reforma educativa y medios de comunicación masiva); 6. derechos civiles, políticos, sociales y económicos (comunidades y autoridades indígenas locales, regionalización, participación en todos los niveles, derecho consuetudinario, derechos relativos a la tierra de los Pueblos Indígenas y protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas); y 7. comisiones paritarias.<sup>7</sup>

El último Informe realizado por MINUGUA<sup>8</sup>, respecto a los avances ocurridos desde la firma de la paz con respecto a dicho acuerdo, reflejan un conjunto de elementos entre los que destacan los siguientes: avances en la organización de los Pueblos Indígenas y en la posibilidad de manifestar sus peticiones a través de distintas firmas, en particular, el mecanismo de las Comisiones Paritarias. Así también, la creación de nuevas instituciones en la administración pública (véase capítulo 9) o las reformas legales a los cuerpos normativos, la aplicación del derecho indígena y el juzgamiento de casos de discriminación (véase capítulo 10), la creación de la Defensoría Indígena dentro de la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Defensoría de la Mujer Indígena, la Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo.

En lo relativo a los derechos culturales, se elaboró una propuesta sobre el régimen de administración y conservación de lugares sagrados, el Acuerdo Ministerial 525-2002 que regula el acceso a guías espirituales y sus acompañantes a lugares sagrados. En cuanto a idiomas indígenas, es un notable avance la promulgación de la Ley de Idiomas Nacionales (abril de 2003), la entrega de la frecuencia de canal 5 de televisión y las instalaciones de la antigua “Casa Crema” a la Academia de Lenguas Mayas. En lo que concierne a educación, el énfasis en la cobertura educativa bilingüe en el área rural, la creación de las escuelas normales de educación bilingüe, y la reforma curricular.

En materia de justicia, la formación de jueces bilingües e intérpretes y los centros de mediación, así como los programas de formación de las Universidades de San Carlos de Guatemala y Rafael Landívar sobre justicia bilingüe y derecho indígena dirigidos a magistrados miembros del Organismo Judicial y Ministerio Público, entre otras cosas (véase capítulo 10). En cuanto a participación, destacan las reformas al código municipal, que señalan la obligación de los gobiernos municipales de reconocer y respetar a las autoridades comunitarias e indígenas locales (véase capítulo 9).

Así también, el Informe de MINUGUA señala un conjunto de tareas pendientes, vinculadas con la formulación de políticas públicas, reforma o creación de nuevas leyes que permitan la creación de condiciones adecuadas para los Pueblos Indígenas puedan acceder al ejercicio de sus derechos y libertades, y por otra, permitan al Estado dar cumplimiento a la responsabilidad de respetar, promover y proteger sus derechos. Destaca, en particular, los siguientes puntos:

<sup>7</sup> URL-IDIES/MINUGUA (1997:254-272).

<sup>8</sup> MINUGUA (2004:3-4).

- D Profundizar la lucha contra la discriminación legal y de hecho. Resulta imperativo seguir avanzando en materia de aplicación de la ley aprobada, si bien se destaca el hecho que ya hubo dos casos de delitos de discriminación que se han juzgado y para los que se concretó sentencia condenatoria, marcando con ello, un hito sin precedentes en la historia del país.
- D Promoción activa de una campaña educativa sobre los valores multiculturales y la paz, el ejercicio del derecho de los Pueblos Indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (salud, cultura, educación, infraestructura, disposición sobre recursos y el respeto de las vías de participación y consulta), así como la participación de personas indígenas en la administración pública a todo nivel y el reconocimiento de sus formas de organización política.
- D Acciones vinculadas con el reconocimiento de la tenencia y propiedad de la tierra por parte de las comunidades indígenas, así como para proteger los derechos de uso y administración sobre éstas. La restitución de tierras comunales y la adquisición de tierras para el desarrollo.
- D La promoción del uso de idiomas indígenas y la incorporación del funcionariado público bilingüe.
- D El ejercicio libre de la espiritualidad indígena y el uso de lugares sagrados.
- D La difusión, puesta en práctica e intercambio sobre ciencia y tecnología de los Pueblos Indígenas.
- D Profundizar la participación de los Pueblos Indígenas en los medios de comunicación.<sup>9</sup>

Estos elementos señalan hacia algunas acciones necesarias para seguir avanzando en la construcción de una sociedad más plural e incluyente. No obstante, como lo ha planteado el presente Informe a lo largo de varios capítulos, ello debe acompañarse de un conjunto de políticas encaminadas hacia la superación de las condiciones de desigualdad y exclusión que han puesto históricamente en mayor desventaja a la población indígena. En este sentido, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria –ASESA– representa el complemento esencial para imaginar una sociedad guatemalteca cualitativamente distinta: diversa pero incluyente a la vez.

### 3.3. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

Los “considerandos” del ASESA destacan cómo una paz firme y duradera debe cimentarse sobre el desarrollo socioeconómico que se orienta hacia el bien común y que responde a las necesidades de toda la población. Destaca que la justicia social es uno de los cimientos de la unidad y solidaridad nacional, del crecimiento económico sostenible y la condición para responder a las demandas sociales de la población.<sup>10</sup> Este acuerdo toca una diversidad de temas, contenidos en 5 capítulos que recogen aspectos esenciales para el desarrollo humano: la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, el desarrollo rural y la tierra, la modernización de la gestión pública y la política fiscal. Numerosos capítulos del presente Informe examinan la dinámica que ha vivido el país en varios de estos temas, desglosándolos desde una dimensión étnica. De tal manera que no se reiteran los elementos ya expuestos en este y en otros informes.<sup>11</sup> No obstante, el cumplimiento de los

<sup>9</sup> MINUGUA (2004:5-7).

<sup>10</sup> URL-IDIES / MINUGUA (1997: 281-313).

<sup>11</sup> En 2003, el INDH incluyó un anexo conteniendo el primer informe de monitoreo que realizaba el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala sobre el avance en el cumplimiento del ASESA, en respuesta a una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 2004, se elaboró el informe sobre el ASESA correspondiente a 2003.

desafíos pendientes es crítico para asegurar que la vigencia del AIDPI y, por consiguiente, el pleno ejercicio de la ciudadanía social, económica y cultural de los Pueblos Indígenas. Al igual que el AIDPI, el ASES y la sistematización de los desafíos

pendientes, ofrecen un conjunto de elementos para alimentar la formulación e implementación de políticas públicas en el país, que lleven a la materialización de una visión de nación plural e incluyente.

### Recuadro No. 13.3.

#### Ley Marco de los Acuerdos de Paz

El Congreso de la República ha aprobado finalmente la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-05), que por su naturaleza jurídica convierte en vinculantes las recomendaciones de los Acuerdos y les otorga una dignidad adicional, ser parte de la legalidad nacional.

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de paz, como parte de los deberes constitucionales del Estado de proteger a la persona y a la familia, de realizar el bien común y de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, que debe cimentarse sobre un desarrollo participativo, que promueva el bien común y, que responda a las necesidades de la población.

Artículo 3. Naturaleza Jurídica. Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídica de la sociedad, en el marco de la Constitución Política y de la ley.

Los compromisos internacionales ayudan a mejorar la legislación y las políticas locales. Guatemala no está aislada en estos temas y, por el contrario, su experiencia a partir de los Acuerdos de Paz es motivo de interés externo. Se produce así un

movimiento de doble vía. El país y sus políticas despiertan iniciativas foráneas. Y lo que se ocurre afuera es motivo de conocimiento, debate y eventual utilización. La multiculturalidad es una experiencia múltiple de la que todos debemos aprender.