

CUESTIONES INDÍGENAS

Derechos humanos y cuestiones indígenas

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión (1 a 11 de septiembre de 2002)

Addendum

Misión a Guatemala¹

Resumen ejecutivo

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, y se refiere a la visita oficial a Guatemala realizada por el relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas los días 1 a 11 de septiembre de 2002.

Guatemala es una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe, donde alrededor de la mitad de la población de 12 millones de habitantes son pueblos indígenas mayas, xincas y garífunas. En varias regiones del país, especialmente en las zonas rurales, los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población. La identidad nacional guatemalteca está basada en gran medida en las culturas vivas de sus pueblos indígenas con sus tradiciones, valores comunitarios, lenguas y espiritualidad. Pero lejos de ser socios plenos e iguales con el resto de los habitantes, los indígenas han sido excluidos políticamente, discriminados culturalmente y marginados económicamente en la sociedad nacional.

1 El resumen ejecutivo de este informe será distribuido en todos los idiomas oficiales. El informe se encuentra en el anexo de dicho resumen y será distribuido en el idioma original y en inglés.

De conformidad con el párrafo 8 de la resolución 53/208B de la Asamblea General, el presente documento se entrega con retraso para incluir la información más actualizada posible.

Además de los indicadores de desarrollo humano y social que hablan de la situación extremadamente difícil encarada por los mayas, xincas y garífunas, éstos se enfrentan a la discriminación racial y étnica cotidiana, que se manifiesta con actitudes de desprecio y rechazo hacia los indígenas, incluso en los medios de comunicación, los prejuicios en contra de diversos aspectos de su cultura, tales como su espiritualidad y el uso de su lengua, y un panorama generalizado de desventajas en el acceso a los beneficios del desarrollo y la participación política y social.

La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Guatemala tiene que ser considerada en el marco de los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron fin a un conflicto armado interno de más de 30 años de duración. Para implementarlos, el gobierno ha tomado diversas medidas que, pese a constituir pasos significativos, resultan ser poco efectivas e insuficientes debido a la ausencia de recursos que les son asignados y de voluntad política para llevarlas a cabo. El secretario general ha informado que existen retardos en el cumplimiento de estos acuerdos.

Uno de los problemas fundamentales que aquejan a los pueblos indígenas es el relativo al derecho a la tierra. La falta de acceso a la tierra, la falta de resolución de demandas agrarias, la falta de respeto a los territorios tradicionales, tales como los bosques comunales, los desplazamientos forzados de pueblos indígenas como resultado de proyectos de desarrollo económico, y problemas derivados de la pérdida de sus tierras a raíz del conflicto armado, configuran un panorama de crecientes tensiones sociales. Particularmente precaria es la situación de las mujeres indígenas.

La situación de los pueblos indígenas en relación con el acceso a la justicia es otro tema preocupante. Si bien el gobierno ha tomado distintas medidas para extender el sistema de administración de justicia en todo el país, especialmente en las zonas indígenas, la cobertura es aún insuficiente.

Los pueblos indígenas se quejan de las dificultades de acceso a los juzgados y tribunales, de discriminación contra su derecho consuetudinario y de la falta de intérpretes en lenguas indígenas en los tribunales, así como de defensores de oficio.

En el campo de la educación, cuestión prioritaria para los pueblos indígenas, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno para proporcionar educación bilingüe e intercultural, no hay aún suficientes maestros capacitados, y los demás recursos educativos son inadecuados. Las escuelas carecen de textos y otros materiales pedagógicos, especialmente en las

zonas rurales en donde viven los indígenas. Las cifras de escolarización, sobre todo de las niñas indígenas, siguen siendo bajas en comparación con el resto de la población infantil, un hecho preocupante que prolonga al futuro los patrones de exclusión y discriminación.

El relator especial recomienda que el gobierno amplíe sus actividades y mejore la calidad de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas y renueve su compromiso para implementar los Acuerdos de Paz. También considera que en la etapa posterior a la salida de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), las Naciones Unidas deberían establecer una misión enfocada especialmente a los pueblos indígenas en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Además, el relator especial recomienda que las organizaciones de los pueblos indígenas y otras organizaciones no gubernamentales, incluyendo la comunidad académica, tomen medidas para desarrollar un programa común de acción para promover, verificar y alentar la implementación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), que es parte de los Acuerdos de Paz.

El Relator Especial expresa su confianza en que el gobierno, los pueblos indígenas, la comunidad internacional y los demás actores de la sociedad civil puedan contribuir al proceso de construcción de una sociedad más justa en Guatemala para sus grupos más excluidos.

I. INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 2001/57, la Comisión de Derechos Humanos creó la figura de Relator Especial para la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas con el mandato de recibir e intercambiar informaciones de los gobiernos, las comunidades indígenas y otras fuentes relevantes relacionadas con la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígenas y de formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades que puedan ser tomadas para prevenir violaciones de tales derechos y libertades. La resolución insta a los gobiernos a invitar al Relator Especial para visitar sus países.

2. Atendiendo la invitación del gobierno, el Relator Especial visitó Guatemala del 10. al 11 de septiembre de 2002. El Relator Especial expresa su agradecimiento al gobierno de Guatemala por la invitación y la

cordial bienvenida y cooperación que recibió. También desea agradecer a la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos (COPREDEH) por haber organizado sus reuniones con funcionarios gubernamentales. Expresa asimismo su reconocimiento al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Guatemala, a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y al representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala por su excelente trabajo y por la organización de un amplio y bien manejado programa de reuniones, y por proporcionar la infraestructura y la logística de la misión.² También desea agradecer a las numerosas organizaciones indígenas por su tiempo y la valiosa información que proporcionaron. Finalmente, desea agradecer la cooperación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y dar sus más sentidas gracias a Diego Iturralde, del Instituto, así como a Julián Burger, de la Unidad de Pueblos Indígenas y Minorías en la Oficina del Alto Comisionado por haberlo acompañado y asistido en la preparación de este informe. En el anexo 1 se incluye el programa de la misión.

3. La visita del Relator Especial a Guatemala fue su primera misión oficial a un Estado miembro desde su nombramiento en junio 2001. Guatemala tiene características de especial interés y preocupación para el Relator Especial por sus características demográficas y culturales. En 1996 fue firmado un amplio acuerdo de paz entre el gobierno y la oposición armada, que puso fin a 36 años de cruento conflicto interno. En ellos se establece la presencia en el país de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) para verificar la implementación de los acuerdos, pero ésta debe terminar sus actividades en diciembre de 2003.

La MINUGUA ha informado que los compromisos relativos a los derechos indígenas, contenidos en los Acuerdos de Paz, no han sido plenamente implementados.

4. Este informe se basa en datos proporcionados por funcionarios del gobierno, representantes del sistema de las Naciones Unidas en el país y organizaciones de los propios pueblos indígenas, así como otras organizaciones no gubernamentales y la comunidad académica. En su trabajo, el Relator Especial prestó especial atención al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y al Acuerdo Global sobre Derechos

2 Especial agradecimiento a André Bessieres, de MINUGUA, y a Fredy Ochaeta, de la OACDH.

Humanos, que forman parte de los Acuerdos de Paz y que establecen el marco para la reconciliación, la seguridad y la justicia para los pueblos indígenas en el país.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

5. La condición actual de los pueblos indígenas en Guatemala es el resultado de un largo proceso de sometimiento colonial del pueblo maya a partir del siglo XVI, que se consolidó bajo el Estado nacional liberal en el siglo XIX, con la constitución de una clase gobernante que basó su poder y sus privilegios en la gran propiedad rural y la explotación de la mano de obra indígena, en el marco de regímenes autoritarios y patrimoniales.

6. Diversos intentos por construir una sociedad más justa fueron reprimidos repetidamente por la fuerza. El derrocamiento del régimen democrático, instaurado en 1944 por un golpe militar en 1954, dio inicio a un ciclo de violencia durante casi medio siglo. En la década de los sesenta, el movimiento revolucionario se produjo en el contexto de una cadena de regímenes militares y gobiernos civiles transitorios que alimentó un conflicto armado interno de más de treinta años que terminó formalmente con los Acuerdos de Paz firmados en 1996.

7. La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), creada por los Acuerdos de Paz, afirma:

Las evidencias, a lo largo de la historia guatemalteca, y con toda crudeza durante el enfrentamiento armado, radican en que la violencia fue dirigida fundamentalmente desde el Estado, en contra de los excluidos, los pobres y, sobre todo, la población maya, así como en contra de los que luchaban a favor de la justicia y de una mayor igualdad social.

El carácter antidemocrático de la tradición política guatemalteca tiene sus raíces en una estructura económica caracterizada por la concentración en pocas manos de los bienes productivos, sentando con ello las bases de un régimen de exclusiones múltiples, a las que se sumaron los elementos de una cultura racista, que es a su vez la expresión más profunda de un sistema de relaciones sociales violentas y deshumanizadoras. El Estado se fue articulando paulatinamente como un instrumento para salvaguardar esa estructura, garantizando la persistencia de la exclusión y la injusticia.

...En este sentido, la violencia política fue una expresión directa de la violencia estructural de la sociedad.

8. De conformidad con las conclusiones de la CEH, la respuesta militar al reto planteado por la guerrilla fue excesiva y, en ese contexto, la mayor parte de la población indígena del país fue duramente golpeada por la violencia y la represión militar durante los largos años del conflicto armado. Las investigaciones realizadas por la CEH establecen que:

Las fuerzas del Estado y grupos paramilitares afines fueron responsables del 93% de las violaciones documentadas por la CEH, incluyendo el 92% de las ejecuciones arbitrarias y el 91% de las desapariciones forzadas. Las víctimas comprenden a hombres, mujeres y niños de todos los estratos del país: obreros, profesionales, religiosos, políticos, campesinos, estudiantes y académicos; la gran mayoría en términos étnicos, pertenecientes al pueblo maya.

...La vasta mayoría de las víctimas de las acciones del Estado no fueron combatientes de los grupos guerrilleros sino civiles.

...El enfrentamiento armado dejó un número importante de niños huérfanos y desamparados, especialmente entre la población maya, que vieron rotos sus ámbitos familiares y malogradas sus posibilidades de vivir la niñez dentro de los parámetros habituales de su cultura.

[Se produjo] la agresión masiva e indiscriminada a las comunidades [indígenas], con independencia de su real involucramiento en la guerrilla, así como con indiferencia a su condición de población civil, no combatiente. Con las masacres, las operaciones de tierra arrasada, el secuestro y ejecución de autoridades, líderes mayas y guías espirituales, no sólo se buscaba quebrar las bases sociales de la guerrilla, sino desestructurar ante todo los valores culturales que aseguraban la cohesión y la acción colectiva de las comunidades.

...La CEH también concluye que la innegable realidad del racismo como doctrina de superioridad expresada permanentemente por el Estado constituye un factor fundamental para explicar la especial saña e discriminación con que se realizaron las operaciones militares contra centenares de comunidades mayas en el occidente y noroccidente del país, en particular entre 1981 y 1983, cuando se concentraron más de la mitad de las masacres y acciones de tierra arrasada en su contra.

Una gran parte de las violaciones de los derechos humanos conocidas por la CEH, cometidas por el Ejército u otros cuerpos de seguridad, fueron perpetradas con ensañamiento y en forma pública, especialmente en las comunidades mayas del interior del país.

9. Por las razones antes señaladas y otras referidas en detalle en su informe, la CEH concluye que se cometió genocidio contra los pueblos

indígenas del país. La situación actual de los derechos humanos de los pueblos indígenas de Guatemala no puede entenderse sin referencia a estos antecedentes históricos.

III. LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

10. Actualmente los indígenas representan más de la mitad de la población total de Guatemala, o sea, alrededor de 6 millones de habitantes.³ El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AID-PI), firmado en 1995, reconoce que la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, y que los pueblos indígenas incluyen a los pueblos maya, garífuna y xinca.⁴ Estos constituyen más del 75% de la población en cuatro de los 21 departamentos del país, y entre la mitad y las tres cuartas partes en otros seis departamentos. Existen zonas de alta densidad indígena y otras de mayoría ladina.

11. Uno de los temas de mayor preocupación actual es la estrecha relación entre el origen étnico y la pobreza; los departamentos de mayor densidad indígena son también los que tienen mayor incidencia de pobreza y extrema pobreza.⁵ Ser pobre e indígena en Guatemala significa también vivir predominantemente en el medio rural, dedicarse principalmente a las actividades agrícolas, ser en gran medida analfabeto, tener índices de escolaridad inferiores a la media nacional, no tener acceso a los servicios básicos, y sufrir diferentes grados de marginación y exclusión social. Las mujeres indígenas son las que acusan los índices más bajos de bienestar económico y social.⁶ La pobreza rural indígena se ha incrementado durante los últimos años por la caída de los precios internacionales del café, uno de los productos tradicionales de exportación a los que más se dedican los campesinos indígenas.

3 Las estimaciones sobre el monto de la población indígena varían, ya que no hay cifras exactas. En entrevista con el Relator Especial, el vicepresidente de Guatemala confirmó que la cifra que maneja el Estado guatemalteco es de un 60%.

4 Los mayas, a su vez, están subdivididos en 21 grupos lingüísticos, y los garífunas son esencialmente de ascendencia africana. El resto de la nación guatemalteca, desde el punto de vista étnico, está constituida por los ladinos o mestizos y la población eurodescendiente o "blanca". No existen fronteras rígidas entre estas categorías.

5 Departamentos de San Marcos, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché, Alta y Baja Verapaz, Sololá, Jalapa, Jutiapa y Quetzaltenango.

6 MINUGUA, *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz*, Informe de verificación, Naciones Unidas, septiembre de 2001.

Indígenas y pobreza en Guatemala

- El 40% de los indígenas viven en la extrema pobreza y cerca del 80% son pobres, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000.
- La pobreza se concentra en la región suroccidental⁷ del país, pues es allí donde se encuentran casi el 30% del total de hogares en situación de pobreza. En el suroccidente se concentra el 33% de la población indígena del país. Es en la región norte (Alta y Baja Verapaz) donde hay una mayor incidencia de la pobreza, el 77% de los hogares son pobres. También en la noroccidental⁸ se encuentra una alta incidencia, pues casi el 75% de los hogares son pobres. El 75% de los hogares ubicados en las regiones norte y noroccidental son indígenas.
- El 30% de la población indígena entre 15 y 24 años es analfabeta.
- En algunas comunidades, el analfabetismo de las mujeres alcanza el 90%.
- Los niños indígenas en el campo alcanzan en promedio una escolaridad de un poco más de dos años, y las niñas, de poco más de un año.
- El 65% de la población indígena no tiene acceso a red de agua, más del 80% no tiene conexión a sistemas de alcantarillado y la mitad no está conectada a la red eléctrica.

Fuente: MINUGUA, *Los pueblos indígenas de Guatemala: la supe-
ración de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*, septiem-
bre de 2001.

12. Si bien el AIDPI establece objetivos y metas específicos que el gobierno se compromete a cumplir, y bien que el presidente de la República, Alfonso Portillo, se comprometió a asumirlas como política de Estado, la verificación evidencia que el AIDPI no se ha cumplido, y que su implementación lleva serios retrasos con respecto al cronograma original de aplicación que las partes signatarias acordaron en su oportunidad, y que ha tenido que ser revisado por esos mismos retrasos.

7 La región suroccidental está conformada por los departamentos de Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos y Sololá.

8 La región noroccidental está conformada por Huehuetenango y Quiché.

13. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) ha señalado en diversas ocasiones que los compromisos del gobierno relativos a los pueblos indígenas llevan el mayor retraso. La mayoría de las acciones contra la discriminación siguen sin cumplirse.⁹ Ello, como señalan diversos observadores, sugiere que los cambios propuestos en los Acuerdos de Paz no han sido acatados y que sigue existiendo el modelo excluyente y monocultural.¹⁰ Las observaciones del Relator Especial durante su visita a Guatemala confirman estos hechos.

14. Los Acuerdos de Paz previeron la realización de una reforma constitucional para varios asuntos, incluyendo el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Tales reformas, que fueron en parte preparadas y aprobadas por el Congreso Nacional, fueron consultadas en referéndum popular en 1999, tal como está previsto en los Acuerdos. Sin embargo, la propuesta no fue aprobada por una ligera diferencia a nivel nacional. Según diversos observadores, las preguntas del referéndum fueron diseñadas y manipuladas de tal manera para que el voto indígena favorable no lograra la mayoría.¹¹ El Relator Especial pudo observar el sentimiento de decepción y frustración de las organizaciones indígenas del país a este respecto.

15. La discriminación... contra los pueblos indígenas permea a la sociedad guatemalteca y caracteriza al régimen político y económico. El AIDPI establece como una de las tareas más urgentes eliminar la discriminación legal y de facto mediante diversas medidas jurídicas e institucionales. Durante la visita del Relator Especial al país, el Congreso Nacional adoptó una enmienda al Código Penal, en la cual se tipifica como delito la discriminación, incluyendo la étnica. Si bien esta legislación cumple estrictamente hablando con una de las estipulaciones de los Acuerdos de Paz, de hecho no constituye en el sentido amplio una ley en contra de la discrimi-

9 El Congreso de la República aprobó la Ley de Consejos de Desarrollo (Dto. 11-2002), el Código Municipal (Dto. 12-2002), la Reforma al Código Penal para tipificar Delito de Discriminación (Dto. 57-2002), y Ley de Difusión de No Discriminación (Dto. 81-2002). Las dos primeras amplían espacios de participación de los pueblos indígenas y reconocen sus instituciones políticas; las últimas intentan contrarrestar la discriminación.

10 MINUGUA, *op. cit.*, párr. 9.

11 “La propuesta de reformas... contenía más de 80 preguntas de redacción complicada... Con un 18,5% de participación... el resultado de la consulta fue negativo... Los resultados revelaron una marcada diferencia... en función de la presencia mayoritaria de población indígena. La campaña previa puso en evidencia la persistencia de fuertes prejuicios racistas en amplios sectores de la población”. *Ibidem*, párr. 11.

nación ni tampoco especifica la discriminación étnica y racial hacia los pueblos indígenas como la llaga social que debe ser eliminada. También sigue haciendo falta revisar toda la legislación vigente con objeto de eliminar sus aspectos discriminatorios. El informe de MINUGUA señala que los progresos alcanzados en esta materia son desiguales y existen serios retardos en el cumplimiento de algunos de los compromisos más relevantes.¹²

16. Hay de hecho varios tipos de discriminación racial y étnica: la legal, la interpersonal, la *institucional* y la estructural. En Guatemala aún existen todos estos tipos, algunos con mayor presencia que otros. En cuanto a los retardos en materia jurídica, no se trata ciertamente de un tipo de *apartheid* legal, sino más bien de la omisión en las leyes de los enunciados favorables al pleno disfrute, por los pueblos indígenas, de todos sus derechos humanos y a la aún insuficiente adecuación de la legislación nacional a los principios establecidos en los Acuerdos de Paz (véase *infra*.)

17. En lo que respecta a la discriminación *interpersonal*, ésta ha sido documentada ampliamente, y se manifiesta en actitudes de rechazo y exclusión hacia los indígenas por parte de la población ladina y blanca. Afecta principalmente a las mujeres, sobre todo cuando usan el traje indígena tradicional, así como a las niñas y los niños en las escuelas, en los lugares públicos y en las calles. También los medios de comunicación masiva transmiten estereotipos y prejuicios dañinos a la imagen de los pueblos indígenas, que se repiten en conversaciones y actitudes personales. Los Acuerdos de Paz establecen el compromiso de luchar contra esta forma persistente y perniciosa de discriminación étnica y racial mediante la educación, la comunicación social y la sensibilización y conscientización de la opinión pública. Sin embargo, hasta la fecha se han hecho pocos progresos.

18. La discriminación *institucional* se manifiesta a través del sesgo desfavorable hacia los pueblos indígenas en la distribución del gasto público y de los bienes colectivos. La expresan, entre otros, los bajos índices socioeconómicos asociados a la condición indígena, la poca participación indígena en la administración pública y en las instancias políticas y gubernamentales, así como el hecho de que en las fuerzas armadas los

¹² *Ibidem*, párr. 26.

indígenas sean mayoría entre la tropa y minoría absoluta entre la oficialidad. Las instituciones educativas y de salud, la administración de justicia, las inversiones públicas y privadas, la infraestructura básica y otros servicios llegan a los pueblos y comunidades indígenas en proporción muy inferior a su peso demográfico.

19. Los Acuerdos de Paz asumen el compromiso de combatir estas desigualdades, y se han realizado algunos progresos. Así, se ha aumentado el número de jueces de paz en las regiones indígenas, y en la Corte Suprema de Justicia se ha creado la Comisión de Asuntos Indígenas. De igual manera, fueron creados el Fondo Indígena Guatemalteco (FODI-GUA) y la Defensoría de la Mujer Indígena, calificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como un paso positivo hacia la protección de las mujeres indígenas.¹³ Se estableció la Comisión para la Oficialización de las Lenguas Indígenas, con base en los trabajos que venía realizando la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala. Asimismo, se creó una comisión paritaria para ocuparse de la conservación y administración de los lugares sagrados mayas, y se aprobó una ley sobre sitios sagrados. Más recientemente se creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala.¹⁴

20. A pesar de la multiplicación de comisiones, comités y defensorías diversas, el progreso ha sido lento en el desmantelamiento de la discriminación étnica y racial en el nivel institucional. En la base de esta situación se encuentra la discriminación *estructural* contra los pueblos indígenas, que descansa en los mecanismos históricos ya señalados, mediante los cuales los pueblos indígenas fueron excluidos de los recursos económicos, políticos e institucionales necesarios para convivir en condiciones de equidad con el resto de la población guatemalteca. Mientras no sea modificada la base misma de la concentración y apropiación de los principales recursos económicos, políticos y simbólicos del país por las elites gobernantes que han logrado excluir sistemáticamente a los indígenas de su proyecto de nación, éstos no podrán competir en calidad de ciudadanos libres e iguales. El AIDPI apunta hacia la modificación de esta estructura

13 Párrafo 3 de la resolución 54/99 de la Asamblea General.

14 El 9 de octubre de 2002 fue creada la comisión que tendrá a su cargo la formulación de políticas públicas que tiendan a erradicar la discriminación racial. Algunas de las funciones son asesorar y acompañar a las distintas instituciones del Estado, así como a las instituciones privadas, para desarrollar mecanismos efectivos en el combate a la discriminación y el racismo que se da contra los pueblos indígenas. Fuente: Gobierno de Guatemala. Informe de Avances, 15 de noviembre de 2002.

como el camino para garantizar la paz y asegurar los derechos humanos en el marco de la democracia, pero como ha subrayado la MINUGUA, el camino está lleno de escollos y la meta aún no se vislumbra.

21. En los apartados siguientes se desarrollarán algunos de los temas prioritarios de los que informó el Relator Especial durante su visita a Guatemala.

IV. ASUNTOS PRIORITARIOS DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1. *La cuestión de la tierra*

22. En Guatemala prevalece una distribución altamente desigual de los recursos agrícolas, caracterizada por una fuerte concentración de las tierras cultivables en pocas propiedades. El 94% de las explotaciones menores (microfincas y fincas subfamiliares) suma el 18.6% de la tierra; mientras que el 1.5% de las explotaciones mayores (con más de una caballería) suma el 62.5% de la superficie en fincas. Se refuerza de esta manera la polarización socioeconómica de la sociedad guatemalteca.¹⁵ Según otra fuente, el 96% de los productores explotan el 20% de la tierra agrícola, en tanto que el 4% de los productores explotan el 80% restante.¹⁶

23. Informaciones más recientes apuntan hacia el hecho de que durante las más de tres décadas de conflicto armado aumentó la minifundición de las parcelas campesinas, lo cual genera una creciente conflictividad, principalmente debido a los desplazamientos y reasentamientos de población indígena y a la apropiación indebida de tierras comunales y fiscales en varias regiones del país. Este fenómeno se reporta como particularmente grave en la denominada Franja Transversal del Norte, uno de los principales teatros de confrontación durante el conflicto armado, de donde fueron desplazadas numerosas comunidades indígenas y en donde se han conformado extensas propiedades que actualmente son de propiedad de ex efectivos de las fuerzas armadas. Han sido numerosas las quejas al respecto presentadas al Relator Especial.

15 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002*, capítulo VI, sobre acceso a la tierra.

16 MINUGUA, *Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz*, Informe de Verificación, 2000.

24. El panorama anterior se agrava aún más, por la insuficiencia y la ineficacia de las leyes y las instituciones encargadas de la titulación de la tenencia, el registro de propiedades y el catastro agrícola, lo cual ha generado alta inseguridad jurídica y numerosos conflictos en torno a los linderos y la tenencia de la tierra.

25. El AIDPI menciona la necesidad de asegurar los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, incluyendo la regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas; el reconocimiento y garantía de los derechos de uso y administración de los indígenas sobre sus tierras y recursos; la restitución de tierras comunales y compensación por los despojos de que fueron víctimas; la adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas, y la protección jurídica a los derechos de las comunidades indígenas (AIDPI, sección IV, F). La MINUGUA ha señalado que todos estos compromisos tuvieron que ser reprogramados por la falta de cumplimiento.¹⁷

Varias comunidades xincas del departamento de Santa Rosa presentaron al Relator Especial documentación relativa al despojo de partes de sus tierras comunales que dicen haber sufrido a manos de terratenientes con el apoyo de autoridades municipales locales.

Los pueblos indígenas del norte, oriente y nororiente de Guatemala, reunidos en El Estor, Izábal, entregaron al Relator Especial un informe detallado de su actual situación, con respecto a la cual afirman: “La tenencia de la tierra y los conflictos que generan constituyen uno de los temas de mayor trascendencia en la actualidad en los departamentos de Alta Verapaz, Petén, Chiquimula e Izabal, especialmente porque es motivo de graves conflictos sociales. El conflicto no se origina solamente en la carencia y falta de acceso a la tierra de miles de familias, sino, fundamentalmente, a la falta de certeza jurídica y casi nula posibilidad de legalizar, registrar o regularizar esa tenencia”.

26. Es especialmente crítica la situación de las tierras y los bosques de las comunidades indígenas que no han sido oportunamente regularizados. Estos territorios se vieron afectados durante el conflicto armado, entre otros factores, por la desestructuración de las formas de organización social indígena y la pérdida de capacidad de sus autoridades tradicionales para conservarlas, regular el uso de las mismas y resolver conflictos entre

¹⁷ MINUGUA, *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*, Informe de Verificación, septiembre de 2001, p. 26.

los comuneros y entre éstos y terceros interesados. En contraste, los terratenientes amparados por diversas leyes y protegidos por las fuerzas del Estado han realizado despojos de tierras indígenas que junto a otras agresiones han dañado y debilitado la estructura orgánica indígena de muchas comunidades, como lo ha señalado el informe de la CEH. Los mecanismos de expropiación de tierras a las comunidades indígenas se amparan en una legislación confusa e insuficiente, que deriva siempre en la penalización de una problemática de orden social. La vigencia de la ley de titulación supletoria puede continuar siendo generadora de mayores despojos de tierras y, por lo tanto, de conflictos entre terratenientes y comunidades y entre comunidades mismas.

27. Los mecanismos desarrollados hasta ahora para implementar los compromisos mencionados en el párrafo 20 del AIDPI, como son el Fondo de Tierras y los programas de reasentamiento de población desplazada y retornada, se han revelado insuficientes para modificar la situación estructural y, en la medida en que se han aplicado, no han sido capaces de cubrir el retraso acumulado, atender nuevas necesidades de tierras, solucionar los conflictos y corregir las desigualdades en la distribución de tierras. En años recientes, nuevos hechos agravan esta situación: el establecimiento de áreas protegidas o reservas forestales, y la concesión de derechos de explotación minera y forestal. Estas medidas, en general, excluyen del aprovechamiento de los recursos a las poblaciones indígenas asentadas dentro o en el entorno de las mismas, no toman en cuenta el impacto sobre las necesidades de las comunidades, no incluyen soluciones a tales impactos y no han sido consultadas con los interesados.

28. Las condiciones de acceso a la tierra para las mujeres indígenas son precarias. Pese a las provisiones contenidas en los Acuerdos de Paz, las mujeres viudas, separadas o que han contraído segundas nupcias no consiguen asegurar la titularidad de sus derechos de propiedad (comunal o individual), recuperar los bienes de la familia o adquirir nuevas tierras en programas cooperativos u otros. Frente a esta problemática, de creciente complejidad, no existe una jurisdicción agraria ni otros mecanismos formales de resolución de conflictos de tierras, los cuales se ventilan, cada vez con mayor frecuencia, en la jurisdicción penal, como acciones de despojo o de usurpación. Esta práctica genera además graves tensiones y conflictos entre los operadores de justicia del Estado (jueces, Ministerio Público, policía) y las autoridades de los pueblos indígenas, que tradicio-

nalmente han cumplido funciones de regulación del acceso a la tierra y solución de la conflictividad agraria.

29. Las relaciones de trabajo en el medio rural tampoco se han modificado sustancialmente respecto de la situación prevaleciente antes del conflicto armado interno. Siguen existiendo prácticas de enganche y traslado de mano de obra indígena para trabajar en las plantaciones tradicionales y nuevas, lo mismo que otras formas de aseguramiento de mano de obra en condiciones precarias, con salarios por debajo de los mínimos legales, sin cobertura de seguridad social ni cumplimiento de las normas básicas sobre remuneración, estabilidad del empleo y condiciones de trabajo. Esta situación afecta de manera especialmente grave a las mujeres y a los niños y niñas indígenas.

30. En alguna medida, esta precariedad laboral, principalmente de las mujeres, se reproduce en los nuevos centros de trabajo establecidos al amparo del régimen de la industria maquiladora. Representantes de colectivos de mujeres indígenas informaron al Relator Especial acerca de las malas condiciones de empleo y de trabajo en este tipo de instalaciones, y señalaron que las mujeres indígenas son objeto de actitudes racistas y prácticas discriminatorias por parte de los empleadores o sus representantes. Una de tales prácticas está relacionada con la prohibición del uso del traje tradicional indígena en las instalaciones de trabajo.

31. La desigual distribución de las tierras, las limitaciones en el acceso a otros recursos naturales, la falta de empleo y las precarias condiciones de trabajo se conjugan para crear una condición generalizada de inseguridad alimentaria que afecta especialmente a las niñas y niños indígenas. Algunos entrevistados informaron al Relator sobre situaciones que podrían calificarse como de hambruna.

2. *Acceso a la justicia*

32. La Constitución Política de la República, de 1985, establece en su artículo 66 que el Estado debe reconocer, respetar y promover las formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social de los pueblos indígenas, dentro de las que se incluyen sus prácticas comunitarias y/o indígenas, y que son respetadas como forma de derecho consuetudinario indígena. En 1996 Guatemala ratificó el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas

y Tribales en Países Independientes, que de acuerdo con el artículo 46 de la Constitución prevalece sobre el derecho interno en la materia, y así debería ser aplicado y considerado por los operadores de justicia. En los Acuerdos sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército y sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, que forman parte de los Acuerdos de Paz, en 1997 se crearon los Juzgados de Paz Comunitarios, que ejercen competencia en materia penal en la circunscripción territorial del municipio, en los departamentos con mayores porcentajes de población indígena: San Andrés Semetabaj, Sololá, San Rafael Petzal, Huehuetenango, San Luis, Petén, Santa María Chiquimula, Totonicapán, San Miguel Ixtahuacán y San Marcos.¹⁸ De las siete personas que integran estos juzgados,¹⁹ ninguno de ellos es profesional del derecho; son personas de reconocida honorabilidad y arraigo, propuestas por la comunidad, que resuelven por mayoría, previa deliberación, de conformidad con los usos y costumbres, la equidad y los principios generales del derecho.²⁰ Pero estos Juzgados de Paz Comunitarios no pueden ser considerados como entes que reemplacen a los sistemas propios de autoridad tradicional indígena, y probablemente podrían ser considerados como ámbitos alternativos al sistema oficial, pero nunca como justicia maya.

33. En los últimos diez años el número de las dependencias judiciales creció tres veces más que la población nacional, modificándose la relación de una dependencia judicial por cada 33,000 habitantes en 1990, a una dependencia judicial por cada 22,000 habitantes en el año 2000. El mayor crecimiento se dio en los juzgados de primera instancia, que pasaron de 228 a 501 en el mismo periodo, por lo que actualmente cada departamento cuenta con por lo menos un juzgado de primera instancia, y cada municipio, con un juzgado de paz. El mayor incremento de juzgados de primera instancia tuvo lugar en los municipios y departamentos fuera de la capital, produciendo una mejora en la cobertura territorial del sistema. Este aumento es más alto en los juzgados de materia económico-coactiva, que crece seis veces, y en materia de familia, que crece tres veces y media. Los juzgados en materia civil y penal se duplicaron. En el mismo periodo se establecieron otras instituciones y mecanismos, como el Insti-

18 Decreto número 79-97, del Congreso de la República.

19 De conformidad con la ley, estos juzgados están integrados por un juez presidente y dos jueces vocales, un secretario, dos oficiales y un auxiliar.

20 *Cfr. Informe sobre la evaluación de los Juzgados de Paz Comunitarios*, elaborado por la Corte Suprema de Justicia en 1999.

tuto de Defensa Pública Penal, la Escuela de Estudios Judiciales, los Centros de Administración de Justicia y varios sistemas de conciliación y arbitraje. La Procuraduría de Derechos Humanos cuenta con una Defensoría Indígena, un proyecto aún pequeño de atención a los pueblos indígenas, al igual que el despacho del Fiscal General de la Nación.²¹

34. Pese a las medidas antes indicadas, persisten situaciones y problemas que dificultan el acceso a la justicia por parte de los indígenas. Los juzgados se encuentran con frecuencia distantes de sus comunidades, de tal manera que acudir a ellos resulta difícil y costoso. Los operadores de justicia, denominación que incluye jueces, auxiliares, fiscales, y miembros del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil, no han modificado sus criterios y comportamientos, que en general son percibidos y señalados como contrarios a los intereses de los indígenas, cargados de prejuicios, frecuentemente autoritarios, que desembocan en malos tratos e irrespeto y que no son exentos de corrupción. Los jueces y otros operadores de justicia (con muy contadas excepciones) no son hablantes de la lengua indígena de la región en la que ejercen sus cargos, no tienen conocimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas ni guardan el debido respeto a las autoridades indígenas. Asimismo, se señala que no se ha respetado la independencia comunitaria en el nombramiento y ejercicio de los jueces de paz comunitarios, y que algunas oficinas a nivel local, como los Centros de Administración de Justicia, no cuentan con el apoyo presupuestario indispensable.

La Defensoría Q'iche' presentó al Relator Especial cuatro casos de violaciones de derechos humanos en el municipio de El Estor, departamento de Izabal:

- a) Violación del derecho a la justicia en el propio idioma;
- b) Negación del acceso a la justicia por ser mujer, analfabeta e indígena;
- c) Violación del Convenio 169 de la OIT, por concesiones petroleras en Izabal, y
- d) Incumplimiento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en detrimento de las comunidades indígenas de la región.

²¹ Cfr. *Mapa de progresos en derechos humanos: Guatemala*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2002.

La Defensoría concluye que para “El pueblo maya q’iche’ en Izabal, y especialmente de El Estor, la negación de acceso a la justicia es una constante...”.

35. Llama la atención el hecho de que una gran parte de las situaciones referidas al Relator Especial, que han sido puestas en conocimiento de las autoridades jurisdiccionales, el Ministerio Público o la Policía Nacional Civil, son procesadas en la jurisdicción penal como delitos, con las consecuencias procesales y sociales que esto implica. Se señala que, debido a este fenómeno, los jueces de paz (competentes para conocer y resolver en primera instancia sobre materia penal) han ampliado *de facto* tal competencia, y tratan asuntos de familia, económicos, civiles, agrarios, mercantiles y otros, evidentemente a partir de la tipificación de los hechos como contravenciones o delitos, y no como derechos e intereses en conflicto. Como consecuencia de esta práctica de criminalización de la problemática social, el papel de los operadores de justicia no contribuye a resolver las tensiones sociales, y muchas veces las agrava.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene desarrollando un proyecto de fortalecimiento de la capacidad legal de los pueblos indígenas en América Central. En Guatemala este proyecto se ha ocupado de las violaciones de derechos colectivos de los pueblos indígenas. Entre los casos sistemáticos se encuentran:

- a. Impedimiento al acceso de los guías espirituales mayas a un lugar sagrado en Sololá;
- b. Traslado y devolución de los terrenos pertenecientes a una escuela normal rural ocupados por el ejército durante el conflicto armado. Este caso fue solucionado satisfactoriamente después de veinte años en enero 2003;
- c. Defensa de comunidades mayas ante la atribución de responsabilidad por linchamientos y la insinuación de que estos hechos son propios de la cultura maya. Exigencia de la aplicación del derecho maya a casos de conflicto en las comunidades q’eqchi’s en Alta Verapaz;
- d. Defensa legal del derecho a la tierra de comunidades maya k’iche’s en Totonicapán.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, *Casos sistematizados sobre violaciones a derechos colectivos de los pueblos indígenas*, febrero-mayo de 2002.

36. Una limitación reiteradamente señalada durante la visita del Relator Especial se refiere al uso de las lenguas indígenas en procesos judiciales y otros procedimientos colaterales. No está permitido litigar en idioma indígena, aun cuando las partes sean hablantes del mismo. No se da cumplimiento a las disposiciones que mandan contar con un intérprete debidamente calificado, y en la práctica no se capacitan ni contratan suficientes intérpretes. De esta situación se derivan hechos que violan las normas del debido proceso en perjuicio de los indígenas, quienes además no cuentan con una defensa adecuada, sobre todo porque los pocos defensores públicos que existen en las zonas indígenas carecen de capacitación.

37. Los dirigentes de las organizaciones entrevistadas atribuyen especial importancia al reconocimiento y respeto de un sistema jurídico propio de los pueblos indígenas, que forma parte de la cosmovisión maya y está arraigado en la cultura de las comunidades. Este derecho es sustancialmente distinto al derecho oficial, cuenta con un conjunto de procedimientos culturalmente adecuados, es eficaz para resolver los conflictos y restaurar el equilibrio social con el menor costo para las partes (víctimas y acusados) y tiene sus propios operadores claramente identificados en el sistema de autoridades tradicionales indígenas. Aunque este derecho consuetudinario es mencionado en la Constitución, el Convenio Número 169 de la OIT y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (sección IV-E),²² no es claramente reconocido ni respaldado en la legislación y en las instituciones; los jueces y magistrados no lo conocen ni lo aplican, y el ejercicio de esta función jurisdiccional por parte de las autoridades tradicionales indígenas es frecuentemente penalizado como suplantación de autoridad o desacato.

38. Uno de los fenómenos más preocupantes de los últimos años en materia de justicia es la persistencia de los linchamientos y la violencia tumultuaria, que, al decir de la MINUGUA, constituyen un riesgo para la gobernabilidad en las regiones donde se presentan en mayor medida. Desde 1996 la MINUGUA ha registrado 421 casos, con 817 víctimas, de las cuales 215 fallecieron. Sólo en 2001 se registraron 75 linchamientos con 189 víctimas, de las cuales 27 fallecieron, lo que supone un aumento de 22% con respecto al año anterior. Estos hechos tuvieron lugar en 140 de los

22 De conformidad con el Acuerdo, el gobierno se compromete, entre otras medidas, a promover ante el organismo Legislativo el desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos, de acuerdo con sus normas consuetudinarias.

330 municipios del país, en su gran mayoría indígenas. Estas violaciones de los derechos humanos son consecuencia de años de conflicto armado y sus secuelas, como la persistente cultura de violencia, la abierta actuación en las comunidades de liderazgos sociales ilegítimos vinculados a los antiguos grupos paramilitares conocidos como Patrullas de Autodefensa Civil (PAC),²³ la ausencia de una eficaz administración de justicia, la impunidad de la que gozan los responsables de esos crímenes, así como la destrucción de los mecanismos tradicionales de autoridad y justicia en las comunidades indígenas, y su reemplazo por estructuras militarizadas, durante los años del conflicto. Contrariamente a la infundada opinión de que la violencia es característica de los usos y costumbres indígenas (por lo cual no debiera oficializarse el derecho consuetudinario), es precisamente desde los liderazgos comunitarios tradicionales de donde han surgido iniciativas para poner fin a este flagelo, como son los pactos comunitarios contra los linchamientos y los “diálogos comunitarios”. La Unidad de Modernización del Organismo Judicial impulsó durante algún tiempo el Programa de Prevención de Linchamientos. Sin embargo, la MINUGUA señala los linchamientos como un signo de deterioro de la situación de los derechos humanos, y la respuesta estatal como muy débil.²⁴

39. Es preciso mencionar también la persistente incidencia de casos no aclarados de desapariciones forzadas, torturas, ejecuciones extrajudiciales de miembros de organizaciones y comunidades indígenas, amenazas y hostigamiento de investigadores, activistas y defensores de los derechos humanos, todo lo cual fue señalado por la representante especial del Secretario General para los defensores de los derechos humanos en su misión a Guatemala en mayo de 2000, y que le fue confirmado al Relator Especial durante su propia visita al país.²⁵

40. La situación antes descrita se ve agravada por la falta de apoyo para la investigación, el estudio y la sistematización de la costumbre jurídica indígena; por la ausencia de este tema en los estudios superiores, y

23 Las PAC debieron haber sido totalmente desmanteladas según los Acuerdos de Paz.

24 MINUGUA, *Los linchamientos: un flagelo que persiste*, Informe de Verificación, julio de 2002, párr. 77.

25 En octubre de 2002 un tribunal encontró culpable a uno de los militares responsables del asesinato de la antropóloga Myrna Mack, quien investigaba los crímenes cometidos durante la guerra, aunque otros dos militares de alto rango fueron absueltos. El obispo católico, monseñor Gerardi, fue salvajemente asesinado en 1998 después de haber presentado un informe sobre los crímenes durante el conflicto armado; el caso aún no ha sido del todo aclarado, aunque hay algunos militares presos.

por la precariedad (jurídica y económica) en la que realizan su trabajo las organizaciones indígenas que prestan servicios de abogacía y defensa legal para los pueblos y comunidades indígenas.

41. En conclusión, el Relator Especial ha sido informado del incumplimiento sistemático de los compromisos de resarcimiento establecidos en los Acuerdos de Paz y señalados como parte del proceso de esclarecimiento histórico; de la permanencia en la impunidad de una gran parte de las violaciones de los derechos fundamentales ocurridas durante el conflicto armado interno y que afectaron a numerosas personas y comunidades indígenas, y de la persistencia de hechos violentos que afectan a los indígenas y sus comunidades, que estarían claramente asociados a un conflicto no resuelto y a la permanencia de estructuras no formales de control y represión que no fueron debidamente erradicadas.

3. Participación política de los indígenas

42. La estructura política de Guatemala desde la Colonia y a lo largo de la vida republicana se caracterizó por la exclusión de los pueblos indígenas de la participación en la vida ciudadana. Este fenómeno implicó tradicionalmente la subordinación de las formas tradicionales de organización y de ejercicio de la autoridad propias de las comunidades y pueblos (las alcaldías y cofradías indígenas, por ejemplo); la tardía incorporación del derecho al sufragio; altas tasas de abstención del electorado indígena que continúan hasta la actualidad; ausencia de personas indígenas en cargos de elección o en funciones públicas de responsabilidad, incluyendo los mandos militares, y en general una baja incidencia de estos pueblos en la toma de decisiones sobre la vida nacional. Es preciso mencionar las altas tasas de personas en edad electoral no inscritas en el censo electoral, la indocumentación de mujeres, refugiados y desplazados internos, lo que contribuye a que la participación electoral en el área rural sea baja. Estas condiciones se agravaron durante los años de conflicto armado interno, entre otras razones por la aplicación de una estrategia de destrucción del tejido social rural, la persecución de las autoridades tradicionales, la inducción de enfrentamientos intercomunales e interétnicos, la formación y mantenimiento de grupos de control paramilitar (PAC y Comisionados Militares), y otros efectos asociados al desplazamiento y posterior reasentamiento de la población indígena.

43. El AIDPI (sección IV-D) establece medidas y propone reformas que incluyan, entre otros aspectos: establecer mecanismos obligatorios de consulta, formas institucionales de participación de los indígenas en la toma de decisiones, instituciones de representación indígena, y garantías de libre acceso a la función pública. Otros Acuerdos de Paz comprometieron adicionalmente reformar el régimen electoral, disolver las PAC y reducir y replegar al ejército a sus funciones militares específicas.

44. Lo mismo que para otros asuntos contemplados en los Acuerdos de Paz, para el desarrollo de estos temas se creó la Comisión bipartita sobre Reforma y Participación en Todos los Niveles, la cual trabajó en la preparación de una amplia reforma constitucional. Sin embargo, las reformas electorales, primero, y las reformas constitucionales en 1999 se resolvieron como una negociación entre los partidos políticos, relativamente al margen de las propuestas de la Comisión bipartita y del movimiento maya en ellas representado. La reforma constitucional no fue ratificada en la consulta popular. Las leyes de descentralización y de (re)establecimiento de los Comités de Desarrollo que de alguna manera apuntan al fortalecimiento de las estructuras de organización y ejercicio de autoridad en el nivel local sólo tomaron en cuenta algunas de las propuestas de la Comisión bipartita.

45. Durante su visita, el Relator Especial recibió reiteradas informaciones de que las PAC, si bien fueron formalmente disueltas, continúan operando en muchas regiones indígenas como grupos de poder local; que esta presencia dificulta la reestructuración de las formas tradicionales de organización y el restablecimiento de la paz social, y que un alto porcentaje de la conflictividad, que actualmente es tratada como un problema de delincuencia y descomposición social, incluyendo algunos linchamientos ampliamente difundidos por los medios de comunicación, responde a las tensiones generadas por esta presencia. Asimismo, el Relator Especial fue informado de varios casos y conflictos que enfrentan a las autoridades tradicionales indígenas (alcaldías indígenas, asambleas comunitarias) con las autoridades nacionales o departamentales, por varios motivos, entre los que deben destacarse los relacionados con el control del acceso a los bienes comunales (bosques y aguas, principalmente), y la atención y resolución de conflictos locales. De hecho, en ocasiones las autoridades del estado actúan con el fin de hacer desaparecer o cooptar a las autoridades indígenas, como en el caso de la alcaldía indígena de Sololá y de los al-

caldes comunitarios de Totonicapán. El objetivo parece ser quitar fuerza, presencia e incidencia a estas autoridades tradicionales, en violación al Convenio Número 169 y otros instrumentos nacionales e internacionales.

46. Si bien el establecimiento de los Comités de Desarrollo es visto por algunos dirigentes indígenas como una oportunidad para mejorar su incidencia en la toma de decisiones sobre asuntos que les atañen directamente, el Relator constató en varios casos que esta participación se ve reducida para los indígenas por la falta de medios para hacerla efectiva (transporte, asistencia técnica, por ejemplo). Algunas instituciones creadas con el propósito de facilitar la participación indígena, como la Defensoría de la Mujer Indígena, el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) y la Academia de las Lenguas Mayas, no gozan, de hecho, de la autonomía que les otorga la ley ni cuentan con recursos suficientes.

Los y las representantes indígenas del departamento de Sololá informaron al Relator Especial, entre otras cosas:

Uno de los temas más importantes e invisibles es la participación de la mujer indígena... La mujer es una ciudadana de segundo orden... El acceso a la justicia se ve doblemente agravado para la mujer indígena. La mujer se encuentra ante una doble discriminación y una total indefensión sin que el sistema de justicia haya facilitado herramientas... El alto índice de mortalidad materna, colocando a Sololá en el segundo departamento del país en muertes maternas.

47. Al margen de la estructura gubernamental se han desarrollado numerosas organizaciones mayas que actúan e impulsan programas y proyectos en esferas como la educación intercultural, la espiritualidad, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo económico y social. Gracias a su propio esfuerzo, estas organizaciones civiles han conquistado importantes niveles de participación e incidencia en la vida social guatemalteca. Muchas de ellas reciben apoyo de agencias de cooperación internacional, y algunas son tomadas en cuenta por oficinas gubernamentales como fuentes de opinión. Al margen de las comisiones creadas en virtud de los Acuerdos de Paz, cuya dinámica actual es muy limitada, no se ha establecido ningún mecanismo de consulta informada tal como lo prevé el Convenio Número 169 de la OIT, ratificado por el Estado guatemalteco. El Encuentro de Lideresas y Líderes Indígenas, convocado en junio

de 2002 con amplia participación y representación nacional de todos los grupos etnolingüísticos indígenas, decidió promover la creación de un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. Dicho Consejo, de ser establecido, podría constituirse en una instancia legítima de interlocución con las instituciones gubernamentales.²⁶

48. Algunos partidos políticos vienen incorporando, de modo creciente, a personas de origen indígena en las listas de candidatos para cargos de elección popular. En los dos últimos periodos democráticos, el número de legisladores de origen indígena se ha incrementado, pero aún sigue siendo poco importante ante el peso demográfico y cultural de los pueblos indígenas en la nación y sin llegar a representar de ninguna manera el grado de diversidad étnica del país. Este hecho ha facilitado la formación de una Comisión de Asuntos Indígenas en el Congreso Nacional, cuya actividad debería incrementarse en el futuro.

49. El Relator ha constatado que algunos cargos del Poder Ejecutivo son ejercidos por distinguidos profesionales de origen indígena, incluyendo la ministra de Cultura y el viceministro de Educación. Algunos de estos funcionarios manifiestan expresamente su voluntad de trabajar por el cabal reconocimiento de la diversidad étnica y la superación de los problemas de discriminación y exclusión, de los que tienen plena conciencia y experiencia.

50. En el nivel municipal, aprovechando una norma que permite la formación de comités cívicos no afiliados a los partidos políticos, las coaliciones de organizaciones sociales, entre las que se encuentran numerosas organizaciones indígenas, han alcanzado cargos de elección popular, como alcaldes, síndicos o concejales.

4. *Educación intercultural y bilingüe*

51. La Constitución Política de 1985 reconoce el valor de las lenguas indígenas (artículo 58) y manda que “en las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse

26 El artículo 26 de la Ley de Consejos de Desarrollo, “Consultas a los pueblos indígenas”, dice: “En tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos Maya, Xinca y Garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los Consejos de Desarrollo”.

preferentemente en forma bilingüe” (artículo 76). El Acuerdo sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas (1995, sección III) compromete un amplio conjunto de medidas para recuperar y proteger los idiomas indígenas y promover el desarrollo y la práctica de los mismos, así como la puesta en marcha de una importante reforma del sistema educativo para consolidar la educación bilingüe e intercultural y para garantizar el acceso de los indígenas a la educación. Una comisión paritaria integrada por representantes gubernamentales y de las organizaciones indígenas fue establecida en 1997 y trabajó sistemáticamente en el diseño de esta reforma hasta el 2000. Aun cuando los aspectos de la reforma educativa que debieron ser asegurados constitucionalmente quedaron pendientes al no aprobarse la reforma constitucional en su conjunto, el Poder Ejecutivo adoptó las conclusiones del trabajo de la Comisión paritaria a partir de 2001, y una parte de las medidas consideradas vienen siendo puestas en vigencia apenas como “programas piloto”. Una comisión consultiva, adscrita al Ministerio de Educación, realiza el monitoreo de este proceso.

52. El Relator Especial fue detalladamente informado por las autoridades del ramo sobre los avances en la implantación de estas reformas; también conoció la opinión a este respecto de algunos expertos, de numerosos dirigentes mayas y de organizaciones no gubernamentales que impulsan experiencias educativas por su propia cuenta. Estos informes coinciden en expresar satisfacción respecto del nivel de aceptación del planteamiento político que favorece la educación bilingüe intercultural, expresada en un progresivo aumento de nivel jerárquico de su institucionalidad en el aparato gubernamental. Existen opiniones diversas en relación con las soluciones técnicas y administrativas más adecuadas para responder eficientemente a la diversidad lingüística del país. Coinciden todos en advertir la insuficiencia de recursos financieros para llevar adelante la reforma, y en general para mejorar el acceso a la educación por parte de los indígenas. Reiteradamente se señala como una dificultad principal la falta de un número suficiente de maestros bilingües debidamente capacitados.²⁷ El proceso ha avanzado hasta el diseño del macrocurrículo (nacional) y los mesocurrículos (región etnolingüística) y se encuentran en preparación los microcurrículos para los niveles locales. Se han revisado y reformulado

27 De conformidad con el Ministerio de Educación, únicamente 18,000 de los 80,000 maestros en el servicio público (es decir, el 22.5%) son hablantes de una lengua indígena.

algunos textos escolares y se ha iniciado recientemente la capacitación de maestros en institutos normales bilingües.

Las organizaciones civiles expresan su interés en que estos avances sean consultados con las poblaciones en cada nivel y que se facilite la participación de las instituciones y experiencias educativas propias de los pueblos mayas en todo el proceso. Frente a estos avances, indican, persiste la oposición de sectores políticos y económicos poderosos; la incompreensión de parte de los mismos maestros y la resistencia de algunos padres de familias indígenas (quienes aceptan que sus hijos sean educados exclusivamente en español).

53. Además de los avances antes indicados, existe un importante esfuerzo de organizaciones civiles que promueven experiencias piloto de educación maya, generalmente con el apoyo de la cooperación internacional. Asimismo, es evidente que, entre los propósitos establecidos en los Acuerdos de Paz, este es un tema sistemáticamente acompañado por las organizaciones civiles, y posiblemente en el que se ha conseguido una mayor interacción y diálogo entre éstas y las instituciones gubernamentales. A finales del año 2000 los principales aspectos de esta reforma fueron objeto de consultas en los niveles municipal, departamental y nacional, habiendo alcanzado altos índices de consenso.

El Proyecto Movilizador de Apoyo a la Educación Maya (PRONEM) de la UNESCO ha presentado una propuesta sobre la Pertinencia Maya en el Diseño Curricular en las áreas de Matemática Maya, Valores Mayas y Arte y Estética Maya de la Educación Básica, para ser incorporada a la reforma educativa.

54. Ahora bien, como lo han señalado los informes del Sistema de las Naciones Unidas,²⁸ y lo expresan reiteradamente las organizaciones participantes en el Consejo Nacional de Educación Maya y en el III Congreso Nacional de Educación Maya,²⁹ no existe todavía un sistema global de educación intercultural y bilingüe que se exprese en planes de estudio que se adapten a la lengua y a las necesidades, valores y sistemas propios de los pueblos indígenas y que llegue efectivamente a las escuelas en las pequeñas localidades. Persiste en la práctica un modelo de educación caste-

28 MINUGUA, *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*, Informe de verificación, septiembre de 2001); PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2001: Guatemala: El financiamiento del desarrollo humano*.

29 Declaración de Saculen, septiembre de 2002.

llanizante. Aunque la inversión pública en educación ha aumentado en los años subsiguientes a la firma de los Acuerdos de Paz, acercándose a las metas comprometidas en dichos acuerdos, las cifras para educación escolar en las regiones rurales predominantemente indígenas muestran brechas muy grandes respecto de las regiones con población no indígena en lo que se refiere al crecimiento de la matrícula, el aumento de la deserción, la relación profesor-alumno y la inversión en infraestructura. Estas condiciones son más críticas tratándose de las niñas y las jóvenes indígenas y se agudizan para ambos sexos tratándose del acceso a la educación secundaria y diversificada. Se encuentran también en las áreas urbanas de los departamentos con mayor proporción de población indígena. En general, los indicadores de acceso a la educación por parte de la población indígena, rural y femenina son extremadamente deficitarios. Las organizaciones sociales estiman que más de medio millón de niños y niñas indígenas se encuentran fuera del sistema escolar; que la cobertura de los servicios se concentra en un 42% en la región central (ciudad capital), mientras que las regiones con mayor densidad indígena cuentan con apenas el 7% (región norte) y el 8.76% (occidente) de los servicios. La tasa neta de escolarización de la enseñanza primaria es del 71% en la población indígena, frente a un 84% en la no indígena.³⁰

55. En las reuniones sostenidas con representantes de organizaciones indígenas durante las visitas al terreno, el Relator Especial fue informado en repetidas ocasiones del mal estado de las instalaciones escolares a las que asisten los niños y niñas indígenas; de la falta de materiales didácticos, y del trato discriminatorio del que son objeto en razón de sus dificultades para comprender y hablar correctamente el castellano y por utilizar el traje tradicional indígena.

56. En estrecha relación con la problemática de la educación, los representantes indígenas se refirieron a las dificultades que afrontan para conseguir licencias de uso de frecuencias de radiotransmisión que les permitan desarrollar proyectos de comunicación educativa popular. En opinión de los dirigentes indígenas, estas prácticas y el hecho de que el acceso a las frecuencias haya sido puesto bajo un régimen de licitación incumple los compromisos del AIDPI (sección III-H).

30 Naciones Unidas, Metas del Milenio: Informe del Avance de Guatemala.

5. *Espiritualidad indígena y lugares sagrados*

57. Tal y como lo establece el AIDPI (sección III-C), el pueblo maya asigna una alta prioridad al ejercicio de su propia espiritualidad y al derecho a practicarla en público y en privado mediante la enseñanza, el culto y la observancia de sus preceptos. El AIDPI demanda el respeto debido a los guías espirituales y el acceso a los lugares sagrados en que tienen lugar sus ceremonias, ya se trate de aquellos que forman parte del patrimonio arqueológico del Estado, como de otros tradicionalmente utilizados para tales fines. Una comisión integrada por representantes del gobierno, de las organizaciones indígenas y de guías espirituales trabajó esporádicamente durante entre los años 1997 y 2000 en la discusión de una propuesta de reforma al artículo 66 de la Constitución y de un reglamento para la protección de los centros ceremoniales en zonas arqueológicas, así como en la definición de los demás lugares sagrados y el régimen de su preservación. La Comisión no consiguió llegar a consensos respecto de varios puntos de esta materia y no ha continuado sus labores. Recientemente fue adoptado un acuerdo ministerial para facilitar el acceso de los guías espirituales a sus lugares sagrados, algunos de los cuales se encuentran en zonas arqueológicas reglamentadas.

58. El Relator Especial fue informado de que, si bien se han experimentado progresos en el nivel de tolerancia de la sociedad en su conjunto frente a los rituales indígenas, lo cual ha posibilitado que estas prácticas dejen de ser clandestinas, permanecen una serie de obstáculos y amenazas que dificultan el goce de este derecho. En particular, se señaló reiteradamente que algunos miembros de la jerarquía eclesiástica (católica y evangélica) impiden el uso de los lugares ceremoniales tradicionales que se localizan en las inmediaciones de las iglesias y templos; que propietarios privados de tierras agrícolas dificultan el paso hacia lugares sagrados ubicados dentro de sus linderos; que la fuerza pública persigue y decomisa la recolección de productos naturales utilizados en las ceremonias indígenas (como resinas forestales y plantas medicinales), y que algunas obras de captación y distribución de agua en el medio rural afectan a las nacientes y manantiales que son considerados lugares de especial relevancia espiritual por los indígenas. Los conflictos que se derivan de estas tensiones son tratados por los operadores judiciales como cuestiones de carácter penal, y conducen con frecuencia a enfrentamientos violentos entre los involucrados.

59. Estos asuntos están relacionados también con la práctica de la medicina tradicional indígena, garantizada en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (sección II-B), la cual adolece de obstáculos y amenazas del mismo tipo.

60. El uso del traje tradicional indígena, principalmente entre las mujeres, está íntimamente relacionado con el ejercicio de la espiritualidad, y constituye un elemento muy importante de la identidad social y étnica. La Constitución (artículo 66) y el AIDPI (sección III-E) garantizan el derecho a su uso y prevén medidas para combatir la discriminación de hecho que se origine en este uso. El Relator Especial fue informado de varios casos que contravienen este propósito, relacionados en especial con el acceso a lugares públicos (como restaurantes y discotecas), el uso de uniformes escolares y la prohibición de usar el traje indígena en instalaciones de las industrias maquiladoras.

V. CONCLUSIONES

61. En diciembre de 2002 se recibió la noticia del asesinato de un conocido líder indígena, el señor Antonio Pop Caal, abogado y líder espiritual q'eqchi. La muerte de esta personalidad indígena subraya el clima de inseguridad y violencia que sigue prevaleciendo en Guatemala y que afecta particularmente a los pueblos indígenas. Han pasado más de seis años desde la firma de los Acuerdos de Paz, y, sin embargo, la paz, la estabilidad y la integridad física para todos los ciudadanos del país aún están lejos de haberse alcanzado. El mensaje claro que los pueblos indígenas transmitieron al Relator Especial, mensaje confirmado por fuentes oficiales, incluyendo las de Naciones Unidas y del gobierno, es que los indígenas siguen marginados, excluidos y discriminados en la Guatemala de hoy.

62. El Relator Especial también fue informado de los esfuerzos realizados por el gobierno para mejorar la situación de los pueblos indígenas, y pudo encontrarse con funcionarios gubernamentales, incluyendo funcionarios indígenas de alto nivel, quienes están sumamente comprometidos con la efectiva aplicación de los Acuerdos de Paz. Han sido adoptadas diversas leyes, como la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal (en donde se reconoce personalidad jurídica de las comunidades indígenas, las alcaldías indígenas, la consulta a las comuni-

dades o autoridades indígenas, y las tierras comunitarias), que tienen el potencial de involucrar en mayor medida a los pueblos indígenas en la vida política del país. Sin embargo, a pesar de estos progresos, el Relator Especial recibió un claro mensaje, repetido por diversas fuentes: hay ausencia de voluntad política para implementar estos cambios tan necesarios y que fueron acordados formalmente en los Acuerdos de Paz.

63. El genocidio de pueblos indígenas durante el conflicto armado constituye una memoria viva y una herida abierta en la sociedad guatemalteca. Esto se advirtió en muchas de las entrevistas sostenidas por el Relator Especial. A pesar de los acuerdos sobre amnistía que permitieron firmar los Acuerdos de Paz, muchas personas indígenas expresaron su indignación por la impunidad de la que gozan los culpables de estos crímenes. El Relator Especial fue informado de que algunos individuos asociados con las peores formas de violencia de la guerra civil siguen desempeñando papeles predominantes en el nivel local y nacional. Diversas organizaciones no gubernamentales señalaron con preocupación la persistente militarización y reactivación de los Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) que habían cometido violaciones masivas de los derechos humanos durante el conflicto.

64. Estos factores, así como diversos atentados contra representantes indígenas y defensores de los derechos humanos que han sido registrados por la MINUGUA, por las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, y más recientemente por la Representante Especial del Secretario General para los Defensores de Derechos Humanos (E/CN.4/2003/104/Add.2), conforman una sociedad en la cual los ciudadanos indígenas no tienen confianza en que la ley se aplique en forma pareja y con rigor a quienes han perpetrado violaciones de derechos humanos.

65. En opinión del Relator Especial, el clima de temor creado por la aparente impunidad de la que gozan los culpables de la violencia contra los líderes indígenas, la falta de confianza en el gobierno y las autoridades públicas para implementar plenamente y con equidad las políticas destinadas a mejorar la situación de los pueblos indígenas, y la extrema y debilitante pobreza que sufren la mayoría de las comunidades indígenas, constituyen los factores que conforman esa falta de voluntad política de la que hablaron miembros del gobierno, así como representantes de las organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional.

66. El Relator Especial también desea expresar su preocupación por el inminente cierre de las actividades de la MINUGUA a fines de 2003. El informe de MINUGUA, publicado en septiembre de 2001, sobre los retrasos en el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz con respecto a los pueblos indígenas, coincide con las observaciones del Relator Especial. En noviembre de 2003 se realizarán elecciones presidenciales en Guatemala, y diversos interlocutores indígenas han expresado su temor de que éstas traerán aún mayor incertidumbre y tal vez conduzcan a marginalizar aún más los Acuerdos de Paz como marco necesario para la reconciliación nacional. Como fue señalado desde el principio de la misión, la prensa nacional apenas se refiere a estos acuerdos, y la opinión pública prácticamente los ignora.

67. En sus recomendaciones, el Relator Especial se dirige a tres actores principales: el gobierno, la sociedad civil, incluyendo a los pueblos indígenas, y la comunidad internacional. En su opinión, el gobierno debe renovar su compromiso con los Acuerdos de Paz, proporcionar recursos y apoyo para la implementación de la legislación adoptada para cumplir con los enunciados de estos acuerdos, y garantizar el imperio de la ley y un sistema equitativo de aplicación de justicia. También considera que se requiere una cooperación más estrecha entre los grupos indígenas y no indígenas y la sociedad civil en general, ya que la transformación de las instituciones para obtener un Estado multicultural es tarea de todos los ciudadanos. Para que la Procuraduría de Derechos Humanos sea efectiva para evaluar, denunciar y asegurar sanciones a los culpables de violaciones de derechos humanos deberá ampliar considerablemente el ámbito de su trabajo con las comunidades indígenas y las ONG, así como los medios de comunicación, para contribuir a una cultura que respete estos valores universales.

68. Los representantes de la comunidad internacional mencionaron en diversas ocasiones que Guatemala tiene la capacidad, así como la obligación, de implementar una política efectiva de derechos humanos. El papel de las Naciones Unidas acompañando a Guatemala durante el periodo posterior al conflicto ha sido útil, pero no puede transformarse en una presencia permanente. Las instituciones guatemaltecas, tanto gubernamentales, independientes y no gubernamentales, tienen que asumir el papel de verificación que ha hecho hasta ahora la MINUGUA. Hasta cierto grado, la transferencia de responsabilidades ha avanzado. Sin embargo, el Relator Especial considera que las Naciones Unidas deben seguir tenien-

do una presencia en el país y fortalecer sus actividades en el área de derechos humanos de los pueblos indígenas.

VI. RECOMENDACIONES

69. La grave situación actual de los pueblos indígenas en Guatemala requiere de la atención urgente del gobierno de Guatemala y la continua cooperación de la comunidad internacional.

70. A pesar de haberse alcanzado la paz, Guatemala sigue siendo una sociedad profundamente desigual y dividida. El Relator Especial recomienda al gobierno y la sociedad civil en su conjunto promover una gran campaña pública y nacional en torno al respeto de la diversidad cultural con objeto de lograr la justicia y la plena participación de los pueblos indígenas.

1. *Recomendaciones al gobierno*

Acuerdos de Paz

71. El Relator Especial recomienda al gobierno que revise cuidadosamente los progresos alcanzados en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en cuanto afectan a los pueblos indígenas, y que tome todas las medidas adecuadas para asegurar su cumplimiento pleno antes de que termine la administración actual.

Participación

72. El Relator Especial recomienda que el gobierno redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas en los asuntos públicos y que instruya a las autoridades para que tomen medidas apropiadas para asegurar que los indígenas participen en todos los niveles de la administración pública. También recomienda que se tomen medidas para facilitar la participación indígena en los Consejos de Desarrollo, proporcionando la información y el apoyo financiero necesario que permita a los representantes indígenas participar en igualdad de condiciones. En

este sentido, son positivos los pasos tomados por el gobierno para descentralizar el proceso de toma de decisiones, pero es preciso redoblar esfuerzos para que estos sean realmente efectivos.

Tierras

73. El Relator Especial reconoce la importancia fundamental que tiene la tierra para los pueblos indígenas, y hace un llamado para que se proporcionen tierras de calidad adecuada a los refugiados retornados, las mujeres indígenas afectadas por el conflicto, y las comunidades que fueron despojadas de sus tierras ilegalmente durante la guerra. Recomienda que se establezca un registro agrario que identifique las tierras comunales indígenas. También recomienda que se dé reconocimiento y apoyo por medidas estatales apropiadas al derecho de los pueblos indígenas a mantener su propio sistema económico, incluyendo la agricultura de subsistencia. Es preciso que el gobierno decida cumplir plenamente con el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Agrarios que forma parte de los Acuerdos de Paz.

Justicia

74. El Relator Especial hace un llamado al gobierno a que proporcione acceso a la justicia para todos, y para que en particular tome medidas para asegurar que las áreas habitadas predominantemente por pueblos indígenas puedan beneficiarse con el acceso al sistema judicial. El gobierno deberá seguir incrementando la cobertura de los operadores de justicia en el área rural y capacitar a los jueces, magistrados y otros operadores de justicia para trabajar en regiones multiétnicas, mediante el diálogo con los pueblos indígenas. El Relator Especial recomienda que en todas las jurisdicciones donde viven pueblos indígenas haya intérpretes jurídicos para ayudar a los pueblos indígenas en asuntos judiciales y administrativos. En especial, debe procurarse que los propios operadores de justicia a todos los niveles conozcan el idioma indígena de la región en la que trabajan. También recomienda que se tomen las medidas legislativas para reconocer y respetar la práctica del derecho indígena y las autoridades legales indígenas.

75. El Relator Especial hace un llamado urgente a que se acabe con la impunidad de quienes son los autores de actos criminales contra defensores y activistas de derechos humanos y de las organizaciones de los pueblos indígenas. También recomienda, junto con otros observadores internacionales, que sea abolida la pena de muerte.

Discriminación

76. El Relator Especial reconoce que la tipificación del delito de discriminación en el Código Penal constituye un avance jurídico, pero recomienda que también sea adoptada una ley específica para combatir la discriminación étnica, racial y de género. Insta al gobierno a reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Hace un llamado para que el gobierno redoble esfuerzos para promover el respeto de las variadas culturas que componen la demografía nacional, y recomienda que se lance una campaña nacional para promover el multiculturalismo y el respeto a la dignidad de los pueblos indígenas.

Educación

77. La educación, como prioridad nacional, debe ser fortalecida. La educación bilingüe debe ser extendida a todas las áreas del país, y deben prepararse materiales pedagógicos bilingües e interculturales adecuados; también deben establecerse más escuelas normales para la capacitación de maestros bilingües. El Relator Especial recomienda al gobierno que establezca un cronograma realista, que deberá ser respetado, para extender los servicios educativos a todas las comunidades indígenas y para desarrollar programas educativos afirmativos para adultos indígenas.

Salud

78. El Relator Especial recomienda que todos los servicios de salud y demás servicios básicos sean llevados a la mayor brevedad posible a todas las comunidades indígenas, y hace un llamado especial para que se realice una distribución más equitativa de los recursos públicos en beneficio de las zonas rurales, y particularmente las áreas indígenas. La actual práctica descalifica-

tiva de funcionarios públicos hacia las comadronas y guías espirituales debe cesar y se debe impulsar un amplio proceso intercultural en salud, con fines de alcanzar metas no sólo impulsadas por los entes mundiales, sino en la perspectiva de restaurar la dignidad a los pueblos indígenas.

Mujeres indígenas

79. Las mujeres indígenas son discriminadas en tres niveles: como indígenas, como mujeres, y como pobres. El Relator Especial hace un llamado a que se tomen medidas especiales para hacer frente a esta discriminación, tales como mayor apoyo político, legal y económico a la Defensoría de la Mujer Indígena. También recomienda que la Defensoría inicie un diálogo nacional con vistas a identificar las medidas prácticas necesarias y convenientes para mejorar la situación de las mujeres indígenas.

Niños indígenas

79. Considerando la especial vulnerabilidad de los niños indígenas, especialmente los huérfanos y las víctimas de la extrema pobreza, el Relator Especial recomienda que el gobierno establezca los programas apropiados, en consulta con los pueblos indígenas, para hacer frente a estas desventajas, proporcionar alternativas a la vida en la calle para los niños indígenas y asegurar que puedan beneficiarse de la educación y los servicios sociales. Entre estos servicios deberá darse prioridad a programas de salud y atención a las madres.

Espiritualidad

80. El Relator Especial, de conformidad con el AIDPI, recomienda que el gobierno cumpla a la mayor brevedad posible con lo estipulado en torno a la espiritualidad indígena, reconociendo su religión y creencias, asegurando el acceso de los indígenas a todos los sitios sagrados (incluyendo las zonas arqueológicas), así como el acceso a los bosques comunales para la recolección de plantas y otros productos utilizados en ceremonias religiosas, sin traba legal alguna.

Funcionamiento de la acción gubernamental

81. Numerosos problemas que inciden en los derechos humanos de los pueblos indígenas se deben a la falta e insuficiencia de apoyo y financiamiento a los programas estatales que puedan beneficiarlos, por lo que el Relator Especial recomienda a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado que den mayor prioridad al financiamiento de actividades que beneficien a los pueblos indígenas.

82. En resumen, estos diversos aspectos podrían ser legislados en forma cabal y comprensiva en una ley sobre derechos de los pueblos indígenas, que incluiría los mecanismos de consulta, tal como lo manda la Constitución en su artículo 70.

La comunidad internacional

83. El Relator Especial recomienda a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional en general que continúen cooperando con el gobierno en la construcción de una sociedad democrática y justa.

84. El Relator Especial acoge con satisfacción la renovación del mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (A/57/161). Asimismo, recomienda que se elabore junto con el gobierno y los pueblos indígenas un programa especial que pudiera asistir en las actividades de verificación, información y protección, que sería implementado en cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Este programa incluiría la capacitación en materia de derechos humanos de las comunidades indígenas, la facilitación del diálogo entre el gobierno y las organizaciones indígenas, el fortalecimiento de la capacidad nacional para la verificación de los compromisos sobre derechos indígenas acordados en los Acuerdos de Paz, y el apoyo a la constitución de plataformas para cuerpos representativos indígenas en los niveles regional y nacional.

85. El Relator Especial invita a la comunidad internacional a apoyar estas actividades y a proporcionar ayuda a la Procuraduría de Derechos Humanos, en particular su programa de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

86. El Relator Especial ha tomado nota de la importante iniciativa emprendida por el Grupo de Trabajo entre Organismos sobre Indígenas y

Multiculturalidad (GRUTIM) para desarrollar un enfoque común de las Naciones Unidas para los asuntos indígenas, y recomienda que sea mantenido y fortalecido este grupo interagencial y que se tomen medidas para asegurar la participación de los pueblos indígenas.

87. El Relator Especial recomienda que el sistema de las Naciones Unidas siga estando disponible para colaborar con los pueblos indígenas en la capacitación de sus propias organizaciones, y que se siga apoyando la conformación del Consejo Nacional Indígena iniciado en junio 2002.

Pueblos indígenas

88. El Relator Especial recomienda que los pueblos indígenas consideren la conveniencia de desarrollar un programa común que constituya un consenso para las prioridades de los pueblos maya, xinca y garífuna, con objeto de buscar la cooperación de la comunidad internacional para la implementación de un plan nacional de acción para promover los derechos de los pueblos indígenas.

89. El Relator Especial recomienda que los pueblos indígenas busquen consolidar los espacios para el diálogo con la sociedad civil, las comunidades ladinas y otros sectores que también luchan por la vigencia de los derechos humanos y la consolidación democrática. También recomienda que aceleren las gestiones para la creación de un órgano democráticamente constituido que los represente ante el Estado en todos los asuntos que sean de su interés.

La sociedad civil

90. El Relator Especial considera que las diversas instituciones de la sociedad civil, aparte las propias organizaciones indígenas, tienen un papel esencial en la construcción de una sociedad multicultural, justa y democrática. Recomienda a estas instituciones que hagan esfuerzos coordinados para construir diversos espacios e instancias en donde los problemas de la nueva sociedad multicultural puedan ser debatidos ampliamente en el marco del respeto mutuo a diferencias de enfoque, con objeto de que surja un proyecto consensuado de una nueva sociedad nacional.

91. También recomienda que estas instancias puedan proponer al Poder Legislativo iniciativas de ley que recojan y consoliden los principios y objetivos de los Acuerdos de Paz, y en especial del AIDPI.

92. El Relator Especial recomienda a los partidos políticos que en su seno abran un amplio debate sobre la temática de los derechos humanos y la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el quehacer nacional, y que procuren construir una plataforma mínima consensuada de objetivos que conduzcan al fortalecimiento de los derechos humanos y la participación de los pueblos y comunidades indígenas. Además de incluir más candidatos indígenas a puestos de elección popular, los partidos políticos deberán incluir en sus plataformas electorales los puntos básicos que conduzcan hacia la realización de estos objetivos.

Medios de comunicación

93. El Relator Especial desea subrayar la especial responsabilidad de los medios de comunicación masiva en el combate contra la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas. Recomienda a estos medios que, en ausencia de una legislación adecuada, adopten medidas de monitoreo y autorregulación para eliminar todo vestigio de racismo y discriminación étnica en sus programas y contenidos, y promuevan activamente la visión de una sociedad nacional multicultural y democrática. El Estado debe cumplir con el compromiso que asumió en el Acuerdo Indígena de facilitar, sin restricciones, medios de comunicación masiva para comunidades y proyectos indígenas.

Comunidad académica

94. El Relator Especial recomienda a las universidades e instituciones de investigación que se aboquen mayormente al estudio de la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en todos sus aspectos, con objeto de proponer soluciones razonadas a sus problemas, así como estrategias de desarrollo y políticas sociales y culturales adecuadas a sus necesidades. Recomienda también que se desarrollen políticas institucionales para incluir el mayor número posible de investigadores y profesionales indígenas en estos proyectos y para fomentar cursos y diplomados de capacitación a profesionales indígenas en materia de derechos humanos.

CUESTIONES INDÍGENAS

247