

VII. EL DEBATE DEL CONVENIO 169 EN GUATEMALA

1. *Cronología de un proceso*

El registro más detallado de la polémica suscitada en Guatemala, en torno a la ratificación del Convenio 169, la hicieron las propias organizaciones indígenas.

A continuación veamos el historial:

EL 169: CRONOLOGÍA DE UN PROCESO⁵⁸

Mayo 8

Ciudad de Guatemala, inauguración de la Consulta Nacional a los Pueblos Mayas sobre el Convenio 169, con la voluntad política del presidente Jorge Serrano Elías, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, Consejo Mundial de Pueblos Indios, la OIT-Regional, PRODERE, CDRO, ULEU, COMG, AEMG, Todos Nebajenses y FUMEDI.

Agosto 27-29

Quetzaltenango, consulta a las organizaciones mayas de la Región de Occidente y elección de representantes regionales.

Agosto 28 y septiembre 1

Chimaltenango, consulta a las organizaciones mayas de la Región Central y elección de representantes regionales.

⁵⁸ La cronología fue preparada por las propias organizaciones indígenas guatemaltecas no gubernamentales CECMA/CHOLSAMAC.

Octubre

Nebaj, Quiché, consulta a las organizaciones mayas del área del triángulo Ixil y elección de representantes regionales.

Noviembre

Tactic, Alta Verapaz, consulta a las organizaciones mayas de la Región Norte y Petén. Elección de representantes regionales.

Noviembre 25-26

Consulta Nacional sobre el Convenio 169, Participantes: Delegación de Occidente, Centro, Norte, Petén y área Ixil.

Noviembre 29

Foro de clausura de la Consulta Nacional a los Pueblos Mayas sobre el Convenio 169, con la participación del presidente de la República, 96 organizaciones mayas, organizaciones sindicales, organismos internacionales, miembros del CACIF, Ejército, instituciones gubernamentales, Iglesia, universidades.

1992

Enero 25

Instalación de la Delegación Guatemalteca Pro Ratificación del Convenio 169 (DGC-169), en adelante DGC-169.

Marzo 12

Intención política del presidente del Congreso, Edmut Mulet de ratificar el Convenio 169.

Marzo

Disipación de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso para iniciar en el pleno de ese organismo la discusión del Convenio 169.

Junio 18-19

Primer estudio y análisis sobre la compatibilidad del Convenio 169 y la Constitución.

Agosto

Primera lectura del Convenio 169 en el pleno del Congreso de la República.

Septiembre

Segunda lectura del Convenio 169 en el pleno del Congreso de la República.

7 de octubre

Tercera lectura del Convenio 169 en el pleno del Congreso con la presencia de varios representantes de organizaciones mayas en los palcos del hemiciclo. Se suspende la sesión por rompimiento del quórum. Engavetada desde entonces.

Octubre 8

Se intenta retomar en la agenda congresal del día el tema de aprobación del Convenio 169, pero nuevamente se rompe el quórum y se rumora que la ratificación ocurrirá el 12 de octubre en conmemoración de los 500 años.

Octubre 12

El rumor difundido sobre la ratificación del Convenio 169 en esta fecha se desvanece y se comprueba que no existe voluntad política para la ratificación.

Noviembre

Se realizan esfuerzos vanos por conseguir que el Congreso de nuevo conozca el caso de la ratificación del Convenio 169.

Noviembre 28

La DGC-169 convoca a un seminario taller sobre el proceso de ratificación del Convenio 169 y su estado legislativo en ese momento y concluye con un panel foro al que asisten: El ministro de Trabajo, Mario Solórzano; en representación del ministerio de la Defensa, el general Augusto Taracena; por la Cámara del Agro, Alberto Reyes Mayen; en representación del Congreso, Claudio Coxaj Tzun y por la DGC-169, Ricardo Cajas, Jacinto Pérez y Alfredo Cupil López.

Noviembre

ASIES culmina estudio y análisis del Convenio 169 que concluye que el mismo no contradice la Constitución (Documento de 32 hojas).

1993

Enero

Se reinician las pláticas con algunas bancadas del Congreso.

Febrero

Se realizan foros, seminarios, talleres y conferencias en el interior del país, para la divulgación y conocimiento del Convenio 169

Febrero

Se intenta colocar en la agenda legislativa con ocasión del Año Internacional de los Pueblos Indígenas el tema del Convenio 169, pero no lo aprueba el Pleno del Congreso.

Marzo

El movimiento de Resistencia Maya realiza sus propios talleres y seminarios en el interior de la república con sus organizaciones bases.

Marzo 22-23

Seminario Mitos y Realidades del Convenio 169, organizado por el Instituto de Cultura Hispánica, participación: John Swank (ASIES), Eduardo Palomo Escobar (CEDECON), Demetrio Cojtí (CEDIM), Aura Bolaños de Aguilera (MTPS) y Alfredo Cupil (DGC-169).

Junio 2

Se constituye la Asamblea Permanente Maya (APM), con la participación del Movimiento de Resistencia Maya, Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, Academia de Lenguas Mayas, el Centro de Estudios de la Cultura Maya y la DGC-169, con el fin de apoyar el retorno a la institucionalidad y buscar la ratificación del Convenio 169 con una mayor representatividad.

Julio 6 y 7

La APM se reúne con las bancadas minoritarias y mayoritarias, ambas manifiestan voluntad de apoyar la ratificación del Convenio 169 en el marco del Seminario Internacional sobre el sistema Jurídico de los Pueblos Originarios de América, organizado por CECMA.

Julio

Se incluye dentro del Plan de los 180 días del gobierno de Ramiro de León Carpio, el tema de la ratificación del 169.

Agosto 3

Se insiste en que el Convenio 169 debe ratificarse para lograr la paz con Guatemala, esta afirmación se realiza en el foro Los Mayas ante el Proceso de Paz, organizado por CECMA.

1994

Septiembre

El General Efraín Ríos Montt, diputado por el FRG, declara que el Convenio 169 debe ser parte de la Agenda Legislativa. Alfonso Portillo (DC), indica que ratificar el Convenio 169 es poner al día al país sobre lo que ocurre en el mundo. José Asturias (PAN) señala que a finales de 1994 el Convenio 169 debe ser tratado en el Congreso y aprobarlo porque está relacionado a la descentralización.

Octubre

Jean Arnault, moderador de las negociaciones de paz entre el gobierno y la URNG, consulta a varias organizaciones y líderes mayas sobre la inclusión del Convenio 169 en el punto 3 del Acuerdo Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Octubre 30

El diputado Ricardo Choy (PAN) presidente de la Comisión de Comunidades Indígenas declara que esa comisión impulsa al interior del Congreso la ratificación del Convenio 169, indicando que algunas lagunas de su contenido serán superadas al desarrollar el artículo 70 de la Constitución.

Noviembre 2

La URNG desafía al Congreso y lo insta a que ratifique en su próxima sesión el Convenio 169.

Noviembre 17

Diputados de diferentes bancadas responden que no ratificarán el Convenio 169 a solicitud de la URNG y menos como condición para continuar con el diálogo de paz.

1995

Marzo 29

Bloques de diputados acuerdan enviar a la Corte de Constitucionalidad para consultar a este organismo la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ratificación del Convenio 169.

Marzo 30

Las coordinadoras Tekum Umam, CONIC, CONAVIGUA y otras organizaciones mayas coinciden en señalar que el envío a la Corte de Constitucionalidad del Convenio 169 es una táctica dilatoria.

Mayo 18

La Corte de Constitucionalidad mediante el expediente 199-95 plasma su Opinión Consultiva y concluye que éste no contradice la Constitución, pero dicho resultado se mantiene en reserva hasta la sesión pública.

Mayo 25

La Corte de Constitucionalidad, en sesión solemne, emite opinión respecto al Convenio 169 y señala que este instrumento jurídico internacional en ningún momento contradice su contenido a la Constitución de la República.

Mayo 26

El diputado Pablo Duarte (FRG) declara que los diputados del Congreso, principalmente del FRG, están preparados para ratificar el Convenio 169 después de conceder la opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad. En similares términos se pronuncia Juan Francisco Reyes (FRG). Mientras los diputados Lisardo Sosa (DC) y Rafael Barrios (PAN) coinciden en que debe haber un nuevo análisis de dicho Convenio antes de ratificarlo.

1996

Febrero 4

La diputada Aura Marina Otzoy (FRG) intenta de nuevo desengavetar el Convenio 169 y hace entrega de sendas copias del contenido a los diputados. Fijan para el 5 de marzo para conocerlo en el pleno.

Febrero 16

La diputada Manuela Alvarado (FDNG) anuncia que se realizará con los 80 diputados del Congreso de la República, un Seminario taller sobre el contenido del Convenio 169.

Febrero 21 y 22

La Comisión de Comunidades Indígenas realiza con los diputados del Congreso el anunciado seminario taller sobre el Convenio 169.

2. *Los argumentos de los opositores*

Por supuesto que la mayor oposición a la ratificación del Convenio fue la de los sectores oligárquicos del país. A nivel de los partidos políticos en el Congreso de la República, desde

el principio la discusión se enfrascó entre las ententes: la DC-UCN y el PAN-FGR. Los primeros apoyaron abiertamente la aprobación del Convenio; los segundos manifestaron sus discrepancias y plantearon que fuera enviado en consulta a la Corte de Constitucionalidad, para que ésta determinara si era o no inconstitucional. Advertieron que el Convenio no sólo contradecía la Constitución, sino también al Código Penal y al Código Civil. Quizá los congresistas opositores con un desconocimiento de las tendencias actuales de la teoría jurídica y el desarrollo legislativo que se viene dando desde los ochenta, no se percataron de que para superar “lo arcaico” del derecho sustantivo y adjetivo civil y penal nacional, se consideró conveniente que al ratificar el Convenio 169 de la OIT los países ratificantes revisaran su legislación nacional para responder a los retos de la “modernidad” y fundamentalmente a la búsqueda de la paz y la democracia en países pluriétnicos y pluriculturales. Para el caso de Guatemala, resulta obvio recordar que sociológica y demográficamente es un país indio.

También se arguyó que el Convenio es excluyente, porque sólo contemplaba a los indígenas; lo que demuestra un desconocimiento no sólo de la naturaleza del Convenio y los recambios en las políticas indigenistas, frente al denominado “integracionismo”. La oposición en ese sentido manifestaba seguramente su más crasa ignorancia y un argumento fuera de contexto, motivado por un desconocimiento del desarrollo de la teoría antropológica crítica y sus aportes en materia de derechos humanos.⁵⁹

Afortunadamente, en abril de 1992, en un foro organizado sobre el Convenio, con la participación de organismos internacionales (OIT, CEPAL, UNICEF, UNESCO), organismos gubernamentales, la Procuraduría de Derechos Humanos, asociaciones civiles, ONGs, agrupaciones religiosas de base, medios de comunicación, el Colegio de Abogados y universidades del país, entre los puntos de referencia específica al Convenio y la situación nacional que se vivía en ese momento, se precisó en los resolutivos:

59 Ordóñez Mazariegos, Carlos, “Bibliografía selecta sobre antropología jurídica”, *Antropología jurídica*, México, UNAM, II, 1995, pp. 131-142.

Que en el contexto del actual avance democrático del país, la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes es parte de las acciones que contribuyen a su fortalecimiento. Que como parte del esfuerzo que a nivel nacional se realiza para lograr la reconciliación de la sociedad guatemalteca, es necesario que todos los sectores reaccionen positivamente ante el desafío que implica el desarrollo sostenido del país, para lo cual en éste deberá darse el apoyo requerido para la ratificación, puesta en vigencia y aplicación del Convenio 169, sobre pueblos indígenas y países independientes.⁶⁰

En el ámbito académico resulta incomprensible que las facultades de derecho de Guatemala no hayan contribuido en forma sobresaliente en el análisis del Convenio.⁶¹

Salvo mejor criterio, el Convenio ofrece en el ámbito del derecho internacional público, la norma mínima que seguramente debe ser superada a futuro; para el caso de Guatemala, cabe reconocer que los esfuerzos de los funcionarios de la OIT, de las organizaciones indígenas no gubernamentales y de la sociedad civil y algunos funcionarios de gobierno, fueron encomiables y contribuyeron sin duda al proceso democratizador

⁶⁰ Véase el periódico *El Gráfico*, 11 de abril de 1992. *Rutzijol* (selección quincenal de noticias acerca del pueblo maya), Guatemala, del 1 al 15 de abril de 1992; Shitimul, Haroldo, "El poder indígena irrita al poder tradicional", *Crónica*, Guatemala, 16 de octubre de 1992.

⁶¹ Rastreado la literatura escrita en Guatemala para el momento de la discusión, sólo encontré el trabajo de Papadópolo, Midori, *El nuevo enfoque internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landívar, 1995. El trabajo versa sobre el Convenio 169. La maestra Papadópolo fue nuestra profesora visitante en el IIJ de la UNAM y participó en nuestro taller sobre el Convenio 169, realizado conjuntamente con las oficinas de la OIT en México. Una síntesis de las observaciones sobre el Convenio realizada en el taller, véase en: Hernández Pulido, J. R., "El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales"; Staelens G., Patrick, "El Convenio 169 de la OIT, de una política integracionista al reconocimiento del derecho de la identidad de los pueblos indígenas", y Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "A propósito del debate sobre el Convenio número 169 de la OIT en Guatemala", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, IIJ, 1994.

y la paz en nuestro país. Importante resultó que dentro de los acuerdos de paz celebrados entre el gobierno y la URNG, se instara al Congreso de la República a su ratificación.

Con el ánimo de aclarar dudas de los sectores opositores e intentar convencerlos de los aspectos positivos del tantas veces aludido Convenio 169, presento a continuación un breve balance acerca del mismo:

1. Es el resultado de las discusiones en materia de derecho internacional social (agrario, laboral, económico, ecológico, seguridad social y derechos étnicos) que afectan a un sector amplio de nuestra población; se torna importante por la preocupación de juristas y científicos sociales, después de la denominada “década perdida” y por el desarrollo de construcciones jurídicas de corte neoliberal que vienen oponiéndose a los avances logrados por el denominado constitucionalismo social. En América Latina, como ejemplo de esas contradicciones, tenemos el caso mexicano, que al ratificar el Convenio 169 modificó el artículo 27 constitucional, base de la reforma agraria.⁶²

La primera reclamación de los pueblos indios tiene que ver con lo agrario, laboral y ecológico. Ramón Vicente Casanova, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho y Reforma Agrarios, ha dicho: “[...] no habrá paz en la América Latina hasta que no resolvamos el problema de la tierra, hasta que no regresemos a la tierra a escuchar sus latidos, hoy apagados en sus ‘venas abiertas’”.⁶³

2. Es importante destacar que los pueblos indios participaron activamente en la discusión, lo que fue un significativo avance que comienza a reconocer a las “voces negadas” que

62 Chacón Hernández, David, Carlos Durand Alcántara y Jorge Fernández Souza *et al.*, *Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México*, México, UAM, 1995; Archivo General de la Nación, *Cultura y derechos de los pueblos indios en México*, México, FCE, 1996.

63 Casanova, Ramón Vicente, “La reforma agraria en América Latina”, *Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes. Seguramente sobre la cuestión del reclamo de la tierra debemos recordar los trabajos de Mariátegui, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Perú, Amauta, 1986; Bonfil Batalla, Guillermo, *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen, 1991.

las visiones: positivista, la antropología cultural norteamericana y marxista, ortodoxas, se negaron a reconocer. Así, como lo afirma Enrique Valencia, es el resultado de “un prejuicio social y político, la expresión de una concepción estereotipada de la evolución histórica, sostener que la conciencia de clase y la conciencia étnica son excluyentes”.⁶⁴

3. Se adoptó, como es sabido, un importante preámbulo que recuerda los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación. Se observó que, en muchas partes del mundo, los pueblos indígenas y tribales no pueden gozar de los derechos fundamentales, en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven; y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo un deterioro. Se recordó la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales. Se mencionó que las disposiciones del Convenio han sido establecidas con la colaboración de las diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas. Dentro de esta tónica es importante el artículo 6, que establece la obligación, por parte de los Estados, de consultar a los pueblos indígenas, de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, acerca de la aplicación de todas las disposiciones contenidas en el Convenio, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento. Otras disposiciones similares garantizan el derecho de estos pueblos a participar plenamente en la toma de decisiones en diversos aspectos y acciones que los atañe directamente.

Sobre el consentimiento necesario de los pueblos indígenas, se insistió muchísimo con respecto al traslado de los mismos (artículo 16), pues éste sólo se puede realizar excepcionalmente, y deberá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse

⁶⁴ Valencia, Enrique, “Indigenismo y etnodesarrollo”, *Anuario del Instituto Indigenista Interamericano*, 1984, p. 39.

su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término y con los procedimientos adecuados, establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. Además, queda abierto el derecho de regresar a sus tierras tradicionales, en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Héctor Díaz Polanco, sobre la restricción al derecho internacional del término “pueblo”, manifestó en las Jornadas Lascasianas en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 1991, que:

la identificación tácita entre autodeterminación e independencia ha tenido consecuencias importantes en perjuicio de la causa indígena y rivales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, se establece una severa restricción a los derechos indígenas en tanto pueblos, debido a los temores que despierta su asociación con la autodeterminación.

Recordemos que dos términos fueron bastante discutidos, el de “pueblo” y “territorio”. Una interesante reseña de estas discusiones podemos apreciarla en el informe de Hernández Pulido sobre el Convenio.⁶⁵

También es conveniente entender que el Convenio 169 acepta lo que en el derecho internacional se ha denominado los “procesos autonómicos internos en el Estado nación pluriétnico y pluricultural contemporáneo”.

5. Sin duda, el Convenio constituye un nuevo enfoque que supera la visión “integracionista” para aceptar el carácter pluriétnico y pluricultural de nuestros pueblos, aceptando las críticas formuladas hace tiempo por los pueblos indígenas al Convenio 107. Superando las concepciones antropológicas, sociológicas y etnológicas que no aceptaban la diversidad de los componentes

⁶⁵ “El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales”, materiales proporcionados por las oficinas de la OIT en México, 1992.

del Estado moderno, y especialmente la consagración del derecho a las diferencias.

6. Se considera importante que al aplicarse el Convenio, los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones e instituciones electivas y otros organismos. Que tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, cuando éste afecte sus vidas, creencias e instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan y utilizan. El capítulo sobre tierras en el nuevo Convenio se torna interesante. Otro aspecto básico es el reconocimiento a la cosmovisión y la práctica jurídica de los pueblos indígenas.

7. Los conceptos básicos del Convenio son el respeto a su identidad, a su participación en la toma de decisiones y que los pueblos indígenas y tribales gocen plenamente de los derechos humanos sin obstáculo o discriminación.

8. Debe insistirse en que los compromisos gubernamentales deben asumirse con la participación de los pueblos interesados, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto a su integridad. Deberán adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, sus bienes, su trabajo, su cultura y medio ambiente. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculo o discriminación. No deberá utilizarse ninguna forma de fuerza o coacción que viole estos derechos y libertades.

Al aplicar el Convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean las medidas susceptibles de afectarles directamente, y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y otros organismos. Estos pueblos también deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, cuando éste afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de al-

guna manera. Asimismo, se reitera el derecho de controlar, en lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptible de afectarles directamente.

9. El Convenio refuerza las disposiciones que contenía el Convenio 107, respecto a la necesidad de que la legislación nacional y los tribunales tomen debidamente en consideración las costumbres y derechos de los pueblos indígenas.

10. Frente a lo que se ha denominado la “antropología de las presas” se estipula que los pueblos indígenas y tribales no deben ser trasladados de las tierras o territorios que ocupan. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de estos pueblos se considere necesario, y en los términos expresamente señalados en el instrumento internacional que motiva nuestras reflexiones.

11. El Convenio incluye otros aspectos, como la contratación y condiciones de empleo, la formación profesional, promoción de artesanías e industrias rurales, seguridad social, salud, educación y cooperación a través de las fronteras.

12. Es importante recordar que la conferencia, al adoptar el nuevo Convenio, aprobó por unanimidad una resolución que establece medidas a nivel nacional e internacional destinadas a apoyar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido Convenio.

13. Si bien es cierto que el documento marca un avance importante en favor de los derechos humanos de los pueblos indígenas, sin embargo el desinterés por parte de los Estados hacia el Convenio, puede significar un desacuerdo en cuanto a la nueva política que sustenta. La política integracionista parecía más atractiva para los gobiernos que el reconocimiento de la identidad de los indígenas.

14. Debemos recordar que al ratificar el Convenio, los Estados miembros se comprometen a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el documento. Asimismo, se comprometen a informar periódicamente sobre su aplicación y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de

la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

15. Lo importante para el caso guatemalteco, es que actualmente se vienen impulsando una serie de proyectos comunitarios, apoyados por agencias internacionales y gobiernos amigos que responden a las propuestas del etnodesarrollo de conformidad con los dictados del Convenio 169.