

POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL MARCO DEL PROCESO DE PAZ GUATEMALTECO

*Ana Gabriela Contreras García*¹

INTRODUCCIÓN

El 29 de diciembre de 2006, Guatemala conmemoró diez años de la suscripción de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera. Estos acuerdos, firmados en 1996 por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, pusieron fin a 36 años de conflicto armado interno y suponían un cambio de paradigma frente a la realidad nacional, asumido por el Estado y la sociedad guatemalteca.

En cuanto a los pueblos indígenas, este cambio de paradigma iniciaba con el reconocimiento expreso por parte del Estado, por vez primera de manera oficial, de la realidad de la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas—incluyendo el maya, garífuna y xinca—,² y de la necesidad de superar este

¹ Abogada y notaria. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, con estudios de maestría en Derechos Humanos en la misma universidad y diplomado en Derechos de las Mujeres y Teoría de Género en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Es integrante del Consejo de Investigación del Programa de Estudios Multidisciplinarios sobre Pobreza de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica Guatemala (2006-2007) y becaria del Concurso Regional de Becas sobre Relaciones Internacionales de la Pobreza en América Latina y el Caribe (2004-2005) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Programa de Investigación Comparativa sobre la Pobreza (CROP).

² Los pueblos garífuna y xinca no fueron expresamente considerados en la Constitución Polí-

flagelo para la construcción de la democracia en el contexto postconflicto. Pero más allá de este reconocimiento, los Acuerdos de Paz planteaban la transformación de un Estado monoétnico, monocultural y monolingüe en uno incluyente y multicultural, considerando que en tanto no se superen el racismo, la asimilación cultural y lingüística, la exclusión política, la marginación y la opresión de los pueblos indígenas, la sociedad guatemalteca no podrá desarrollar sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales.³

Los compromisos cualitativos para abordar los críticos rezagos enfrentados por la población indígena, no solamente fueron incluidos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Otros instrumentos que integran el Acuerdo de Paz Firme y Duradera⁴ contemplaban compromisos, por un lado para el reconocimiento y promoción de la identidad cultural indígena en todas sus expresiones; y por el otro, para el establecimiento de mecanismos concretos y pertinentes culturalmente, que tiendan a superar los déficit socioeconómicos enfrentados por estos pueblos. El esperado cumplimiento de estos compromisos suponía un cambio gradual en las condiciones de exclusión, discriminación y extrema pobreza en que viven las comunidades indígenas en Guatemala.

Transcurridos más de diez años de vigencia de estos instrumentos, resulta pertinente explorar si el cumplimiento o incumplimiento, por parte del Estado de Guatemala, de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz relativos a los pueblos indígenas han significado, en alguna medida, transformaciones en las condiciones de exclusión, discriminación y pobreza de los pueblos indígenas, al generar mecanismos que faciliten el ejercicio de sus derechos. A esa tarea se dedica este artículo, al explorar los antecedentes más relevantes de los Acuerdos de Paz sobre la materia, su contenido y los efectos más significativos de su cumplimiento o incumplimiento en la vida de los pueblos indígenas en Guatemala.

tica de la República de 1985, por lo que el reconocimiento explícito de su existencia y de su identidad como pueblos, se observa por primera vez en los Acuerdos de Paz.

³ Considerandos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁴ Los acuerdos que se mencionan a continuación integran el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y hacen referencia, entre otros temas, a la construcción del Estado multicultural, a los derechos de los pueblos indígenas y a las políticas para la superación de las carencias en el ejercicio de sus derechos: Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas. Asimismo, las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico se refieren específicamente a medidas de reparación, derecho a la justicia y derecho a la verdad para los pueblos indígenas.

Para lograr este objetivo, en este artículo se entenderá que los Acuerdos de Paz, y en especial el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, constituyen un mecanismo para la superación del déficit en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y un compromiso institucional asumido por el Estado para contrarrestar la exclusión histórica, la pobreza y la discriminación.

Para este efecto, el ensayo se divide en cuatro partes. La primera de ellas intenta caracterizar brevemente la situación de los pueblos indígenas en Guatemala antes de los Acuerdos de Paz, partiendo de las consideraciones formuladas por diversos autores con relación a la configuración del Estado, con el objeto de mostrar el cambio que estos instrumentos políticos significaban en el paradigma del tratamiento de la temática indígena, tanto en el ámbito socio-político como cultural.

En la segunda parte del artículo se narra el proceso de construcción de un marco jurídico y político favorable a la superación de la pobreza, exclusión y discriminación de los pueblos indígenas en Guatemala, de manera que el lector pueda ubicar los Acuerdos de Paz dentro de una tendencia que se inició en los años ochenta, y que en los noventa se potenció con varios eventos significativos, que se consolidaron con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y con la suscripción del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Finalmente, en el tercer y cuarto apartado, se realiza una breve caracterización de los Acuerdos de Paz y de las tendencias relativas a su cumplimiento, con el objeto de establecer si los compromisos derivados de los mismos, relativos a los pueblos indígenas, han significado alguna transformación en las condiciones de exclusión, discriminación y pobreza de los pueblos indígenas, generando mecanismos que faciliten el ejercicio de sus derechos.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA ANTES DE LOS ACUERDOS DE PAZ: RACISMO, DESPOJO Y GENOCIDIO

El Estado guatemalteco, al igual que muchos otros en América Latina, refleja un pasado colonial que definió la configuración de su estructura y relaciones, y se ha caracterizado históricamente por su naturaleza profundamente excluyente y autoritaria, pero sobre todo, desigual y racista. En las épocas históricas posteriores a la colonia y a la independencia, las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales han estado definidas y condicionadas por la concentración del poder y de los recursos en pocas manos y por los resabios de una cultura

hondamente racista, que se encuentra en las bases mismas de la constitución del Estado guatemalteco.

Edelberto Torres-Rivas explica este fenómeno en la historia guatemalteca, caracterizando el proceso por el que se instituyó un Estado moderno con raíces en el poder peninsular. Al darse la ruptura del pacto colonial, surgió un poder que adoptó una modalidad republicana en la que subsisten instituciones, normas, valores culturales y políticos, cuya naturaleza es una derivación del periodo anterior. Así, para ordenar y cohesionar la sociedad guatemalteca, el grupo dominante, es decir los criollos, se apoyó en ese poder derivado, sobre las llamadas castas, los mestizos y los indígenas. Según este autor, aún más tarde, durante el Estado republicano liberal, se formó y consolidó una “clase” dominante, más que por la propiedad de la tierra, por el ejercicio del poder sobre una población ya subordinada por tres siglos de coloniaje (Torres-Rivas, 2005: 9). Este ejercicio de subordinación, expresado en el racismo institucionalizado, ha condicionado el poder y los recursos a que los pueblos indígenas han podido acceder.

La ausencia de un proyecto de nación incluyente y la inexistencia de espacios institucionales adecuados para canalizar las múltiples demandas sociales, entre las cuales se escuchaban las de igualdad e inclusión para los pueblos indígenas y los más desfavorecidos, fueron entre otras muchas razones, las causas que dieron origen al enfrentamiento armado interno en Guatemala.

Diversas interpretaciones de la historia guatemalteca dan cuenta de la violencia sufrida por los pueblos indígenas, que se agudizó durante el enfrentamiento armado interno, periodo en el que la violencia fue dirigida desde el Estado con especial crudeza contra la población indígena maya. Este extremo lo comprueban las conclusiones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), que estableció que el 83,33% de las víctimas del conflicto armado interno eran de ascendencia maya (CEH, 1999).

En términos del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico,

[...] la innegable realidad del racismo como doctrina de superioridad expresada permanentemente por el Estado constituye un factor fundamental para explicar la especial saña e indiscriminación 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.⁵

⁵ La Comisión para el Esclarecimiento Histórico documentó 626 masacres contra poblaciones indígenas, lo cual sumado a las estrategias contrainsurgentes de las cuales las masacres fueron

Según Roddy Brett, durante el conflicto armado interno,

[...] el Estado podía facilitar la estigmatización de la población indígena y la posterior perpetración de las masacres en su contra a través de la operacionalización intencional de una creencia en la inferioridad natural e inmutable de la población indígena-maya y la socialización de una supuesta jerarquía étnica basada en criterios inventados de diferencias biológicas, culturales y morales [...]. (Brett, 2004)

Este autor recalca que además de las expresiones de racismo sociocultural, la población indígena guatemalteca sufrió racismo institucional y estructural al ser marginada del sistema estatal y de la vida cultural y económica del país, fenómeno agravado por su aislamiento geográfico, que dio como resultado la invisibilización de las masacres. Según Brett, estos fenómenos están relacionados con la impunidad de las masacres que persiste hasta hoy día (Brett, 2004: 18).

Como resultado de la violencia estatal, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico estableció que

[...] se violó el derecho a la identidad étnica o cultural del pueblo maya. El Ejército destruyó centros ceremoniales, lugares sagrados y símbolos culturales. El idioma y el vestido, así como otros elementos identitarios fueron objeto de represión. Mediante la militarización de las comunidades, la implantación de las PAC y los comisionados militares, se destruyó el sistema de autoridad legítimo de las comunidades, se impidió el uso de sus propias normas y procedimientos para regular su vida social y resolver conflictos; se dificultó, impidió o reprimió el ejercicio de la espiritualidad maya [...]. (CEH, 1999: 84)

En síntesis, los pueblos indígenas fueron reprimidos y masacrados indiscriminadamente por el Estado guatemalteco durante el conflicto armado interno.

No es de extrañar entonces que ante el despojo histórico, el racismo institucionalizado y la profundización y transfiguración de estos elementos que llevaron al genocidio durante el conflicto armado interno, la situación socioeconómica de los pueblos indígenas sea hoy alarmante. La gravedad de la pobreza indígena puede ilustrarse, con las limitaciones del caso,⁶ con los datos

parte, hace coincidir a los(as) estudiosos(as) en que entre 1981 y 1983 se cometió genocidio contra el pueblo indígena maya.

⁶ A mi criterio, la medida de la pobreza indígena basada en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006 presenta limitaciones en cuanto desconoce aspectos de naturaleza étnico-cultural y aspectos que relacionan las condiciones de vida con elementos de discriminación racial. Un

de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2006 (INE, 2007), que estableció que el 74,8% de la población indígena⁷ en Guatemala se encuentra en situación de pobreza —un punto porcentual más que lo que mostraba la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2002. Según esta fuente, de este porcentaje, un 27,2% corresponde a pobres extremos.

Otras formas de medición de la pobreza coinciden en señalar la gravedad de la situación de los pueblos indígenas. Así, según los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI), las regiones donde viven las comunidades indígenas son las que presentan más brechas. Según este enfoque al menos el 73,8% de las personas indígenas vive en situación de pobreza (Gobierno de Guatemala, 2001: 14).

Aquí es preciso hacer una diferenciación entre la situación socioeconómica y la situación de discriminación étnico-cultural de los pueblos indígenas, pues si bien ambos fenómenos están intrínsecamente relacionados, las personas indígenas que han logrado superar la línea de la pobreza enfrentan una grave situación de discriminación étnica en todos los aspectos de la vida cotidiana, lo que limita sus posibilidades de desarrollo como individuos y como colectividad. Las mujeres indígenas enfrentan particulares dificultades, que han sido identificadas por diversos estudios como el grupo poblacional con menor desarrollo humano en el país, lo cual se debe a la grave discriminación de género en el acceso a la educación, a la justicia, a la propiedad de la tierra y los recursos (Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), 2007: 27).

Es en este Estado, que ignoró hasta hace dos décadas la posibilidad de la construcción de una propuesta sociopolítica multicultural, donde se inicia un proceso de reconfiguración en el tratamiento de los pueblos indígenas, en el cual se insertan los Acuerdos de Paz.

ejemplo concreto es que la determinación de la identidad indígena en esta encuesta no está basada en criterios de autoidentificación étnica, sino en el idioma en que se realizó la encuesta y en el idioma de la región en que se realizó la encuesta. Estas medidas desconocen además la concepción de la pobreza en el pensamiento indígena, que dista de la concepción occidental. Véase Tzoc (2006).

⁷ La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1999-2000 reflejaba que, de una población cercana a 12 millones de habitantes, los indígenas representaban el 48% del total. Sin embargo, otras fuentes como el Plan Nacional de Desarrollo del Pueblo Maya de Guatemala, señalan que para el año 2000 la estimación de población señalaba una población indígena del 60,58% del total, sin contar los pueblos garífuna y xinca, que se consideran aún más subestimados que el maya. En general y como una muestra más de la invisibilización de los pueblos indígenas, las estadísticas en Guatemala tienen la debilidad de no incluir la variable étnica, por lo que no se dispone de información suficiente. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2006 reporta que el total de la población indígena constituye únicamente el 38,4% de la población total.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO FAVORABLE PARA LA SUPERACIÓN DE LA EXCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Antes de la firma de los Acuerdos de Paz, y paradójicamente, durante los regímenes autoritarios en que se implementó la política de tierra arrasada contra comunidades indígenas, se inició, se presume que por razones de conveniencia para la obtención de ayuda militar y financiera para el gobierno, la construcción de un marco jurídico a favor de los derechos de los pueblos indígenas. Así, el 30 de noviembre de 1982, bajo el régimen de facto del General José Efraín Ríos Montt,⁸ se aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial mediante el Decreto Ley 105-82. El 22 de diciembre del mismo año, se aprobó la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Una vez iniciado el proceso de transición democrática, se promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala, que entró en vigencia el 14 de enero de 1986, y que contempló dentro de su amplio catálogo de derechos sociales, una sección destinada específicamente a la protección de las comunidades indígenas señalando que

Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

Este reconocimiento constitucional significó un avance, pero no se situó a la misma altura de los formulados por países como Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador o Venezuela, que en las últimas décadas del siglo XX expresaban lo que Raquel Irigoyen llama “el horizonte pluralista” como modelo de gestión de la multiculturalidad.

En el caso guatemalteco, como lo ha señalado Diego Iturralde, la introducción de reformas favorables al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas solamente cumplió con la función de legitimar la democracia mediante una ampliación aparente; a fin de contener la presión de los movimientos indígenas e incorporar el reconocimiento de un actor destinado a reemplazar socialmente las formas anteriores de organización y representación de clase (Iturralde, 2003: 17). Las consideraciones constitucionales sobre los pueblos

⁸ José Efraín Ríos Montt, jefe de gobierno por el Golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, enfrenta ante la Audiencia Nacional Española un proceso judicial por genocidio.

indígenas añadían un componente necesario para la legitimación del proceso de democratización que iniciaba con la emisión de la Constitución, pero la aplicación práctica de esos postulados aún estaba en discusión.

Antes de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996, fecha en que entró en vigencia el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas,⁹ el Congreso de la República de Guatemala había aprobado mediante el Decreto 9-96, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, completando el andamiaje que sostendría el respeto al ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y el combate de la discriminación y el racismo.

Así lo reconoció la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, cuando en opinión consultiva solicitada por el Congreso de la República, previa a la aprobación del Convenio 169, señaló que

[...] Guatemala se caracteriza sociológicamente como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, dentro de la unidad del Estado y la indivisibilidad de su territorio, por lo que al suscribir, aprobar y ratificar el Convenio sobre esa materia, desarrolla aspectos complementarios dentro de su ordenamiento jurídico interno [...]; sin embargo, tomando en cuenta que si bien es cierto que las reglas del juego democrático son formalmente iguales para todos, existe una evidente desigualdad real de los pueblos indígenas con relación a otros sectores de los habitantes del país, por lo cual el Convenio se diseñó como un mecanismo jurídico especialmente dirigido a remover parte de los obstáculos que impiden a estos pueblos el goce real y efectivo de los derechos humanos fundamentales, para que por lo menos los disfruten en el mismo grado de igualdad que los demás integrantes de la sociedad. (Corte de Constitucionalidad, 1995: 9)

A estos procesos de carácter formal en los que se reconocieron una serie de derechos, se vincularon acontecimientos de orden nacional e internacional que se vislumbraban favorables para la construcción de un Estado más incluyente y abierto a la multiculturalidad. Entre éstos, Torres-Rivas señala el Quinto Centenario del Aniversario del arribo de los europeos al Continente Americano en 1987 y lo que los pueblos indígenas denominaron y visibilizaron como la “contracelebración de los quinientos años”, el otorgamiento del Premio Nobel de la

⁹ El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas fue suscrito el 31 de marzo de 1995 en México D.F. e incluía el compromiso de aprobar y ratificar el Convenio 169 de la OIT, así como impulsar la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En tal sentido, la aprobación del Convenio 169 fue, en cierta medida, un resultado del compromiso asumido en tal acuerdo.

Paz a la indígena Rigoberta Menchú Tum en 1992, y la actitud reivindicativa de derechos que mantuvieron durante la década de los noventa las organizaciones indígenas, y que se vio reforzada por la Declaración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas y del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (Torres- Rivas, 2005: 1). Esto, según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, hizo que el movimiento maya¹⁰ se convirtiera en un sujeto político fundamental en la última etapa del enfrentamiento armado, haciendo oír sus reclamos y visibilizando su lucha contra la exclusión (CEH, 1999).

Según Santiago Bastos, en esta etapa se produjo un doble reconocimiento: el Estado reconoció a las organizaciones que formaban el movimiento, el carácter de representantes de los intereses de los mayas, y estas organizaciones otorgaron al Estado el papel de agente rector de las políticas de reconocimiento que exigían (Bastos, 2007: 99).

Así, durante la década de los noventa, se inició el desarrollo de una serie de procesos que llevó a los pueblos indígenas a un protagonismo político nunca antes experimentado en la historia guatemalteca, y que se expresó particularmente en el fortalecimiento de su capacidad de negociación, construcción de propuestas y posicionamiento público. Ejemplo de ello fue la participación del movimiento en las negociaciones relativas a los contenidos de los Acuerdos de Paz en temas indígenas, las negociaciones en las mesas paritarias creadas para dar seguimiento a compromisos específicos de los mismos, y las negociaciones relacionadas con las reformas constitucionales para el cumplimiento de éstos. Estos procesos también pusieron de manifiesto las más claras expresiones del racismo por parte de los ladinos en el poder y en la sociedad guatemalteca en general. Así mismo, se visibilizaron las distintas tendencias y vertientes en que se había dividido el movimiento indígena guatemalteco, así como su capacidad de reconfigurarse y en algún momento, de tener un planteamiento unificado.¹¹

En ese momento histórico, los elementos reivindicativos del movimiento indígena contenían un claro planteamiento sobre su participación en la nación guatemalteca, poniendo como condición precisa la reforma del Estado para tal efecto. Se trataba entonces del replanteamiento identitario de los indígenas, expresado en la lucha por la participación en la vida nacional, lo cual significaba un profundo cuestionamiento del papel del Estado en la configuración de

¹⁰ En el movimiento indígena en Guatemala se han reconocido tradicionalmente dos vertientes, los culturalistas o mayanistas y los populares, además de otras expresiones más recientes. Se presume que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico hace referencia al movimiento indígena en general.

¹¹ Véanse Bastos y Camus (2003) y Brett (2006).

las relaciones interétnicas y en la gestión de la multiculturalidad en la historia guatemalteca.

La conjugación de estos elementos tuvo logros fundamentales en las negociaciones relacionadas con la paz e hizo que la expectativa de iniciar un proceso de transformación social y estatal hacia la construcción del Estado multicultural aparentara ser posible, aun cuando en ese momento los compromisos de los Acuerdos de Paz eran de naturaleza eminentemente política, sin vinculación jurídica alguna, dado que no se constituyeron mediante fórmulas estrictamente legales que los hicieran obligatorios.

No fue sino hasta el año 2005, al emitirse la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, cuando se estableció, mediante el Decreto 52-2005 del Congreso de la República, que las disposiciones de los mismos eran compromisos de Estado y como tales, de obligatorio y gradual cumplimiento. Sin embargo, la aprobación unánime de esta ley pasó prácticamente desapercibida para la sociedad guatemalteca, visiblemente desilusionada por los retrocesos evidenciados a partir del año 2004,¹² y aunque se amplió la llamada “institucionalidad de la paz” mediante la creación de un Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz y de una Comisión de Multiculturalidad, los efectos de estos esfuerzos aún no han llegado a la vida cotidiana de los pueblos indígenas.

La existencia de un amplio marco jurídico de protección y promoción de la multiculturalidad, gestado durante aproximadamente dos décadas, el inicio del proceso de reconstrucción y reconfiguración estatal, aunado al fortalecimiento de las reivindicaciones indígenas y la presión del acompañamiento, la observación y el financiamiento de la cooperación internacional a los compromisos de los Acuerdos de Paz, hacían prever que las condiciones de exclusión, discriminación y racismo que habían limitado el desarrollo de los pueblos indígenas empezaban a mejorar. Sin embargo, las brechas entre las expectativas y la efectiva realización de los compromisos eran profundas.

ACUERDOS DE PAZ: ¿SUFICIENTES E IDÓNEOS PARA SUPERAR LA EXCLUSIÓN Y POBREZA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

En este apartado, se realiza un somero análisis del contenido de los Acuerdos de Paz y de las tendencias relativas a su cumplimiento, con el objeto de establecer si los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz en relación con los

¹² A partir del año 2004, dos elementos marcaron un estancamiento en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y en algunos casos, la institucionalización de políticas contrarias a éstos: el retiro de la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala y las políticas instauradas por el gobierno de Óscar Berger.

pueblos indígenas han significado alguna transformación en las condiciones de exclusión, discriminación y pobreza de estos pueblos, generando mecanismos que faciliten el ejercicio de sus derechos.

Rescato aquí la idea expresada en la introducción de este artículo, en relación con el modo de entender los Acuerdos de Paz y en especial, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, es decir, como mecanismos para la superación del déficit en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y por tanto compromisos institucionales asumidos por el Estado para contrarrestar la exclusión histórica, la pobreza y la discriminación.

Esta forma de entender los Acuerdos de Paz está relacionada con la forma en que Carlos Sojo entiende el fenómeno de la exclusión social. Para este autor, la exclusión alude a una mala vinculación o a una vinculación deficitaria a la disposición de medios que aseguren una adecuada calidad de vida, y se refiere a la existencia de mecanismos institucionales que gobiernan la posibilidad de inclusión para unos y de exclusión para otros, por lo que es un concepto más cercanamente relacionado con dimensiones institucionales que con resultados concretos; es decir que se relaciona con las oportunidades de integración creadas por el sistema y no solamente con los resultados de exclusión que experimentan los individuos concretos (Sojo, 2003: 95).

Si se utiliza la perspectiva de Sojo para analizar las circunstancias descritas en los apartados anteriores, se observa que en el sistema guatemalteco, los pueblos indígenas han padecido históricamente una vinculación deficitaria a la disposición de medios que aseguren una adecuada calidad de vida, determinada por mecanismos institucionalizados desde el Estado, que van desde el racismo que naturalizó la subordinación, hasta el genocidio, asegurando que las oportunidades de los pueblos indígenas de ser parte de la sociedad guatemalteca en condiciones de equidad socioeconómica y étnico-cultural sean “racionalizadas”, en la medida en que resulta funcional para el modelo de herencia colonial que persiste hasta nuestros días.

En este marco, los Acuerdos de Paz significaban para la sociedad guatemalteca y para el Estado el cambio de paradigma, al plantear mecanismos y fórmulas para encarar los ancestrales flagelos de la discriminación y el racismo, y para promover y garantizar el respeto, promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Siguiendo la perspectiva de Sojo, analizaré las oportunidades y mecanismos creados por el sistema, mediante el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz en el tema indígena, más que los resultados, que como Sojo refiere, pueden experimentar los individuos en concreto. Así, se entenderá en este apartado que los Acuerdos de Paz constituían la ruta crítica que el Estado debía seguir para proveer los mecanismos

que hicieran operativa la superación en el déficit del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Las consideraciones sobre las oportunidades de superación de exclusión, discriminación y pobreza creadas a partir del cumplimiento de los compromisos de la paz en el tema indígena, obligan a mencionar el contenido de éstos.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas contiene compromisos en torno a temas como el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas, la lucha contra la discriminación, el ejercicio de los derechos culturales y de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Este bagaje de compromisos implica para el Estado y la sociedad, desde la aceptación y el respeto del ejercicio del sistema jurídico propio de los pueblos indígenas, hasta la garantía del ejercicio del derecho a la tierra, mediante su regularización y restitución, entre muchas otras medidas. Un recorrido breve por este Acuerdo, nos permite ubicar compromisos como los que se enumeran a continuación, que adquieren particular importancia en términos de superación de exclusión, discriminación y pobreza:

- Identidad de los pueblos indígenas, reconociendo entre los elementos que la conforman los idiomas, la descendencia directa de los antiguos mayas, una cosmovisión particular y la autoidentificación, entre otros.
- Lucha contra la discriminación, en los ámbitos tanto legal como de hecho, poniendo especial énfasis en la superación de la particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena y en su situación de pobreza y explotación.
- Derechos culturales, que abarcan el reconocimiento del idioma, espiritualidad, nombres, apellidos y toponimias indígenas, templos ceremoniales y lugares sagrados, y uso del traje indígena; que plantean el impulso de una reforma del sistema educativo, para su adaptación a un contexto multilingüe e intercultural.
- Derechos civiles, políticos, sociales y económicos, que abarcan el reconocimiento de las autoridades indígenas, la regionalización administrativa, la participación a todo nivel y el reconocimiento de la normatividad tradicional de los pueblos indígenas. En este apartado se incluyen también el compromiso de desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación relativos a los derechos a la tierra y a los recursos naturales.
- Comisiones paritarias, capítulo en el cual se hace referencia a la integración de las comisiones, cuya conformación se ordena para desarrollar y dar seguimiento a la implementación de los compromisos.¹³

¹³ Entre estas comisiones se encuentran: la Comisión de Reforma Educativa, la Comisión de

- Recursos y disposiciones finales, donde se establece el compromiso del gobierno a hacer todos los esfuerzos necesarios para la movilización de los recursos indispensables para la ejecución de sus compromisos en dicho acuerdo.

En las disposiciones finales del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se establece que los aspectos de éste que correspondan a los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico guatemalteco, incluidos los tratados, convenciones y otros instrumentos internacionales sobre la materia de los que Guatemala es parte, tienen vigencia y aplicación inmediata.

La redacción de esta disposición no es la más afortunada, por dos razones: la primera es que todo el acuerdo hace referencia al ejercicio de derechos de los pueblos indígenas, por lo que no puede diferenciarse entre los aspectos que hagan referencia a derechos humanos y los que no: todo el acuerdo está referido a derechos humanos. La segunda razón es que resulta innecesario que un acuerdo político ordene la vigencia y aplicación inmediata de tratados y convenios internacionales de naturaleza jurídica que han sido ratificados por Guatemala y cuyo incumplimiento genera incluso responsabilidad internacional.

Un intento de interpretación holística del acuerdo y más apegada a su espíritu que a su letra, reconoce en esta disposición el ánimo de unificar e integrar los mecanismos de protección para los pueblos indígenas que se encuentran dispersos en distintos instrumentos jurídicos y políticos, reconociendo que los compromisos del acuerdo resultan limitados frente a la amplia gama de derechos reconocidos en otros instrumentos.

Un ejemplo de esto es el derecho a la libre determinación de los pueblos, contemplado tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como en el Convenio 169 de la OIT, derecho que no fue contemplado expresamente en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Lo mismo sucedió con los compromisos relativos a la tierra, sobre lo cual Brett observa que la falta de un protagonismo radical por parte del movimiento popular tuvo un impacto. Este autor considera que el clima neoliberal, que coincidía con el proceso de democratización, restringió la negociación en temas y derechos socioeconómicos (Brett, 2006: 104 y 106).

Lo anterior da cuenta de la necesidad de realizar una reflexión con relación al carácter y amplitud de la negociación política que da origen y contenido al acuerdo, y que determina que el ejercicio de ciertos derechos y el establecimien-

Reforma y Participación, y la Comisión sobre Derechos Relativos a la Tierra. Mediante el acuerdo también se crea una comisión para la oficialización de los idiomas mayas y otra para la identificación y reivindicación de los lugares sagrados mayas.

to de ciertos mecanismos sean considerados como parte de los compromisos, dejando de lado algunos otros, que si bien estaban garantizados por otros instrumentos, no forman parte de la negociación de la paz.

En tal sentido, un análisis detallado de los compromisos permite afirmar que el resultado plasmado en compromiso político en los acuerdos resulta más limitado que la obligación jurídica internacional a la que el Estado se había obligado mucho antes de la firma de la paz. Es más, si bien los compromisos de los acuerdos dan extensión y alcance a muchas de las obligaciones internacionales, no alcanzan a cubrirlas todas, a superarlas o a agotar los mecanismos para su cumplimiento.

Otros acuerdos también contemplaron compromisos para superar el déficit en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Así, el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y el Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, tuvieron como compromisos base el reconocimiento por parte de las partes negociadoras en el conflicto de la identidad y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos mayas, garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación y la indivisibilidad del territorio del Estado guatemalteco.

Debido a que los Acuerdos de Paz planteaban la necesidad de reformar profundamente las estructuras, los mismos obligaban a realizar una reforma constitucional para adecuar el marco jurídico nacional. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas establecía el compromiso para el Gobierno de la República de promover una reforma de la Constitución Política de la República que definiera y caracterizara a la Nación guatemalteca como multiétnica, pluricultural y multilingüe, con las implicaciones del reconocimiento de los idiomas mayas como lenguas oficiales, entre otros elementos.

En virtud de que la misma Constitución guatemalteca prevé en su artículo 173 que las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a un procedimiento consultivo de los ciudadanos —referéndum—, se realizó la convocatoria, previa definición de las preguntas por parte del Congreso de la República.

La propuesta de reformas constitucionales aprobada por el Congreso, previo sometimiento a la decisión ciudadana, excedió e hizo notoriamente complejas las cuestiones que de conformidad con los Acuerdos de Paz debían consultarse a la población. Así, la consulta se formulaba en más de 53 preguntas relativas a cuatro temas distintos, uno de los cuales era el reconocimiento de Guatemala como una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

Con solamente un 18,5% de participación a nivel nacional en la consulta popular, gran desinformación y una fuerte campaña en contra del “sí” por parte de segmentos de la población con marcados prejuicios racistas, el resultado de la consulta fue negativo, lo que impidió la reforma constitucional a favor de un reconocimiento más amplio a favor de los pueblos indígenas.

Según la Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA), pese a que la pregunta relativa a los derechos de los pueblos indígenas fue la que obtuvo la mayor cantidad de votos afirmativos a nivel nacional, los resultados revelaron una marcada diferencia de opción en las distintas áreas del país, en función de la presencia mayoritaria de población indígena (MINUGUA, 2001: 4).

El resultado de la consulta popular que impidió la reforma constitucional fue considerado en su momento un elemento debilitador del proceso de reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y un obstáculo para el avance en los compromisos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, este resultado motivó un proceso positivo de profunda reflexión en distintos ámbitos de la sociedad guatemalteca sobre la viabilidad de la construcción de la nación multiétnica, plurilingüe y multicultural, aun con un reconocimiento constitucional limitado y, en casos específicos, incluso interpretado como contrario al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.¹⁴ Esta reflexión dio como resultado que hoy se reconozca y aplique, en algunos casos, el Convenio 169 de la OIT como complemento de la Constitución, utilizando además el fundamento que el artículo 46 de este cuerpo legal otorga, al establecer que los tratados y convenios en materia de derechos humanos, aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno.

Volviendo a la caracterización del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, es válido afirmar que el mismo contiene dos tipos de disposiciones, unas de carácter declarativo, en las que se formula un reconoci-

¹⁴ Un ejemplo de esto es que la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su artículo 203 que la potestad de impartir justicia y ejecutar lo juzgado corresponde exclusivamente a la Corte Suprema de Justicia y sus tribunales. Esto motivó una amplia discusión en cuanto a la legalidad en el ejercicio del sistema jurídico de los pueblos indígenas. Mediante una interpretación integral del Convenio 169 de la OIT y de la Constitución Política de la República, se ha iniciado un proceso de aceptación del ejercicio de este derecho, siendo la sentencia del recurso de casación planteado dentro del expediente 218-2003 una de las manifestaciones más importantes. Por medio de ésta se declaró que un tribunal ordinario no era competente para juzgar, con base en la Convención Americana de Derechos Humanos, que garantiza el principio *non bis in idem*, ya que en el caso analizado el sindicado había sido juzgado por procedimientos de derecho indígena.

miento político de la existencia de una situación desfavorable para los pueblos indígenas y se expresa la voluntad estatal y social de transformarla; y otro tipo de disposiciones de carácter operativo, que señalan medidas específicas de naturaleza legislativa e institucional que el Estado asumió como compromisos y que por virtud de la ley, se convirtieron en obligaciones.

Aunque los compromisos de los Acuerdos de Paz en materia indígena han sido objeto de amplio análisis y discusión, basta por el momento con los datos presentados para mostrar al lector el sentido de éstos y las implicaciones de su cumplimiento o incumplimiento en la calidad de vida de los pueblos indígenas.

“RECUERDOS” DE PAZ: DIEZ AÑOS DE ESFUERZOS PARA SUPERAR LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y GARANTIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En este apartado se realiza una reflexión encaminada a establecer si, de conformidad con los Acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala ha desarrollado las herramientas necesarias para iniciar una transformación sustantiva en la calidad de vida de los pueblos indígenas y para mejorar el ejercicio deficitario de sus derechos individuales y colectivos, o en el peor de los casos, la ausencia del ejercicio de esos derechos.

Se utilizará como punto de partida para el análisis el planteamiento de Carlos Sojo, según el cual la exclusión está determinada por la existencia o inexistencia de una respuesta institucional del Estado a la falta de ejercicio de un derecho o al ejercicio insuficiente del mismo (Sojo, 2003: 95). Así, se entenderán los Acuerdos de Paz como un conjunto de compromisos encaminados a la superación del déficit en el ejercicio de los derechos en Guatemala, y el análisis se concentrará en las medidas asumidas por el Estado guatemalteco después de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

Ante la limitación de espacio, en este apartado se intentará aportar datos que fundamenten una valoración global del impacto del cumplimiento e incumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz en la superación de la exclusión, la discriminación y la pobreza de los pueblos indígenas.

Tanto los informes de MINUGUA como otros esfuerzos de seguimiento a los Acuerdos de Paz han coincidido en señalar que los compromisos relativos a los derechos de los pueblos indígenas¹⁵ son los que registran mayor incumplimiento y que aquellos cumplidos, lo han sido en el sentido formal y no sustantivo.

¹⁵ Véanse Stavenhagen (2003) y MINUGUA (2005).

La ausencia de planes de implementación de los compromisos y de asignaciones presupuestarias específicas para los mismos hace que la vigencia de los mecanismos de superación de la exclusión que planteaban los Acuerdos de Paz sean prácticamente nulos. La mayoría de los procesos relacionados con el cumplimiento de los compromisos en materia indígena han sido financiados por la cooperación internacional, lo que indica que no hay una institucionalización presupuestaria por parte del Estado.

Hasta la fecha, los compromisos cumplidos, que representan avances, aunque limitados, para la superación de la exclusión y la discriminación de los pueblos indígenas, pueden resumirse de la siguiente forma:

1) La creación de la Defensoría de la Mujer Indígena, con el objeto de proteger y promover el ejercicio de los derechos de la mujer indígena, y la creación de la Defensoría Indígena dentro de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.

2) La aprobación de la Ley de Idiomas Nacionales, Decreto Legislativo 19-2003, que dispone el uso de idiomas indígenas dentro del ámbito de las instituciones públicas, aunque su aplicación, particularmente en el ámbito del sector justicia, aún es insuficiente.

3) La tipificación del delito de discriminación, mediante el Decreto 57-2002, que abarca toda forma en que ésta se manifieste y no únicamente la racial o étnica.¹⁶ Este compromiso estaba relacionado con el que establecía la necesidad de una revisión de la legislación vigente, con el fin de derogar toda disposición que tuviera efectos de discriminación, el cual no se ha cumplido.

4) La emisión de las leyes de modernización del Estado, que incluyen la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002; la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002; y el Código Municipal, De-

¹⁶ La forma en que el tipo penal de discriminación ha sido descrito ha dado lugar a la ausencia de claridad en la definición de las conductas que constituyen el delito, lo que dificulta su aplicación práctica. De acuerdo con la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, existe una clara tendencia en el ámbito de las instituciones del sector justicia a minimizar, no reconocer o no explicitar los problemas de racismo, existiendo hasta el año 2005 operadores de justicia que desconocen que la discriminación racial fue tipificada en el Código Penal. Hasta junio de 2004, el sistema de ingreso de casos en el Ministerio Público no contaba con la opción para ingresar denuncias por este delito. Representa un avance significativo en esta materia la sentencia condenatoria emitida contra los agresores de la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú Tum, quien fue atacada el 9 de octubre del 2003 por un grupo de simpatizantes del General Efraín Ríos Montt en la Corte de Constitucionalidad, habiendo sido víctima de expresiones ofensivas y discriminatorias por su origen étnico (Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Subcomisión de Acceso a la Justicia. Líneas de acción dirigidas a superar las dificultades políticas y jurídico procesales).

creto 12-2002, que incluyen medidas para institucionalizar la representación de los pueblos indígenas. Entre las normas contenidas en estos cuerpos legales, se encuentra el reconocimiento del derecho indígena como un elemento del municipio, y la posibilidad de realizar consultas a las comunidades indígenas en las medidas de trascendencia que pudieran afectar sus intereses.

5) La creación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala, mediante Acuerdo Gubernativo 390-2002. Además de los problemas de presupuesto que esta institución presenta, no tiene mayor injerencia en las políticas públicas diseñadas y ejecutadas en los distintos niveles del organismo ejecutivo.

En materia de regularización de la titulación de tierras de las comunidades indígenas y poblaciones desarraigadas, MINUGUA señaló que hasta el año 2004 no había ningún cumplimiento de las cuatro acciones que el Gobierno debía tomar (inventario a nivel municipal, presentación de una política adecuada al compromiso, implementación de la política y seguimiento del compromiso a través del Fondo de Tierras). La Misión de Naciones Unidas señalaba incumplimientos totales, para diciembre del 2004, en las acciones de divulgación de derechos agrarios y recursos legales disponibles en las comunidades indígenas, entre otros. Asimismo, señalaba cumplimientos parciales en temas como la educación bilingüe intercultural, el uso del traje indígena y el respeto a la espiritualidad indígena.

Sin embargo, uno de los aspectos directamente relacionados con el desarrollo de los pueblos indígenas donde se observa un mayor incumplimiento por parte del Estado de los compromisos asumidos, tanto en los Acuerdos de Paz, como en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, está referido a las múltiples concesiones efectuadas por el Gobierno a empresas transnacionales sobre territorios indígenas, para la explotación minera a cielo abierto o para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos, sin consulta previa. En esta materia, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas obligaba a

[...] obtener la opinión favorable de las comunidades indígenas previa la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales que pueda afectar la subsistencia y el modo de vida de las comunidades. Las comunidades afectadas deberán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades [...].¹⁷

¹⁷ En estos casos, al amparo del Convenio 169 de la OIT, de la Constitución Política de la República de Guatemala y del Código Municipal, se han realizado procedimientos de consulta a nivel comunitario y municipal, cuya legitimidad ha sido cuestionada por el organismo ejecutivo

Este ejemplo pone de manifiesto, al igual que ocurre con el derecho a la tierra, que uno de los elementos que más ha afectado el cumplimiento de los compromisos que podrían significar un cambio sustantivo en las condiciones de vida de los pueblos indígenas es, sin duda, la contraposición de la agenda neoliberal impulsada con mayor fuerza por el gobierno que asumió el poder en el año 2004, que se caracteriza por estar conformado por importantes actores del sector empresarial.

En el ámbito de la participación política, los Acuerdos de Paz abrieron importantes espacios para que profesionales indígenas asumieran cargos en las esferas gubernamentales en los periodos posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, esta tendencia decreció en el gobierno que tomó posesión en enero de 2008, en el que la participación de indígenas en el organismo ejecutivo se redujo significativamente con relación al periodo anterior.

En relación con el avance que significa la participación política de indígenas y la influencia de las políticas neoliberales en la falta de cumplimiento del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, resulta pertinente retomar el planteamiento de Charles Hale, que explica en cierta forma la situación guatemalteca al señalar que cuando el reconocimiento limitado de derechos indígenas se combina con políticas neoliberales, el resultado es que los Estados latinoamericanos adquieren nuevas formas de gobernar a sus ciudadanos, mediante el otorgamiento de un protagonismo indígena limitado, que supone la continua marginación de los pueblos indígenas, reforzando las jerarquías raciales.

Según Hale, este caso es característico de aquellos Estados donde se han originado reformas a favor de los derechos culturales que surgen a raíz del protagonismo indígena. El autor ha utilizado el término “*indio permitido*” para referirse a la posición que ocupan generalmente intelectuales o activistas indígenas dentro del gobierno y que sirven para perpetuar la subordinación de los pueblos indígenas, mediante la exclusión de los demás, transmitiendo un mensaje de supuesta inclusión con el precio de límites preestablecidos, impuestos por la ausencia de poder real en la toma de decisiones que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas (Hale, 2005: 51).

En este sentido, coincidimos con Velásquez en señalar que, aún con la toma de algunas medidas, el racismo entendido como un sistema construido por estructuras, instituciones y procesos sociales que subordinan a los pueblos

y por el propio organismo judicial, que ha denegado el carácter vinculante de las consultas, atribuyéndoles únicamente efectos indicativos y exhortando al Congreso de la República a legislar adecuadamente dicha materia.

indígenas, a cuyos miembros se considera inferiores y que brinda privilegios a quien posee el poder, no ha logrado ser minimizado ni erradicado (Velásquez Nimatuj, 2005: 46). Prueba de esto es que el tema indígena sigue siendo tratado al margen de las acciones globales institucionales del Estado. La creación de oficinas o unidades específicas para atender temas indígenas que carecen de coordinación, de estabilidad presupuestaria y funcional y de poder de decisión, evidencia que no hay mecanismos reales y efectivos que permitan visualizar, a corto o mediano plazo, un cambio en la situación de exclusión de los pueblos indígenas.

En síntesis, una revisión superficial y somera del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia indígena permite afirmar que, si bien se han fortalecido los mecanismos formales de protección de los derechos de los pueblos indígenas y se cuenta con un marco jurídico y político suficientemente amplio para el combate de la exclusión, la discriminación y la pobreza, en el nivel fáctico, el Estado no ha proveído mecanismos que contribuyan a la superación de estas debilidades, al subsistir las estructuras y procesos institucionales que han garantizado la subordinación indígena durante siglos. Esto se debe a que las modificaciones realizadas a nivel estructural a partir de los Acuerdos de Paz no han alcanzado a modificar en forma alguna las relaciones de poder.

Contrario a las expectativas, los Acuerdos de Paz no han significado una transformación positiva en las dramáticas condiciones en las que viven los pueblos indígenas en Guatemala. En esto ha influido significativamente la contraposición de la agenda neoliberal, para la cual el modelo de multiculturalidad establecida en los Acuerdos de Paz no es del todo funcional.

Sin embargo, hay que reconocer que hay una tendencia creciente a fortalecer la institucionalidad que protege los derechos de los pueblos indígenas, la cual será un elemento positivo si logra despegar del plano formal al de formulación y ejecución de políticas públicas efectivas. Asimismo, uno de los mayores aportes de los Acuerdos de Paz continúa siendo la consolidación del actor indígena, que apuesta por la permanencia y por el protagonismo en el escenario político y social.

El proceso de paz fue una oportunidad significativa para la reconfiguración de las relaciones de poder en Guatemala y para el replanteamiento de una estructura racista y excluyente. Aun cuando el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas resulta limitado en algunos aspectos para superar la exclusión, discriminación y pobreza contra los pueblos indígenas, el mismo se encuentra adecuadamente sustentado por legislación interna e internacional para crear condiciones adecuadas al cambio esperado.

Diez años contados a partir de la firma de la paz son aún insuficientes para transformar los patrones en una sociedad e incluso para hacer un recuento

sobre los avances y obstáculos; en tal sentido, las afirmaciones contenidas en este documento podrían ser arriesgadas. Sin embargo, los Acuerdos de Paz no han sido materializados en el corto plazo de una forma que permita vislumbrar mayores cambios en las condiciones de exclusión y pobreza a corto y mediano plazo, por lo menos en materia indígena.

En 2006 se cumplieron diez años de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera. La pregunta es si este aniversario puede convertirse en una renovada oportunidad para repensar los compromisos en materia indígena y asumirlos como ejes centrales en el largo camino del combate contra la exclusión, discriminación y pobreza que sufren los pueblos indígenas. Mientras estos flagelos sigan vigentes y haciendo víctimas a las poblaciones indígenas, la paz no deja de ser más que lo que Gabriel Aguilera y Edelberto Torres-Rivas (1998) han llamado el “*fin protocolario del poder contrainsurgente*”.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Gabriel y Edelberto Torres-Rivas (1998). *Del autoritarismo a la paz*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Bastos, Santiago (2007). “Pueblos indígenas. A diez años de la firma de los Acuerdos de Paz”, en Simona Violetta Yagenova (comp.), *Guatemala: aproximación a los movimientos del año 2005: observatorio de demandas y acción colectiva*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Bastos, Santiago y Manuela Camus (2003). *El movimiento maya en perspectiva*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Brett, Roddy (2004). “Racismo y genocidio guatemalteco 1981-1983”, en *Memoria del Primer Encuentro “Genocidio, la máxima expresión del racismo”*. Ciudad de Guatemala: Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH).
- _____ (2006). *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala, 1985-1996*. Ciudad de Guatemala: F&G.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999). “Conclusiones y recomendaciones”, en Informe *Guatemala: memoria del silencio*. Ciudad de Guatemala: CEH.
- Corte de Constitucionalidad (1995). “Opinión consultiva emitida a solicitud del Congreso de la República”. Expediente No. 199-95, Resolución del 18-05-95, en *Gaceta*, N° 37.
- Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) (2007). *El acceso de las mujeres indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala: Segundo Informe Temático*. Ciudad de Guatemala: DEMI.

- Gobierno de la República de Guatemala (2001). *El drama de la pobreza en Guatemala. Un informe sobre los rasgos de esta privación y sus efectos sobre la sociedad*. Ciudad de Guatemala: Magna Terra.
- Hale, Charles (2005). “El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo en la época del *indio permitido*”, en *Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”*. Ciudad de Guatemala: MINUGUA y Propaz.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2003). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2002*. Ciudad de Guatemala: INE.
- _____ (2007). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006*. Ciudad de Guatemala: INE.
- Irigoyen, Raquel (2003). “Estado del reconocimiento del derecho indígena en los países andinos: análisis desde un horizonte pluralista”, en Simona Violetta Yagenova (comp.), *Derecho indígena en América Latina: logros y perspectivas*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Iturralde, Diego (2003). “La situación del derecho indígena en América Latina: dificultades, logros y perspectivas”, en Simona Violetta Yagenova (comp.), *Derecho indígena en América Latina: logros y perspectivas*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Misión de Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (MINUGUA) (2001). *Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz*. Informe de verificación. Ciudad de Guatemala: MINUGUA.
- _____ (2005). “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”, en *Paz y democracia en Guatemala: los desafíos pendientes: Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”*. Ciudad de Guatemala: MINUGUA y Propaz.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) [1989] (2007). *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Lima: OIT.
- Sojo, Carlos (2003). “Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social”, en Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Davis Shelton (comps.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO y Banco Mundial.
- Stavenhagen, Rodolfo (2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. New York: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comisión de Derechos Humanos.
- Torres-Rivas, Edelberto (2005). *Guatemala: Estado, heterogeneidad estructural y ciudadanía, una visión etnocultural*. Ponencia presentada en las jornadas

“Pueblos Indígenas de América Latina: Realidad y Retos”. Barcelona, 27-28 de abril.

Tzoc, Juan (2006). “La identidad cultural, el desafío de la pobreza”, en Óscar López (comp.), *Acción colectiva y propuesta de los pueblos indígenas ante la pobreza*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.

Velásquez Nimatuj, Irma Alicia (2005). “Lucha contra la discriminación y el racismo”, en *Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”*. Ciudad de Guatemala: MINUGUA y Propaz.

Acuerdos de Paz Firme y Duradera, Guatemala, 1996.

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, México, 1995.

Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

Ley Marco de los Acuerdos de Paz, 2005.