

LA RATIFICACIÓN Y APLICACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA OIT EN GUATEMALA

Fundación Rigoberta Menchú Tum*

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco contextual. III. Implicaciones para el Estado de Guatemala al ratificar el Convenio 169. IV. El Convenio 169 y el papel de las organizaciones indígenas en Guatemala. V. La autoidentificación como indígenas clave en la aplicación del Convenio 169. VI. Conclusiones y recomendaciones.

I. INTRODUCCIÓN

Es sumamente importante para los pueblos indígenas de Guatemala abordar a fondo y con objetivos bien definidos la aplicación del Convenio 169 en nuestro país. La primera fase de lucha por la ratificación ya fue una realidad, debido a que en junio de 1996, el Estado de Guatemala ratificó el Convenio ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La segunda fase consiste en la aplicación e implementación de los compromisos que contiene el referido Convenio, la que requiere indiscutiblemente una participación activa y propositiva por parte de las organizaciones de los pueblos indígenas.

Estas propuestas requieren de dos condiciones fundamentales: la primera, relativa al diseño y ejecución de un programa de divulgación, información y consulta; la segunda, relacionada a la elaboración de propuestas consistentes y estratégicas para la viabilización legal, institucional y financiera del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Para satisfacer ambos requerimientos, es lógico que se necesita un ente motor para que convoque y provoque la discusión, proponga programas y proyectos en el marco y con el objetivo de implementar la aplicación del Convenio 169 en Guatemala en cada una de sus áreas temáticas.

* José Angel, Zapeta, Fundación Rigoberta Menchú Tum, área de educación.

II. MARCO CONTEXTUAL

Luego de la consulta y dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad, el Congreso de la República de Guatemala ratificó el 5 de junio de 1996, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sin embargo, la primera cláusula del decreto legislativo norma: “a. El Convenio 169 queda supeditado a la Constitución Política de la República de Guatemala”.

Las organizaciones indígenas pragmáticamente no cuestionaron tal situación debido a que semejante aberración jurídica internacional quedaba invalidada por dos instrumentos:

Primero: La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce la supremacía de las normas de los derechos humanos sobre la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, es un instrumento de derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales.

Segundo: El Convenio 169 al ser un instrumento de derechos humanos no admite condicionamientos o ratificación parcial o razonada, solo puede ser aceptado o rechazado en su totalidad.

El segundo párrafo también llama la atención, veamos: “b. La entrada en vigencia del Convenio 169 no tiene efecto retroactivo”.

Es interesante analizar el contenido de dicha cláusula legislativa, aunque a la propuesta del PAN (expuesta por el diputado Leonardo González, k'iche' de Totonicapán) el FRG no se iba a oponer, debido a que dicha estipulación normativa expresa y salvaguarda los intereses de los dirigentes de ambas agrupaciones políticas.

Pero vale la pena preguntarnos ¿Si tuviera efecto retroactivo en que nos beneficiaría a los pueblos indígenas en Guatemala?

Definitivamente, el Convenio 169, es una normativa general y le falta reglamentación específica, pero es claro que jamás los gobiernos y los sectores de poder aceptarían revisar los mecanismos históricos de despojo y opresión. Si esto fuera posible, los beneficiados fueran los pueblos indígenas, eso es indiscutible.

A pesar de que dicha ley no es retroactiva, sigue siendo un instrumento de derechos humanos. La ratificación del Convenio 169 por el Estado de Guatemala, puede sustentar demandas que benefician a los pueblos indígenas.

III. IMPLICACIONES PARA EL ESTADO DE GUATEMALA AL RATIFICAR EL CONVENIO 169

Al ratificar el Convenio 169, el Estado de Guatemala se comprometió que al año siguiente adecuaría su legislación a los principios, normas y mecanismos que ordena dicho Convenio.

Aspectos que debe cambiar el Estado a la luz del contenido del Convenio 169.

1. Reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos de derechos, invisibilizados jurídicamente, marginados y excluidos hasta la fecha.

El *corpus* jurídico guatemalteco está construido sobre matrices monoculturales, monoétnicas y monolingües. Traslucen ideologías racistas y etnocéntricas. Sus bases conceptuales son los del igualitarismo formal liberal del individuo. La Constitución Política de 1985 realizó un avance al reconocer la existencia de grupos étnicos de ascendencia indígena, pero sus derechos quedaron únicamente en un listado de generalidades y sin mecanismos para que sean operados.

2. El gobierno junto con los pueblos indígenas deben establecer los mecanismos de consulta sobre todas aquellas medidas legislativas e institucionales que afectan a los miembros de los pueblos indígenas en todos los aspectos (semejante o es el mismo del Acuerdo Indígena, capítulo III, D, 5; explotación de recursos, programas o proyectos socioeconómicos, culturales, etcétera).

El Convenio 169 mandata al gobierno “la consulta” a los pueblos indígenas como mecanismo obligatorio para tratar decisiones que afectan la vida de las comunidades de los pueblos indígenas. Este mecanismo debe ser diseñado con la participación de los pueblos indígenas, sin su participación sería nuevamente una imposición. El mecanismo de consulta es una obligación del gobierno y un derecho de los pueblos interesados.

3. El gobierno junto con los pueblos indígenas deben establecer los *mecanismos de participación y representación* (semejante o es el mismo del Acuerdo Indígena, capítulo III, D, 3).

El empoderamiento de los pueblos indígenas de Guatemala es uno de los grandes temores de la oligarquía, porque implica pérdida de su poder, de su seguridad y de la facilidad con que controla las cosas. Éstos son los temores reales del por qué este compromiso no se ha hecho realidad.

Los pueblos indígenas tampoco han generado espacios propios para ir ensayando las formas de participación y representación. Paralelamente podrían estar incidiendo en la reforma o creación de la sustentación legal e institucional de la misma. Existen organizaciones indígenas pero les falta grados de formalización, esto se logra mediante reglamentación interna clara y mecanismos definidos de acuerdo a objetivos y principios que los sustentan. Los ONG's son los que han logrado cierto nivel de formalización pero tienen como limitante no ser representativos sino constituidos para acciones específicas.

IV. EL CONVENIO 169 Y EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS EN GUATEMALA

El interés y la presión de las organizaciones indígenas en relación al Convenio 169 han sido mínimos.

1. El grupo prorratificación del Convenio 169 desapareció antes de que el Congreso de la República lo ratificara. Inició con un proceso interesante de involucramiento social, pero después se redujo a sólo un grupo que a la postre desapareció.

2. Han existido esfuerzos de otras organizaciones pero han sido esporádicos y colaterales, es decir, no han constituido el centro de interés. Entre ellos se pueden mencionar el folleto popular del Convenio 169, publicado por el movimiento nacional *Uk'ux tinimit*, publicaciones del ministerio de trabajo y asistencia social y otros.

Actualmente el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG) es la organización que en coordinación con la oficina de la OIT en Guatemala están reactivando el seguimiento al cumplimiento de la implementación del contenido de dicho Convenio. Esto ha significado que hay dos enfoques acerca de la implementación del Convenio en Guatemala: la oficial del gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y la de los Pueblos Indígenas a través del informe del COMG.

3. A nuestro juicio, la presión indígena para que se implemente la aplicación del Convenio 169 en Guatemala ha sido más simbólica que real. Esta situación obedece al análisis político que dio más valor a los Acuerdos de Paz que a la aplicación de los instrumentos que se relacionan con la vida de los pueblos indígenas.

Algunos subvaloraron el Convenio 169 frente a los alcances de los Acuerdos de Paz. Antes de la consulta popular (16 de mayo de 1999) no

tenían la misma categoría; el acuerdo indígena es político, necesita de la mediación legal para su vigencia, en tanto que, el Convenio 169 ya es ley de derechos humanos en Guatemala. Después del rechazo a la institucionalización de los Acuerdos de Paz como resultado de la consulta popular, retomar el Convenio 169 es una necesidad impostergable porque sostiene elementos contenidos en los acuerdos de paz que deben ser cumplidos por el Estado y el gobierno de turno. Las organizaciones indígenas deben insertar la aplicación del Convenio 169 en los planes de gobierno de los partidos políticos contendientes en las elecciones generales. Al mismo tiempo, generar mecanismos de presión estratégicos y con propuestas inteligentes y viables en cada tema que el Convenio 169 puede sustentar jurídicamente.

Otros cotejaron los alcances del Convenio 169 con los de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta segunda es un proyecto que se encuentra en su fase de discusión y aprobación en diferentes instancias de las Naciones Unidas, en tanto que el Convenio ya pasó esas fases y constituyen avances en la conceptualización e instrumentación jurídica de los derechos de los pueblos indígenas.

Ha sido escaso el análisis de las organizaciones indígenas sobre el momento político y la planificación de acciones múltiples y correspondientes para darle seguimiento en el campo jurídico a los derechos indígenas tanto en los ámbitos nacional como internacional.

V. LA AUTOIDENTIFICACIÓN COMO INDÍGENAS CLAVE EN LA APLICACIÓN DEL CONVENIO 169

El Convenio 169 en la parte de la política general estipula que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio” (artículos 1o. y 2o.).

Conciencia e identidad son los conceptos claves a los que hace referencia el inciso 2 del artículo 1o. Sin que pretendamos agotar el tratamiento sobre dichos temas, pero sí llamar la atención sobre este punto, procuramos hacer un acercamiento sobre los mismos, particularmente sobre el concepto conciencia.

Los elementos para una definición de la identidad maya se desarrollan en el acuerdo indígena en el capítulo I, numerales del 1 al 4, la que

fue tomada casi literalmente de la propuesta de las organizaciones indígenas a la Asamblea de la Sociedad Civil en 1994: “La descendencia directa de los antiguos mayas, idiomas que provienen de una raíz maya común, una misma cosmovisión, una cultura común, la autoidentificación...”

1. *La conciencia etnopolítica indígena*

Cuando el Convenio se refiere a la “conciencia de su identidad indígena”, está haciendo referencia a una cualidad importante de esa conciencia, a la política. Porque se trata del conocimiento y ejercicio de los derechos humanos de sujetos colectivos, para el caso de Guatemala, la de los pueblos indígenas.

Varios factores nos llevaron a plantear que un tema clave para los pueblos indígenas es la discusión y revitalización de la conciencia etnopolítica.

Entre los factores que se pueden mencionar están: los indígenas y su membresía a partidos políticos electoreros, los derechos indígenas y los partidos de la izquierda, la identidad y derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo nacional; otros temas como el desarrollo y sostenibilidad de la democracia y la paz, pueblos indígenas, nación y Estado, entre otros.

Los indígenas participan en diversas organizaciones de distinta naturaleza, pero hasta la fecha, son pocas las organizaciones que hacen causa propia la identidad y derechos de los pueblos indígenas, ésta es una de las razones del por qué planteamos a los indígenas la necesidad de reflexionar sobre los contenidos y el papel que juega la conciencia etnopolítica en la construcción de la nación y el Estado multiétnico, pluricultural y multi-lingüe en Guatemala.

2. *Elementos para un diagnóstico de la conciencia etnopolítica maya*

a) De nada sirve a los indígenas que tengan instrumentos jurídicos nacionales e internacionales si se mantienen como letra muerta y nadie las toma como verdaderos instrumentos que viabilizan el ejercicio de los derechos que contribuyen a dignificar las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

b) Existen varias organizaciones indígenas pero tienen poca incidencia en la vida nacional, representando y defendiendo los legítimos derechos de los “pueblos indígenas” de manera consecuente.

c) La conciencia etnopolítica maya parece estar siempre en los inicios de su construcción y no termina en materializarse en un instrumento o espacios de institucionalización que verdaderamente represente los intereses políticos del pueblo maya o generar procesos de verdadera multietnicidad y pluriculturalidad de las existentes.

d) Es necesario identificar y desconstruir la “falsa conciencia” que identifica ser indígena con ser atrazado-salvaje y que la única salida es renunciar a ser indígena. Algunos han hecho el proceso pero se mantienen en continua contradicción, por ejemplo, negando a sus padres, comunidad y pertenencia étnica.

e) Asimismo, es falsa conciencia pensar que todo lo indígena es idealmente bueno, esta posición puede sostener romanticismos y fundamentalismos, que a la postre también es negativo para los procesos reivindicativos de los pueblos indígenas.

3. Ideas para el fortalecimiento de la conciencia etnopolítica maya y su expresión en las acciones

a) Desarrollar acciones educativas de autoestima étnica.

b) Que la concepción y planificación de los programas y proyectos de desarrollo sean diseñadas, elaboradas y ejecutadas desde el marco del pensamiento indígena.

c) Todas las organizaciones indígenas deben estudiar y conocer cuáles son sus derechos con base a instrumentos nacionales e internacionales.

d) Obligar a las instituciones del Estado, privadas y a los partidos políticos para que se adecuen y de esta manera contribuir eficazmente al reconocimiento, estudio y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala.

4. Algunas características del contenido de esa conciencia etnopolítica maya

a) Tiene alta estima de sí mismo, es decir, valora su identidad y sobre esa base reconoce y valora otras identidades.

b) Conoce sus derechos y se organiza para ejercerlos; no permite ni acepta que sus derechos se subordinen a otros intereses o estrategias ajenas a la de los pueblos indígenas

c) La madurez y claridad de su conciencia de pertenecer y compartir la identidad de pueblo lo hace ser activo, propositivo y a desarrollar esfuerzos organizativos para la consecución del ejercicio de los derechos del pueblo maya.

d) Su participación en otro tipo de organizaciones las ubica en el marco del desarrollo y fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas que contribuyen a garantizar el desarrollo integral de los mismos.

5. Desafíos del desarrollo de la conciencia etnopolítica maya

a) Desarrollar concepciones fundamentadas en la cosmovisión propia del pueblo maya.

b) Ser alumno de los venerables ancianos y guías espirituales de los pueblos indígenas para aprender con profundidad los principios y las lógicas propias, así como la riqueza de contenido relacionado con los valores y la cultura y práctica política maya, de esta manera es posible pensar en el desarrollo autogestivo del propio pensamiento político y, por supuesto, “apropiación” de la cultura y práctica política de otros pueblos, pero no simple y llana implantación.

c) Aportar desde la visión indígena una cultura y práctica política de respeto y para la construcción de la nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

Es insuficiente contar con organizaciones que se llamen indígenas si no desarrollan su conciencia etnopolítica que oriente el horizonte de sus acciones concretas en todos los campos en donde se vea involucrado.

Es imposible pensar que las leyes, las instituciones y el mismo Estado pasen de lo monoétnico, monocultural y monolingüe hacia multiétnico, pluricultural y multilingüe sin la participación decidida y organizada de los pueblos indígenas.

La participación decidida y organizada de los pueblos indígenas requiere de la información y formación sobre los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que respalden sus actuaciones que procuran generar los cambios.

2. Recomendaciones

En nuestro trabajo de campo hemos constatado el completo desconocimiento tanto del Convenio 169 como de los Acuerdos de Paz. En uno de los programas que desarrollamos nos reunimos con ciento cincuenta maestros de Nahualá del distrito educativo 96-10 y con noventa y cuatro maestros del distrito 92-09 de Cahabón, Alta Verapaz, ellos nos dijeron que la mayoría desconoce el contenido del Convenio 169, apenas si llega a un 5% de los que sí lo conocen un poco. Lo mismo sucede con los compromisos de la sociedad y del gobierno con relación a los acuerdos de paz.

Esta situación no sólo es de los maestros, también pasa con las autoridades educativas y técnicos departamentales. Dicen no haber tenido en sus manos algún ejemplar de los Acuerdos de Paz o del Convenio 169.

Cunde el desconocimiento en diferentes sectores de la sociedad guatemalteca. Ante esta realidad los maestros propusieron: que se les facilite capacitación y materiales sobre los Acuerdos de Paz y del Convenio 169 para que ellos puedan darlos a conocer en las escuelas y en reuniones de los padres de familia.

Las organizaciones indígenas deben desarrollar campañas de divulgación mediante reuniones comunitarias y otros para que de esta manera la gente se entere y llegue a conocer dichos instrumentos legales para el respaldo al ejercicio de sus derechos.

Que la oficina de la OIT en Guatemala siga desarrollando en el Congreso de la República su campaña de sensibilización con los diputados sobre el Convenio para que este instrumento sea parte de la agenda nacional en materia legislativa, educativa y de desarrollo.

Que la Dirección de Asuntos Internacionales —OIT— del Ministerio de Trabajo conjuntamente con diferentes organizaciones de los pueblos indígenas desarrollen acciones que apunten dignificar las condiciones de trabajo de la mano de obra indígena.

Solicitar al secretario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ampliar su atención política y financiera para la ejecución de programas diseñados y ejecutados por organizaciones de los pueblos indígenas de Guatemala en el marco de la aplicación del Convenio 169 en este país.