

DIAGNÓSTICO SOBRE  
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS  
HUMANOS DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS DE AMÉRICA CENTRAL



TOMO I



DIAGNÓSTICO  
SOBRE  
LA SITUACIÓN DE  
LOS DERECHOS  
HUMANOS  
DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS DE  
AMÉRICA CENTRAL

(TOMO I)



# GUATEMALA

Cristina Valdivia



*Joven indígena San Martín Jilotepeque, Guatemala.  
OACNUDH-Oficina Regional para América Central.*



Mercado de las Flores. Víctor del Cid.

## CONTENIDO

Acrónimos.....	186
Introducción.....	187
Aspectos Demográficos, Socioeconómicos, Culturales.....	189
Del conflicto armado a la Guatemala de hoy.....	197
Las víctimas del conflicto armado.....	200
Derecho a la Tierra, Territorios y Recursos Naturales.....	203
Acciones a partir de los Acuerdos de Paz.....	204
El pasivo de la desatención.....	206
Los territorios y los recursos naturales.....	208
Derecho a la Consulta.....	209
Conflictividad social: ausencia de consulta y otros factores.....	210
Iniciativas para crear un mecanismo de consulta a los pueblos indígenas.....	212
La experiencia de la Mina Marlin.....	213
Derecho a la Participación Política.....	214
Participación indígena en cargos de elección popular.....	214
Participación indígena en cargos de dirección por nombramiento.....	216
La participación indígena en el contexto del Sistema de Consejos de Desarrollo.....	217
Derecho de Acceso a la Justicia.....	219
Las mujeres indígenas ante el sistema de justicia estatal.....	222
Pluralismo jurídico.....	223
Derecho a la Educación.....	225
Educación Intercultural Bilingüe.....	227
Derecho a la Salud.....	232
Mortalidad en menores de cinco años.....	234
Atención con pertinencia cultural y mujeres indígenas.....	236
La desnutrición en cifras.....	240
Derecho a la Igualdad y la No Discriminación.....	242
El horizonte de la institucionalidad.....	243
Denunciando la discriminación.....	247
Conclusiones y recomendaciones .....	250
Bibliografía.....	252

## ACRÓNIMOS

<b>AIDPI</b>	Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
<b>ASESA</b>	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
<b>ASIES</b>	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
<b>CC</b>	Corte de Constitucionalidad
<b>COMITÉ CEDAW</b>	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
<b>CEH</b>	Comisión de Esclarecimiento Histórico
<b>COMITÉ CERD</b>	Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CODISRA</b>	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
<b>CONASAN</b>	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>CONTIERRA</b>	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra
<b>CORTE IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>DEMI</b>	Defensoría de la Mujer Indígena
<b>DIGEBI</b>	Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
<b>ENCOVI</b>	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
<b>ENMM</b>	Estudio Nacional de Mortalidad Materna
<b>ENSMI</b>	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FONTIERRAS</b>	Fondo Nacional de Tierras
<b>ICEFI</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>OACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>MINEDUC</b>	Ministerio de Educación
<b>MINUGUA</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
<b>MSPAS</b>	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNMTA</b>	Programa Nacional de Medicina Tradicional y Alternativa
<b>PNR</b>	Programa Nacional de Resarcimiento
<b>PRONAEBI</b>	Programa Nacional de Educación Bilingüe
<b>SEGEPLAN</b>	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
<b>SESAN</b>	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNFPA</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Población

## INTRODUCCIÓN

El presente Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Guatemala ha sido elaborado con la finalidad de identificar los avances y obstáculos para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el ámbito internacional. Asimismo, pretende ser un referente sobre la situación del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades públicas en lo que se refiere a los derechos contenidos en este documento.

El diagnóstico consta de nueve partes. En la primera de ellas, se presenta un marco general del contexto socioeconómico, cultura y demográfico de los 21 pueblos indígenas que componen el mapa multicultural de Guatemala. En el segundo apartado se abordan las violaciones a los derechos humanos de las que fueron víctimas los pueblos indígenas durante el conflicto armado y la herencia de ese periodo sobre la Guatemala actual. En los siguientes apartados se abordan los ejes centrales del Diagnóstico para el análisis del grado de cumplimiento en relación a los siguientes derechos: Tierra, Territorio y Recursos Naturales, Consulta, Participación Política, Acceso a la Justicia, Educación, Salud e Igualdad y No Discriminación.

En el apartado de Tierras, Territorios y Recursos Naturales se revisa la situación de inseguridad jurídica en torno a la tenencia de la tierra, el marco jurídico de protección de los territorios ancestrales y los conflictos surgidos en los últimos años con relación a la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas.

El derecho de consulta se aborda a la luz de los conflictos entre los pueblos indígenas y las empresas nacionales o transnacionales que operan en los territorios indígenas para la explotación de recursos naturales sin el consentimiento libre,

previo e informado de sus comunidades. El caso de la mina Marlin, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sirve de telón de fondo para analizar la dicotomía entre desarrollo económico versus derechos de los pueblos indígenas.

El Acceso a la Justicia de los pueblos indígenas refleja dos dimensiones, la primacía de la justicia estatal de corte occidental y la falta de reconocimiento del derecho de administración de justicia por parte de los pueblos indígenas consagrado en la Constitución Nacional de Guatemala y en el Convenio n° 169 de la OIT.

El apartado de Participación Política describe la limitada participación indígena en asuntos políticos, su limitada representación en cargos de elección popular y la escasa incidencia en las políticas públicas y los asuntos que les conciernen.

El derecho a la educación bilingüe revisa los 25 años de esfuerzos para implementar la reforma educativa contemplada en los Acuerdos de Paz, las inequidades en el acceso y los indicadores que muestran la brecha que afecta de forma negativa a los pueblos indígenas.

En materia de salud se analizan las acciones adoptadas por las autoridades estatales en favor de los pueblos indígenas, su pertinencia cultural y los datos estadísticos que muestran la persistencia de brechas desfavorables hacia la población indígena a pesar de los esfuerzos para adecuar los servicios de salud a las culturas indígenas.

El derecho a la Igualdad y la No Discriminación se analiza desde el marco jurídico, los programas y políticas emprendidos para garantizar la igualdad en una sociedad multicultural y la realidad de los

actos racistas y discriminatorios que enfrentan los pueblos indígenas.

Estos temas encuentran su base conceptual en el apartado común a los seis países centroamericanos analizados en este diagnóstico, titulado Marco Conceptual. El último apartado del documento recoge una serie de conclusiones y recomendaciones inspiradas en las recomendaciones de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La metodología empleada para su elaboración es una combinación de fuentes primarias y secundarias.

Expresamos nuestro agradecimiento a todas aquellas personas que nos han brindado su apoyo y colaboración, especialmente a los pueblos indígenas y a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala.



Mujer indígena, participante de la Red Nacional de Mujeres por la Paz, en el curso de formación sobre derechos humanos (2008), Guatemala. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

## ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, SOCIOECONÓMICOS Y CULTURALES

El Artículo 66º de la Constitución Política establece que Guatemala está formada por diversos grupos étnicos y que 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, idioma y dialectos.

En Guatemala conviven 23 etnias cuyas principales características, orígenes y ubicación geográfica se reseñan a continuación:

### Reseña histórico-geográfica de los pueblos indígenas que habitan en la República de Guatemala

PUEBLO INDÍGENA	RESEÑA
<b>MAYA</b>	Existen 21 etnias de origen maya, cuyas cuatro lenguas predominantes son: el k'iche' (28%), el q'eqchi' (19,3%), el Kaqchikel (18,9%) y el mam (14%) <sup>1</sup> . El idioma chachilteko fue oficializado mediante el Decreto 24-2003, por lo que no hay información desagregada en el censo del 2002 sobre el porcentaje de hablantes. En el área rural, y entre las mujeres y personas con mayor edad, predomina el monolingüismo en idioma indígena. A mayor edad de las mujeres, mayor es la brecha lingüística con los hombres. Desagregado por etnicidad, el monolingüismo indígena más alto se da entre los q'eqchi', con un 66% de población monolingüe, seguidos de los akatekos con un 64%, los chuj62%, los ixiles 59% y los k'iche' con un 31% <sup>2</sup> .
<b>XINCA</b>	Según la Descripción Geográfica y Moral de la Diócesis de Goathemala, desde la época de la conquista española en 1524 se reconoce la presencia del pueblo xinca y su idioma popoluca. El 17 de octubre de 1884, Daniel G. Brinton expuso ante la Sociedad Filosófica Americana la presencia de los xincas en Guatemala y que su área comprendía El Salvador y Guatemala, los departamentos de Santa Rosa, Jutiapa y Escuintla <sup>3</sup> . El censo de 2002 señala que en la zona suroriental de Guatemala existe entre un 0.8% y un 7.5% de población indígena, de la cual 16,214 se auto-identificaba como xinca.
<b>GARÍFUNA</b>	Sobre el pueblo garífuna y su llegada al continente americano, la historia reporta que dos navíos británicos con nativos africanos que eran llevados para ser utilizados como esclavos en las colonias británicas en Martinica, Santa Lucía, Granada, Dominica y Barbados, naufragaron en 1665 cerca de la Isla de San Vicente. Los esclavos sobrevivientes llegaron a la isla

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural. Guatemala, 2005. Págs. 63 y 350.

<sup>2</sup> Ibid. Págs. 84-85.

<sup>3</sup> UNICEF y FUNPROEIB Andes. Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina. Tomo 2. Cochabamba. 2009. Pág. 856

PUEBLO INDÍGENA	RESEÑA
	<p>como hombres libres y convivieron con indígenas arawakan o caribes, creándose una sociedad que integra elementos indígenas y tradiciones africanas. Emergieron así los garífunas como un grupo diferente, con lenguaje, vestimenta y cultura propios. Debido a los conflictos generados por el comercio de los esclavos<sup>4</sup>, la convivencia entre garífunas e ingleses no fue pacífica. Para evitar futuros enfrentamientos, los ingleses trasladaron a los garífunas a la Isla de Roatán (Honduras) y posteriormente algunos grupos migraron a Belice y Nicaragua en busca de mejores tierras y empleo. A principios del siglo XIX, otros grupos se establecieron en las costas de Livingston, en Guatemala<sup>5</sup>.</p> <p>En el Segundo Congreso Lingüístico Nacional de 1984, la delegación de Livingston se presentó como la comunidad lingüística garífuna y en 1995, el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) reconoció el carácter del pueblo garífuna en la unidad del Estado guatemalteco.</p> <p>La comunidad garífuna ubicada especialmente en Livingston y Puerto Barrios asciende a 6,000 personas, de las cuales poco menos de la mitad ha emigrado a Estados Unidos y Belice<sup>6</sup>. Cabe anotar que el pueblo garífuna sostiene que su población asciende aproximadamente a 15,000 personas.</p>

Fuente: PNUD. "Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural" y UNICEF y FUNPROEIB Andes. Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina. Tomo 2.

Según el XI Censo de Población y VI de Habitación de 2002, la población de Guatemala asciende a 11,237,196 habitantes, de los cuales los pueblos indígenas representan un 41%, equivalente a 4,610,440 personas. Estos se dividen en 4,411,964 mayas, 16,214 xincas y 5,040 garífunas<sup>7</sup>. Tras el censo, sin embargo, el ex Vicepresidente de

Guatemala durante la legislación 2000-2004, Juan Francisco Reyes, confirmó que la cifra que maneja el Estado guatemalteco es de un 60% de población indígena, lo que define a Guatemala como una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural. Guatemala, 2005. Pág. 33.

<sup>5</sup> *Ibid.* Pág. 33.

<sup>6</sup> UNICEF y FUNPROEIB Andes. Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina. Tomo 2. Cochabamba. 2009. Pág. 856.

<sup>7</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural. 2005. Pág. 350.

<sup>8</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala del 01 al 11 de septiembre de 2002. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 10.

Población indígena de Guatemala, por etnia. Año 2002.

Grupo étnico	Total de personas	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	<b>11,237,196</b>	<b>5,496,839</b>	<b>5,740,357</b>
<b>Achi'</b>	105,992	51,863	54,129
<b>Akateko</b>	39,370	18,455	20,915
<b>Awakateko</b>	11,068	5,207	5,861
<b>Ch'orti'</b>	46,833	23,468	23,365
<b>Chuj</b>	64,438	31,667	32,771
<b>Itza'</b>	1,983	969	1,014
<b>Ixil</b>	95,315	46,690	48,625
<b>Jakatelco</b>	47,024	22,706	24,318
<b>Kaqchikel</b>	832,968	411,878	421,090
<b>K'iche'</b>	1,270,953	614,027	656,926
<b>Mam</b>	617,171	299,805	317,366
<b>Mopan</b>	2,891	1,481	1,410
<b>Poqomam</b>	42,009	20,679	21,330
<b>Poqomchi'</b>	114,423	56,916	57,507
<b>Q'anjob'al</b>	159,030	78,392	80,638
<b>Q'eqchi'</b>	852,012	428,410	423,602
<b>Sakapulteko</b>	9,763	4,593	5,170
<b>Sipakapense</b>	10,652	5,312	5,340
<b>Tektiteko</b>	2,077	1,008	1,069
<b>Tz'utujil</b>	78,498	39,157	39,341
<b>Uspanteko</b>	7,494	3,725	3,769
<b>Xinca</b>	16,214	7,942	8,272
<b>Garífuna</b>	5,040	2,383	2,657
<b>Ladino</b>	6,750,170	3,293,429	3,456,741
<b>Otro</b>	53,808	26,677	27,131

Fuente: PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala 2005.



Además, existe una fuerte disparidad entre segmentos de la población, con los más altos niveles de pobreza concentrados en los 12 departamentos habitados mayoritariamente por pueblos indígenas. Allí se registran los índices más altos de pobreza de todo el país, con cerca de un 75% de la población que vive en la pobreza y un 40% en condiciones de extrema pobreza. En el año 2000, 8 de cada 10 indígenas eran pobres, frente a una tasa de 4 de cada 10 personas no indígenas. Estas proporciones prácticamente no variaron en el año 2006<sup>13</sup>, conforme a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006 (ENCOVI), según la cual, el 74.8% de la población indígena es pobre, frente a un 36.2% de la población no indígena. Esta correspondencia del mapa social de la pobreza y la marginación con el mapa geográfico de las poblaciones indígenas y de origen africano apunta hacia el profundo arraigo de una discriminación sistémica y estructural en Guatemala.

En 2008, una de las medidas que adoptó el Gobierno con el fin de reducir los niveles de pobreza, fue incrementar el gasto social, principalmente a través del programa denominado Mi familia progresa - MIFAPRO. El programa está orientado a transferir recursos financieros a las familias que demuestren cumplir con las corresponsabilidades en los servicios de educación, nutrición y salud, a fin de mejorar el acceso de las familias beneficiadas a dichos servicios<sup>14</sup>.

Respecto a este programa, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (OACNUDH en Guatemala) sostiene que, si bien los esfuerzos por ampliar estos programas son positivos, persiste el reto de asegurar su institucionalización mediante un marco jurídico que garantice su sostenibilidad y transparencia, debiéndose incorporar el

enfoque de derechos humanos conforme a la recomendación del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación<sup>15</sup>. Estos programas no deben debilitar ni remplazar a las instituciones responsables de garantizar los derechos sociales de manera universal<sup>16</sup>.

Un estudio reciente sobre el programa ha señalado que MIFAPRO puede llegar a ser la piedra angular de un sistema más amplio y ambicioso de protección social, siempre y cuando logre coordinarse de manera eficiente con las carteras de Educación y Salud. El desafío es ir conectando los esfuerzos de las distintas reparticiones públicas y de sus programas específicos para generar una base de datos que permita analizar integralmente las distintas intervenciones, su evolución y cómo se relacionan entre sí a través del tiempo. En este sentido, sería recomendable establecer un conjunto de indicadores comunes que permita leer de manera más clara el estado de MIFAPRO y de los programas que podrían ser complementarios. Otra recomendación es la de incluir sistemáticamente un sistema de monitoreo y evaluación de procesos e impacto. Las evaluaciones de gobierno y externas permitirían comprobar la eficacia del programa, monitoreando logros, identificando problemas y permitiendo incorporar mejoras sistemáticas a MIFAPRO en beneficio de la población<sup>17</sup>.

La OACNUDH en Guatemala ha venido señalando desde el año 2005 la urgencia de adoptar una reforma fiscal progresiva que permita al Estado cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos y cerrar las brechas de desigualdad a través de una política económica y social que garantice el acceso universal a los derechos económicos, sociales y culturales. Con un crecimiento anual del 2% del Producto Interno

Bruto (PIB), Guatemala debería aprobar medidas de distribución para mejorar las condiciones de vida de los más pobres, en especial de los pueblos indígenas. Una de las características de la política fiscal del país es su baja recaudación tributaria con relación al promedio centroamericano, que es del 16%, la cual disminuyó del 12.9% en el año 2007 al 10.4% en el año 2010<sup>18</sup>.

Los indicadores en el acceso a la salud y a la educación, así como los niveles de desnutrición de los pueblos indígenas reflejan la permanente desigualdad con respecto a la población no indígena y la no distribución de los recursos estatales de una manera equitativa e incluyente. Estos indicadores han indicado un lento progreso, pero la lentitud es mayor en los departamentos habitados mayoritariamente por poblaciones indígenas. Las mejoras relativas que durante la última década se han venido produciendo en las condiciones de vida han beneficiado menos a las poblaciones indígenas. Ha habido avances en el acceso a los niveles de preprimaria y primaria, pero en los niveles medio y universitario las brechas de acceso en perjuicio de la población indígena se han incrementado aún más, afectando la ruptura del círculo de la pobreza<sup>19</sup>.

La OACNUDH en Guatemala también ha señalado que, si bien el país ha adoptado todos los tratados internacionales relevantes a los derechos económicos, sociales y culturales, y la legislación nacional incluye fuertes compromisos en ese sentido, la implementación de esos derechos ha sido de una realización progresivamente lenta, reflejando políticas económicas y sociales débiles<sup>20</sup>.

El ex Presidente de Guatemala, Álvaro Colom, manifestó en la Reunión Plenaria de Alto Nivel

sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, celebrada el 20 de septiembre de 2010, "que la distribución territorial del cumplimiento de los Objetivos ha sido muy dispar en nuestro país. Hay municipios que cumplieron con creces varias de las metas e indicadores, mientras otros están seriamente rezagados. En el Informe también se establece con contundencia que es en la población indígena, en particular, las mujeres y la niñez, donde hay que invertir fuertemente durante los próximos cinco años"<sup>21</sup>.

En términos de normatividad internacional sobre pueblos indígenas, Guatemala ratificó el 5 de junio de 1996 el Convenio N° 169 de la OIT, el cual forma parte del ordenamiento interno nacional luego de que la Corte de Constitucionalidad (CC), emitiera, el 18 de mayo de 1995, una Opinión Consultiva en la cual señaló:

*El Convenio 169 no contradice lo dispuesto en la Constitución Política y es un instrumento jurídico internacional complementario que viene a desarrollar las disposiciones programáticas de los artículos 66º al 69º de la misma. La CC consideró que Guatemala era reconocida y caracterizada como un Estado unitario, multiétnico, pluricultural y multilingüe y que por ende, el Convenio estaba destinado a servir como un mecanismo jurídico especialmente dirigido a remover parte de los obstáculos que impedían a estos pueblos el goce real y efectivo de los derechos humanos para que los disfrutaran en el mismo grado de igualdad que los demás integrantes de la sociedad<sup>22</sup>.*



<sup>13</sup> Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2010. Fascículo Objetivo 1. Pág. 25.

<sup>14</sup> Grupo Técnico Interagencial de Salud del Sistema de Naciones Unidas. Informe de análisis situacional sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en Guatemala. Guatemala, 2010. Pág. 27.

<sup>15</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter. Misión a Guatemala, 3-5 septiembre 2009. A/HRC/13/33/Add.4. Ginebra, 2010. Párr. 87 b.

<sup>16</sup> Naciones Unidas. Informe anual de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. 26 Ginebra, 2011. Párr. 67.

<sup>17</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ejercicio de Apreciación Sustantiva. Mi Familia Progresa. Guatemala, 2011.

<sup>18</sup> Naciones Unidas. Informe anual de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. E/CN.4/2006/10/Add.1. Ginebra, 2006; A/HRC/10/31/Add.1. Ginebra, 2009; A/HRC/13/26/Add.1. Ginebra, 2010 y A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra, 2011.

<sup>19</sup> Vicepresidencia de la República de Guatemala. Diagnóstico del Racismo en Guatemala. Volumen 1. Guatemala, 2006. Pág. 8.

<sup>20</sup> Naciones Unidas. Informe anual de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala. A/HRC/10/31/Add.1. Ginebra, 2009. Párr. 63.

<sup>21</sup> SEGEPLAN. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 1. Pág. 7.

<sup>22</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Tendencias jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en materia de derechos humanos. Guatemala, 2010. Pág. 26.



Mujer indígena comunidad Antigua Xonka, Nebaj Quiché, Guatemala (2005). OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

En septiembre del 2007, Guatemala votó a favor de la adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de Naciones Unidas. En la sesión de aprobación, la delegación de Guatemala ante las Naciones Unidas manifestó que lo siguiente:

*La Declaración es un instrumento “equilibrado y útil que constituye una guía genuina para contribuir a mejorar las condiciones de vida, tanto individuales como colectivas de los Pueblos Indígenas”. También señaló que “se tuvo sumo cuidado con que fuera una Declaración coherente con los principios generales de Derechos Humanos y con los principios del Derecho Internacional”. Añadió que la Declaración “no crea derechos nuevos sino que reafirma el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación para que puedan determinar libremente su desarrollo económico, político, social y cultural”. Finalmente, manifestó que la Declaración es “la expresión de la voluntad política de la comunidad internacional por reconocer, defender y respetar a dichos pueblos”<sup>23</sup>.*

<sup>23</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Boletín 11. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Acceder en: [http://www.oacnudh.org.gt/actualizacion2010/UPLOAD/20084211954350.Boletin11\\_DDPI.pdf](http://www.oacnudh.org.gt/actualizacion2010/UPLOAD/20084211954350.Boletin11_DDPI.pdf)

## DEL CONFLICTO ARMADO A LA GUATEMALA DE HOY

*Las guerras, la indiferencia y la vigencia de las desigualdades han roto el equilibrio entre las personas, la madre naturaleza y el cosmos. Nos arrancaron nuestras ramas, nos arrancaron nuestras hojas, nos arrancaron nuestras flores y nos arrancaron nuestros frutos, pero, no nos arrancaron nuestras raíces.*  
Otilia Lux de Cotí<sup>24</sup>.

En Guatemala, los intentos por construir una sociedad más justa fueron reprimidos por la fuerza. El derrocamiento del régimen democrático instaurado en 1944 por un golpe militar en 1954 dio inicio a un ciclo de violencia que duró casi medio siglo. En la década de los sesenta, un movimiento revolucionario se produjo en el contexto de una cadena de regímenes militares y gobiernos civiles transitorios que alimentó un conflicto armado interno de más de 30 años y que terminó formalmente con los Acuerdos de Paz firmados en 1996<sup>25</sup>.

Durante el conflicto armado, el pueblo maya fue víctima de violaciones masivas a sus derechos humanos, que se manifestaron en masacres, operaciones de tierra arrasada, secuestros, ejecuciones de autoridades, líderes y guías espirituales que afectaron la vida e integridad física de sus miembros, comunidades y la identidad étnica o cultural del propio pueblo. La percepción, por el Ejército, de las comunidades mayas como aliadas naturales de la guerrilla, contribuyó a incrementar y agravar las violaciones de derechos humanos perpetradas contra el pueblo maya [...] aplicando métodos cuya crueldad causa horror en la conciencia moral del mundo civilizado<sup>26</sup>.

La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) registró 626 masacres cometidas por las fuerzas del Estado durante el conflicto armado, principalmente el Ejército, apoyado por estructuras paramilitares tales como las Patrullas de Autodefensa Civil, los Comisionados Militares y los Judiciales. El 95% fueron perpetradas entre 1978 y 1984 y, en este período, el 90% de las ejecuciones se produjeron en áreas habitadas predominantemente por el pueblo maya<sup>27</sup>. La CEH registró un total de 42,275 víctimas, que incluían hombres, mujeres y niños. De ellas, 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, el 83.3% eran mayas y el 16.5% eran ladinos<sup>28</sup>.

El anterior Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, refirió que la situación actual de los derechos humanos de los pueblos indígenas de Guatemala no puede entenderse sin referencia a estos antecedentes históricos que admitieron, conforme a la CEH, que “la innegable realidad del racismo como doctrina de superioridad expresada permanentemente por el Estado constituye un factor fundamental para explicar la especial saña y discriminación con que se realizaron las operaciones militares”<sup>29</sup>. La

<sup>24</sup> Lux de Cotí, Otilia. Gobernabilidad y Pueblos Indígenas. Flacso. San José, 2010. Pág. 14.

<sup>25</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 6.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. I18. Doc.5 Rev. 1. Washington, 2003. Párr. 242.

<sup>28</sup> Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Resumen del Informe Memoria del Silencio TZ'INIL NA TAB'AL. Págs. 51 y siguientes

<sup>29</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión de Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 8

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) indicó también que “sin perjuicio de que los sujetos activos fueron los autores intelectuales o materiales del crimen, en los actos de genocidio cometidos en Guatemala existe también responsabilidad del Estado, debido a que, en su mayoría, esos actos fueron producto de una política establecida por un comando superior”<sup>30</sup>. El 29 de diciembre de 1996, con la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, se puso fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en Guatemala y entraron en vigencia los siguientes Acuerdos<sup>31</sup>:

- El Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, suscrito en Oslo el 17 de junio de 1994;
- El Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado sufrimientos a la población Guatemalteca, suscrito en Oslo el 23 de junio de 1994;
- El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en la Ciudad de México el 31 de marzo de 1995;
- El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en la Ciudad de México el 6 de mayo de 1996;
- El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en la Ciudad de México, el 19 de septiembre de 1996;
- El Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego, suscrito en Oslo el 4 de Diciembre de 1996;
- El Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996;
- El Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, suscrito en Madrid

el 12 de Diciembre de 1996; y

- El Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) señala que las partes:

- a) Reconocen y respetan la identidad y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos maya, garífuna y xinca, dentro de la unidad de la nación y la indivisibilidad del territorio del Estado guatemalteco, como componentes de dicha unidad.
- b) Que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua y que padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social.
- c) Que en Guatemala será posible desarraigar la opresión y la discriminación sólo si se reconocen en todos sus aspectos la identidad y los derechos de los pueblos indígenas y que todos los asuntos de interés directo para estos pueblos demandan ser tratados por y con ellos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante su visita in loco a Guatemala en el año 2003, constató que, a ocho años de la firma del AIDPI, éste era el Acuerdo con menor grado de cumplimiento. La falta de implementación integral de este Acuerdo ha significado continuar con pautas de discriminación y ha contribuido a un constante deterioro de las condiciones de vida de los pueblos indígenas<sup>32</sup>.

La CIDH manifestó que los compromisos adquiridos en el AIDPI significan una modificación del patrón cultural racista y discriminatorio de la sociedad guatemalteca y reconoce que llevar a

la práctica dicho cambio requiere un proceso de profundas modificaciones económicas, sociales y culturales, para lo cual se precisa un trabajo permanente e integrado entre el Estado, los agentes económicos y sociales y los pueblos indígenas. “La democracia guatemalteca no se consolidará mientras el Estado no adopte las medidas necesarias para que finalice la discriminación sistemática en contra de los pueblos indígenas y se eliminen las secuelas de la discriminación histórica”<sup>33</sup>.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala expresó que “si bien se han creado programas y entidades especiales contempladas en los Acuerdos de Paz, la realidad cotidiana de la población indígena en general ha cambiado muy poco”<sup>34</sup>.

Los Acuerdos de Paz previeron la realización de una reforma constitucional para varios asuntos, incluyendo el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Tales reformas fueron en parte preparadas y aprobadas por el Congreso Nacional y luego consultadas en referéndum popular en 1999, pero no fueron aprobadas por una ligera diferencia de votos a nivel nacional. Según diversos observadores, las preguntas del referéndum fueron diseñadas y manipuladas de tal manera que el voto indígena favorable no lograra la mayoría. La campaña previa al referéndum puso en evidencia la persistencia de fuertes prejuicios racistas en amplios sectores de la población, tal como lo señalara el anterior Relator sobre Derechos de Pueblos Indígenas<sup>35</sup>.

El 1º de septiembre de 2005 se aprobó la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, mediante el Decreto 52-2005, reconociéndoseles a estos el carácter de compromiso de Estado. Con esta Ley se creó el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, integrado por miembros

designados de los tres organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad civil, con la finalidad de promover, orientar e incidir en las reformas legales, programas y proyectos que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Este Consejo realizó una calendarización de los compromisos pendientes de cumplimiento, para el período 2008-2012<sup>36</sup> y, en relación a los pueblos indígenas, identificó las siguientes acciones:

- a) aprobar una ley que tipifica el acoso sexual como delito, con el agravante en la sanción cuando es cometido contra una mujer indígena;
- b) revisar la legislación para eliminar o modificar aquellas normas que resulten discriminatorias para los pueblos indígenas;
- c) acciones destinadas al ejercicio del derecho indígena;
- d) revisar y ampliar el número de jueces e intérpretes en el sistema judicial;
- e) aprobar el reglamento de la Ley de Idiomas Nacionales;
- f) aprobar la Ley para la definición y administración de lugares sagrados;
- g) reformar la Ley de Radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y
- h) regularizar y adquirir tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas.

La aprobación de la Ley de Marco de los Acuerdos de Paz y la calendarización de los compromisos pendientes de cumplimiento constituyen avances que todavía requieren un mayor esfuerzo para la implementación de los Acuerdos de Paz. La OACNUDH de Guatemala señaló que, tras 14 años de su firma, éstos no han sido implementados efectivamente. Hay una falla consistente del Estado para hacer uso de las oportunidades, el tiempo y las capacidades para llevar a cabo medidas efectivas que den cumplimiento a sus

<sup>30</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. I18. Doc.5 Rev. 1. Washington, 2003. Párr. 217.

<sup>31</sup> El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, suscrito en la Ciudad de México el 29 de marzo de 1994, entró en vigencia desde su suscripción.

<sup>32</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. I18. Doc.5 Rev.1. Washington, 2003. Párr. 221.

<sup>33</sup> *Ibid.* Párr. 234.

<sup>34</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. I18. Doc.5 Rev. Washington, 2005. Párr. 78.

<sup>35</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 14..

<sup>36</sup> Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Calendarización de los compromisos pendientes de cumplimiento de los acuerdos de paz 2008-2012. Guatemala, 2007. Págs. 18-20.

obligaciones en materia de derechos humanos, incluyendo algunas que no comprometen recursos financieros<sup>37</sup>.

### LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

La Comisión de Esclarecimiento Histórico identificó como una de las causas del conflicto armado la de “un estado excluyente a las mayorías, racista en sus preceptos y en su práctica”, y afirmó que, de las víctimas identificadas por la Comisión, 83% eran mayas<sup>38</sup>. Las comunidades mayas se convirtieron en un objeto militar durante los años de mayor represión, lo cual tuvo un impacto

cultural, ya que en ciertas regiones los mayas se vieron obligados a ocultar su identidad étnica<sup>39</sup>.

Un acto de reconocimiento del Estado respecto de su obligación de resarcir a las víctimas del conflicto armado por las violaciones a sus derechos humanos ha sido la creación del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), por Acuerdo Gubernativo 258-2003. Entre 2006 y 2010, el PNR ha beneficiado a 28,763 víctimas, otorgándoles viviendas y reparaciones económicas, tal y como se describe en el cuadro que detalla las cifras del programa.

#### Programa Nacional de Resarcimiento 2006-2010<sup>40</sup>.

	Número de beneficiarios	Monto de reparación económica en millones de Quetzales	Entrega de viviendas
2006	4,874	109,000,000	Información no disponible
2007	8,182	197,000,000	Información no disponible
2008	10,477	235,000,000	Información no disponible
2009	3,725	77,051,649	888
2010	1,505	32,354,666	343
<b>Total</b>	<b>28,763</b>	<b>620,406,315</b>	<b>1,231.00</b>

Fuente: Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala de los años 2009 y 2010.

La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe de 2010 sobre la situación de derechos humanos en Guatemala, resaltó que la evaluación del impacto del Programa debería guiar la adopción de posibles medidas correctivas para garantizar el cumplimiento de estándares internacionales. Asimismo, la OACNUDH en Guatemala recomendó avanzar

en una legislación que fortalezca y brinde estabilidad a las políticas del Estado en términos de reparaciones, asegurando su sostenibilidad financiera e implementación transparente y participativa con un enfoque integral. La legislación sugerida aseguraría la continuidad y coordinación interinstitucional, así como la inclusión plena de estándares internacionales,

incluyendo los relativos a la perspectiva de género y no discriminación<sup>41</sup>.

Durante el periodo 2008-2010, el Programa Nacional de Resarcimiento remitió 12,963 denuncias al Ministerio Público con la finalidad de apoyar la búsqueda de justicia por parte de las víctimas de violaciones a los derechos humanos<sup>42</sup>.

La administración de justicia en los casos del conflicto armado ha actuado de distintas formas al investigar, juzgar y sancionar a los responsables en algunos casos. Ante la omisión de funciones, las denuncias han sido presentadas ante el sistema interamericano de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado diversas sentencias ordenando al Estado que promueva la investigación de violaciones a los derechos humanos y el juzgamiento y sanción de los presuntos responsables<sup>43</sup>.

A pesar de una larga trayectoria de obstáculos en el sistema judicial, varios casos han avanzado ante los tribunales guatemaltecos. Por ejemplo, la Corte de Constitucionalidad reconoció la naturaleza permanente del delito de desaparición forzada de conformidad con las normas internacionales, es decir, que la conducta ilegal persiste en el tiempo en tanto el paradero de la víctima se desconozca<sup>44</sup>. En fallo emitido el 7 de septiembre de 2009, la misma interpretación fue acogida por el Tribunal de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente de Chimaltenango por el delito de desaparición forzada contra el comisionado militar Felipe Cusanero, sentenciado a 150 años de pena privativa de libertad<sup>45</sup>. Hasta agosto de 2011, se han dado cuatro sentencias en

casos de desapariciones forzadas, de las cuales tres han sido condenatorias<sup>46</sup>. La sentencia más reciente data de agosto de 2011 y se reseña a continuación:

*El 2 de agosto 2011, el Juzgado de Primera Instancia condenó a cuatro militares por delitos contra los deberes de la humanidad y 201 casos de asesinatos en el caso de la masacre de los Dos Erres, Petén, cometida en 1982. El Juzgado asimismo ordenó al Ministerio Público continuar en la investigación del caso para llevar ante la justicia todos los responsables de la masacre. El 17 de junio 2011 fue detenido el ex Jefe del Estado Mayor de la Defensa en el primer caso de genocidio presentado ante las cortes guatemaltecas. El caso de genocidio en la región Ixil es paradigmático, dado que la tipificación del delito de genocidio resalta el carácter étnico del conflicto armado, y dado que es la primera vez que una persona de los altos mandos está imputada por delitos cometidos durante el conflicto armado. La región Ixil fue una de las regiones más afectadas por la represión estatal; la Comisión de Esclarecimiento Histórico estimó en su informe de 1999 que entre 70 y 90 % de las comunidades fueron quemadas durante el conflicto armado.*

En los casos de la masacre de Río Negro, la masacre de Plan de Sánchez y varios casos de desapariciones forzadas hay personas detenidas o acusadas en espera de un juicio. El abuso del recurso de amparo, junto con periodos de trámites excesivamente largos ante los tribunales, ha tenido un efecto dilatorio, ejemplificado en el caso de Dos Erres, en el cual la defensa interpuso alrededor de 30 amparos. El caso Bámaca Velázquez ha sido paralizado tras la presentación de numerosos amparos ante la Corte de

<sup>41</sup> Naciones Unidas. Informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informes sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/13/26/Add.1 Ginebra, 2010. Párr. 37 y 50.

<sup>42</sup> Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala. Avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Guatemala, 2010. Págs. 131-133.

<sup>43</sup> Ver los casos de “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros); Blake; Bámaca Velázquez; “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros); Myrna Mack Chang; Martiza Urrutia; Masacre Plan de Sánchez; Molina Theissen; Carpio Nicolle y otros; Tiu Tojín; Masacre de Dos Erres; y Chitay Nech y otros vs. Guatemala.

<sup>44</sup> OACNUDH en Guatemala. Tendencias jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en materia de derechos humanos. Guatemala, 2010. Pág. 65.

<sup>45</sup> Naciones Unidas. Informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informes sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/13/26/Add.1. Ginebra, 2010. Párr. 46.

<sup>46</sup> Los casos de desaparición forzada de Choatalum, Fernando García, El Jute y Edgar Leonel Paredes Chegüen. En el último, el acusado fue absuelto el 15 de abril 2011.

<sup>37</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. I18. Doc.5 Rev.1. Washington, 2003. Párr. 221.

<sup>38</sup> Comisión de Esclarecimiento Histórico. Memoria del Silencio. Tomo V - Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Guatemala, 1999. Pág. 13.

<sup>39</sup> *Ibid.* Pág. 33.

<sup>40</sup> Informes de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República de Guatemala de los años 2009 y 2010. <http://www.sepaz.gob.gt/media/publicaciones/informe-2008-sepaz.pdf>.

Constitucionalidad. Asimismo, el Ministerio Público, que ha demostrado mayor voluntad política para combatir la impunidad en relación con estos casos, sigue sufriendo una falta de recursos y capacidades.

El caso del Diario Miliar, relacionado con la desaparición forzada de más de cien personas en la ciudad de Guatemala, se encuentra actualmente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, con fecha 1º de noviembre de 2010, la CIDH admitió la petición interpuesta por la Asociación Bufete Jurídico Popular en la que alega que 82 miembros de las comunidades indígenas maya Achí de Chichupac, Toloxcoc, Xeabaj, El Apazote, Chijom y El Tablón, del Municipio de Rabinal, habrían sido víctimas de masacres, violaciones sexuales, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas ejecutadas por el Ejército de Guatemala y sus colaboradores<sup>47</sup>. A la fecha de finalización de este estudio, no ha habido una sentencia.

El 30 de noviembre de 2010, la CIDH presentó el caso 12,649 ante la Corte IDH por la masacre de Río Negro. La CIDH indica "que fueron ejecutadas 500 personas y que el Estado no investigó los hechos de la masacre ocurrida en la comunidad indígena maya de Río Negro de forma eficaz, ni examinó la multiplicidad de violaciones ocurridas durante y después de las mismas. El Estado tampoco identificó plenamente los restos de las personas ejecutadas, ni encontró el paradero de las desaparecidas, y los tribunales de justicia actuaron con falta de diligencia para impulsar el procedimiento penal tendiente a esclarecer todos los hechos de las masacres y sancionar a todos los responsables, materiales e intelectuales"<sup>48</sup>.

Las pruebas documentales que han sido puestas a disposición del público a través del Archivo

Histórico de la Policía Nacional han supuesto un aporte, tanto para la sociedad guatemalteca como para los investigadores del Ministerio Público y académicos. La condena emitida en octubre de 2010 en el caso de la desaparición forzada de Fernando García demostró que dicha documentación puede ser decisiva en un proceso penal<sup>49</sup>. La desclasificación en 2011 de casi 12,000 documentos de los archivos militares constituye un avance hacia el cumplimiento del derecho a la verdad y puede, asimismo, ser un aporte en procesos penales.



MINUGUA / Autoridad de la Municipalidad Indígena de Sololá. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

## DERECHO A LA TIERRA, TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES

*La tierra es un bien económico y espiritual para la cultura maya. Lugar de sus ancestros, a quienes se rinde culto pero también el sitio donde se cultiva el maíz, alimento primigenio que da vida*<sup>50</sup>.

Uno de los problemas fundamentales que aquejan a los pueblos indígenas de Guatemala es el relativo al derecho a la tierra. La falta de seguridad jurídica en torno a la tenencia de la tierra, la falta de respeto a los territorios tradicionales, la falta de resolución de las demandas agrarias, los desplazamientos forzados de pueblos indígenas como resultado de proyectos de desarrollo, la criminalización de los líderes que defienden estos derechos y los problemas derivados de la pérdida de sus tierras a raíz del conflicto armado configuran un panorama de constantes violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular de las mujeres, quienes resultan ser más afectadas, además de crecientes y constantes tensiones sociales<sup>51</sup>.

De ser los propietarios originales, los pueblos indígenas pasaron a vivir la expropiación de sus tierras. En 1821, la independencia de Guatemala permitió que las élites criollas tomaran el control político y mantuvieran su poder económico, esencialmente basado en la agricultura en grandes latifundios de tipo feudal explotados por los indígenas en condiciones de vasallaje. A partir de 1871, la política agraria del país se dedicó a elaborar mecanismos para facilitar la adquisición de tierras a precios bajos e incentivar el desarrollo económico, esencialmente por las plantaciones de café<sup>52</sup>.

La legislación agraria y laboral de entonces permitió a cualquier élite, militar o extranjera con voluntad de sembrar cafetales, el acceso a la tierra y a una mano de obra gratuita. Uno de dichos mecanismos de privatización de tierra fue la creación del Registro de la Propiedad en el que, luego de denunciar tierras baldías y pedir su adjudicación, la persona podía registrarse como propietario legal de un terreno, a veces sin que éste hubiera sido medido. Por medio de la adjudicación y titulación registrada, también se crearon cientos de caballerías de tierras sobre el papel<sup>53</sup>, es decir, sin ser nunca medidas en el terreno. Estas donaciones de tierras frecuentemente se sobreponen sobre tierras comunales indígenas, lo que ha generado una serie de conflictos aún no resueltos<sup>54</sup>.

Esta situación favoreció el despojo de los pueblos indígenas de sus tierras por parte de criollos y extranjeros. "Los mayas fueron expulsados de sus tierras por dos razones, para que sus tierras estuvieran disponibles para los ladinos y para hacer que los mayas estuvieran disponibles como fuente de trabajo mal pagado. Varias comunidades indígenas tuvieron que desplazarse hacia el norte del país, buscando tierras de cultivo y escapando del trabajo forzado que impusieron los republicanos"<sup>55</sup>. El proceso acelerado de privatización de la tierra por ladinos y extranjeros

<sup>50</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Pág. 131.

<sup>51</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Pág. 2.

<sup>52</sup> CONTIERRA, FLACSO-GUATEMALA, MINUGUA. Tierra, identidad y conflicto en Guatemala. 2003. Pág. 25.

<sup>53</sup> La caballería es una medida de superficie que en Guatemala equivale a 45,12 hectáreas o 451,2166.54 m<sup>2</sup>. Carlos Feijoo Osorio, antiguas medidas de superficie. Córdoba, 2005. Pág. 6.

<sup>54</sup> CONTIERRA, FLACSO-GUATEMALA, MINUGUA. Tierra, identidad y conflicto en Guatemala. 2003. Págs. 25 y 26.

<sup>55</sup> *Ibid.* Pág. 26.

<sup>47</sup> Informe de Admisibilidad Nº 144/10 respecto de la petición 1579-07.

<sup>48</sup> Procuraduría de Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. Guatemala, 2011. Págs. 262 y siguientes.

<sup>49</sup> Naciones Unidas. Informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informes sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra, 2011. Párr. 34.

y el consecuente desalojo de las tierras a los pueblos indígenas se extendió durante las primeras décadas del siglo XX, apoyado por un régimen dictatorial<sup>56</sup>.

Durante el conflicto armado, el Ejército llevó a cabo operaciones de tierra arrasada, que consistían en arrasar aldeas; quemar plantaciones, cosechas y viviendas; y matar indiscriminadamente a la población bajo la presunción de que pertenecían o colaboraban con la guerrilla o que interferían en las operaciones militares. Uno de los propósitos de estas operaciones era despejar el área de población para que la guerrilla quedara sin posibilidades de abastecerse<sup>57</sup>.

En muchos casos, estas acciones perpetradas por el Ejército estuvieron directamente relacionadas con el interés de algunos terratenientes de terminar con el problema de la ocupación de sus fincas por campesinos. Las operaciones hicieron que la población se desplazara dentro y fuera del país, principalmente a México<sup>58</sup>. A partir de 1982, a través de una cuestionada interpretación de la Ley del Instituto Nacional de Transformación Agraria, el Gobierno declaró en estado de abandono las tierras de las familias que se refugiaron en México u otros lugares y justificó la entrega a nuevos ocupantes, afirmando que las comunidades habían abandonado voluntariamente sus tierras<sup>59</sup>.

### ACCIONES A PARTIR DE LOS ACUERDOS DE PAZ

La Constitución Política de 1985 señala que las tierras de las comunidades indígenas gozan de protección especial del Estado y de asistencia crediticia y asistencia técnica preferencial que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurarles a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Indica, además, que el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesitan mediante programas especiales y la legislación adecuada.

El mecanismo irregular de apropiación de tierras nacido de la referida interpretación legal de la Ley del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) fue examinado en el contexto del Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, con respecto a la población desarraigada. Ésta se define como el conjunto de personas que, desarraigadas por motivos vinculados con el enfrentamiento armado, viven en Guatemala o en el exterior e incluyen, en particular, a los refugiados, los retornados y los desplazados internos:

*Las Partes reconocen la existencia de un problema general que afecta en particular a la población desarraigada. La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra tiene una de sus manifestaciones principales en la dificultad para ofrecer los medios de prueba sobre los derechos correspondientes. Ello deriva, entre otros factores, de problemas registrales, de la desaparición de los archivos del Instituto Nacional de Transformación Agraria, de la debilidad institucional de los organismos especializados y de las municipalidades; de la vigencia de derechos sustentados en esquemas consuetudinarios de tenencia y medición; de la existencia de segundos ocupantes o de la cancelación de derechos sobre la base de la aplicación improcedente de las disposiciones relativas al abandono voluntario.*

*En el caso particular del abandono de tierras a causa del enfrentamiento armado, el Gobierno se compromete a revisar y promover las disposiciones legales que eviten considerarlo como abandono voluntario y ratifica la imprescriptibilidad de los derechos de tenencia de la tierra. En este contexto, promoverá la devolución de las tierras a los poseedores originarios y/o buscará soluciones compensatorias adecuadas.*

Un estudio elaborado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la seguridad jurídica

de la tierra de la población desarraigada evalúa que, si bien se ha logrado el acceso a la tierra para algunos sectores de la población desarraigada principalmente para los refugiados e inicialmente para los desplazados internos, todavía no se ha logrado el objetivo de proporcionar a los beneficiarios la certeza jurídica sobre el uso, tenencia y propiedad de la tierra que poseen<sup>60</sup>.

La situación descrita ha configurado un panorama que pone de manifiesto, una vez más, las desigualdades entre la población indígena y la no indígena. El censo agropecuario de 2003 identificó que el 92% de los pequeños productores ocupaba el 22% de la tierra disponible, mientras que el 78% restante estaba controlado por un pequeño grupo de grandes productores<sup>61</sup>. Esta desigualdad en la tenencia de la tierra mantiene las mismas características que las que dieron lugar a conflictos sociales y políticos en el pasado, entre ellos, el conflicto armado interno<sup>62</sup>.

El AIDPI contempla la necesidad de asegurar los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas a través de medidas legislativas y administrativas encaminadas a la regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas; el reconocimiento y garantía de los derechos de uso y administración de los indígenas sobre sus tierras y recursos; la restitución de tierras comunales y compensación por despojos de los que fueron víctimas; la adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas; y la protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas<sup>63</sup>. Sin embargo, la MINUGUA señaló que todos los compromisos del AIDPI tuvieron que ser reprogramados por la falta de cumplimiento. La insuficiencia y la ineficacia de las leyes y de las instituciones encargadas de la titulación de la tenencia, el registro de

propiedades y el catastro agrícola, generó alta inseguridad jurídica y numerosos conflictos en torno a los linderos y la tenencia de la tierra<sup>64</sup>.

En cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) se creó una institucionalidad en materia de tierras, la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA, Acuerdo Gubernativo N° 452-97); la Unidad Presidencial de Resolución de Conflictos (UPRECO, Acuerdo Gubernativo N°172-2001) que está a cargo de atender los conflictos vinculados con la tenencia de la tierra; y el Fondo de Tierras (FONTIERRAS, Decreto 24-99), a cargo de facilitar el acceso a las tierras a un bajo costo. Se estima que FONTIERRAS asumió 89,000 expedientes inconclusos de adjudicación de tierras del antiguo Instituto Nacional de Transformación Agraria<sup>65</sup>.

El anterior Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, expresó en 2005 su preocupación por la falta de acceso a las tierras por parte de la población indígena y por su incidencia en el disfrute del derecho a la alimentación. También indicó que la falta de solución ante la cuestión de la tierra en especial la usurpación durante la guerra, la desigualdad histórica en la distribución de la propiedad de la tierra, las cuestiones relativas al catastro, los títulos individuales y colectivos sobre la tierra, la restitución y la redistribución de tierras, constituía un obstáculo fundamental para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación en Guatemala<sup>66</sup>. El actual Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Shutter, constató que el FONTIERRAS no dispone de financiación suficiente ni funciona eficazmente. Por ejemplo, el hecho de que se hayan distribuido pocas fincas indica que los terratenientes en

<sup>60</sup> CONTIERRA, FLACSO-GUATEMALA, MINUGUA. *Ibid.* Pág. 54.

<sup>61</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 52.

<sup>62</sup> Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos y Coordinadora Nacional Indígena y Campesina. *Conflictividad de la Tierra. Evidencias de violaciones a los Derechos Humanos en Guatemala.* 2009. Pág. 15.<sup>63</sup> *Ibid.* Págs. 31-32.

<sup>64</sup> *Ibid.* Párr. 24-25.

<sup>65</sup> Contierra, FLACSO-Guatemala y MINUGUA. *Tierra, identidad y conflicto en Guatemala.* Guatemala, 2003. Pág. 49.

<sup>66</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr.53.

<sup>56</sup> CONTIERRA, FLACSO-GUATEMALA y MINUGUA. *Tierra, identidad y conflicto en Guatemala.* Guatemala, 2003. Pág. 27

<sup>57</sup> Comisión para el Esclarecimiento Histórico. *Resumen del Informe Memoria del Silencio TZ'INIL NA 'TAB'AL.* Guatemala, 1999. Págs. 18-20, 68.

<sup>58</sup> CONTIERRA, FLACSO-GUATEMALA y MINUGUA. *Tierra, identidad y conflicto en Guatemala.* Guatemala, 2003. Pág. 27.

<sup>59</sup> *Ibid.* Págs. 31-32.

general se han mostrado reacios a vender sus tierras mediante el mecanismo operado por esta entidad, en tanto que las familias que cumplían los requisitos para recibir los créditos de FONTIERRAS pagan altos precios debido a la sobrestimación del valor de las fincas. En consecuencia, la mayoría de las familias que obtuvieron créditos para comprar fincas están fuertemente endeudadas, no han recibido asistencia técnica para poder trabajar la tierra y, en algunos casos, la tierra distribuida ni siquiera es cultivable<sup>67</sup>.

Otro tema relevante es la ausencia de un sistema de registro y catastro nacional, cuyo establecimiento constituía uno de los compromisos del ASES. Recién en el año 2005, mediante Decreto 41-2005, se aprobó la Ley del Registro de Información Catastral de Guatemala, que crea la entidad competente para regularizar la tenencia y propiedad de las tierras comunales y ordenar el registro catastral a efectos de brindar certeza jurídica respecto a la tenencia de la tierra y territorio. Cuatro años después se aprobó el Reglamento y Declaratoria de Tierras Comunales (Resolución 123-001-2009), que establece los procedimientos para la identificación, reconocimiento, declaratoria y registro de las tierras en propiedad, posesión o tenencia colectiva de las comunidades indígenas y campesinas.

En lo referente a la situación de la mujer, el Movimiento de Mujeres Indígenas TZ'UNUNUJA refirió que las mujeres indígenas se enfrentan cada día a desalojos de las tierras que históricamente les pertenecen y han cultivado, lo cual perjudica sobremedida la vida económica, cultural, social y política de las mujeres indígenas y de los pueblos indígenas en general. El sistema legal de títulos de propiedad individual y privada generó exclusión

y dejó a las mujeres indígenas en inseguridad jurídica sobre las tierras. Actualmente no tienen título de propiedad debido, entre otras razones, a la falta de capacidad económica para adquirirlos<sup>68</sup>.

El Comité CEDAW ha manifestado su preocupación ante el problema de acceso a la tierra que confrontan las mujeres guatemaltecas en general y las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas en particular, ya que todas pueden ser desplazadas a causa de la implementación de nuevos planes de desarrollo económico. El Comité instó al Estado a que refuerce las iniciativas destinadas a alentar el empoderamiento económico sostenible de las mujeres y, en particular, a que promueva el acceso de la mujer a la tierra y el crédito<sup>69</sup>.

### EL PASIVO DE LA DESATENCIÓN

Como parte de la institucionalidad en materia de tierras, el país cuenta con la Secretaría de Asuntos Agrarios (Acuerdo Gubernativo N° 136-2002), ente responsable de dirigir y coordinar las actividades de política agraria y prevenir, atender y resolver los conflictos derivados de la tenencia, posesión y propiedad de la tierra<sup>70</sup>. Esta Secretaría señala que, durante el período de 1997 a 2010, ha registrado 5,243 casos, de los cuales 3,864 han finalizado y 1,379 están en trámite. La mayoría de los casos se dan en los departamentos de Alta Verapaz, Quiché e Izabal, siendo la tipología de los conflictos y el número de casos, los siguientes<sup>71</sup>: Amnistía Internacional ha señalado que el factor que más influye en las disputas es probablemente la gran desigualdad en la distribución de la tierra, dado que un pequeñísimo porcentaje de las personas más ricas posee la gran mayoría de las tierras de mejor calidad<sup>72</sup>. El organismo explica también que una de las razones para la ocupación

### Tipos de conflictos de tierras y número de casos registrados. Años 1997-2010.

Tipología	Número de casos	Observación
Disputa de derechos	933	Cuando dos o más personas disputan simultáneamente la propiedad o posesión de la misma fracción de tierra, finca o propiedad.
Límites territoriales	36	Cuando dos o más grupos de personas encuentran dificultades con el límite de sus propiedades y pugnan por una fracción aledaña entre ambos terrenos y, además, poseen un título que los ampara.
Regularización	133	Cuando la causa principal del conflicto es la ausencia de legalización de las posesiones que se originan de programas del Estado.
Ocupaciones	277	Cuando personas o comunidades, poseionan terrenos que registralmente son propiedad de otro u otra, ya sea el Estado, un particular o una persona jurídica. El común en la mayoría de estos casos es por la necesidad de acceso a la tierra. (resaltado nuestro)

Fuente: Secretaría de Asuntos Agrarios

de fincas es la falta de pago a los campesinos de sus salarios y prestaciones laborales, por parte de los dueños de las fincas<sup>73</sup>.

Al respecto, el Comité CERD recomendó a Guatemala que: a) se garantice la aplicación de los métodos alternos de resolución de conflictos creados por la Secretaría de Asuntos Agrarios y que su aplicación esté de acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas; y b) se intensifiquen las mesas de diálogo en las que participan representantes de la Secretaría de Asuntos Agrarios y de los pueblos indígenas, garantizando que en las mismas se produzcan acuerdos concretos, viables y verificables y que los mismos sean luego efectivamente implementados<sup>74</sup>.

Cabe destacar que toda esta conflictividad por la tenencia de la tierra ha desembocado en numerosos desalojos, según señalara la MINUGUA en su Informe Final de 2004<sup>75</sup>:

*La nueva administración también trajo consigo un preocupante incremento en los desalojos forzados y muchas veces violentos, de empobrecidos ocupantes de tierras, lo que dio la impresión de que el Gobierno tendía a favorecer las demandas de los terratenientes. En junio de 2004, grupos campesinos organizaron protestas y bloqueos de carreteras a nivel nacional, reclamando tierras y políticas de desarrollo rural, y también repudiando los desalojos, los cuales han creado un serio problema humanitario para las familias campesinas desalojadas. El Gobierno prometió estudiar la situación y revisar la legalidad de los desalojos, calmando temporalmente los ánimos. Sin embargo, los problemas subyacentes permanecen y este tema se perfila como un foco de tensión en el futuro.*

Por su parte, Amnistía Internacional señaló que los desalojos han constituido el primer recurso utilizado por el Estado para la resolución del conflicto. Los campesinos se enfrentan en general a mecanismos ineficaces para la resolución de los conflictos laborales, a un sistema de justicia lento y a sistemas inaccesibles e ineficaces para

<sup>67</sup> Ibid. Párr. 57.

<sup>68</sup> Movimiento de Mujeres Indígenas TZ'UNUNUJA. Informe Alternativo sobre el cumplimiento del Estado de Guatemala de los compromisos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Informe presentado en el 43º Período de Sesiones, del 19 de enero al 6 de febrero de 2009. Págs. 34-35.

<sup>69</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 43º Período de Sesiones del 19 de enero al 6 de febrero de 2009. CEDAW/C/GUA/CO/7. Ginebra, 2009. Párr. 33.

<sup>70</sup> Secretaría de Asuntos Agrarios. Memoria de Labores. Guatemala, 2010. Págs. 5-6.

<sup>71</sup> Ibid. Págs. 17, 20-21.

<sup>72</sup> Amnistía Internacional. Guatemala ¿tierra de injusticia?. 2006. Pág. 33.

<sup>73</sup> Ibid. Pág. 7.

<sup>74</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 76º período de sesiones del 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. CERD/C/GTM/CO/12-13. Ginebra, 2010. Párr.11 d).

<sup>75</sup> Organización de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. A/59/307. Nueva York, 2004. Párr. 14.

la resolución de las disputas de tierras. La falta de acceso a reparaciones legales se ve agravada por la ausencia de diligencia debida por parte del Ministerio Público y de las autoridades judiciales que, en lugar de investigar minuciosamente las querellas que pretenden conseguir desalojos forzosos, suelen autorizarlos sin un análisis en profundidad de los hechos y el contexto<sup>76</sup>.

Durante la visita del Relator Especial Olivier de Shutter a Guatemala, se le informó de varios casos de desalojo realizados sin haberse verificado debidamente la identidad del propietario de la tierra, sin haberse delimitado con precisión las tierras pertenecientes a la finca en cuestión o con la participación de los peones de las fincas, pese a que esta última práctica es ilegal. Aunque el Gobierno le manifestó su disposición a solucionar los casos mediante mesas de diálogo, el Relator observó que, con demasiada frecuencia, los terratenientes ricos reciben más apoyo del aparato estatal que los campesinos<sup>77</sup>.

Los desalojos forzosos se han producido en clara contravención de los estándares internacionales. En estos casos, como sostiene el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N°7, los Estados deben ofrecer medios apropiados de protección legal o de otra índole y permitir a las personas desalojadas acceder a ellos, teniendo en cuenta que los desalojos forzosos no sólo vulneran el derecho a la vivienda, sino que también pueden dar lugar a violaciones tales como el derecho a la vida y a la seguridad personal.

### LOS TERRITORIOS Y LOS RECURSOS NATURALES

La visión indígena respecto de la tierra es colectiva, no se centra en un individuo, sino en la comunidad. Los indígenas, por el hecho de su propia existencia, tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios. Esta

particular relación de los indígenas con la tierra debe ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas, la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, incluso para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. Bajo estas consideraciones nos referimos al concepto de territorios, desarrollado anteriormente en la parte conceptual.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado en su jurisprudencia la estrecha vinculación de los pueblos indígenas con sus tierras tradicionales y los recursos naturales ligados a la cultura que en ellos se encuentran. Por otra parte, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y señalan que se deberán adoptar las medidas necesarias para salvaguardar el derecho de estos pueblos a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

A pesar de la citada normativa internacional, distintas administraciones del Estado han adoptado decisiones respecto a la explotación de recursos naturales en territorios indígenas por parte de empresas estatales, nacionales privadas o transnacionales, sin considerar este derecho ni el derecho a la consulta. Del incumplimiento de tales obligaciones han surgido conflictos sociales y violaciones a los derechos de los pueblos indígenas. La ausencia de consultas ha sido un factor fundamental, aunque no el único, del clima de conflicto que actualmente se vive en Guatemala en torno a los proyectos extractivos y otros en los territorios tradicionales indígenas<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Amnistía Internacional. Guatemala ¿tierra de injusticia?. 2006. Pág. 33.

<sup>77</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 20.

<sup>78</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003., 2003. Párr. 14.

## DERECHO A LA CONSULTA

*Que todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos.*

AIDPI

La Constitución Política de Guatemala reconoce, en términos generales, los “derechos inherentes a la persona humana”. Reconoce también de manera limitada las formas de vida, culturas y tierras de las “comunidades” o “grupos indígenas” o “étnicos” y prevé la adopción de una ley que regule las cuestiones pertinentes a los pueblos indígenas, la cual no ha sido desarrollada. La Constitución establece además la preminencia del derecho internacional en materia de derechos humanos, en virtud del cual “los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preminencia sobre el derecho interno”<sup>79</sup>. Sobre la base de estas disposiciones, la Corte Constitucional ha interpretado que la consulta es “un derecho fundamental de carácter colectivo”, integrado plenamente en la constitucionalidad guatemalteca.

En adición a los preceptos constitucionales, existen instrumentos internacionales ratificados por Guatemala que establecen el derecho a la consulta como mecanismo para que los pueblos indígenas participen democráticamente en los procesos de toma de decisiones sobre los modelos de desarrollo que impulsa el Estado. Así, tanto el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Decreto 9-96), como la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, establecen una serie de deberes específicos en relación con la consulta a los pueblos indígenas<sup>80</sup> en virtud de los cuales Guatemala tiene la obligación de consultar con los pueblos indígenas toda medida legislativa o administrativa que afecte directamente sus derechos sobre los territorios que ocupan, incluyendo todo proyecto de desarrollo, inversión

en infraestructuras o exploración o explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas (Arts. 6, 15.2 del Convenio 169 y Arts. 19 y 32.2 de la Declaración).

Hay otras normas internas que se refieren a la consulta o la participación de las comunidades indígenas que subrayan el compromiso, aunque no necesariamente se atienen a los requisitos mínimos fijados por los instrumentos internacionales en la materia.

En primer lugar está el Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de 1995 (Decreto 52-2005), que incorporó el objetivo de “promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen tal participación”, “con la participación de representantes de las organizaciones indígenas”, incluyendo el establecimiento de “mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas” susceptibles de afectarles.

En segundo lugar, está la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que prevé la adopción de una “ley que regule la consulta a los pueblos indígenas”. Como medida transitoria, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural estipula que la consulta debe realizarse a través de los representantes indígenas en los consejos de desarrollo en todo lo que se refiere a las “medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente” a los pueblos indígenas.

<sup>79</sup> Constitución Política de Guatemala, Reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993, artículo 46.

<sup>80</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 15 y siguientes.

A pesar de las obligaciones internacionales y compromisos adquiridos en su legislación interna, Guatemala no posee un marco jurídico e institucional adecuado para ponerlos en práctica. Este vacío normativo ha sido señalado por organismos internacionales tales como la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como por organismos internos dotados de autoridad, como la Corte Constitucional y la Comisión de Transparencia del Congreso, entre otros. Por ejemplo, el CERD, recomendó a Guatemala que<sup>81</sup>:

a. Instaure mecanismos adecuados de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT.

b. Reforme el marco legal que rige la explotación de recursos naturales de manera que se establezcan mecanismos de consulta previa con las poblaciones afectadas sobre el impacto de dichas explotaciones sobre sus comunidades.

Algunos sectores gubernamentales han entendido la falta de regulación como la ausencia de una obligación vigente de consultar. Sin embargo, esta posición no es sostenible porque los tratados internacionales de derechos humanos son de obligado cumplimiento por todos los entes del Estado, independientemente de consideraciones de orden interno. Ello en base al principio de *pacta sunt servanda* contenido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de la que Guatemala es parte, todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe y una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (...)" <sup>82</sup>. Respaldando esta posición, la Corte de

Constitucionalidad ha señalado que la ausencia de reglamentación interna no puede ser considerada como excusa para incumplir dicho principio, pues ello equivaldría a admitir que la pasividad del poder público tuviera como resultado legítimo vaciar de contenido a aquél <sup>83</sup>.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, ha señalado que, "el Estado ha incumplido su obligación, establecida en instrumentos internacionales, de consultar de manera libre, previa e informada a los pueblos indígenas en relación con toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente" <sup>84</sup>.

El Relator Especial recomendó a Guatemala revisar el marco normativo para incorporar garantías específicas relativas a la consulta y participación de los pueblos indígenas, entre ellas, mecanismos formalizados de reparto de los beneficios derivados de la explotación en consulta con los pueblos indígenas, plena participación de los pueblos indígenas en la elaboración de los estudios de impacto ambiental y social, incorporar criterios de derechos humanos y territoriales de los pueblos indígenas a los contenidos de dichos estudios y garantizar una mayor capacidad de supervisión ambiental por parte de las autoridades competentes, en consulta con los pueblos indígenas <sup>85</sup>.

### CONFLICTIVIDAD SOCIAL: AUSENCIA DE CONSULTA Y OTROS FACTORES

Según datos oficiales, de 1997 a 2011, el Ministerio de Energía y Minas otorgó un total de 398 licencias para la exploración y explotación de minería metálica y no metálica, la mayoría ubicadas en departamentos de población mayoritariamente

indígena<sup>86</sup>. El Gobierno ha sostenido que no ha otorgado nuevas licencias mineras, lo que consiste en una moratoria de facto. Según el Relator de pueblos indígenas, James Anaya, y la OACNUDH en Guatemala, esta moratoria debería ser formalizada y extendida a la explotación de otros recursos naturales en territorios indígenas, si no se realiza previamente el ejercicio del derecho a la consulta. La OACNUDH en Guatemala expresó que resulta urgente que el Estado regule este derecho de acuerdo a los estándares internacionales <sup>87</sup>.

Aunque la Ley de Minería de Guatemala no requiere específicamente consultar con los pueblos indígenas antes de aprobar licencias de exploración o explotación de proyectos mineros, el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental sí determina que el procedimiento para la aprobación de los Estudios de Impacto Social y Ambiental requeridos por la Ley de Minería antes del otorgamiento de las licencias de explotación minera garantice la participación de las comunidades afectadas a través de "entrevistas, encuestas, talleres, asambleas y/o reuniones de trabajo". No obstante, este mecanismo no se ajusta a las normas internacionales porque, como ha señalado acertadamente la Corte Constitucional, "el componente de la participación pública juega en este contexto un papel accesorio [...] sin tomar en cuenta factores de índole cultural, social o económica".

El resto de la legislación sectorial que regula la aprobación y supervisión de proyectos extractivos y otro tipo de proyectos, como la Ley Forestal, la Ley de Hidrocarburos o la Ley General de Electricidad presentan vacíos similares a los de la legislación minera y carecen igualmente de mecanismos específicos de consulta a los pueblos indígenas afectados por dichos proyectos.

La ejecución de operaciones empresariales de explotación de recursos naturales en territorios indígenas –actuales o planificadas–, sin consultar a los pueblos indígenas afectados, ha favorecido un clima generalizado de hostigamiento (amenazas, ataques e, incluso, asesinatos) hacia los defensores y defensoras de derechos humanos, activistas sociales y miembros de comunidades que han realizado actos de protesta social para defender el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. El Relator Anaya fue informado de que estas denuncias no han sido procesadas, por el contrario, las denuncias contra los comunitarios en el contexto de la protesta social han sido bien investigadas, lo cual va unido a la falta de acceso efectivo de los pueblos indígenas a los órganos estatales de administración de justicia<sup>88</sup>.

La OACNUDH en Guatemala ha manifestado que, ante estos conflictos, el Estado estableció estados de excepción como herramienta para enfrentarlos, sin abordar las causas de fondo, lo cual va asociado al uso abusivo del sistema penal, que afecta las libertades de reunión y manifestación<sup>89</sup>.

Un aspecto importante a mencionar en este análisis es la protección inadecuada de la propiedad comunal indígena a la que hace referencia el Relator Anaya. En ese sentido, el Relator manifestó que el actual marco jurídico e institucional guatemalteco relativo a los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras, territorios y recursos naturales dista mucho de los estándares internacionales y avances logrados en el ámbito latinoamericano. Señaló también que las políticas gubernamentales han estado dirigidas a promover la compra y arrendamiento de tierras y a la resolución de conflictos agrarios mediante la titulación individual de las tierras que fueron mantenidas tradicionalmente de forma colectiva por los pueblos indígenas, en abierta contradicción

<sup>81</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 76º período de sesiones del 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. CERD/C/GTM/CO/12-13. Ginebra, 2010. Párr. 11

<sup>82</sup> Tendencias jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en materia de derechos humanos. *Ibid.* Pág. 84.

<sup>83</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 24.

<sup>84</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. 26 de enero de 2011. Párr. 62

<sup>85</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párrs. 80-81.

<sup>86</sup> *Ibid.* Párr. 12.

<sup>87</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. 26 de enero de 2011. *Ibid.* Párr. 63.

<sup>88</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009/E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 68.

<sup>89</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1 del 26 de enero de 2011. Párr. 14.

con las normas internacionales en esta materia<sup>90</sup>.

En este sentido, el Relator instó al Estado a llevar cabo una amplia y profunda revisión de las normas y políticas relativas a las tierras indígenas, con plena participación de los pueblos indígenas, y con miras a adecuar el ordenamiento interno a las normas internacionales que garantizan los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, incluyendo el carácter colectivo de estos derechos, su dimensión territorial y el pleno reconocimiento de la tenencia tradicional de la tierra conforme al propio derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas<sup>91</sup>.

### INICIATIVAS PARA CREAR UN MECANISMO DE CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Desde 2006, se han presentado diversas iniciativas al Organismo Legislativo para reglamentar el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas, siendo la más reciente el proyecto de ley de consulta a los pueblos indígenas (Registro 4051-2009), que cuenta con el dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República. Por otro lado, en 2010 el Organismo Ejecutivo conformó una Comisión Intersectorial de la Presidencia de la República que elaboró una propuesta de reglamento para el proceso de consulta del Convenio 169 de la OIT.

En febrero de 2011 a solicitud del Gobierno de Guatemala el Relator Especial James Anaya transmitió sus comentarios y formuló sus recomendaciones sobre esa propuesta de reglamento. En sus comentarios, señaló que era “un importante paso hacia la necesaria regulación interna del deber de consulta” pero que el texto presentaba “serias limitaciones y vacíos en relación con los contenidos esenciales

del deber estatal de consultar a los pueblos indígenas, tal y como lo definen el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales que vinculan a Guatemala”<sup>92</sup>. Asimismo, el Relator Especial puso el énfasis en la “necesidad de abrir un proceso lo más participativo de diálogo y consulta a los pueblos indígenas en relación con el texto”.

Posteriormente, el Gobierno le envió al Relator Especial una nueva versión del borrador de reglamento. Mediante carta del 21 de febrero de 2011, el Relator Especial tomó nota de que algunos de los cambios introducidos en el texto respondían en cierta medida a algunos de sus comentarios a la versión anterior del texto. Sin embargo, el Relator Especial enfatizó también que, a pesar de los cambios incorporados, la propuesta no respondía plenamente a los estándares internacionales en la materia. Por último, el Relator Especial volvió a insistir en que, independientemente de los contenidos de cualquier borrador de reglamento que se presente, “el proyecto no podrá cumplir con los estándares internacionales si el mismo no es sometido a un proceso adecuado de consulta previa con los pueblos indígenas”.

Las organizaciones indígenas han interpuesto ante la Corte de Constitucionalidad una acción de amparo contra esta propuesta de reglamento y han obtenido una protección provisional hasta que dicha instancia se pronuncie definitivamente. Cabe recordar que en la Opinión Consultiva que la Corte emitió en 1995 respecto al Convenio 169 de la OIT, esta señaló que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados ante medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarles es un derecho incuestionable en concordancia con la referida Opinión<sup>93</sup>.

### LA EXPERIENCIA DE LA MINA MARLIN

El proyecto Marlin I es una mina de extracción de oro y plata ubicada en los municipios de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa, que comprende los territorios tradicionales de los pueblos Mam y Sipakapense. La explotación de la mina la está realizando la empresa Montana Exploradora S.A., (filial de la empresa multinacional Goldcorp) con una licencia de explotación otorgada en 2003 por el Ministerio de Energía y Minas, por un período de 25 años, y que cuenta con el estudio de impacto ambiental y social aprobado.

El Relator Especial James Anaya manifestó que, desde su aprobación, la mina Marlin ha sido objeto de oposición por parte de las comunidades indígenas aledañas, organizaciones ecologistas y de derechos humanos. Entre las principales críticas al proyecto está la falta de consulta a las comunidades afectadas y la falta de consideración juiciosa de los efectos que este tipo de actividad minera puede ejercer sobre la salud y el medio ambiente, motivo por el cual existen denuncias formales ante el Ministerio Público por supuestos delitos ambientales. Las operaciones de la mina han sido inspeccionadas y evaluadas por parte de entidades estatales y una consultora externa a solicitud de la empresa. Ésta última identificó importantes fallas de diligencia por parte de la empresa en relación con su deber de respetar las normas de derechos humanos, en ámbitos como la consulta, medio ambiente, adquisición de tierras, condiciones laborales, entre otros<sup>94</sup>.

El 20 de mayo de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares a favor de los miembros de 18 comunidades mayas, quienes sostienen que la explotación

minera del proyecto Marlin I ha generado graves consecuencias para la vida, la integridad personal y el medio ambiente del pueblo indígena afectado. Según la solicitud, varios pozos de agua y manantiales se habrían secado y los metales presentes en el río Tzala y sus afluentes, como consecuencia de la actividad minera, han tenido efectos nocivos sobre la salud de miembros de la comunidad, teniendo en cuenta que el río Tzala y sus afluentes son las únicas fuentes de agua para el consumo y actividades de subsistencia. La CIDH ha solicitado al Estado de Guatemala que suspenda la explotación minera del proyecto Marlin I y demás actividades relacionadas con la concesión otorgada a la empresa Goldcorp/ Montana Exploradora de Guatemala S.A. y que ponga en práctica medidas efectivas para prevenir la contaminación ambiental, hasta que la CIDH adopte una decisión sobre el fondo de la petición asociada a esta solicitud de medidas cautelares.

La CIDH también le solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para descontaminar, en la medida de lo posible, las fuentes de agua de las 18 comunidades y asegurar el acceso a agua apta para el consumo humano; atender los problemas de salud objeto de estas medidas cautelares, en particular, iniciar un programa de asistencia, atención en salubridad y atención médica pertinente para los beneficiarios a fin de identificar a aquellas personas que pudieran haber sido afectadas por la contaminación; adoptar las demás medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los miembros de las 18 comunidades mayas mencionadas; y planificar e implementar las medidas de protección con la participación de los beneficiarios y/o sus representantes. Hasta la fecha, el Gobierno no ha cumplido con estas medidas.

<sup>90</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009/E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 57.

<sup>91</sup> *Ibid.* Párr. 84.

<sup>92</sup> *Ibid.* Párr.9-10.

<sup>93</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Tendencias jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en materia de derechos humanos. Guatemala, 2010. Pág. 83.

<sup>94</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 10.

## DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados de la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoseles extremadamente difícil, si no imposible, participar para expresar libremente sus demandas y defender sus derechos. Esta marginación se manifiesta tanto en el régimen municipal como en la participación indígena en cargos de elección popular.

El Código Municipal establece que las autoridades municipales deberán reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas como organizaciones propias de las comunidades indígenas de conformidad con lo que se establece en el AIDPI. No obstante, en 2003 la CIDH expresó su preocupación por el poco respeto a las formas tradicionales de participación de los pueblos indígenas<sup>95</sup> puesto que, independientemente del reconocimiento constitucional de la organización social de los pueblos indígenas, las autoridades nacionales a menudo no reconocen o respetan a las autoridades indígenas. Los casos de la Alcaldía Indígena de Sololá y de los Alcaldes Comunitarios de Totonicapán, donde el Estado ha intentado hacer desaparecer las autoridades indígenas para quitarles fuerza e incidencia, son algunos ejemplos de la situación. La Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas señala que la tensa situación descrita en el párrafo precedente persiste en algunos lugares.

La CIDH también ha manifestado que la exclusión de los pueblos indígenas se refleja en su mínima participación en cargos de poder

público: existen muy pocas personas indígenas en cargos de elección o en funciones públicas de responsabilidad y tienen muy poca incidencia en la toma de decisiones políticas<sup>96</sup>.

En su momento, el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen refirió que la estructura política de Guatemala desde la colonia y a lo largo de la vida republicana se caracterizó por las altas tasas de abstención del electorado indígena, ausencia de personas indígenas en cargos de elección o en funciones públicas de responsabilidad, poca incidencia de estos pueblos en la toma de decisiones sobre la vida nacional, además de altas cifras de personas en edad electoral no inscritas en el censo electoral y la indocumentación de mujeres, refugiados y desplazados internos<sup>97</sup>. Tras el AIDPI, las reformas adoptadas a favor de la participación de los pueblos indígenas en la vida pública no contemplan todas las propuestas de la Comisión Bipartita sobre Reforma y Participación en Todos los Niveles, sino que han sido más bien el resultado de negociaciones entre los partidos políticos<sup>98</sup>.

### PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Una demanda primordial de los pueblos indígenas es la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos para que se cree la figura de los comités cívicos electorales permanentes o de partidos políticos con ámbitos departamentales y regionales aptos para postular candidatos a diputaciones distritales, debido a que esta figura podría favorecer la participación indígena en las estructuras de mayor jerarquía. Por el contrario,

las reformas adoptadas a través de los Decretos 10-2004 y 35-2006 no consideraron las propuestas de las organizaciones indígenas y de mujeres para incrementar su participación en los puestos de elección popular, especialmente para que más mujeres ocuparan cargos públicos. La Asociación Política de Mujeres Mayas Moloj y Convergencia Cívico Político de Mujeres proponen que las planillas de postulación a cargos de elección popular incluyan en forma igualitaria a mujeres indígenas y mestizas y a hombres indígenas y mestizos, en forma proporcional a la composición del distrito electoral correspondiente<sup>99</sup>.

El CERD y el CEDAW han expresado al Estado su preocupación por la insuficiente representación de hombres y mujeres indígenas en los órganos electivos y en la administración pública; la aparente falta de conciencia e interés de los partidos políticos por incluir a un mayor número de mujeres; y la falta de documentos de identidad que coarta, entre otros aspectos, su inscripción en el padrón electoral y la posibilidad de participar en los procesos electorales. Hay un 11% de mayores de edad pendientes de inscripción en el padrón electoral y la mayoría de ellos pertenece a los sectores tradicionalmente excluidos<sup>100</sup>. Es posible incrementar la participación, puesto que el Tribunal Supremo Electoral instaló centros de votación en las comunidades desde las elecciones del 2007.

El CEDAW también ha instado al Estado a reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos para garantizar la participación equitativa de las mujeres en el proceso electoral y en sus resultados, a través del requisito de un porcentaje mínimo de mujeres. El Comité alentó al Estado a que adopte medidas sostenidas, incluidas algunas especiales de carácter temporal, para incrementar la representación de las mujeres en los órganos

de elección y puestos gubernamentales<sup>101</sup>. Asimismo, el CERD recomendó a Guatemala redoblar sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los pueblos indígenas, en especial de la mujer<sup>102</sup>.

La OACNUDH en Guatemala ha señalado que la transformación del Estado, de uno predominantemente mono-cultural a uno democrático y plural, no se ha concretado. A pesar de una creciente participación política de las personas indígenas a nivel local (mayoritariamente hombres), el sistema electoral no ha incorporado los modelos tradicionales de participación política indígena ni mecanismos que garanticen la pertinencia cultural y lingüística respecto al derecho a votar y ser elegido<sup>103</sup>. El Movimiento Político Winaq, liderado por Rigoberta Menchú, aspira a articular la fuerza de los pueblos indígenas e impulsar un modelo de gobierno multicultural e incluyente. El 11 de septiembre del 2011, este movimiento participó por segunda vez en un proceso electoral general.

La escasa participación política de los pueblos indígenas se hace notoria en los procesos electorales para elegir diputados y alcaldes. Los resultados electorales obtenidos entre 1985 y 2007 son una muestra de la exclusión de los hombres pero, sobre todo, de las mujeres indígenas, de la vida política nacional. Un 10% del total de los diputados electos al Congreso de la República en las dos últimas elecciones son representantes indígenas (hombres y mujeres), nivel que se ha mantenido; el porcentaje de mujeres indígenas electas como congresistas no llega al 3%. De igual forma, la elección de mujeres como alcaldesas es considerablemente baja, en las últimas elecciones, seis mujeres fueron electas y dos de ellas eran indígenas.

<sup>95</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. I18. Doc.5 Rev. Washington, 2003. 255 y 256.

<sup>96</sup> *Ibid.* Párr. 255.

<sup>97</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 42.

<sup>98</sup> *Ibid.* Párr. 44.

<sup>99</sup> Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala. Una mirada crítica sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en Guatemala. Guatemala, 2010. Párr. 14.

<sup>100</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 226.

<sup>101</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Guatemala. CEDAW/C/GUA/CO/7. Ginebra, 2009. Párr. 26.

<sup>102</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Guatemala. CERD/C/GTM/CO/12-13. Ginebra, 2010. Párr. 10.

<sup>103</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra 2011. Párr. 61.

Como lo expresara Otilia Lux, ex miembro del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, “la participación política de las mujeres indígenas desde el parlamento es un verdadero acto de heroísmo, pues para una mujer llegar hasta el parlamento es muy difícil, pero para una mujer indígena (...) es una

odisea femenina”<sup>104</sup>. De igual modo, el Relator Rodolfo Stavenhagen manifestó que el número de legisladores indígenas no guarda relación con el peso demográfico y cultural de los pueblos indígenas en la nación y no llega a representar de ninguna manera el grado de diversidad étnica del país<sup>105</sup>.

#### Elecciones de Diputados al Congreso de la República en el período 1985 al 2007.

Año de elecciones generales	No. Total de Diputados	No. de hombres indígenas Diputados	No. de mujeres indígenas Diputadas
1985	100	8	0
1990	116	6	0
1995	80	7	4
1999	113	13	3
2003	158	14	1
2007	158	11	4

Fuente: Tribunal Supremo Electoral y Fundación Rigoberta Menchú

#### Elecciones a Alcaldías Municipales en el período 1985 al 2007.

Año de elecciones generales	No. Total de Municipios	No. Total de Alcaldes indígenas	No. de Alcaldesas indígenas
1985	325	59	0
1990	300	80	0
1995	300	62	0
1999	330	93	0
2003	331	111	1
2007	332	127	2

Fuente: Tribunal Supremo Electoral y Fundación Rigoberta Menchú

#### PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN CARGOS DE DIRECCIÓN POR NOMBRAMIENTO

Los pueblos indígenas reclaman mayor participación en puestos de elección no popular para poder incidir en las políticas públicas relacionadas con el ejercicio de sus derechos, pero hay reservas en cuanto a la materialización de estas demandas. Como lo expresó la OACNUDH

en Guatemala, la composición etno-demográfica del país tampoco se encuentra reflejada en los puestos no elegibles de alto nivel<sup>106</sup>.

A partir de 1985 sólo se han nombrado dirigentes y profesionales indígenas en puestos de dirección en 10 instituciones del Organismo Ejecutivo: 5 ministros y 11 viceministros en los Ministerios

de Educación, Cultura y Deportes y Economía; 3 secretarías y 4 sub-secretarías en la Secretaría de la Paz, SESAN, Secretaría de Análisis Estratégico y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); 1 directora y presidenta del PNR, 15 Comisionados de CODISRA y 3 Defensoras de la DEMI; 1 embajador indígena de carrera; y 2 figuras de embajadores creadas por los gobiernos de turno (Embajada de la Buena Voluntad de los Acuerdo de Paz y la Embajada Itinerante de los pueblos indígenas).

No hay magistrados indígenas en la Corte Suprema de Justicia (solo ha habido un magistrado indígena en la historia de dicho organismo), ni en la Corte de Constitucionalidad.

En 2002 se conformó la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado, que es una instancia de coordinación y consulta integrada por representantes de instituciones estatales que tienen como mandato la atención específica a pueblos indígenas, en su mayoría en entidades del Organismo Ejecutivo y que son conocidas como ventanillas indígenas. La instancia no ha sido institucionalizada y existe gracias a la voluntad de sus integrantes, quienes buscan transversalizar la equidad étnica y la pertinencia cultural en las políticas públicas<sup>107</sup>. De esta forma, ha venido debilitándose con el transcurrir del tiempo y tiene poca incidencia política.

#### LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO

Como parte del trabajo de la Comisión Bipartita sobre Reforma y Participación en Todos los Niveles, en 2002 se dieron importantes reformas para garantizar la participación social y política de la población, principalmente a nivel local y regional, incluyendo la Reforma a la Ley del

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto N° 11-2002), la Reforma al Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley General de Descentralización (Decreto N° 14-2002). Como lo sostuvo el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen, tales medidas apuntan, de alguna manera, al fortalecimiento de las estructuras de organización y ejercicio de autoridad en el nivel local.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural crea el Sistema de Consejos de Desarrollo como medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y no indígena en la gestión pública de los procesos de planificación de desarrollo. Este Sistema instituye cinco Consejos, en los cuales participan representantes de los pueblos indígenas.

Al poco tiempo de implementada esta Ley, la OACNUDH en Guatemala señaló que, para asegurar la calidad de la participación y la representatividad de los comunidades indígenas en el Sistema de Consejos de Desarrollo, el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar las formas propias de organización social de los pueblos indígenas constitucionalmente reconocidas, así como facilitar el acceso a la información y proveer formación y capacitación<sup>108</sup>. Tal y como informó el Estado al CERD, la debilidad identificada por la OACNUDH en Guatemala respecto a una baja e inefectiva participación de los representantes de los pueblos indígenas en los Consejos Comunitarios y Municipales de Desarrollo persiste, lo que obliga a revisar las estrategias para superar la discriminación en la toma de decisiones a nivel local<sup>109</sup>. De acuerdo con la SEGEPLAN, en el año 2009 la participación de las mujeres indígenas en los Consejos Departamentales de Desarrollo ascendió a 53 mujeres indígenas, de un total de 190 mujeres<sup>110</sup>. Como afirma Otilia Lux, estas tres leyes (Decretos

<sup>104</sup> Lux de Cotí, Otilia. “Gobernabilidad y Pueblos Indígenas”. Flacso. San José, 2010. Pág. 19.

<sup>105</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 48.

<sup>106</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra, 2011. Párr. 61.

<sup>107</sup> Naciones Unidas. Informe presentado por el Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/GTM/12-13. 17 de septiembre de 2009. Párr. 122.

<sup>108</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. E/CN.4/2006/10/Add.1. Ginebra, 2006.

<sup>109</sup> Naciones Unidas. Informe presentado por el Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/GTM/12-13. 17 de septiembre de 2009. Párr. 200. indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 48.

<sup>110</sup> SEGEPLAN. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Objetivo 3. Pág. 26.

**Distribución de los Sistemas de Consejos de Desarrollo**

Sistema de Consejos de Desarrollo	No. de representantes
Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garífuna.
Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural	Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región.
Consejos Departamentales de Desarrollo	Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en el departamento.
Consejos Municipales de Desarrollo	Hasta 20 representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo.
Consejos Comunitarios de Desarrollo	a) La asamblea comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad y b) el órgano de coordinación integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

Fuente: Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala.

11, 12 y 14-2002) facilitan la organización de los núcleos de población y reconocen formas y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, pero hace falta democratizar un poco más estos procesos de participación de las comunidades de los pueblos indígenas<sup>111</sup>.

Otra debilidad del Sistema es la falta de coordinación interna y la tendencia a imponer políticas, programas y proyectos sin que medie gran consulta previa y se tomen en cuenta las concepciones de los modelos de desarrollo de los pueblos indígenas desde su propia cosmovisión como lo estipula la propia Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Así, en muchas comunidades, el establecimiento de los Consejos Asesores Indígenas integrados por autoridades reconocidas por las comunidades indígenas y que asesoran a los Consejos Comunitarios y

Municipales de Desarrollo, ha creado paralelismo, conflictos y tensiones con las formas tradicionales de organización existentes<sup>112</sup>.

Los problemas del sub-registro, la carencia de documentos de identidad y la necesidad de promover la participación de mujeres y hombres indígenas se viene atendiendo a través del Programa Maya<sup>113</sup>, cuyo componente sobre participación política a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propondrá una reforma a la Ley de Creación del Registro Nacional de Personas (RENAP) y propiciará su implementación, al tiempo que construirá las capacidades de liderazgo de los pueblos indígenas, a fin de fortalecer la selección de personas indígenas como candidatos electos y funcionarios en cargos de dirección por nombramiento.

<sup>111</sup> Lux de Cotí, Otilia. Gobernabilidad y Pueblos Indígenas. Flacso. San José, 2010. Pág. 16.

<sup>112</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural. Guatemala, 2005. Pág. 242.

<sup>113</sup> El Programa Maya, financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, es un programa conjunto implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

A la luz del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas ha de abordarse desde dos ángulos, el derecho al reconocimiento de su sistema propio de administración de justicia ejercido por sus autoridades y el derecho a acceder a la justicia estatal en igualdad de condiciones que el resto de la población y con apego a los estándares internacionales en derechos humanos.

Las autoridades nacionales de Guatemala han adoptado varias decisiones a fin de garantizar el ejercicio de este derecho. En lo que respecta al acceso a la justicia estatal, como lo manifestara la CIDH, las medidas adoptadas por el Estado no han conducido a un acceso a la justicia efectivo y en condiciones iguales para la población indígena. La creación de los Centros de Administración de Justicia en áreas predominantemente indígenas e integrados por funcionarios de la Policía Nacional Civil, Ministerio Público, Defensa Pública Penal y Bufetes Populares no ha tenido los resultados esperados, esto debido a motivos tales como la falta de recursos, poca capacitación de los operadores de justicia en temas de interculturalidad, ineficaz coordinación interinstitucional y escasez de personal bilingüe<sup>114</sup>.

Durante el año 2007 se inauguraron siete centros de mediación Panzós, Tactic, San Cristóbal Verapaz, San Miguel Petapa, Sololá, Santa Lucía Cotzumalguapa y Malacatán y la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de Justicia elaboró la Propuesta de lineamientos de políticas públicas para el

acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial. Para que sean efectivas estas medidas, la OACNUDH en Guatemala precisó que deben acompañarse de una política de acceso a la justicia para los pueblos indígenas que disminuya las brechas existentes, particularmente en el caso de las mujeres indígenas, quienes siguen siendo víctimas de discriminación y falta de acceso a la justicia<sup>115</sup>.

El Instituto de la Defensa Pública Penal y el Ministerio Público han adoptado medidas paliativas que no responden a lo que la realidad demanda con relación al acceso a la justicia. El primero estableció defensorías indígenas a nivel nacional, integradas cada una por un abogado defensor indígena, un intérprete y un asistente indígena, a fin de garantizar el servicio con pertinencia cultural en los departamentos de Chiquimula, San Marcos, Quiché, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Quetzaltenango, Mazatenango, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, Izabal y Petén<sup>116</sup>. Se encuentra pendiente de implementación la Política para la defensa técnico legal con enfoque intercultural, perspectiva de la mujer indígena y enfoque de género.

Por otro lado, el Ministerio Público ha emitido las siguientes normativas internas:

- Instrucción General N° 01-2005, instruye a los fiscales a tomar en cuenta los usos y costumbres de las comunidades indígenas para algunos supuestos establecidos en el Código Procesal Penal y para determinar la reparación del daño;
- Instrucción General N° 10-2005, instruye a los fiscales a que, en los casos en que las autoridades indígenas o locales no estén de acuerdo con la

<sup>114</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. IIR. Doc.5 Rev. Washington, 2003. Párr. 237.

<sup>115</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/7/38/Add.1. Ginebra, 2008.

<sup>116</sup> Naciones Unidas. Informe presentado por el Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/GTM/12-13. Ginebra, 2009. Párr. 356a 384.

medida de coerción a aplicar y el sindicado sea miembro de una comunidad maya, xinca o garífuna, prioricen la solicitud de arresto domiciliario en la misma comunidad, bajo vigilancia de alguna autoridad o institución local, la cual informará periódicamente al tribunal respectivo.

La ASIES y la OACNUDH en Guatemala realizaron un estudio sobre el acceso a la justicia de los pueblos indígenas en el cual se identificaron factores que influyen en su posibilidad real de acceder al sistema de justicia estatal: las largas distancias que deben recorrer las personas desde sus comunidades hasta las principales ciudades para interponer y darle seguimiento a sus denuncias; la falta de recursos económicos para realizar dichos viajes; la atención de funcionarios que no hablan el idioma indígena y la ausencia de intérpretes capacitados; y la falta de sensibilidad y comprensión hacia la diversidad étnica del país por parte de los encargados de la administración de justicia, a pesar de las capacitaciones llevadas a cabo.

En comparación con sus ingresos, la población indígena asume un alto costo para trasladarse a los sitios de administración de justicia, por lo general en ciudades principales alejadas de sus comunidades. Los gastos de traslado y alimentación, incluyendo los de sus acompañantes, así como la pérdida del jornal diario, hacen que las personas prefieran no denunciar o, una vez que lo hacen, no den seguimiento a sus denuncias.

*Los de San Andrés y Canillá tienen que pasar por Santa Cruz del Quiché, y ya no les da tiempo a regresar por lo complicado que les es venir hasta Joyabaj y por eso no vienen y les es más fácil trasladarse al Quiché. Por asuntos patrimoniales ellos no vienen y prefieren dejar sus casos sin denunciar*<sup>117</sup>.

El Código Procesal de Guatemala (Decreto 51-92) dispone la participación de intérpretes durante el proceso y la redacción de las actas y resoluciones en los idiomas indígena y español. El AIDPI estableció que el Gobierno promoverá los programas de capacitación de jueces bilingües e intérpretes judiciales de, y para, idiomas indígenas; sin embargo, ni la Ley de la Carrera Judicial ni la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial establecen los criterios lingüísticos que deben ser observados en la selección y nombramiento de jueces y magistrados<sup>118</sup>.

La Ley de Idiomas Nacionales señala que se debe facilitar el acceso a los servicios de justicia, siendo un sector prioritario, para lo cual la población deberá ser informada y atendida en el idioma propio de cada comunidad lingüística. Como se señala en el capítulo sobre el derecho a la salud, esta Ley establece que se debe promover la capacitación de los servidores públicos para que la prestación de servicios tenga pertinencia lingüística y cultural. En el estudio de ASIES y la OACNUDH en Guatemala se constató una buena práctica en el Centro de Mediación de Joyabaj:

*La mediadora fue seleccionada y contratada, entre otros aspectos, con base en criterios de pertinencia lingüística. Esto se refleja tanto en la atención que se brinda en el primer contacto con los titulares de derechos, como en el desarrollo de las audiencias de mediación las cuales se realizan en idioma K'iche'. Asimismo, en el registro de casos atendidos se hace constar el idioma en que se celebra la mediación; extremo que no aparece en los registros de los órganos jurisdiccionales*<sup>119</sup>.



<sup>117</sup> ASIES y la OACNUDH en Guatemala. Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial. Guatemala, 2008. Pág. 96.

<sup>118</sup> Ibid. Pág. 98.

<sup>119</sup> Ibid. Pág. 100.

El acceso a la justicia también se ve limitado por la falta de capacitación de los intérpretes en el uso de la terminología forense y por el número de variantes dialectales existentes en la región; aunado al bajo número de intérpretes en el sistema, ello imposibilita una comunicación efectiva entre las partes. Ante tal realidad, las personas buscan auxilio entre sus familiares, amigos o vecinos, pero el analfabetismo o la poca escolaridad afecta a la calidad de las interpretaciones que estos últimos pueden hacer generalmente sólo en palabras sencillas<sup>120</sup>.

Esta situación ha sido materia de preocupación del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Param Coomaraswamy y el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen, quienes, durante sus visitas a Guatemala, fueron ampliamente informados por los titulares de derechos de las dificultades a las que se enfrenta el Organismo Judicial para la contratación y capacitación de intérpretes, lo que afecta aún más a las mujeres indígenas porque muchas de ellas son monolingües<sup>121</sup> de un idioma indígena.

Por otro lado, el AIDPI dispone el impulso y coordinación de programas permanentes sobre las normas y mecanismos que regulan la vida comunitaria de los pueblos indígenas dirigidos a funcionarios de las instituciones del sistema de justicia estatal. En la mayoría de estas instituciones, los portadores de obligaciones han sido esporádicamente capacitados y sensibilizados respecto a la cultura e identidad de los pueblos indígenas, sin que exista un programa permanente de formación y actualización en esta temática. Según el estudio de ASIES y la OACNUDH en Guatemala, las dificultades en

cuanto a la capacitación se complican por el hecho de que la mayoría de los funcionarios y empleados asignados a las comunidades estudiadas no son originarios de ellas y, por ello, es evidente el poco impacto que tienen estos cursos, lo cual se refleja en las resoluciones y en el trato que reciben los titulares de derechos. Es importante notar que el constante traslado de funcionarios y empleados también disminuye la efectividad de estos cursos<sup>122</sup>.

En 2004, el Organismo Judicial realizó una sistematización de 24 resoluciones en las cuales se aplicó el Convenio 169 de la OIT<sup>123</sup>. Se conoce que las autoridades judiciales han continuado emitiendo resoluciones que aplican el convenio, pero que las mismas no han sido sistematizadas, lo cual permitiría hacer un análisis respecto de los criterios utilizados.

Tras la evaluación del Comité CERD sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por parte de Guatemala, en lo referente al acceso a la justicia de los pueblos indígenas, se recomendó al Estado garantizarle a los pueblos indígenas el acceso a un sistema adecuado de intérpretes legales, defensores de oficio y funcionarios de justicia bilingües en los procedimientos judiciales<sup>124</sup>. En respuesta, uno de los componentes del Programa Maya contempla el litigio estratégico de las organizaciones indígenas mayas con la finalidad de que los pueblos indígenas en Guatemala ejerzan mejor sus derechos individuales y colectivos, especialmente los derechos a la tierra, recursos naturales y ambiente sano; a la no discriminación y la justicia; a la consulta; a mantener y desarrollar sus formas

<sup>120</sup> Ibid. Pág. 104.

<sup>121</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy. Misión a Guatemala del 16 al 29 de agosto de 1999. E/CN.4/2000/61/Add.1. Párr. 108; Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Guatemala. 3-5 septiembre 2009. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 36.

<sup>122</sup> ASIES y OACNUDH en Guatemala. Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial. Guatemala, 2008. Pág. 104.

<sup>123</sup> Centro de Análisis y Documentación Judicial del Organismo Judicial. Recopilación de 24 resoluciones dictadas con fundamento en usos y costumbres indígenas en observancia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. 2004.

<sup>124</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 76º período de sesiones del 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. CERD/C/GTM/CO/12-13. Ginebra, 2010. Párr. 8

de organización social propia; y a su cultura.

Bajo la dirección de la OACNUDH en Guatemala, un grupo de organizaciones indígenas mayas están siendo empoderadas a través de su capacitación en la técnica del litigio estratégico, que es un vehículo que puede fortalecer su capacidad de plantear sus demandas ante el sistema de justicia para lograr el respeto pleno a los derechos humanos. El cumplimiento de una resolución a favor de los pueblos indígenas significaría un avance en la transformación hacia un Estado plural.

En el apartado sobre igualdad y no discriminación se hace referencia a las prácticas discriminatorias y a la forma en que las instituciones atienden a las personas indígenas en los casos de discriminación, hechos que vulneran el derecho de los pueblos indígenas a acceder a la justicia. Muestra de ello es lo expresado por la OACNUDH en Guatemala con relación a la forma en que el Ministerio Público investiga las denuncias y a la impunidad manifiesta en el caso de la señora Candelaria Acabal. En este sentido, la Alta Comisionada alentó al Estado de Guatemala a abordar el problema de la impunidad en casos de racismo y discriminación de manera integral y efectiva, y le urgió a emprender a nivel interinstitucional, y con participación de los pueblos indígenas, un esfuerzo renovado para trascender la visión mono-cultural de la justicia. El CERD recomendó a Guatemala implementar programas de difusión sobre los derechos y recursos jurídicos de los que dispone la población contra la violación de sus derechos, en casos de discriminación<sup>125</sup>.

Existe un paralelismo entre la impunidad en la investigación y sanción de algunos casos de discriminación y la situación que se da en torno a los ataques criminales hacia defensores y activistas de derechos humanos y organizaciones de los

pueblos indígenas. El anterior Relator Especial de pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen indicó que los perpetradores no han sido sancionados, e hizo un llamado urgente a poner fin a esta impunidad<sup>126</sup>. En su misión a Guatemala, el actual Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, fue informado de que muchos de los episodios denunciados de violencia u hostigamiento contra defensores de derechos humanos y activistas permanecen impunes, particularmente en el interior de las comunidades, a diferencia de la firmeza con la que han sido investigadas las denuncias contra los comunitarios en el contexto de la protesta social, lo cual fomenta indirectamente nuevos abusos<sup>127</sup>.

El Relator Especial James Anaya hizo un especial llamamiento a las instancias pertinentes para que, en sus ámbitos respectivos de competencia, investiguen las numerosas denuncias de hostigamiento y ataques dirigidos contra autoridades, líderes y otros miembros de las comunidades afectadas en virtud de los proyectos extractivos, inclusive a través de procedimientos de oficio. Recalcó que los responsables de dichos actos deben ser debidamente sancionados, y destacó la existencia de una clara disparidad entre la respuesta institucional ante las denuncias en contra de miembros de las comunidades indígenas y la impunidad que rodea a muchos de los actos reportados de abusos, hostigamiento y violencia física, incluida la violencia sexual, en contra de los comunitarios, en un contexto marcado por la falta de acceso efectivo de los pueblos indígenas a los órganos estatales de administración de justicia<sup>128</sup>.

#### **LAS MUJERES INDÍGENAS ANTE EL SISTEMA DE JUSTICIA ESTATAL**

Una situación que amerita particular atención es el hallazgo del estudio de ASIES y la OACNUDH en Guatemala, que indica que las mujeres y niñas indígenas son quienes presentan menos

capacidad para ejercer su derecho de acceso a la justicia. El estudio revela que son las más expuestas a violencia intrafamiliar y sexual; si ello es denunciado a las autoridades indígenas, éstas casi siempre se abstienen de conocer el caso. Estas víctimas, en la práctica, no tienen la posibilidad de ejercer su derecho debido a la prevalencia de viejos prejuicios patriarcales. En conclusión, en ambos sistemas son las mujeres y niñas indígenas quienes menos posibilidades tienen de reclamar sus derechos y obtener protección<sup>129</sup>.

La OACNUDH en Guatemala reiteró su preocupación por el hecho de que el sector justicia siguiera sin asumir la diversidad étnica y lingüística como elemento determinante en el ejercicio de su función. Los esfuerzos en materia de capacitación, intérpretes y peritajes culturales para mejorar el acceso de los pueblos indígenas al sistema de justicia oficial continuaron siendo aislados, de impacto limitado. No se abarcaron todas las ramas de la justicia oficial ni se adoptaron acciones efectivas para hacer comprender y respetar el derecho indígena. Hay necesidad de adelantar mejoras sustantivas para garantizar el acceso a la justicia sin discriminación y con pertinencia lingüística y cultural, reforzando la efectividad del sistema y su efecto disuasivo sobre las violaciones a los derechos, especialmente los de las mujeres de áreas rurales y los de quienes hablan idiomas indígenas<sup>130</sup>.

#### **PLURALISMO JURÍDICO**

Con respecto al reconocimiento de la justicia indígena, el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen señaló que el derecho consuetudinario no es claramente reconocido ni respaldado en la legislación y en las instituciones; que muchos de

los jueces y magistrados ni lo conocen ni lo aplican; y que el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de las autoridades tradicionales indígenas es frecuentemente penalizado como suplantación de autoridad o desacato<sup>131</sup>.

Los Juzgados de Paz Comunitarios instalados conforme al Decreto 79-97 en San Andrés Semetabaj, San Rafael Petzal, San Luis, Santa María Chiquimula y San Miguel Ixtahuacán están integrados por tres miembros de las comunidades y tienen competencia en materia penal. Su implementación supone un esfuerzo por reconocer el sistema de resolución de conflictos a nivel de la comunidad; sin embargo, ha sido una experiencia limitada que no necesariamente representa el reconocimiento del derecho indígena. Podrían ser considerados como ámbitos alternativos al sistema oficial, pero no una expresión de la justicia maya<sup>132</sup>.

Como sostiene la OACNUDH en Guatemala, aunque la Constitución Política y el Convenio Nº 169 de la OIT reconocen el sistema jurídico de los pueblos indígenas, en el debate nacional persisten posiciones en contra. Algunos niegan su reconocimiento o plantean su asimilación a los métodos alternativos de resolución de conflictos o al derecho formal, siendo necesaria la implementación efectiva del pluralismo jurídico<sup>133</sup>.

Existen algunos pronunciamientos judiciales en relación al reconocimiento de la justicia indígena, como es la sentencia del Tribunal de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente del Departamento de Totonicapán (Proceso penal 39-2007) que reconoció la administración de justicia de una comunidad indígena en el caso de un delito de robo, resolviendo que los procesados:

<sup>125</sup> Ibid. Párr. 16.

<sup>126</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párr. 75.

<sup>127</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. James Anaya. Misión a Guatemala, 14-18 de junio de 2010. A/HRC/15/37/Add.8. Ginebra, 2011. Párr. 68.

<sup>128</sup> Ibid. Párr. 65 y 85.

<sup>129</sup> ASIES y OACNUDH en Guatemala. Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial. Guatemala, 2008. Pág. 149.

<sup>130</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/10/31/Add.1 del 28 de febrero de 2009. Ibidem. Párr. 56.

<sup>132</sup> Ibid. Párr.32.

<sup>133</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/4/49/Add.1. Ginebra, 2007. Párr. 39.

...ya fueron válidamente juzgados y sancionados por los hechos referidos y en consecuencia, este tribunal no puede entrar a juzgar tales hechos, porque al hacerlo estaría vulnerando la garantía de única persecución contenida en el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17º del Código Procesal Penal, que comprende la garantía de que nadie podrá ser juzgado nuevamente por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme y la de que nadie puede ser penado dos veces por el mismo hecho<sup>134</sup>.

El Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados señaló que, en lo que al pluralismo jurídico se refiere, a pesar de que se han dado avances como la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que otorga valor de cosa juzgada a una resolución emanada de una asamblea comunitaria en un caso de robo en el 2003, aún no se aplica lo establecido por el Convenio N°169 de la OIT y el Artículo 66 de la Constitución, el cual establece que el Estado reconoce, respeta y promueve las tradiciones y costumbres indígenas<sup>135</sup>.

A través del estudio de ASIES y la OACNUDH en Guatemala también se constató que el diálogo entre

autoridades indígenas y autoridades del sistema de justicia oficial es esporádico y dramáticamente asimétrico, afectando adversamente a los usuarios. Una mejor articulación y un diálogo permanente sobre el acceso a la justicia entre las autoridades de ambos sistemas, a nivel local, contribuirían a mejorar la calidad del servicio de justicia que se presta a los usuarios y a una mejor comprensión de ambos sistemas por parte de las respectivas autoridades<sup>136</sup>. Si bien el Organismo Judicial ha contemplado la creación de la Unidad de Derecho Indígena<sup>137</sup> en su Plan Estratégico Quinquenal 2011-2015, la misma no se ha implementado.

El Estado debe tener presente la exhortación del CERD al Estado guatemalteco para que se reconozca el sistema jurídico indígena en el sistema jurídico nacional y se respeten los sistemas tradicionales de justicia de los pueblos indígenas, de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos<sup>138</sup>. Como lo ha venido expresando la OACNUDH en Guatemala, el Organismo Judicial no se ha apartado de la visión mono-cultural predominante de la justicia ni ha asumido el reconocimiento del pluralismo jurídico. Las facultades de Derecho deberían fomentar este cambio de visión<sup>139</sup>.



<sup>134</sup> Instituto de la Defensa Pública Penal. Guía Pedagógica para Defensores Públicos para el abordaje de casos con pertinencia cultural. Guatemala, 2008. Pág. 21.

<sup>135</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Leandro Despouy. Misión a Guatemala del 26 al 30 de enero de 2009. A/HRC/11/41/Add.3. Ginebra, 2009. Párr. 98.

<sup>136</sup> ASIES y OACNUDH en Guatemala. Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial. Guatemala, 2008. Pág. 152.

<sup>137</sup> Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional del Organismo Judicial. Plan Estratégico Quinquenal 2011 – 2015. Guatemala, 2010. Acceder en: <http://www.oj.gob.gt/index.php/plan-quinquenal-2011-2015>.

<sup>138</sup> Naciones Unidas. Informe presentado por el Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/GTM/12-13. Ginebra, 2009. Párr. 8.

<sup>139</sup> Naciones Unidas. Informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra, 2011. Párr. 32.

## DERECHO A LA EDUCACIÓN

El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), firmado tras los Acuerdos de Paz, ofreció una avenida hacia la elaboración y puesta en marcha de una reforma educativa que lleve al efectivo cumplimiento del derecho constitucional a la educación, sin discriminación alguna, cuyo fin primordial sea apoyar el desarrollo integral de la persona humana y el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Con la suscripción del AIDPI, el Gobierno se comprometió a moldear tal reforma educativa en base a la adaptación a las necesidades y especificidades lingüísticas y culturales de los pueblos indígenas; la participación de las comunidades en la gestión educativa; la ampliación e impulso de la educación intercultural bilingüe y el conocimiento de los idiomas indígenas a todos los niveles de la educación; la contratación y capacitación de maestros bilingües y funcionarios técnicos administrativos indígenas para desarrollar la educación en las comunidades; la institucionalización de mecanismos de participación y consulta con representantes de comunidades y organizaciones indígenas en el proceso educativo; y el incremento del presupuesto del Ministerio de Educación, a fin de que una parte sustancial de este incremento se asigne a la implementación de la reforma educativa.

Para trabajar en consonancia con los Acuerdos de Paz y el Convenio 169 de la OIT, se constituyó la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa, integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas (Acuerdo Gubernativo N° 262-97 del 20 de marzo de 1997) y también la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa, creada mediante Acuerdo Gubernativo N° 748-97 del 29 de octubre de 1997<sup>140</sup>. Pese a estos

esfuerzos, la situación actual de los niños y niñas indígenas en lo referente al acceso a la educación no concuerda con las metas del citado Acuerdo, corroborando con cifras que los resultados no satisfacen y que esta reforma continúa pendiente. Pese a los esfuerzos realizados para alcanzar lo dispuesto en el citado Acuerdo, la situación actual del acceso a la educación de los niños y niñas indígenas muestra que la implementación de la reforma continúa siendo una tarea pendiente.

En el Informe presentado al CERD por un conjunto de organizaciones indígenas Asociación Maya Uk'aslemal Xokopila', Proyecto de Desarrollo Santiago (Prodesa), Fundación Rigoberta Menchú Tum, Capítulo Guatemala de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (Pidhdd), Asociación Política de Mujeres Mayas Moloj, Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua), Movimiento de Jóvenes Mayas (Mojomayas) y la Coordinadora y Convergencia Nacional Maya (Waqib' kej) se ofrecen importantes indicadores sobre el estado de la educación entre los pueblos indígenas guatemaltecos<sup>141</sup>:

- 6 de cada 10 personas analfabetas son indígenas;
- el 53% de los indígenas entre los 15 y 64 años sabe leer y escribir;
- el 23% de los niños indígenas no tiene ningún grado de escolaridad;
- el 2.9% de los hombres indígenas ha asistido alguna vez a la universidad, en comparación con un 9.3% de los hombres no indígenas;
- el 0.3% de mujeres indígenas ha tenido acceso a la universidad, en comparación con un 5.9% de mujeres no indígenas; y
- el 22% es la cobertura de la educación bilingüe.

<sup>140</sup> [www.oei.es/pdfs/Guatemala\\_datos2006.pdf](http://www.oei.es/pdfs/Guatemala_datos2006.pdf)

<sup>141</sup> Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala. Una mirada crítica sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en Guatemala. Guatemala, 2010. Párr. 47.



OACNUDH Guatemala / niña kiche de la región bocacosta de Nahuala, en un albergue después de la tormenta Stan.

La tasa neta de escolaridad (la capacidad de cobertura del sistema educativo) expresa la oportunidad que tienen las niñas y los niños en edad escolar de matricularse en algún centro educativo. En 2009, según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), 98 de cada cien niños entre los 7 y los 12 años edad estaban inscritos en el nivel primario; sin embargo, solo 77 de cada cien niños llegan a terminar un ciclo completo de educación primaria, siendo las cifras más reducidas las referentes a la población indígena<sup>142</sup>.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala 2009/2010 también señala que hay diferencias entre los niveles de población estudiantil que termina la primaria en la mayoría de los departamentos, en comparación con aquéllos cuya población en algunos es mayoritariamente indígena. Subraya que entre los factores subyacentes a la revelación de estos datos están la inscripción tardía a pre-primaria o primer grado, la repetición de grado, la deserción, la sobre-edad y otros<sup>143</sup>.

Las diferencias existentes entre un niño no indígena y una niña indígena en el acceso al sistema educativo son analizadas de la siguiente

forma en el informe de UNICEF elaborado por Emilio Porta y José Ramón Laguna<sup>144</sup> :

*...un niño de sexo masculino que vive en el área urbana que sólo se dedica a estudiar y es ladino, cuyos padres tienen 12 años de escolaridad y no pertenecen al sector más pobre, tiene un 97% de probabilidades de asistir al sistema escolar. En tanto que una niña del área rural que trabaja y pertenece a una etnia, cuyos padres son analfabetos y pertenecen al 20% más pobre de la distribución de ingresos, tiene apenas un 22% de probabilidades de encontrarse en el sistema escolar...*

Las diferencias de acceso y permanencia de las niñas indígenas con relación a los niños indígenas se marcan en relación a la reproducción de estereotipos culturales que, desde el hogar, y fomentados por imágenes mediáticas, inciden en que la niña indígena continúe con su tradicional rol de género. En el estudio de UNICEF, Irma Alicia Velásquez sostiene que, mientras este esquema patriarcal no sea cambiado en forma colectiva, por hombres y mujeres, difícilmente se podrá alcanzar una igualdad plena para las mujeres indígenas<sup>145</sup>.

La pobreza es un factor dominante en la deserción de las niñas indígenas, ya que tienen que dedicarse a actividades domésticas en el hogar o a trabajar

como domésticas o en las fincas. Además, muchos padres deciden retirar a las niñas de las escuelas porque ya aprendieron a leer y escribir y en un futuro próximo contraerán matrimonio; sin embargo, hay padres que no quieren repetir el mismo modelo con sus hijas<sup>146</sup>.

Las medidas adoptadas para erradicar la desigualdad de género no han sido bien focalizadas. Las Becas para la Niña, por ejemplo, no se han asignado en áreas en donde las tasas de deserción femenina son mayores, tales como en los municipios San Juan Sacatepéquez y Joyabaj, cuya población es mayoritariamente indígena.

**Niñas beneficiadas por el programa Becas para la niña y la deserción en centros escolares<sup>147</sup>**

Municipios	No. de niñas que abandonaron la primaria después del primer grado, por municipios, 2006	"Becas para la niña", por municipios seleccionados
San Juan Sacatepéquez	810	0
Joyabaj	734	300
Los Amates	578	29
San Tomás Chichicastenango	656	3,138
Palencia	266	1,659
Tajumulco	232	1,446

Fuente: Centro por los Derechos Económicos y Sociales.

Finalmente, frente a los elevados índices de analfabetismo entre la población indígena, el Gobierno se propuso disminuirlos a través de la Estrategia Nacional de Alfabetización Integral 2004-2008. Las cifras del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) para 2009 muestran que la tasa de alfabetismo para hombres y mujeres avanza menos en aquellos departamentos con presencia mayoritaria de población indígena<sup>148</sup>:

El CERD y el CEDAW se han pronunciado con respecto al analfabetismo en Guatemala y han recomendado al Estado que implemente medidas que logren la disminución de la tasa de analfabetismo en hombres y mujeres indígenas<sup>149</sup>.

**EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE**

En Guatemala existe una amplia normativa interna sobre el reconocimiento del derecho a la educación intercultural bilingüe. La Constitución Política señala que, en las escuelas establecidas en zonas habitadas predominantemente por población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe. En este contexto, se aprobó la Ley de Educación Nacional (Decreto Legislativo N° 12-91), que reconoce el contexto multicultural del país al señalar que la educación se define y enmarca en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural, en función de las comunidades que la conforman. El proceso de la institucionalización de la educación

<sup>142</sup> www.oei.es/pdfs/Guatemala\_datos2006.pdf

<sup>143</sup> Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala. Una mirada crítica sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en Guatemala. Guatemala, 2010. Párr. 47.

<sup>144</sup> Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala. Una mirada crítica sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en Guatemala. Guatemala, 2010. Párr. 47.

<sup>145</sup> Ibid. Pág. 35.

<sup>146</sup> Ibid. Págs. 36-38.

<sup>147</sup> Centro por los Derechos Económicos y Sociales. Ficha Informativa N° 3. Acceder en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CESR\\_Guatemala43\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CESR_Guatemala43_sp.pdf)

<sup>148</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 345.

<sup>149</sup> Naciones Unidas. Informe presentado por el Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/GTM/12-13. Ginebra, 2009. Párr. 15./Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 43º Período de Sesiones del 19 de enero al 6 de febrero de 2009. CEDAW/C/GUA/CO/7. Ginebra, 2009. Párr. 28.

intercultural bilingüe se remonta a los años 80. En aquella época, el Ministerio de Educación recibió el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para ejecutar, entre el 1980 y el 1984, el Proyecto de Educación Bilingüe, con 40 escuelas piloto, 10 en cada una de las cuatro comunidades lingüísticas mayas más grandes, a fin de atender los altos índices de abandono escolar entre la población indígena y la falta de pertinencia cultural<sup>150</sup>.

Mediante el Acuerdo Gubernativo N° 1093-84, se creó el Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONAEBI) y luego, mediante el Acuerdo Gubernativo N° 726-95, la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) como entidad rectora del proceso de la educación intercultural bilingüe para las comunidades mayas, xincas y garífunas. Por último, mediante el Acuerdo Gubernativo N° 526-2003 se creó el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural, entre cuyas funciones están las de establecer las directrices y bases para que el Ministerio preste y organice los servicios educativos con pertinencia lingüística y cultural; impulsar la enseñanza bilingüe intercultural; y contribuir al desarrollo integral de los pueblos indígenas a través de la educación bilingüe intercultural.

Otro avance en la implementación de la educación intercultural bilingüe ha sido la aprobación del Acuerdo Gubernativo N° 22-2004, el cual establece la generalización del bilingüismo como política lingüística nacional aplicable a todos los (las) estudiantes de los sectores público y privado, siendo el idioma materno de cada persona el primer idioma para el aprendizaje. Según esta disposición, los programas y servicios educativos provistos a los pueblos indígenas deberán desarrollarse y aplicarse con su cooperación y las organizaciones e instituciones indígenas tienen

la potestad de crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que satisfagan las normas establecidas por la autoridad educativa. El proyecto de Ley de Generalización de la Educación Bilingüe Multicultural e Intercultural, que contempla algunos de los elementos de la citada norma, no ha tenido ningún avance en el Congreso de la República<sup>151</sup>.

El Relator Especial sobre el derecho a la educación ha señalado que el derecho a la educación de los pueblos indígenas se ha reducido, en la práctica, a la cuestión del bilingüismo y al énfasis en la enseñanza de las lenguas indígenas para la población estudiantil indígena, pero que no se incide en la potenciación de las culturas ni las cosmovisiones de los pueblos indígenas del país. Por ello, el Relator sugirió incorporar la cuestión indígena de forma transversal en todas las políticas del Ministerio de Educación (MINEDUC), con el fin de potenciar el aprendizaje de su lengua y su cultura, entre los estudiantes indígenas y no indígenas<sup>152</sup>.

El MINEDUC refiere que viene impulsando la enseñanza bilingüe en el nivel pre-primario y primario en 19 departamentos del país, a saber: Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, Escuintla, Guatemala, Huehuetenango, Izabal, Jalapa, Petén, Quetzaltenango, Quiché, Retalhuleu, San Marcos, Sacatepéquez, Santa Rosa, Suchitepéquez, Sololá y Totonicapán, abarcando las siguientes comunidades lingüísticas: Q'eqchi', Achí, Kaqchikel, Ch'orti', Poqomam, Mam, Q'anjob'al, Garífuna, Mopán, K'iche' Tz'utujil y Xinka<sup>153</sup>. Sin embargo, transcurridos 25 años desde la creación del PRONAEBI, los avances no han sido óptimos.

El Programa de las Naciones para el Desarrollo refiere que no se ha logrado avanzar en la

implementación de la EBI en toda la primaria ni en el ciclo básico<sup>154</sup>. El Relator sobre el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz, sostiene en su informe que la educación bilingüe solamente está cubierta hasta el tercer grado de primaria, dejando desatendido el resto del ciclo educativo, y gran parte del presupuesto que la DIGEBI necesita para funcionar es asumido por la cooperación internacional<sup>155</sup>.

Como se afirma en un estudio de la ASIES, en Guatemala hay más de un millón de niños y niñas maya-hablantes, entre los 6 y los 12 años de edad, que deberían recibir educación bilingüe. En 2009, sin embargo, la auditoría social realizada por la Gran Campaña Nacional por la Educación estableció que sólo un 25% de estos alumnos reciben clases en su idioma materno y que, en las escuelas en donde el gobierno indica que se imparte educación intercultural bilingüe, el 80%

de interrelaciones entre profesores y alumnos se hacen en español y poco en el idioma maya local (18%)<sup>156</sup>.

Diversos estudios han señalado que el uso del idioma materno es vital en los primeros años de escolaridad y que los niños y niñas indígenas que estudian en escuelas con modelo de educación intercultural bilingüe logran mejores resultados académicos que aquellos niños y niñas indígenas que estudian en centros educativos tradicionales y predominantemente en idioma español<sup>157</sup>. Las evaluaciones nacionales de logro en matemáticas y lectura realizadas en 2008 evidencian bajo rendimiento, los estudiantes no indígenas tienen mayores niveles de logro que los estudiantes indígenas en todas las comparaciones por área y nivel educativo, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

#### Logros educativos en primaria y nivel medio. Año 2009<sup>158</sup>

Etnicidad	Sexto grado de primaria (%)		Tercer ciclo básico de nivel medio (%)		Graduandos del nivel medio (%)	
	Matemáticas	Lectura	Matemáticas	Lectura	Matemáticas	Lectura
Ladino	58.0	44.2	24.1	31.9	4.6	14.3
Maya	44.4	19.5	16.3	15.4	0.8	4.1
Garífuna	50.8	23.5	20.0	13.9	1.3	4.2
Xinca	44.9	26.8	19.9	14.1		2.3

Fuente: PNUD. "Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano".

<sup>150</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 181.

<sup>151</sup> El 07 de octubre de 2010, la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso de la República, emitió un dictamen favorable respecto de este proyecto de ley.

<sup>152</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz Villalobos. Misión a Guatemala, 20-28 de julio de 2008. A/HRC/11/8/Add.3. Ginebra, 2009. Párr. 62.

<sup>153</sup> SEGEPLAN. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 2. Pág. 35-36.

<sup>154</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 181.

<sup>155</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Sr. Vernor Muñoz Villalobos. Misión a Guatemala, 20-28 julio de 2008. A/HRC/11/8/Add.3. Ginebra, 2009. Párr. 28.

<sup>156</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Retos de la educación en Guatemala. En: Momento. Año 25, N° 4. Guatemala, 2010. Pág. 7.

<sup>157</sup> Ibid. Pág. 7.

<sup>158</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 184.

El Relator Especial sobre el derecho a la educación señaló que sólo el 40% de los 32 compromisos en materia de educación incluidos en los Acuerdos de Paz de 1996 se ha cumplido, por lo que la educación bilingüe sigue enfrentándose a importantes retos para garantizar estándares internacionales en la materia<sup>159</sup>.

En 2007, se inició un proceso de restructuración de la DIGEBI que estuvo marcado por el rechazo de las organizaciones especializadas, que consideraron que la misma amenazaba la continuidad de la educación bilingüe. En marzo de 2008, las nuevas autoridades del Ministerio de Educación presentaron una política pública sobre educación bilingüe que fue acogida con beneplácito por las organizaciones, las cuales se comprometieron a acompañar su proceso de implementación. La nueva política contempla el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe, garantizando la formación continua de los docentes, un incremento del presupuesto, el diálogo con los representantes de las organizaciones indígenas acerca del modelo de la educación bilingüe intercultural en el país y un incremento en el número de contrataciones de docentes bilingües<sup>160</sup>. Sobre este último tema en particular, el CEDAW recomendó a Guatemala que acelere el proceso de formación de personal docente bilingüe y la ampliación de la enseñanza bilingüe a todas las comunidades indígenas<sup>161</sup>. Por

su parte, el CERD recomendó que se considere la posibilidad de aumentar el número de escuelas bilingües<sup>162</sup>.

El gasto social en educación es considerablemente bajo con relación al del resto de países de la región. El Relator Especial sobre el derecho a la educación consideró la necesidad de crear un mecanismo jurídico que asegure un aumento de la inversión en educación en un 0.5% del PIB al año, hasta alcanzar el 6% de éste, para hacer frente a los gastos asociados con mejorar los bajos salarios de los docentes indígenas, quienes reciben entre 229\$ y 242\$ por mes; incrementar el número de docentes y capacitarlos (de los 90,000 docentes a nivel nacional, sólo 13,000 tienen plaza o capacitación para la enseñanza bilingüe); y poder llevar a cabo las reformas planteadas por el sector<sup>163</sup>. De acuerdo con la Procuraduría de Derechos Humanos, el presupuesto asignado al MINEDUC para el año 2010 fue el equivalente al 1.48% del PIB<sup>164</sup>, lo que convierte a Guatemala en el país que menos invierte en educación en proporción a su PIB en todo Centro América<sup>165</sup>.

El MINEDUC realizó un estudio para identificar las fortalezas y debilidades de la educación intercultural bilingüe como modelo educativo inmerso en el sistema educativo nacional, entre cuyas conclusiones están las siguientes:

### Fortalezas y debilidades del sistema educativo nacional de Guatemala<sup>166</sup>

#### FORTALEZAS

Las escuelas rurales que ofrecen servicios de Educación Intercultural Bilingüe superan a escuelas rurales monolingües en relación a los indicadores de eficiencia como: mayor retención, menor repetición de grado y mejor promoción como producto de una mejor comprensión de los aprendizajes por parte de las y los educandos.

El proceso de codificación de las escuelas bilingües ubicadas en zonas con población indígena iniciado en los años 2008-2009, permite asignar docentes que dominen el idioma indígena del alumnado.

Fuente: MINEDUC.

Uno de los esfuerzos del MINEDUC para responder a las características multiculturales y plurilingües del país es la implementación del proyecto Nueva Escuela Bilingüe Intercultural, conjuntamente con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Este proyecto sienta las bases de una educación bilingüe e intercultural a partir de la realidad lingüística y cultural de los niños y las niñas, valora la relación comunidad-escuela y se adapta al estilo de vida de la niña del área rural, fundamentándose en la premisa de que las niñas y los niños aprenden mejor en su propia cultura. Actualmente, existen más de 645 escuelas que han adoptado esta metodología y los docentes han recibido capacitación especial y materiales didácticos<sup>167</sup>. Este proyecto cubre los departamentos de Quiché, Chiquimula,

#### DEBILIDADES

Persiste el bilingüismo con finalidad de asimilación y focalizado en poblaciones indígenas. El sistema educativo no propicia el ejercicio de la ciudadanía multicultural e intercultural ni el respeto, promoción y práctica de los derechos de los pueblos indígenas en condiciones de igualdad.

El presupuesto de la educación nacional aún es insuficiente para cubrir las necesidades educativas del pueblo, particularmente las de los pueblos indígenas.

Huehuetenango, Zacapa, Izabal y Totonicapán, y busca insertar las fuentes del conocimiento cultural en los contenidos propios del currículum de cada grado<sup>168</sup>.

Asimismo, en el marco del Programa Maya, el MINEDUC y UNICEF desarrollan acciones para implementar un sistema de educación bilingüe intercultural, especialmente para alcanzar una educación de calidad de acuerdo con la cultura e idioma de los niños y niñas mayas y que contemple una participación activa de las organizaciones mayas, las familias y los líderes locales, tal y como lo garantiza el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>159</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Sr. Vernor Muñoz Villalobos. Misión a Guatemala, 20-28 julio de 2008. A/HRC/11/B/Add.3. Ginebra, 2009. Párr. 60.

<sup>160</sup> *Ibid.* Párr. 30.

<sup>161</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 43º Período de Sesiones del 19 de enero al 6 de febrero de 2009. CEDAW/C/GUA/CO/7. Ginebra, 2009. Párr. 28.

<sup>162</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 76º período de sesiones del 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. CERD/C/GTM/CO/12-13. Ginebra, 2010. Párr.15.

<sup>163</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Sr. Vernor Muñoz Villalobos. Misión a Guatemala, 20-28 julio de 2008. A/HRC/11/B/Add.3. Ginebra, 2009. Párr. 59.

<sup>164</sup> Procuraduría de Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. Guatemala, 2011. Pág. 160.

<sup>165</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 185.

<sup>166</sup> Ministerio de Educación Modelo Educativo Bilingüe Intercultural. Guatemala, 2009. Acceder en: [http://www.mineduc.edu.gt/recursoseducativos/Descarga/Educacion\\_Bilingue/MODELO\\_EDUCATIVO\\_BILINGUE\\_E\\_INTERCULTURAL.pdf](http://www.mineduc.edu.gt/recursoseducativos/Descarga/Educacion_Bilingue/MODELO_EDUCATIVO_BILINGUE_E_INTERCULTURAL.pdf)

<sup>167</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Defensoría de la Mujer Indígena. MÍRAME. Situación de la niña indígena en Guatemala. Guatemala, 2007. Pág. 42.

<sup>168</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Por las veredas de una escuela rural de éxito. Guatemala, 2008. Pág.17.

## DERECHO A LA SALUD

La Constitución Política de Guatemala señala que las comunidades tienen el derecho a participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud, y el Código de Salud de 1997 desarrolla normas respecto de la participación de las comunidades. Por su parte, en el ASESa se acordó impulsar una reforma del sector nacional de salud orientada hacia al efectivo ejercicio de la población de su derecho fundamental a la salud, sin discriminación alguna, y al efectivo desempeño del Estado, priorizando la lucha contra la desnutrición y la reducción de la mortalidad materno infantil, valorando la importancia y promoción de las prácticas de la medicina indígena y tradicional y armonizando la reforma con las garantías contempladas en el Convenio n° 169 de la OIT.

En relación al último punto, vale la pena subrayar que los instrumentos antes mencionados les reconocen a los pueblos indígenas el derecho a mantener sus prácticas de salud y, en el ejercicio de su libre determinación, a organizarse libremente con la finalidad de poder decidir respecto a la adopción de un modelo de servicio de salud y a administrarlo mediante sus propias instituciones. Más aún, es deber del Estado darle cumplimiento a sus obligaciones, reconociendo la importancia de las comadronas en la atención de la salud de las mujeres indígenas y propiciando una revaloración del trabajo conjunto que se puede realizar con ellas, puesto que su ausencia llevaría a situaciones más dramáticas que las actuales, dada la débil respuesta institucional del Ministerio de Salud en las comunidades indígenas.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala 2003 señaló que:

*...en Guatemala persisten profundas desigualdades en el acceso a la oferta de servicios. Mientras los grupos con mayores recursos económicos tienen muy diversas opciones, tanto tecnológicas como recurso humano calificado, la población pobre, principalmente indígena y del área rural, prácticamente sólo tiene la opción de acceder a paquetes básicos de salud, suministrados generalmente por personal voluntario o por personal de baja calificación profesional y con recursos tecnológicos mínimos.*

En materia de salud existe, pues, una ciudadanía diferenciada que está determinada fundamentalmente por las oportunidades económicas de algunos grupos poblacionales y el bajo financiamiento histórico del sector público de la salud<sup>169</sup>.

Los resultados de las ENCOVI de los años 2000 y 2006 indican que los indicadores de acceso a servicios prácticamente no han mejorado, sin que tampoco haya habido cambios sustantivos que sugieran que los servicios públicos están contribuyendo a compensar las condiciones de inequidad. Ambas encuestas señalan que el nivel de reportes de episodios de enfermedad es más alto entre la población no indígena que entre la población indígena (27.4% versus 24.1%) debido, entre otros factores, a la inaccesibilidad a los servicios de salud, tanto por factores económicos como geográficos<sup>170</sup>.

En la última década, el presupuesto de salud de Guatemala se ha mantenido en un promedio del 1.2% del PIB, uno de los más bajos del continente<sup>171</sup>, lo que originó una persistente falta de personal, medicamentos e insumos y material básico. A pesar del incremento de 35 millones de quetzales en el presupuesto del Ministerio

de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) para 2011, esta cifra sólo representa el 7.22% del presupuesto nacional, el cual es menor que el porcentaje asignado en el 2010<sup>172</sup>. Esto refuerza la noción de que siguen siendo insuficientes los fondos que se asignan para que el Estado cumpla con su obligación de garantizarle a su población el acceso a la salud, sin discriminación, en consonancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados. Esta situación afecta en particular al Programa de Extensión de Cobertura, que brinda servicios básicos de salud a casi un tercio de la población, la más pobre y excluida, mayoritariamente rural e indígena<sup>173</sup>.

El Ministerio no dispone de personal suficiente para atender a la población rural porque el grueso del personal calificado y la tecnología avanzada se concentra en las ciudades y sirve a las poblaciones

con mayores recursos. Casi las tres cuartas partes del recurso humano en salud (médicos, enfermeras y parteras) están concentradas en los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango y Escuintla; por el contrario, departamentos como Totonicapán, Sololá, Baja Verapaz, Alta Verapaz y Quiché donde vive una gran proporción de la población indígena muestran algunos de los indicadores más pobres de salud del país<sup>174</sup>.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y el Center for Economic and Social Rights (CESR) indican que el departamento de Guatemala cuenta con 1 médico por cada 384 habitantes, mientras que el departamento de Quiché tiene 1 médico por cada 11,948 habitantes<sup>175</sup>. En el siguiente cuadro se aprecian las brechas en la contratación de profesionales por parte del MSPAS para el año 2009 <sup>176</sup>:

### Contratación de profesionales en el PSPAS. Año 2009.

Departamento o Municipio	Médicos		Enfermeros		Auxiliares de enfermería	
	Programado	Contratado	Programado	Contratado	Programado	Contratado
Totonicapán	53	28	49	21	86	65
Sololá	24	3	29	9	46	36
San Marcos	57	24	54	17	96	81
Quiché	26	15	33	7	65	57
Huehuetenango	34	24	42	26	81	80
Ixcán	12	6	17	7	27	25
Alta Verapaz	18	8	16	8	34	33
Baja Verapaz	14	4	15	4	27	21

Fuente: PNUD. "Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano".

En ciertas áreas, el gasto público del Ministerio (inversión pública en salud) es tan bajo que no supera los 140 quetzales (USD 18) per cápita, lo cual obliga a las familias a asumir una proporción significativa del costo de las atenciones y los

medicamentos. Se estima que el gasto total en salud en Guatemala ascendió a cerca del 6.5% del PIB; de este total, el 80% fue de gasto privado, siendo la mayor parte destinado a la compra de medicamentos. Ningún otro país de la región

<sup>169</sup> Garcés de Marcilla, Ana Lucía y Clara Isabel. El Sistema de Salud en Guatemala ¿hacia dónde vamos?. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala, 2008. Pág. 19.

<sup>170</sup> Ibíd. Pág. 31.

<sup>171</sup> Grupo Técnico Interagencial de Salud del Sistema de Naciones Unidas. Informe de análisis situacional sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en Guatemala. Guatemala, 2010. 28.

<sup>172</sup> Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informes sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala: A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra, 2011. Párr. 74.

<sup>173</sup> Ibíd.

<sup>174</sup> Grupo Técnico Interagencial de Salud del Sistema de Naciones Unidas. Informe de análisis situacional sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en Guatemala. Guatemala, 2010. Pág. 24.

<sup>175</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informes sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala: A/HRC/13/26/Add.1. Ginebra, 2010. Párr. 63.

<sup>176</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 160.

latinoamericana tiene una participación más alta de gasto privado en salud, como total del gasto en este rubro, que Guatemala<sup>177</sup>.

El CERD expresó su preocupación por la falta de servicios de salud adecuados y accesibles a las comunidades indígenas y por la insuficiencia de datos sobre los indicadores de salud y sobre las medidas adoptadas para mejorarlos. Recomendó a Guatemala que, en estrecha consulta con las comunidades afectadas, elabore una estrategia integral y apropiada desde el punto de vista cultural para que los pueblos indígenas reciban una atención de salud de calidad, debiéndose prestar particular atención al mejoramiento del acceso a la atención de la salud para las mujeres y los niños indígenas<sup>178</sup>.

Uno de los factores que limita el acceso a los centros de salud por parte de la población indígena es la falta de intérpretes en dichos establecimientos. Como lo ha reconocido el Estado, los servicios de salud no se brindan con pertinencia cultural y lingüística, hace falta personal bilingüe que pueda proporcionar información en el propio idioma de los usuarios, no existe un censo del personal sanitario que maneje un segundo idioma nacional (además del español) y tampoco existe un mecanismo de formación profesional que procure la permanencia del personal cerca de su comunidad de origen<sup>179</sup>.

La Ley de Idiomas Nacionales estipula que, de preferencia, los postulantes a puestos públicos deben hablar, leer y escribir el idioma de la comunidad en donde realicen sus funciones, además del español. Para satisfacer este requerimiento es menester que los sistemas de administración de personal adopten medidas para

que las contrataciones de personal contemplen lo atinente. Los servidores públicos ya en servicio se beneficiarían de capacitación que les permita prestar sus servicios adecuadamente.

En los centros de atención de salud que visitó el Relator Especial sobre el derecho a la salud, Anand Grover, durante su misión a Guatemala en el 2010, se hizo evidente que los pacientes recurren a la ayuda de personal de enfermería bilingüe, quienes hacen una interpretación informal cuando es necesario:

*En las consultas con miembros de la comunidad indígena se informó que no habían sido admitidas en establecimientos de salud por no poder explicar adecuadamente sus síntomas al personal médico de habla hispana. Una familia indígena no había podido explicarle al médico la gravedad de la enfermedad febril del niño, quien posteriormente falleció, y no había ningún intérprete disponible<sup>180</sup>.*

#### MORTALIDAD EN MENORES DE CINCO AÑOS

El ICEFI y UNICEF han señalado que únicamente los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango y Zacapa han alcanzado la meta del país de 24 muertes por cada mil nacidos vivos (16, 19 y 24 por cada mil nacidos vivos, respectivamente, según la ENSMI 2008/09), manteniéndose las brechas en detrimento de los habitantes del campo y de los pueblos indígenas<sup>181</sup>. Las regiones norte, noroccidental, suroccidental y suroriental del país muestran tanto las tasas más altas de mortalidad infantil como los índices más altos de pobreza total. De acuerdo con la ENCOVI 2006, en estas regiones a excepción de la última habita población mayoritariamente indígena: un 77% en la región norte, un 74% en la región noroccidental y un 55% en la región suroccidental. Entre los

factores agravantes están la poca disponibilidad, la dificultad del acceso y la falta de pertinencia cultural con la que se prestan los servicios de salud, así como la carencia de recursos económicos para la movilización y el tratamiento médico<sup>182</sup>.

Los dos cuadros que siguen presentan los hallazgos de dicha Encuesta en relación con la tendencia de mortalidad infantil (en porcentajes) en menores de cinco y un año, con una constante superior de los menores indígenas frente a los no indígenas<sup>183</sup>:

#### Mortalidad infantil en menores de 5 años de edad.

Mortalidad en menores de cinco años (por 1,000 nacidos vivos)	1987	1995	1998/1999	2002	2008/2009
Indígena	142	94	79	69	55
No indígena	120	69	56	52	36

Fuente: ENCOVI 2006

#### Mortalidad infantil en menores de 1 año de edad.

Mortalidad en menores de un año (por 1,000 nacidos vivos)	1987	1995	1998/1999	2002	2008/2009
Indígena	76	64	56	49	40
No indígena	85	53	44	40	30

Fuente: ENCOVI 2006

El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia se refirió, en su informe de 2005, a la situación de las personas que padecen VIH/SIDA en la ciudad de Livingston, en donde habita la población garífuna, indicando que el centro de salud no dispone de medicamentos adecuados ni equipos suficientes, de modo que los seropositivos y los enfermos de SIDA se ven obligados a desplazarse a Puerto Barrios, ubicado a aproximadamente una hora de distancia por mar, con el consecuente desembolso de recursos económicos, de los que estas personas no siempre disponen. Como resultado

de esta carencia, muchos enfermos mueren en Livingston por la falta de atención médica adecuada. Para el Relator Especial, la escasez de servicios médicos en Guatemala demuestra que se desatiende a las poblaciones más discriminadas y que, por ese motivo, las personas enfermas de SIDA que no han tenido acceso al tratamiento han denunciado a Guatemala ante la CIDH<sup>184</sup>.

Un hecho preocupante es que Guatemala no cuenta con buena información sobre la prevalencia de la epidemia. El Ministerio recién inició el registro de información sobre casos de VIH en 2003. Además, no hay programas de tamizaje

<sup>177</sup> Grupo Técnico Interagencial de Salud del Sistema de Naciones Unidas. Informe de análisis situacional sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en Guatemala. Guatemala, 2010. Pág. 28.

<sup>178</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 76º período de sesiones del 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. CERD/C/GTM/CO/12-13. Ginebra, 2010. Párr. 13.

<sup>179</sup> Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala, 2010. Pág. 28.

<sup>180</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Anand Grover. Misión a Guatemala, 12-18 de mayo de 2010. A/HRC/17/25/Add.2. Ginebra, 2011. Párr. 45.

<sup>181</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y el Fondo de las Naciones para la Infancia. Serie de documentos de análisis ¡CONTAMOS! Boletín N° 2. Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y la adolescencia. Guatemala, 2010. P. 14.

<sup>182</sup> SEGEPLAN. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 4. Págs. 4 y 29.

<sup>183</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 355.

<sup>184</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Doudou Diène. Misión a Guatemala, 26 junio-2 julio de 2004. E/CN.4./2005/18/Add.2. Ginebra, 2005. Párr. 41.

para la población en general, lo cual dificulta el cálculo de la prevalencia del VIH y hace estimar que existe alrededor de un 50% de sub-registro. En consecuencia, la información disponible es el número de casos conocidos por el sistema de salud y reportados al MSPAS y que corresponde al período enero de 2004 a octubre de 2009:

#### Incidencia del VIH-SIDA entre la población indígena de Guatemala. Años 2004-2009.

Pueblo Indígena	Total de Casos		Hombres		Mujeres	
	VIH	SIDA	VIH	SIDA	VIH	SIDA
Maya	1015	1885	509	1264	506	621
Garífuna	34	27	12	15	22	12
Xinca	7	18	2	12	5	6
<b>TOTAL</b>	<b>1056</b>	<b>1930</b>	<b>523</b>	<b>1291</b>	<b>533</b>	<b>639</b>

Fuente: MSPAS.

La población indígena es la más afectada por la limitación geográfica, la poca pertinencia cultural en el acceso a los servicios de salud y, por lo tanto, a la prueba de VIH y tratamiento, lo cual puede contribuir a la subestimación de la prevalencia real de la epidemia. Según la ENSMI 2008-2009, mientras que casi el 100% de las mujeres ladinas tienen conocimientos sobre el VIH/SIDA, se estima que solo un 75% en las mujeres indígenas lo tiene. En ambos grupos el nivel de conocimiento aumenta a medida que aumenta la escolaridad<sup>185</sup>.

#### ATENCIÓN CON PERTINENCIA CULTURAL Y MUJERES INDÍGENAS

Las mujeres indígenas de las zonas rurales de Guatemala son las personas más marginadas socialmente. Esta situación se refleja en indicadores de salud reproductiva como el uso de anticonceptivos y el acceso a personal sanitario especializado durante el parto. Durante la misión, las mujeres indígenas informaron al Relator

Especial sobre el derecho a la salud que se sentían juzgadas por los profesionales médicos no indígenas porque tienen muchos hijos y porque prefieren los métodos naturales de control de la natalidad o el parto vertical<sup>186</sup>.

El Relator Especial también pudo apreciar las tensiones que surgen al querer imponer a las familias indígenas el modelo occidental de métodos de planificación familiar, sin tener en cuenta su cosmovisión. Para las mujeres mayas, por ejemplo, la fecundidad es un don divino y ellas optan por tener una familia grande<sup>187</sup>. La Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar aprobada mediante el Decreto 87-05 y su integración al Programa de Salud Sexual y Reproductiva evidencia cómo las autoridades estatales carecen de una visión integral al abordar el tema con las mujeres y hombres indígenas.

El Relator Especial recomendó que toda estrategia general de planificación de la familia adoptada en el país debe incluir programas dirigidos específicamente a las mujeres y familias indígenas, aportando así opciones culturalmente apropiadas y participativas<sup>188</sup>.

Aunque la tasa de mortalidad materna en Guatemala descendió de 219 muertes por cada cien mil nacidos vivos en 1989 a 135 muertes en 2008/2009, la mayor proporción de muertes maternas continúa afectando a las mujeres indígenas<sup>189</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresó su preocupación respecto a las tasas de mortalidad materna e infantil sigan siendo elevadas, principalmente en las zonas rurales<sup>190</sup>.

El Estudio Nacional de Mortalidad Materna (ENMM) 2007 identificó que la proporción de muertes maternas es de dos muertes de mujeres indígenas por una muerte de mujer no indígena, tendencia ésta que se ha mantenido desde el año 2000. La incidencia de partos con asistencia médica y/o de enfermera entre la población indígena ha tenido una lenta mejoría. En 1987, una de cada 10 mujeres indígenas recibió atención médica especializada; 20 años después, 3 de cada 10 mujeres indígenas la reciben. Tal y como se refleja en el siguiente cuadro sobre la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) de 1987, 1995, 2002 y 2008/2009, la brecha entre la población indígena y no indígena en este renglón continúa siendo de 40 puntos porcentuales<sup>191</sup>:

#### Atención médica materno-infantil. Años 1987, 1995, 2002 y 2008-2009.

	1987	1995	2002	2008/2009
Indígena	43.9	51.8	57	70
No indígena	9.4	11.7	19.1	29.5

Fuente: ENSMI de 1987, 1995, 2002 y 2008-2009.

Según las estadísticas de la ENCOVI 2006, la cobertura de atención con un médico o ginecólogo en las áreas urbanas fue del 71.8%, mientras que en las zonas con población indígena fue del 24.3%.

Las estadísticas de la ENCOVI indican también que un 62.9% de mujeres indígenas recurrieron a la partera tradicional. Por otra parte, los datos de la ENSMI 2008-2009 señalan que el 48.3% de los partos de las mujeres indígenas se atiende

en el domicilio de la embarazada o comadrona debido, según las autoridades, a la inaccesibilidad de las comunidades más lejanas a las cabeceras municipales<sup>192</sup>.

El estudio ENMM de 2007 concluyó que las mujeres guatemaltecas más afectadas por muertes maternas son las mujeres indígenas, de entre ellas, el 46% eran analfabetas, el 56% eran multíparas y el 46% murieron en su hogar. Para analizar estas muertes, se registraron las demoras en la atención al embarazo, parto o puerperio:

<sup>185</sup> SEGEPLAN. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 6. Pág. 16 y 39.

<sup>186</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Sr. Anand Grover. Misión a Guatemala, 12-18 de mayo de 2002. A/HRC/17/25/Add.2 Ginebra, 2011. Párr. 56.

<sup>187</sup> *Ibid.* Párr. 64.

<sup>188</sup> *Ibid.* Párr. 66.

<sup>189</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 168.

<sup>190</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 43º Período de Sesiones del 19 de enero al 6 de febrero de 2009. CEDAW/C/GUA/CO/7. Ginebra, 2009. Párr. 35.

<sup>191</sup> Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala, 2010. Pág. 47.

<sup>192</sup> *Ibid.* Pág. 19.

**Porcentaje de muertes maternas en mujeres indígenas en relación a las demoras de atención en embarazo, parto y puerperio. Año 2007.**

Porcentaje de muertes	Tipo de demora
35%	<b>Primera:</b> falta de reconocimiento a tiempo de las señales de peligro.
30%	<b>Segunda:</b> la decisión del traslado se produjo de manera tardía.
23%	<b>Tercera:</b> el traslado no se concretó por falta de recursos económicos, por falta de vehículo o por la distancia e infraestructura de acceso hacia el centro de atención.
41%	<b>Cuarta:</b> el centro de atención no tuvo las condiciones necesarias para atender la emergencia de forma apropiada.
Nota: Un fallecimiento puede registrar una o más demoras.	

Fuente: ENMM de 2007.

Habiéndose identificado los factores que rodean una muerte materna, la Comisión Multisectorial para la Maternidad Saludable creada con la finalidad de realizar el monitoreo y evaluación de la estrategia de reducción de la mortalidad materna cuenta ahora con herramientas para abordar esta dramática situación, al formular las políticas, acciones y programas estatales.

En Guatemala, los pueblos indígenas tienen una concepción de la salud-enfermedad distinta a la de la población no indígena. La enfermedad no se basa únicamente en patologías o aspectos biológicos que denoten algún desequilibrio, sino que consideran otros factores de orden social, ambiental y espiritual. Es en atención a esta diferencia que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) creó en el año 2002 el Programa de Medicina Popular Tradicional y Alternativa (PNMTA)<sup>193</sup>. Este Programa tiene como finalidad conocer, rescatar y valorar los diferentes conocimientos y prácticas terapéuticas del modelo maya, así como sensibilizar al personal público de salud. Entre las acciones que ha venido realizando el Programa está la promoción de la atención del parto vertical en algunos de los establecimientos de salud, lo cual implica incluir este tema en las normas de atención en salud integral para el primer y segundo nivel y la elaboración del documento Pertinencia cultural del

parto vertical-natural como derecho reproductivo de la mujer guatemalteca<sup>194</sup>.

Otra acción positiva del MSPAS fue la creación de la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad (UASPII), mediante Acuerdo Ministerial N° 1632-2009, la cual está encargada de formular y promover programas, proyectos, políticas, normativas, estrategias y líneas de acción destinadas, entre otros aspectos, a: a) la valoración, reconocimiento y respeto de los conocimientos, elementos terapéuticos, métodos y prácticas de los sistemas de salud de los pueblos indígenas en Guatemala y b) la modificación y la evaluación de los actuales servicios de salud para que sean adecuados a la cultura de los pueblos. Cómo y cuánto incida esta Unidad dentro del Ministerio de Salud será fundamental para que pueda cumplir con sus propósitos. Por ejemplo, la Unidad deberá procurar promover la colaboración de la Asamblea de Salud de los Pueblos Indígenas conformada por representantes de los pueblos indígenas mayas, xincas y garífunas, la cual tendrá un rol orientador y asesor para esta Unidad.

El trabajo realizado recientemente por la UASPII y el PNMTA incluye el fortalecimiento de las capacidades de 15,000 comadronas tradicionales, la incorporación de facilitadores culturales bilingües en varios municipios y la contratación

de auxiliares de enfermería con especialidad en atención materno-infantil para la atención de mujeres indígenas en 108 jurisdicciones con población mayoritariamente indígena<sup>195</sup>. El desconocimiento de la importante función que desempeña la comadrona y, en otros casos, la falta de respeto y rechazo de sus prácticas por parte de los proveedores de servicios de salud han sido factores examinados. Las comadronas tradicionales podrían desempeñar un papel más eficaz como facilitadoras de la interacción entre las comunidades indígenas y los servicios de salud públicos, pero para ello es necesario desarrollar su capacidad profesional y propiciar oportunidades de intercambio de información entre ellas y otros profesionales de la salud, no limitándose a tratar de adiestrarlas en los métodos occidentales de atención de salud<sup>196</sup>.

UNFPA realizó un estudio en 12 Centros de Atención Permanente, 3 Centros de Atención Integral con énfasis Materno Infantil y 4 hospitales ubicados en los departamentos de San Marcos, Sololá, Huehuetenango, Totonicapán, El Quiché, Chiquimula, Jutiapa, Alta Verapaz y Baja Verapaz, con la finalidad de identificar prácticas con pertinencia cultural que se hayan incorporado a los servicios de salud y que contribuyan al acceso de las mujeres de áreas rurales a los servicios de salud<sup>197</sup>. Uno de los hallazgos fue que los servicios de salud sistematizados están paulatinamente aceptando la participación de la comadrona en ciertas actividades vinculadas a la atención del embarazo y el parto. Algunas de las comadronas entrevistadas expresaron lo siguiente:

*... Que nos dejen atender partos, si hay problemas ellos están allí, necesitamos que*

*confíen en nosotras..."; "que nos hablen bien y que sean más amables con las usuarias..."; "que nos dejen entrar a ver cómo atienden los partos ellos...".<sup>198</sup>*

Dado que aún falta definir e institucionalizar el rol que cada comadrona puede y debe tener como parte del equipo de salud, UNFPA ha recomendado que se redefinan los procesos de capacitación que se brindan a las comadronas y que se defina la estrategia de integración de las mismas a los servicios de salud, con el fin de estandarizar los roles a asumir en el proceso<sup>199</sup>.

El CEDAW recomendó a Guatemala aumentar la cobertura y el acceso de los servicios médicos para las mujeres, especialmente en las zonas rurales y fomenta la formación de profesionales de la salud, incluidas las comadronas, en las zonas rurales y las comunidades indígenas<sup>200</sup>.

El Plan de Salud 2008-2012 del Ministerio contempla "propiciar el diseño e implementación de una prestación de servicios universal, pero diferenciada, que promueva la participación, el respeto a las culturas y la diversidad, reconociéndose el uso y práctica de la medicina alternativa y tradicional". Como parte de este plan, en 2010 se aprobaron las normas de atención en salud integral. En lo referente al embarazo, parto y puerperio, se estableció: a) permitir que la mujer tome líquidos culturalmente permitidos, que no afecten negativamente a la madre y al feto; b) informar a las mujeres sobre la variedad de opciones que existen en cuanto a la posición para el parto y respetar su elección; c) integrar a la comadrona a través de pasantías y/o turnos

<sup>193</sup> SEGEPLAN. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 4. Pág. 29.

<sup>194</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural. Guatemala, 2005. Pág. 162.

<sup>195</sup> Ibid. Pág. 162.

<sup>196</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Sr. Anand Grover. Misión a Guatemala, 12-18 de mayo de 2002. A/HRC/17/25/Add.2 Ginebra, 2011. Párr. 61.

<sup>197</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas. Sistematización de servicios de salud con pertinencia cultural. Guatemala, 2010. Pág. 21.

<sup>198</sup> Ibid. Pág. 2.

<sup>199</sup> Ibid. Págs. 69 y siguientes.

<sup>200</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 43º Período de Sesiones del 19 de enero al 6 de febrero de 2009. CEDAW/C/GUA/CO/7. Ginebra, 2009. Párr. 36.

en los servicios de maternidad; d) permitir el acompañamiento de un familiar o comadrona y e) permitir que sean atendidas en el idioma local<sup>201</sup>.

Las medidas adoptadas por el MSPAS serán exitosas en la medida en que logren efectivamente incorporar a los miembros de las comunidades indígenas, velando por que sean consultados y participen en el desarrollo de políticas y programas relacionados con la provisión de servicios y bienes de salud a sus comunidades, en cumplimiento de la Constitución Política y el Código de Salud, así como a la luz de los estándares internacionales en derechos humanos<sup>202</sup>.

### LA DESNUTRICIÓN EN CIFRAS

La desnutrición de la población guatemalteca es uno de los grandes desafíos para el país. Estudios realizados por la CEPAL calculan que, en 2004, los costos de la desnutrición en Guatemala

representaron el 11.4% del PIB (alrededor de USD 3,000 millones), es decir, que la no intervención de políticas en pro de la nutrición de niños y niñas le cuesta al país prácticamente el doble de lo que invierte en niñez y adolescencia<sup>203</sup>.

En Guatemala, uno de cada dos niños menores de cinco años de edad padece de desnutrición crónica, la tasa más elevada de América Latina y el Caribe y la quinta más alta del mundo<sup>204</sup>. De acuerdo con la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS), más de 3 millones de personas padecen hambre, es decir, el doble de la cifra de 1991. Según la FAO, el número de personas sub-alimentadas asciende a 2.1 millones<sup>205</sup>. En las siguientes estadísticas (en porcentajes) de las ENSMI correspondientes a los años 1987 a 2008/2009, se aprecian claramente las disparidades en desnutrición crónica entre la población indígena y la no indígena<sup>206</sup>:

#### Desnutrición crónica. Años 1987-2009.

Desnutrición crónica	1987	1995	1995	2002	2008/2009
Indígena	71.1	67.8	67.3	69.5	58.6
No indígena	48.2	36.7	34.1	35.7	30.6

Fuente: ENSMI años 1987 a 2008/2009.

Para combatir las altas tasas de desnutrición el Gobierno de Guatemala aprobó, mediante el Decreto 32-2005, un marco normativo e institucional creando el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN) y el

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). Se diseñó el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016 (PRDC) con el objetivo de reducir a la mitad la prevalencia de este problema en los menores de cinco años para el 2015. Este Programa se convirtió en 2008 en la Estrategia Nacional para la

Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC). En 2010 se aprobó la Estrategia Nacional de Atención a la Desnutrición, que sustituyó al ENRDC<sup>207</sup>.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ha señalado que, pese a la existencia del plan y marco jurídico, las instituciones creadas para su ejecución han sido ineficientes en la práctica. Ante las limitadas facultades que tiene el CONASAN, la SESAN ha tendido a concentrarse en los aspectos nutricionales de la seguridad alimentaria y no en las cuestiones de igualdad y sostenibilidad. La creación de programas sociales para promover la seguridad alimentaria fuera del marco institucional ha generado problemas de coordinación y coherencia<sup>208</sup>.

Los departamentos del país clasificados de muy alta vulnerabilidad por la prevalencia de la desnutrición crónica son: Totonicapán (73.0%), Sololá (73.0%), Huehuetenango (55.0%), Quiché (65.0%), San Marcos (61.0%) y Chimaltenango (60.0%). Además, en más de 108 municipios los porcentajes de desnutrición crónica infantil superan el 60.0%, cifra que subraya los grandes contrastes y la inequidad que persisten en el país<sup>209</sup>. De un total de 459,808 niños tallados bajo el Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares del Primer Grado de Educación Primaria de las escuelas públicas (2008), el 45.6% estaba por debajo de la tasa de estatura correspondiente a su edad. Basado en la talla media, los niveles más altos de malnutrición se encuentran en la población indígena Chortí (80.7%), Akateco (79.1%) e Ixil (76.9%)<sup>210</sup>.

Diversos determinantes pueden generar y mantener las altas tasas de desnutrición crónica en Guatemala, tales como la falta de acceso a la tierra, la baja cobertura de protección social, el incremento en la importación de cereales, el salario mínimo insuficiente para cubrir la canasta básica, el limitado acceso de las madres indígenas a la educación formal, prácticas alimentarias inadecuadas y cambios en los patrones alimentarios y un alto número de hijos, especialmente en mujeres indígenas y rurales<sup>211</sup>.

La desnutrición incide negativamente en el desempeño académico de los niños indígenas; por ejemplo, una niña que padezca anemia durante los dos primeros años de su vida probablemente tenga un rendimiento y productividad escolar deficientes. La Fundación Alas de Panamá explica que los niños que padecen desnutrición omiten o retrasan su entrada al sistema escolar y desertan de él mucho más frecuentemente que quienes se alimentan adecuadamente<sup>212</sup>.

El Comité de los Derechos del Niño señaló su preocupación por el altísimo nivel de malnutrición crónica y persistente que registra Guatemala, que socava el derecho a la vida y la supervivencia del niño, sobre todo entre la población rural e indígena, y recomendó que el Estado preste especial atención a la malnutrición crónica y mantenga e intensifique la ejecución de políticas y programas intersectoriales coordinados entre la población rural e indígena<sup>213</sup>.

<sup>201</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Por las veredas de una escuela rural de éxito. Guatemala, 2008. 2, 12-15.

<sup>202</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Sr. Anand Grover. Misión a Guatemala, 12-18 de mayo de 2002. A/HRC/17/25/Add.2 Ginebra, 2011. Párr. 88.

<sup>203</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones para la Infancia. Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y la adolescencia. Serie de documentos de análisis ¡CONTAMOS! Boletín N° 2. Guatemala, 2010. Pág. 36.

<sup>204</sup> Centro por los Derechos Económicos y Sociales. Ficha Informativa N° 3. Acceder en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CESR\\_Guatemala43\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CESR_Guatemala43_sp.pdf).

<sup>205</sup> *Ibid.* Págs. 69 y siguientes.

<sup>206</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier de Schutter. Misión a Guatemala, 3-5 de septiembre de 2009. A7HRC7137337Add.4. Ginebra, 2010. Párr. 10.

<sup>207</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 168.

<sup>208</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler. E/CN.4/2006/44/Add.1. Ginebra, 2006. Párr. 44.

<sup>209</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Pág. 167.

<sup>210</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler. E/CN.4/2006/44/Add.1. Ginebra, 2006. Párr. 13.

<sup>211</sup> Grupo Técnico Interagencial de Salud del Sistema de Naciones Unidas. Informe de análisis situacional sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en Guatemala. Guatemala, 2010. Pág. 14.

<sup>212</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Defensoría de la Mujer Indígena. Mirame. Situación de la niña indígena en Guatemala. Guatemala, 2007. Pág. 50.

<sup>213</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño. 55º Período de Sesiones. 13 de septiembre al 1 de octubre de 2010. CRC/C/GTM/3-4. Ginebra, 2010. Párr.47-78.



Relator James Anaya, Misión Guatemala 2010. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

## DERECHO A LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN

Marta Elena Casaús señala que “el racismo es entendido como la valoración generalizada y definitiva de unas diferencias biológicas o culturales, reales o imaginarias, en provecho de un grupo y en detrimento del otro, con el fin de justificar una agresión y un sistema de dominación. Estas actitudes pueden expresarse como conductas, imaginarios, prácticas racistas o ideologías que como tales se expanden a todo el campo social formando parte del imaginario colectivo. Pueden proceder de una clase social, de un grupo étnico o de un movimiento comunitario; o provenir directamente de las instituciones o del Estado”<sup>214</sup>.

El anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen,

señaló que la condición actual de los pueblos indígenas en Guatemala es el resultado de un largo proceso de sometimiento colonial del pueblo maya a partir del siglo XVI que se consolidó bajo el Estado nacional liberal en el siglo XIX, con la constitución de una clase gobernante que basó su poder y sus privilegios en la gran propiedad rural y la explotación de la mano de obra indígena, en el marco de regímenes autoritarios y patrimoniales. Refirió también que en Guatemala existen las siguientes formas de discriminación<sup>215</sup>:

- Discriminación legal: cuando se omiten leyes de los enunciados favorables al pleno disfrute, por los pueblos indígenas, de todos sus derechos humanos y a la insuficiente adecuación de la legislación nacional a los

principios establecidos en los Acuerdos de Paz;

- Discriminación interpersonal: se manifiesta en actitudes de rechazo y exclusión hacia los indígenas por parte de la población ladina y blanca. Afecta principalmente a las mujeres, sobre todo cuando usan el traje indígena tradicional, así como a las niñas y los niños en las escuelas, en los lugares públicos. También los medios de comunicación transmiten estereotipos y prejuicios dañinos para la imagen de los pueblos indígenas, que se repiten en conversaciones y actitudes personales;
- Discriminación institucional: se manifiesta a través del sesgo desfavorable hacia los pueblos indígenas en la distribución del gasto público. La expresan, entre otros, los bajos índices socioeconómicos asociados a la condición indígena, la poca participación indígena en la administración pública y en las instancias políticas y gubernamentales. Las instituciones educativas y de salud, la administración de justicia, las inversiones públicas y privadas, la infraestructura básica y otros servicios llegan a los pueblos y comunidades indígenas en proporción muy inferior a su peso demográfico; y
- Discriminación estructural: se instrumenta a través de los mecanismos históricos, mediante los cuales los pueblos indígenas fueron excluidos de los recursos económicos, políticos e institucionales necesarios para convivir en condiciones de equidad con el resto de la población guatemalteca. Mientras no sea modificada la base misma de la concentración y apropiación de los principales recursos económicos, políticos y simbólicos del país por las élites gobernantes que han logrado excluir sistemáticamente a los indígenas de su proyecto de nación, éstos no podrán competir en calidad de ciudadanos libres e iguales.

De igual modo, Doudou Diène, quien fuera Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas, señaló que el racismo cotidiano se manifiesta con miradas despectivas, bromas de mal gusto, comentarios dirigidos a personas de origen indígena y la denegación del acceso a lugares públicos a las mujeres mayas que llevan sus vestidos tradicionales. La Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA) precisó que las víctimas sufren la discriminación racial en silencio y que, tanto ellas como los autores de los actos de discriminación, por fuerza de la costumbre y la sensación de normalidad, parecen haber interiorizado las actitudes racistas a tal punto que éstas les parecen naturales<sup>216</sup>.

### EL HORIZONTE DE LA INSTITUCIONALIDAD

En el AIDPI se reconoció la particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena frente a la doble discriminación como mujer y como indígena, por ello, el Gobierno se comprometió a crear una Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), hecho que se formalizó mediante el Acuerdo Gubernativo N° 525-99. Esta Defensoría estuvo adscrita a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y, a partir de la promulgación del Acuerdo Gubernativo N° 442-2007, ha pasado a formar parte de la Presidencia de la República.

La CIDH manifestó que persiste un patrón de discriminación contra las mujeres indígenas en todas las esferas públicas, a pesar de la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). Sigue sin tipificarse el acoso sexual cometido en contra de una mujer indígena y el acceso a la justicia continúa siendo un desafío para ellas, sobretodo porque es difícil que se las comprenda cuando se expresan en su propio idioma. También es importante reconocer el trauma y las complicaciones de salud que todavía sufren las mujeres indígenas víctimas de violencia sexual

<sup>214</sup> Casaús Arzú, Marta Elena. La metamorfosis del racismo en Guatemala. 2002. Cholsamaj. Guatemala, 2002. Págs. 28-29.

<sup>215</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión Guatemala. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003. Párrs. 16 y siguientes.

<sup>216</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Doudou Diène. Misión a Guatemala del 26 de junio al 12 de julio de 2004. E/CN.4/2005/18/Add.2. Ginebra 2005. Párr. 34.

durante el conflicto armado y la necesidad de una respuesta por parte del Estado<sup>217</sup>.

Durante el período 2004-2007, la DEMI elaboró la denominada agenda articulada de mujeres indígenas para visibilizar la situación específica de exclusión y discriminación que afrontan y fomentar la equidad de género y respeto de su identidad cultural, en aras de mejorar su calidad de vida en los ámbitos público y privado. Adicionalmente, se cuenta con la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, aprobada con el Acuerdo Gubernativo N° 302-2009, cuyo objetivo general es promover el desarrollo integral de las mujeres indígenas y mestizas en todas las esferas de la vida económica, social y cultural.

A pesar de los esfuerzos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer manifestó su preocupación por la precaria situación y la falta de información proporcionada por el Estado sobre las mujeres mayas, xincas y garífunas, quienes sufren una discriminación múltiple e intersectorial por razón de su sexo, origen étnico y situación social. Alentó al Estado a que adopte medidas concretas y específicas que contemplen criterios de evaluación y plazos precisos para acelerar el mejoramiento de las condiciones de las mujeres indígenas en todos los ámbitos de la vida y hacer que puedan participar plenamente en los procesos de adopción de decisiones<sup>218</sup>.

Mediante el Acuerdo Gubernativo N° 390-2002 se creó la CODISRA, institución encargada de formular políticas públicas que tiendan a erradicar la discriminación racial de los pueblos mayas, xincas y garífunas. Originalmente, esta Comisión estuvo conformada por cinco Comisionados elegidos por

el Presidente de la República y pertenecientes a los tres pueblos indígenas; a partir del 2011, sus cinco integrantes son indígenas mayas.

CODISRA ha manifestado que la mayor parte de autoridades reconoce la existencia de la discriminación y el racismo en Guatemala pero que, sin embargo, se siguen reproduciendo patrones y sistemas que fortalecen el sistema de dominación. La ausencia de políticas públicas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas y la falta de planificación del desarrollo con participación de los pueblos indígenas son las fallas de naturaleza estructural e institucional que frenan el desarrollo integral de las y los guatemaltecos en condiciones de igualdad<sup>219</sup>.

La Vicepresidencia de la República de Guatemala publicó en el año 2006 el "Diagnóstico del Racismo en Guatemala" con el propósito de elaborar una política integral para el abordaje de la eliminación del racismo. En este documento se señaló que el racismo en Guatemala es un factor histórico y estructural. Histórico, porque tiene una trayectoria de larga duración que no ha desaparecido desde la época colonial; simplemente, va mutando. Es estructural e institucional porque permea todas las instituciones de la sociedad civil y del Estado, haciendo que el racismo se naturalice y sea todavía más difícil evidenciarlo porque está presente en todos los espacios. Este racismo no se ve, pero se toca; es invisible, pero se siente; y, sobre todo, lo padece cotidianamente más de la mitad de la población<sup>220</sup>:

*Pero el racismo, como la tos, no se puede ocultar. Emerge porque existe suprimido, y lo suprimido generalmente emerge de una manera impulsiva y súbita y muy violenta y camuflada siempre en las palabras, en el lenguaje, en los chistes y en las bromas. Nos delatamos en el*

*lenguaje. Allí desenmascaramos la realidad que tanto deseamos esconder, que enfáticamente tratamos de negar. Si el lenguaje es la casa del ser, como proponía el filósofo alemán Martin Heidegger, la casa del guatemalteco está fundida sobre la discriminación y cimentada sobre el racismo y en cualquier momento tiembla un poquito y se desmorona sobre todos. El lenguaje coloquial del guatemalteco sus expresiones y dichos y en especial sus chistes y bromas es un lenguaje ardientemente racista, siendo el indígena y la cultura del indígena los blancos fáciles para desembocar todo el suprimido odio racial.*

*Diagnóstico del Racismo en Guatemala. Volumen IV. Eduardo Halfon. "Torres de Marfil".*

Este estudio también señala que, en 2003, el costo económico total de la discriminación para el país ascendió a casi seis mil quinientos millones de quetzales, aproximadamente el 3.3% del PIB, lo cual implicó un retraso del 0.83% en el crecimiento económico. El impacto económico de la discriminación afecta a las personas y a las familias indígenas (ingresos limitados); al mercado y a las empresas (restricción del consumo y poca productividad); y al Estado (merma tributaria y gastos extras en servicios). La discriminación económica de tinte étnico-racial, así como, en general, la desigualdad étnica, de género y social, alimentan el círculo vicioso de la pobreza (competitividad limitada y condiciones de vida poco productivas por efecto de la desnutrición y de condiciones precarias de salud, así como por la baja escolaridad)<sup>221</sup>.

En una segunda visita a Guatemala en 2006, el entonces Relator Especial Rodolfo Stavenhagen señaló que, si bien se han dado avances en garantizar los derechos de los pueblos indígenas, todavía los niveles de racismo y discriminación



Mujeres indígenas durante la visita del Relator Especial James Anaya. OACNUDH-Oficina Regional para América Central.

217 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 2004. OEA/Ser.L/V/II.122 Doc.5 rev 1. Washington, 2005. Párr. 98.

218 Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 43º Período de Sesiones. 19 de enero al 6 de febrero de 2009. CEDAW/C/GUA/CO/7. 12 de febrero de 2009. Párr. 41-42.

219 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 2004. OEA/Ser. L/V/II.122 Doc.5 rev 1. Washington, 2005. Párr. 73.

220 Vicepresidencia de la República de Guatemala. Proyecto Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/Vicepresidencia de la República. Diagnóstico del Racismo en Guatemala. Volumen 1. Guatemala, 2006. Págs. 65-66.

221 Ibid. Pág. 7.

contra los pueblos indígenas siguen siendo preocupantemente altos y que la situación de las mujeres y niños indígenas requiere una atención urgente. La aplicación de los Acuerdos de Paz y en particular, del AIDPI, se ve amenazada por el insuficiente apoyo institucional y la falta de asignaciones presupuestarias<sup>222</sup>.

En el año 2006, se aprobó la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, que tiene como objetivo implementar acciones orientadas a la construcción del Estado plural a través de la identificación y eliminación de los mecanismos de racismo y la discriminación racial. La política contiene 120 acciones estratégicas, pero no define las instancias responsables de cumplimiento ni señala plazos para la ejecución de las metas.

La OACNUDH en Guatemala señaló que, en la Conferencia de Examen de Durban de 2009, al revisar los avances y desafíos para combatir la discriminación y el racismo, Guatemala identificó las debilidades en la implementación de dicha política y la falta de medidas decisivas para fortalecer la institucionalidad indígena creada como resultado de los Acuerdos de Paz <sup>223</sup>. En el Informe Alternativo presentado por las organizaciones de pueblos indígenas al CERD se señaló que una dificultad para el cumplimiento de la política es la falta del marco temporal para su implementación, quedando supeditada a las programaciones operativas y no como una condición esencial que garantice su cumplimiento o exigibilidad en un determinado período <sup>224</sup>.

CODISRA reconoce que la Política presenta vacíos en cuanto al plan operativo, y por ello ha

priorizado 22 acciones de implementación a corto plazo y 52 a mediano plazo, acompañado de un sistema de monitoreo y evaluación. Una de las Comisionadas de la institución expresó: “quisiéramos que CODISRA fuera más activa ante nuestras demandas y así constituirse en un enlace entre las organizaciones y el Gobierno, para atender los planteamientos desde nuestra realidad”<sup>225</sup>.

El Gobierno ha promovido acciones para combatir el racismo y la discriminación hacia los pueblos indígenas y se han llevado a cabo esfuerzos para implementar la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial. Tanto la CODISRA como DEMI se encuentran implementando diversas medidas dirigidas a promover el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, pero la OACNUDH en Guatemala sobre el particular ha manifestado que:

- Aún persisten esquemas estructurales de racismo en el ámbito político, económico y social, que se traducen en diversas formas de discriminación contra los pueblos indígenas. A pesar del progreso alcanzado en el reconocimiento de sus derechos, los pueblos indígenas todavía se encuentran ocupando las posiciones más desventajosas en la sociedad, son sujetos de exclusión y pobreza, y no cuentan con oportunidades reales para exigir y ejercer plenamente sus derechos, lo que conlleva una negación de facto sistemática de su calidad de titulares de derecho<sup>226</sup>.
- Las acciones realizadas hasta la fecha son importantes pero insuficientes para lograr que el Estado asuma plenamente y en todos

sus ámbitos la garantía de los derechos de los pueblos indígenas desde una visión multicultural<sup>227</sup>.

## DENUNCIANDO LA DISCRIMINACIÓN

Guatemala ha intentado combatir la discriminación desde el ámbito educativo y penal. La Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, Decreto 81-2002, establece que los Ministerios de Educación, de Cultura y Deportes promoverán y difundirán programas tendientes a eliminar la discriminación étnica o racial, de género y toda otra. También señala que es función del Ministerio de Educación incluir en el proceso de reforma educativa el enfoque de eliminación de la discriminación en todas sus formas.

En la legislación penal guatemalteca, el delito de discriminación fue incorporado mediante Decreto 57-2002 que modificó el Código Penal, agregando el artículo 220 bis:

*Se entenderá como discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil o en cualquiera otro motivo, razón o circunstancia, que impidiere o dificultare a una persona, grupo de personas o asociaciones, el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario o costumbre, de conformidad con la Constitución Política de la República y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos.*

*Quien por acción u omisión incurriere en la conducta descrita en el párrafo anterior será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de quinientos a tres mil quetzales.*

*La pena se agravará en una tercera parte:*

- Cuando la discriminación sea por razón idiomática, cultural o étnica;*
- Para quien de cualquier forma y por cualesquiera medio difunda, apoye o incite ideas discriminatorias;*

- Cuando el hecho sea cometido por funcionario o empleado público en el ejercicio de su cargo; y*
- Cuando el hecho sea cometido por un particular en las prestación de un servicio público.*

Esta nueva figura penal fue criticada por diversas organizaciones indígenas porque consideran que, al no haberse tomado en cuenta las recomendaciones presentadas al Congreso Nacional y adecuado a lo estipulado en el AIDPI, el Convenio n° 169 de la OIT, la Constitución Política y a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, resulta ser una norma que no refleja apropiadamente la especificidad de los pueblos indígenas y no establece mecanismos y medidas para evitar el racismo hacia ellos.

Ante la falta de investigación y sanción de las denuncias presentadas al amparo de esta norma legal, la CIDH señaló que la aprobación de normas penales contra la discriminación racial, en sí misma, no logrará solucionar este grave problema, para lo cual es vital impedir la impunidad con la cual se comete este tipo de delitos y establecer mecanismos judiciales efectivos para obtener indemnizaciones por los daños sufridos<sup>228</sup>. Abonando a lo señalado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó al Estado adoptar una ley específica que tipifique como acto punible las distintas manifestaciones de la discriminación racial, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4 de la Convención. Asimismo, recomendó realizar las reformas legislativas necesarias para armonizar la legislación nacional con la Convención y acelerar el proceso de adopción de la ley que faculta al Gobierno a reconocer la competencia del Comité (CERD) para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas que alegaren ser víctimas de violaciones por parte del Estado de cualquiera de los derechos estipulados en dicha

<sup>222</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. James Anaya. Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial. A/HRC/4/32/Add.4 26 de febrero de 2007. Párr. 64.

<sup>223</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/10/31/Add.1. Ginebra, 2009. Párr. 88.

<sup>224</sup> Informe de Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala. Una mirada crítica sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en Guatemala. Guatemala 2010. Párr. 20.

<sup>225</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010. Págs. 269-270.

<sup>226</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informes sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra, 2011. Párr. 65.

<sup>227</sup> *Ibid.* Párr. 56.

<sup>228</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. I18. Doc.5 Rev. Washington, 2003. Párr. 231-232.

Convención conforme al artículo 14 de la misma. Esta iniciativa legislativa se encuentra pendiente de aprobación desde el año 2002<sup>229</sup>.

En un estudio sobre el delito de discriminación realizado por la CODISRA, la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la OACNUDH en Guatemala, se cita información obtenida del Ministerio Público sobre las denuncias que se presentaron desde el 1º de enero de 2005 hasta el 13 de agosto de 2011:

**Denuncias presentadas por delito de discriminación. Periodo 2005-2010.**

Año	Número de denuncias
2005	43
2006	67
2007	63
2008	111
2009	122
2010	208

Fuente: Ministerio Público, 2010.

Sin embargo, el sistema informático del Ministerio Público no permite determinar con claridad el tipo de discriminación que se presenta en cada caso ni identificar el perfil de las víctimas y agresores<sup>230</sup>.

En dos de los casos denunciados se han obtenido sentencias por hechos de discriminación contra pueblos indígenas cometidos por funcionarios públicos, por expresiones discriminatorias contra la señora Rigoberta Menchú Tum y la señora Cándida González Chipir, ex Vice Ministra de Trabajo y Previsión Social<sup>231</sup>.

La primera denuncia por delito de discriminación que obtuvo sentencia condenatoria fue la presentada por la señora Menchú Tum, por los hechos sucedidos el 9 de octubre de 2003 en la Corte de Constitucionalidad, durante una audiencia pública, en la cual la señora Menchú fue agraviada verbal y físicamente por personas que le decían: "india shuca", "tomatera", "andá a vender tomates a la terminal". El 4 de abril de 2004, el Organismo Judicial (Tribunal Décimo) dictó sentencia contra cinco acusados, condenándolos, a dos años de pena privativa de ocho meses conmutables con pago de multa.

El segundo caso se refiere a los hechos cometidos en agravio de la señora González Chipir, indígena Tz'utujil, quien el 9 de agosto de 2006 llegó a las oficinas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en Ciudad Tecún Umán, Ayutla, San Marcos, para reunirse con funcionarios locales del Ministerio.

La víctima vestía traje regional, lo cual provocó que los empleados con quienes debía reunirse le dirigieran miradas y gestos despectivos para luego darle la espalda y encerrarse en una oficina, mientras se reían y burlaban de ella. En noviembre de ese año, la señora González Chipir presentó una denuncia contra tres personas ante el Ministerio Público y en el Ministerio de Trabajo se adoptaron medidas administrativas separando a los implicados de sus cargos aunque, luego de una acción legal, éstos fueron reinstalados. No obstante, el Tribunal de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente de Coatepeque, Quetzaltenango, los vinculó al proceso penal.

Algunos de los casos restantes fueron resueltos aplicando la figura del criterio de oportunidad, mientras que otros continúan en investigación, han sido archivados por el fiscal o han obtenido resolución judicial de desestimación por no constituir hecho delictivo o no poderse proceder. El estudio elaborado por CODISRA, DEMI y la OACNUDH en Guatemala permitió observar que algunas de las prácticas cotidianas de discriminación racial y de género son conocidas, toleradas y, en algunos casos, cometidas por funcionarios del Estado, o con su aquiescencia, particularmente en el ámbito de la educación y en instituciones relacionadas con el poder local. Asimismo, la discriminación continúa siendo considerada por algunos funcionarios del sistema de justicia como un delito de poca importancia o un asunto subjetivo<sup>232</sup>.

La OACNUDH en Guatemala señaló que aún hay pocas víctimas que denuncian casos de discriminación o que siguen un proceso judicial por este delito, debido en parte a su

situación socioeconómica y en parte también a la inadecuada respuesta del sistema judicial. Respecto a las denuncias existentes ante el Ministerio Público, el informe refiere que, cuando la víctima de discriminación no da seguimiento al caso, la entidad incumple su función de ejercer de oficio la acción penal pública. Las investigaciones sobre casos de discriminación frecuentemente se estancan porque la institución pone la carga de la prueba sobre la víctima, incluyendo el requisito de proveer un peritaje cultural, que en la mayoría de los casos no es la prueba idónea para probar el delito. La OACNUDH en Guatemala también cita el caso de la señora Candelaria Acabal Alvarado, mujer indígena del pueblo k'iché, quien fue sometida a servidumbre doméstica durante diez años en condiciones inhumanas (tales como privación de libertad, malnutrición, y castigos corporales). A pesar de la gravedad de esta situación, las investigaciones permanecen estancadas, no existe ninguna sanción en contra de los perpetradores y la víctima no ha recibido reparación alguna<sup>233</sup>.

<sup>229</sup> Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 76º período de sesiones. 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. CERD/C/GTM/CO/12-13. Ginebra, 2010. Párr. 7.

<sup>230</sup> CODISRA, DEMI y La OACNUDH en Guatemala. Luces y sombras en la lucha contra la discriminación racial, étnica y de género en Guatemala. Guatemala, 2010. Pág. 43.

<sup>231</sup> Naciones Unidas. Informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/13/26/Add.1. Ginebra, 2010. Párr. 52. y CODISRA, DEMI y OACNUDH. Pág. 100.

<sup>232</sup> CODISRA, DEMI y OACNUDH Guatemala. Luces y sombras en la lucha contra la discriminación racial, étnica y de género en Guatemala. Guatemala, 2010. Págs. 44 y 81.

<sup>233</sup> Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informes sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra, 2011. Párr. 59.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### DERECHO A LA TIERRA, TERRITORIOS Y RECURSOS NATURALES

El acceso a la tierra, fundamental bien de carácter espiritual y económico para los pueblos indígenas, constituye una de sus principales demandas. Son tierras expropiadas desde la época colonial, arrasadas durante el conflicto armado y ahora explotadas para la extracción de recursos naturales y para la realización de proyectos de desarrollo. Ello genera conflictos sociales, incertidumbre frente a la no certeza jurídica de tenencia de la tierra; intimidaciones y ataques a líderes y lideresas por el reclamo de sus derechos; y una respuesta estatal dirigida a la autorización de desalojos, muchos de ellos realizados en forma violenta.

#### Recomendaciones

1. Garantizar la seguridad jurídica de las tierras, territorios y lugares sagrados de las comunidades indígenas.
2. Aprobar la normativa que permita el funcionamiento de los tribunales agrarios y dotar a estos de recursos financieros para su efectiva implantación en todo el territorio nacional.
3. y a

### DERECHO A LA CONSULTA

A los pueblos mayas, xincas y garífunas aún no se les consulta mediante procedimientos apropiados, y a través de sus propias instituciones, en relación a medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, principalmente cuando se refiere a actividades extractivas en sus territorios. La ausencia de un mecanismo no debe impedir que el Estado cumpla con su deber de consultar. No se anticipa una pronta aprobación de las iniciativas encaminadas a regular estas medidas.

#### Recomendaciones

1. Adecuar mecanismos de consulta con los pueblos indígenas, en conformidad con el

Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, para todos aquellos asuntos que puedan afectar su identidad o desarrollo en relación a políticas públicas y procesos legislativos y administrativos.

### DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En la actualidad, el número de indígenas que ostentan cargos públicos es bajo y no está en proporción al porcentaje de la población indígena, sobre todo si se menciona la poca participación de las mujeres indígenas. El panorama motiva que los pueblos indígenas de Guatemala demanden participar en el ámbito público del país y ocupar puestos de dirección o de alto nivel que les permitan participar en la adopción de decisiones o incidir en ellas.

#### Recomendaciones

1. Promover un diálogo nacional con los pueblos indígenas para garantizar su derecho a definir sus propias prioridades de desarrollo garantizando la plena y significativa participación de sus autoridades;

### DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

Son escasos los esfuerzos de la administración de justicia con relación a implementar el pluralismo jurídico: el diálogo entre ambos sistemas debería armonizar con las garantías del Convenio N° 169 de la OIT, en vez de tratar de imponerse uno en perjuicio del otro. Las desventajas económicas, geográficas y lingüísticas que día a día afrontan las mujeres y hombres indígenas para acceder a la justicia estatal deberían poder superarse a través de la implantación de una política pública que contemple la diversidad étnica y cultural del país.

#### Recomendaciones

1. Abordar el problema de la impunidad en casos de racismo y discriminación de manera integral y efectiva
2. Empezar a nivel interinstitucional, y con

participación de los pueblos indígenas, un esfuerzo renovado para trascender la visión monocultural de la justicia. Esto debe lograrse mediante el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, la consideración de las iniciativas existentes y garantizando una política pública coherente relacionada con el acceso de los pueblos indígenas al sistema de justicia.

3. Reformar el código procesal general para incorporar el reconocimiento del pluralismo jurídico, así como a modificar la Ley del organismo judicial, para que sea compatible con el artículo 66 de la Constitución Política y el Convenio N° 169 de la OIT.
4. Reconocer las formas propias de organización social de los pueblos indígenas, constitucionalmente reconocidas.
5. Garantizar el acceso de las personas indígenas, sin discriminación y particularmente las mujeres, al sistema de justicia, superando las barreras lingüísticas, geográficas y económicas.
6. Capacitar a los operadores de justicia.

### DERECHO A LA EDUCACIÓN Y A LA SALUD

Guatemala es el país de la sub-región que menos invierte en salud y educación, lo que también incide en el ejercicio del derecho a la educación intercultural bilingüe y en el acceso a la salud con pertinencia cultural, en la cual se respeta y practique la medicina tradicional. Los estudios realizados demuestran que las brechas en el acceso a la educación y la salud han persistido en similar proporción a través de los años, lo cual pone en evidencia que las acciones adoptadas por las distintas administraciones del Gobierno no han sido capaces de reducirlas.

#### Recomendaciones

1. Fortalecer la capacidad de la administración pública en el ámbito comunitario para proveer servicios públicos en idiomas indígenas y con pertinencia cultural.
2. Realizar programas de sensibilización y de formación para los funcionarios públicos sobre su obligación de promover y proteger los derechos económicos, sociales y

culturales desde un enfoque multicultural y con sensibilidad hacia las diferencias culturales.

### DERECHO A LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN

A pesar de ser la población mayoritaria del país, la discriminación y el racismo hacia los pueblos indígenas está latente en todos los ámbitos, la tierra, acceso a los servicios básicos, la justicia, la participación en espacios de toma de decisiones y el acceso a las instituciones del Estado. La discriminación constituye en Guatemala un impedimento para el pleno goce de los derechos humanos. Todavía quedan muchos desafíos para vencer los prejuicios sociales y el racismo que impera en la sociedad guatemalteca.

#### Recomendaciones

1. Empezar iniciativas que transformen la visión homogénea del Estado hacia una visión de la sociedad multicultural e incluyente con los pueblos indígenas para combatir la discriminación y exclusión que les afectan. Se debe además asegurar la plena participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones de las medidas administrativas, políticas o legislativas que les afectan.
2. Garantizar el respeto y pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.
3. Aprobar una ley que tipifique la discriminación racial como delito.
4. Promover y revisar los reglamentos administrativos del sector social de acuerdo con los compromisos y estándares de derechos humanos. Así como fortalecer la capacidad de los mecanismos administrativos de mediación, fiscalización y sanción para asegurar su mayor incidencia en el ámbito rural y en casos de discriminación.

## BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional. Guatemala ¿tierra de injusticia?. 29 de marzo de 2006. Índice AI: AMR 34/003/2006 <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR340032006>

ASIES y OACNUDH en Guatemala. Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial. Guatemala, 2008.

ASIES. Retos de la educación en Guatemala, en: Momento, Año 25. Nº 4. Guatemala, 2010.

Casaús Arzú, Marta Elena. La metamorfosis del racismo en Guatemala. Cholsamaj. Guatemala, 2002.

Centro de Análisis y Documentación Judicial del Organismo Judicial. Recopilación de 24 resoluciones dictadas con fundamento en usos y costumbres indígenas en observancia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Guatemala, 2004.

Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos y Coordinadora Nacional Indígena y Campesina. Conflictividad de la Tierra. Evidencias de violaciones a los Derechos Humanos en Guatemala. Guatemala, 2009.

Centro por los Derechos Económicos y Sociales. "Ficha Informativa Nº 3. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CESR\\_Guatemala43\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CESR_Guatemala43_sp.pdf)

CODISRA, DEMI y OACNUDH Guatemala. Luces y sombras en la lucha contra la discriminación racial, étnica y de género en Guatemala. Guatemala, 2010.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Justicia e Inclusión Social: los desafíos de la democracia en Guatemala. OEA/SER.L/V/II. I18. Doc.5 Rev. Washington, 2003.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 2004. OEA/Ser. L/V/II.122 Doc.5 rev 1. Washington, 2005.

Comisión de Esclarecimiento Histórico. Memoria del Silencio. Tomo V - Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. Guatemala, 1999.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Memoria del Silencio. Tomo V. Resumen del Informe Memoria del Silencio TZ'INIL NA TAB'AL. Guatemala, 1999.

Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Calendarización de los compromisos pendientes de cumplimiento de los acuerdos de paz 2008-2012. Guatemala, 2007.

CONTIERRA, FLACSO-GUATEMALA y MINUGUA. Tierra, identidad y conflicto en Guatemala. Guatemala, 2003.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Defensoría de la Mujer Indígena. MÍRAME. Situación de la niña indígena en Guatemala. Guatemala, 2007.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Por las veredas de una escuela rural de éxito. Guatemala, 2008.

Fondo de Población de las Naciones Unidas. Sistematización de servicios de salud con pertinencia cultural. Guatemala, 2010.

Garcés de Marcilla, Ana Lucía y Clara Isabel. El Sistema de Salud en Guatemala: ¿hacia dónde vamos? Guatemala, 2008.

Grover, Anand. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. A/HRC/17/25/Add.2. Ginebra, 2011.

Grupo Técnico Interagencial de Salud del Sistema de Naciones Unidas. Informe de análisis situacional sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en Guatemala. Guatemala, 2010.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo de las Naciones para la Infancia. Análisis del presupuesto 2011 enfocado a la niñez y la adolescencia. Serie de documentos de análisis ¡CONTAMOS! Boletín Nº 2. Guatemala, 2010.

Instituto de la Defensa Pública Penal. Guía Pedagógica para Defensores Públicos para el abordaje de casos con pertinencia cultural. Guatemala, 2008.

Lux de Cotí, Otilia. Gobernabilidad y Pueblos Indígenas. Flacso. San José, 2010.

Ministerio de Educación Modelo Educativo Bilingüe Intercultural. Guatemala, 2009 [http://www.mineduc.edu.gt/recursoseducativos/Descarga/Educacion\\_Bilingue/MODELO\\_EDUCATIVO\\_BILINGUE\\_E\\_INTERCULTURAL.pdf](http://www.mineduc.edu.gt/recursoseducativos/Descarga/Educacion_Bilingue/MODELO_EDUCATIVO_BILINGUE_E_INTERCULTURAL.pdf)

Movimiento de Mujeres Indígenas TZ'UNUNIJA. Informe Alternativo sobre el cumplimiento del Estado de Guatemala de los compromisos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Acceder en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/GuatemalaSRFinal\\_Tzununija.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/GuatemalaSRFinal_Tzununija.pdf)

Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. A/59/307. Nueva York, 2004.

Naciones Unidas. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala E/CN.4/2006/10/Add.1. Ginebra, 2006  
A/HRC/4/49/Add.1. Ginebra, 2007.  
A/HRC/7/38/Add.1. Ginebra, 2008.  
A/HRC/10/31/Add.1. Ginebra, 2009.  
A/HRC/13/26/Add.1. Ginebra, 2010.  
A/HRC/16/20/Add.1. Ginebra, 2011.

Naciones Unidas. Informe presentado por el Estado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/GTM/12-13. Ginebra, 2009

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler. Misión a Guatemala, 26 de enero-4 de febrero de 2005. E/CN.4/2006/44/Add.1. Ginebra, 2006.

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier de Schutter. Misión a Guatemala, 3-5 de septiembre de 2009. A7HRC7137337Add.4. Ginebra, 2010.

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. Sr. Vernor Muñoz Villalobos. Misión a Guatemala, 20-28 de julio de 2008. A/HRC/11/8/Add.3. Ginebra, 2009.

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Anand Grover. Misión a Guatemala, 12-18 de mayo de 2002. A/HRC/17/25/Add.2. Ginebra, 2011.

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy. Misión a Guatemala, 16-29 de agosto de 1999. E/CN.4/2000/61/Add.1. Ginebra, 2000.

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Leandro Despouy. Misión a Guatemala, 26-30 de enero de 2009. A/HRC/11/41/Add.3. Ginebra, 2009.

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión a Guatemala, 1-11 de septiembre de 2002. E/CN.4/2003/90/Add.2. Ginebra, 2003.

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Doudou Diène. Misión a Guatemala, 26 de junio-2 de julio de 2004. E/CN.4./2005/18/Add.2. Ginebra, 2005.

Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. James Anaya. Misión a Guatemala, 14-18 de junio de 2010. A/HRC(15/37/Add.8. Ginebra, 2011.

Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones Finales. Guatemala. 55º Período de Sesiones del 13 de septiembre al 1 de octubre de 2010. CRC/C/GTM/3-4. Ginebra, 2010.

Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones Finales. Guatemala. 43º Período de Sesiones del 19 de enero al 6 de febrero de 2009. CEDAW/C/GUA/CO/7. Ginebra, 2009.

Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones Finales. Guatemala. 76º período de sesiones del 15 de febrero al 12 de marzo de 2010. CERD/C/GTM/CO/12-13. Ginebra, 2010.

Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala. Una mirada crítica sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en Guatemala. Guatemala, 2010.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Tendencias jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en materia de derechos humanos. Guatemala, 2010.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Boletín 11. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en: [http://www.oacnudh.org.gt/actualizacion2010/UPLOAD/20084211954350.Boletin11\\_DDPI.pdf](http://www.oacnudh.org.gt/actualizacion2010/UPLOAD/20084211954350.Boletin11_DDPI.pdf)

Procuraduría de Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos en Guatemala. Guatemala, 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ejercicio de Apreciación Sustantiva: Mi Familia Progresa. Guatemala, julio de 2011.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Guatemala, 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural. Guatemala, 2005.

Secretaría de Asuntos Agrarios. Memoria de Labores. Guatemala, 2010.

Secretaría de la Paz de la Presidencia. Informes de los años 2009 y 2010. Disponible en <http://www.sepaz.gob.gt/media/publicaciones/informe-2008-sepaz.pdf>. Guatemala, 2010

Secretaría de la Paz de la Presidencia. Informe 2010: Avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Guatemala, 2010.

Secretaría de Planificación y Desarrollo Institucional del Organismo Judicial. Plan Estratégico Quinquenal 2011-2015. Guatemala, 2010. <http://www.oj.gob.gt/index.php/plan-quinquenal-2011-2015>.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Guatemala, 2010. Acceder en: [http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com\\_content&view=article&id=472&Itemid=472](http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=472&Itemid=472)

Vicepresidencia de la República de Guatemala. Proyecto Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia/ Vicepresidencia de la República. Diagnóstico del Racismo en Guatemala. Volumen 1. Guatemala, 2006.

UNICEF y FUNPROEIB Andes. Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina. Tomo 2. Cochabamba, 2009.