

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO PLURAL EN EL
CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS:
NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN**

Tesis

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LOURDES MAGALY SON REYES

Al conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

y el título profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala, abril de 2018.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Dr.	Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic.	Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda.	Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda.	Meylin Valeria Montúfar Esquiná
VOCAL IV:	Br.	Karla María Morales Divas
VOCAL V:	Br.	Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIO:	Lic.	Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

COORDINADOR:	Lic.	Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic.	Jorge Enrique Arreaga Rodríguez
EXAMINADOR:	Dr.	Marcio Palacios Aragón
EXAMINADORA:	Licda.	María Elena Izquierdo Merlo
EXAMINADORA:	Licda.	Carmen Olivia Álvarez Bobadilla

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr.	Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic.	Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADORA:	Lic.	Juan Antonio Fernández Gamarro
EXAMINADOR:	Lic.	Werner Enrique Castillo Regalado
COORDINADOR:	Lic.	Rubén Corado Cartagena

Nota: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis” (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política).

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, trece de marzo de dos mil dieciocho.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO PLURAL EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN”**, presentada por el (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES** Carnet No. **199918332**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política




Se envía el expediente
c.c.: Archivo
10/javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día doce de marzo de dos mil dieciocho, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Lic. Juan Antonio Fernández Gamarro y el Lic. Rubén Corado Cartagena, Administrador de Defensoría de Tesis y Exámenes Privados de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO PLURAL EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN”**. Presentado por el (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES** Carnet No.199918332, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



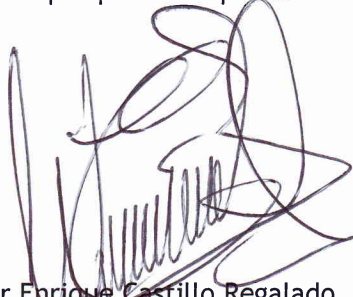
Lic. Rubén Corado Cartagena
**Administrador de Defensoría de Tesis y
Exámenes Privados**



c.c.: Archivo
9/ javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

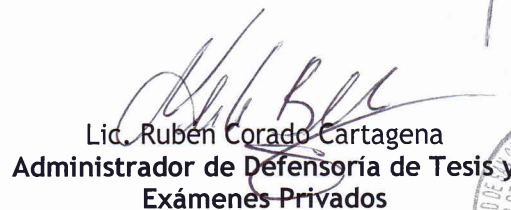
En la ciudad de Guatemala, el día veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES** Carnet No.199918332, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: “**DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO PLURAL EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN**” ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Lic. Juan Antonio Fernández Gamarro y el Lic. Rubén Corado Cartagena, Administrador de Defensoría de Tesis y Exámenes Privados de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.



Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Examinador



Lic. Juan Antonio Fernández Gamarro
Examinador



Lic. Rubén Corado Cartagena
Administrador de Defensoría de Tesis y Exámenes Privados



c.c.: Archivo
8b /javn

Guatemala, 08 de noviembre de 2017

Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala.

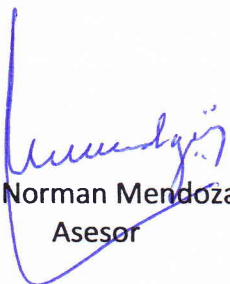
Estimado señor Director:

Me dirijo a usted para informarle que he procedido a asesorar y revisar el trabajo de tesis presentado por la estudiante LOURDES MAGALY SON REYES, con carné No. 199918332, titulado DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO PLURAL EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN, el cual presenta como requisito académico previo a obtener el título de Internacionalista, en el grado de licenciatura.

Por lo anterior, me permito manifestarle que los planteamientos desarrollados son un aporte importante al estudio de la problemática mencionada desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.

Por tal virtud, me es grato informarle que la investigación presentada por la estudiante SON REYES, tiene las cualidades y requisitos necesarios de un trabajo de tesis, por lo tanto la recomiendo apta para ser presentada al Honorable Tribunal Examinador.

Sin otro particular, me suscribo aprovechando la presente para manifestarle mis más altas muestras de consideración y respeto.



Dr. Norman Mendoza
Asesor

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, diez de enero de dos mil dieciocho.-----

ASUNTO: El (la) estudiante, **LOURDES MAGALY SON REYES** Carnet No. **199918332** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Dr. Norman Octavio Mendoza Domínguez en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7/javt

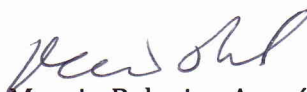
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta y uno de julio de dos mil quince -----

ASUNTO: El (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES,** carnet no. **199918332** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) de Tesis, Dr. Norman Mendoza que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/deur

Guatemala,
31 de julio de 2015


Doctor
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado **“DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO PLURAL EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN”** Presentado por el (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES** Carnet No. **199918332** puede autorizarse como Asesor al (la) Dr. Norman Octavio Mendoza Domínguez.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas
Coordinador (a) de Carrera



Se envía expediente
c.c.: Archivo
5/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta y uno de julio de dos mil quince -----

ASUNTO: El (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES, Carnet No. 199918332** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) del Área de Metodología, pase al (la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/ deur

Guatemala, 31 de julio de 2015

Doctor (a):
Marcio Palacios Aragón
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO PLURAL EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN.”** Presentado por el (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES, No. 199918332**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Rubén Corado Cartagena
Coordinador del Área de Metodología



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
deur/3

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta y uno de julio de dos mil quince.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES**, carnet No. **199918332** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

Se envía expediente
c.c.: Archivo
2/ deur.



Guatemala, 31 de julio de 2015

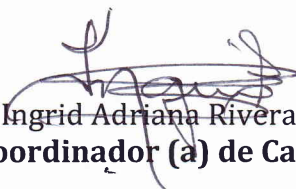
Doctor (a)
Marcio Palacios Aragón
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO PLURAL EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN”**. Propuesto por el (la) estudiante **LOURDES MAGALY SON REYES, Carnet No. 199918332** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Ingrid Adriana Rivera Barillas
Coordinador (a) de Carrera



c.c.: Archivo
deur/1

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO

A DIOS

Como la fuente de toda sabiduría e inteligencia, que convierte lo imposible en posible y los sueños en metas alcanzadas. Agradezco por su infinito amor manifestado en sus abundantes bendiciones y dones brindados a lo largo de mi vida.

A MIS PADRES

Por su incondicional amor manifestado a través de su apoyo en todo momento y sabias enseñanzas que me educaron desde el hogar a ser no solo mujer, sino a ser mujer profesional. Gracias por todos sus esfuerzos y cuidados.

A MI ESPOSO

Al ser esa persona especial que Dios puso en mi camino. Gracias por involucrarte e interesarte, por hacer tuyas mis metas.

A MIS HERMANOS

Gracias por estar siempre ahí presentes en todo momento brindándome el soporte cuando lo he necesitado.

A MI ASESOR DE TESIS

Por brindarme su tiempo y conocimientos para culminar la elaboración de la presente tesis.

A MIS CATEDRÁTICOS

Que a lo largo de la carrera dejaron su huella al enseñar con la pasión y el profesionalismo que caracteriza a esta universidad.

A la **UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA** y la **ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**, por enseñarnos a ser profesionales revolucionarios del conocimiento y a luchar por la justicia social en favor de los menos favorecidos.

A mis amigos, personas entrevistadas y a toda aquella persona que me animaron en todo momento y colaboraron de una u otra forma a alcanzar este triunfo.

Índice

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I ABORDAJE METODOLÓGICO Y ABORDAJE TEÓRICO	1
1.1 ABORDAJE METODOLÓGICO	1
1.1.1 JUSTIFICACIÓN.....	1
1.1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	3
1.1.3 PREGUNTAS GENERADORAS	6
1.1.4 OBJETIVOS Y METAS DE LA INVESTIGACIÓN	6
1.1.5 DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	7
1.1.6 TIPO DE INVESTIGACIÓN.	9
1.1.7 METODOLOGÍA.	9
1.2 ABORDAJE TEÓRICO.....	11
1.2.1 PARADIGMA DE LA DIVERSIDAD CULTURAL Y DE INTERCULTURALIDAD.....	11
1.2.2 DERECHO INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHO INDÍGENA.....	12
1.2.3 DIPLOMACIA CULTURAL Y EL DIÁLOGO ENTRE CIVILIZACIONES COMO ANTÍTESIS DEL CHOQUE DE CIVILIZACIONES.	14
1.2.4 BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN, ESTADO PLURAL Y SOCIEDAD INTERCULTURAL. .	15
1.2.5 CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA EL ESTADO PLURAL Y SOCIEDAD INTERCULTURAL	16
CAPÍTULO II ANTECEDENTES. MARCO HISTÓRICO RECIENTE Y ESCENARIO DE LUCHA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL.....	19
2.1 DESARROLLO INVESTIGATIVO DEL TEMA	19
2.2 PARADIGMA MONOCULTURAL Y RACISTA DEL ESTADO	23
2.3 ANTECEDENTES DE LAS REIVINDICACIONES Y MOVIMIENTOS INDÍGENAS	26
2.4 LA CUESTIÓN INDÍGENA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL HASTA EL 2007, PREVIO A LA DECLARACIÓN	36

2.4.1	LAS PLATAFORMAS DE DISCUSIÓN Y LAS DISTINTAS INVESTIGACIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA QUE DIERON A CONOCER LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA.....	39
2.4.2	LOS ÓRGANOS CREADOS ESPECÍFICAMENTE PARA LA INVESTIGACIÓN DEL TEMA Y ELABORACIÓN DE PROPUESTAS.	40
2.4.3	LOS DECENIOS INTERNACIONALES SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS.....	42
2.4.4	LA NORMATIVIDAD INTERNACIONAL SOBRE EL TRATAMIENTO DE LOS ESTADOS HACIA LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	43
2.4.5	LAS RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DE LA ONU PARA LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, CASO GUATEMALA	46
2.5	LA APROBACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	48
2.5.1	ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN	49
2.6	LA CUESTIÓN INDÍGENA A NIVEL NACIONAL A PARTIR DEL ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (AIDPI).....	54
2.6.1	IMPLICACIONES DEL AIDPI EN LA CUESTIÓN INDÍGENA EN EL PAÍS.....	54
2.6.2	INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS RATIFICADOS POR EL ESTADO DE GUATEMALA.....	57
2.6.3	PRINCIPALES INSTRUMENTOS NACIONALES SOBRE MATERIA INDÍGENA.	58
2.6.4	LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA GUATEMALA DE HOY, UN ANÁLISIS DE LOS NUEVOS ACTORES EN EL PLANO NACIONAL.....	65
	CAPÍTULO III ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL. EL GABINETE Y LA POLÍTICA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN, UN ANÁLISIS DE SUS FORTALEZAS Y DEBILIDADES	69
3.1	ANTECEDENTES PARA UNA POLÍTICA DE INTERCULTURALIDAD	69
3.2	COMPOSICIÓN, OBJETO Y FUNCIONES DEL GABINETE DE PUEBLOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD	75
3.2.1	COMPOSICIÓN	75
3.2.2	TEMPORALIDAD.....	77

3.2.3	OBJETO	78
3.2.4	PRINCIPALES FUNCIONES	80
3.3	PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA (OBJETO, EJES Y LÍNEAS DE ACCIÓN)	83
3.3.1	OBJETO Y PRINCIPIOS.....	84
3.3.2	EJES Y LÍNEAS DE ACCIÓN	85
3.3.3	PROCESO DE CONSTRUCCIÓN Y LEGITIMIDAD.	91
3.3.4	RELACIÓN DE LA POLÍTICA CON LA DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	95
3.4	LA FALTA DE MEDIDAS POR PARTE DEL GOBIERNO PARA ALCANZAR LOS FINES DE LA DECLARACIÓN. PROPUESTA DE LAS PRINCIPALES ACCIONES QUE DEBE REALIZAR EL GABINETE INDÍGENA.....	100
3.5	PERCEPCIÓN ACTUAL DEL GABINETE Y LA POLÍTICA EN EL MARCO DE LA DECLARACIÓN Y EL ESTADO PLURAL. ANÁLISIS DE RESULTADOS Y HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....	102
3.5.1	INCIDENCIA DEL GABINETE.....	104
3.5.2	CUMPLIMIENTO DE LA DECLARACIÓN A TRAVÉS DE LA POLÍTICA.....	106
3.5.3	AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN.....	108
3.5.4	EL ESTADO PLURAL COMO PROMOTOR DE LA INTERCULTURALIDAD	109
3.5.5	NORMATIVAS VS. DEMANDAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.	111
CAPÍTULO IV PROSPECTIVA ANALÍTICA DEL TEMA. NECESIDAD DE LA POLÍTICA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN.....		115
4.1	ANÁLISIS CRÍTICO DEL TRANSCURSO DEL PROBLEMA	115
4.2	ESCENARIO “A” (POSITIVO), LA POLÍTICA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD Y EL GABINETE INDÍGENA VUELVEN A SER TEMAS DE ACTUALIDAD EN EL MARCO DEL DIÁLOGO NACIONAL	119
4.2.1	MEDIANO PLAZO.	119
4.2.2	LARGO PLAZO.....	123

4.3	ESCENARIOS “B” (NEGATIVO), LA POLÍTICA NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD, PIERDEN TOTAL INTERÉS Y DEJAN DE SER UNA PRIORIDAD PARA EL GOBIERNO Y EL LIDERAZGO INDÍGENA	126
4.3.1	MEDIANO PLAZO	126
4.3.2	LARGO PLAZO.....	128
	REFLEXIONES FINALES	131
	CONCLUSIONES	133
	RECOMENDACIONES.....	137
	LISTA DE REFERENCIAS.....	139
	E-GRAFÍA.....	143
	ANEXO 1 INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL	147
	ANEXO 2 INSTRUMENTO DE ENTREVISTA.....	149
	ANEXO 3 ACUERDO GUBERNATIVO 117-2014.....	153

Índice de tablas

Tabla 1	Derechos de los Pueblos Indígenas en la Constitución Política de la República.....	60
Tabla 2	Derechos de los Pueblos Indígenas en el Código Municipal.....	64
Tabla 3	Representación Indígena Congreso de la República 2016-2020.....	68
Tabla 4	Participación en consulta sobre Política Nacional de Pueblos Indígenas.....	94
Tabla 5	Resultados pregunta: ¿Qué incidencia ha tenido el Gabinete de Interculturalidad en beneficio de los pueblos indígenas?.....	105
Tabla 6	Resultados pregunta: ¿Una Política es suficiente para el cumplimiento de la Declaración de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas?.....	107
Tabla 7	Resultados pregunta: ¿Qué avances ha tenido la aplicación de la Declaración en Guatemala?.....	109
Tabla 8	Resultados pregunta: ¿Qué características debe reunir un Estado plural para que sea promotor de la interculturalidad?.....	110
Tabla 9	Resultados pregunta: ¿Qué normativas deberían modificarse para incluir las demandas de los pueblos indígenas?.....	113

Siglas y Acrónimos

ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CODISRA	Comisión contra la Discriminación y el Racismo
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
FAO	Food and Agriculture Organization
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
IBIS	Cooperación Danesa en Guatemala
IDEI	Instituto Guatemalteco de Estudios Interétnicos
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUD	Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Introducción

En las últimas tres décadas se ha venido gestando lo que puede ser llamado derecho internacional de los pueblos indígenas como una nueva rama del derecho internacional público, situación que ha tenido lugar en el seno de la Organización las Naciones Unidas y sus diferentes organismos que han servido de plataforma para la lucha y reivindicaciones de los pueblos indígenas quienes se han postulado como nuevos actores en el escenario político internacional, al poner de manifiesto sus demandas insatisfechas a lo interno de los Estados.

Esta dinámica ha sido impulsada fundamentalmente por los movimientos indígenas de Latinoamérica, que se fortalecieron desde la víspera de la conmemoración de los quinientos años. Para la década de los años 90, estos movimientos reinterpretaron su propia historia, dejando de ser entes pasivos al declararse actores beligerantes para lograr una relación más justa entre los Estados y los Pueblos Indígenas.

El premio Nobel de la Paz otorgado a Rigoberta Menchú Tum, vino a ser una respuesta positiva de la comunidad internacional a esa lucha incipiente. En el premio está intrínseco el respaldo a los reclamos de inclusión y equidad. Los nuevos planteamientos tanto al interior de los Estados, como a nivel internacional tomaron otra perspectiva, para dejar de ser simples reivindicaciones culturales y convertirse en acciones políticas que pusieron en el debate los derechos indígenas, la igualdad, la dignidad, la interculturalidad y la necesidad de impulsar el pluralismo en el Estado.

Varios han sido los instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas aprobados y ratificados por los Estados que han buscado satisfacer las demandas de equidad y justicia social para dichos pueblos, entre estos está el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que sustituyó el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, justo este nuevo instrumento recoge una nueva perspectiva ideológica, lo que se puede advertir

desde su título. No es lo mismo referirse a poblaciones indígenas que a pueblos indígenas. El Convenio 169 de la OIT viene a ser ya una consecuencia de la incidencia de los movimientos indígenas latinoamericanos, en alianza con sectores progresistas de la comunidad internacional.

Desde 1985, coincidiendo con la gestación del Convenio 169, se iniciaron las conversaciones entre expertos, intelectuales, docentes universitarios, investigadores y líderes del movimiento indígena para plantear el proyecto de Declaración de los derechos de los pueblos indígenas al seno de Naciones Unidas. Después de un largo camino, entre conversaciones y acercamientos, finalmente fue aprobada en septiembre de 2007 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (la Declaración), que es hasta ahora el último logro alcanzado por los pueblos indígenas del mundo. Este último instrumento es considerado como el máximo logro de derecho internacional en la materia, aprobado por los Estados que se comprometieron a adoptar medidas apropiadas para alcanzar los fines de dicha Declaración, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tal y como lo dicta en su artículo 38.

Al no haber cambios trascendentales en las condiciones de los pueblos indígenas, tras la aprobación de estos y otros instrumentos, todas esas demandas insatisfechas se siguen manteniendo en todos los foros nacionales e internacionales, a través de líderes y movimientos organizados.

Después de diez años de aprobada la Declaración, la tendencia internacional es demandar la búsqueda de la construcción de un Estado plural y la promoción de una sociedad intercultural en la que exista el pleno reconocimiento y respeto a la diversidad cultural en respuesta a paradigmas de la globalización que han buscado unificar culturas ignorando sus diferencias.

En el caso del Estado guatemalteco, es evidente la falta de medidas apropiadas para alcanzar la implementación de las normas en materia de derechos de los pueblos indígenas

aprobadas en los instrumentos internacionales, específicamente, las contenidas en la Declaración. La ausencia de políticas públicas y de reformas legislativas, administrativas y financieras con pertinencia cultural e incluyentes, imposibilitan disminuir la vulnerabilidad e inequidad hacia los pueblos indígenas, esto se refleja en los índices de desarrollo humano, en los cuales se observa una brecha de desigualdad en todos los ámbitos de la vida cotidiana. La pobreza, el empleo mal remunerado, el bajo nivel de escolaridad, la falta de acceso a los servicios de salud, la precariedad de la vivienda y otros indicadores más, revelan que los más desfavorecidos en el país, son los indígenas y mayormente las mujeres indígenas.

Por lo antes señalado, se consideró pertinente realizar la investigación de tesis de licenciatura bajo el tema “Derechos de los Pueblos Indígenas y Estado Plural en el Contexto de la Declaración de las Naciones Unidas: Necesidad de una Política Pública para su Implementación”. Se tomó como base el estudio de la Declaración y dos iniciativas relacionadas con la materia, adoptadas por el Estado de Guatemala específicamente por el gobierno de Otto Fernando Pérez Molina, siendo estas: el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad (Gabinete Indígena) y la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad (Política de Pueblos Indígenas), misma que fue elaborada por el Gabinete Indígena y que pasado el tiempo aún sigue pendiente de aprobación.

Como resultado de dicha investigación se presenta este documento, mismo que ha sido organizado en cuatro capítulos, siguiendo los lineamientos de la Escuela de Ciencias Políticas. El primer capítulo, incluye los aspectos teóricos y metodológicos aplicados en la investigación, donde se menciona la justificación, el planteamiento del problema, fundamentación teórica, unidades de análisis, objetivo general y específicos y los métodos y técnicas documentales que se utilizaron.

Así como, el abordaje teórico necesario para su fundamentación, con definiciones como el derecho internacional de los pueblos indígenas, sus derechos colectivos, la diplomacia indígena como una herramienta en el escenario internacional. Por último, se menciona el

paradigma de la diversidad cultural y la interculturalidad, como base principal que sustenta esta investigación.

A continuación, en la segunda parte se describen los antecedentes del tema en cuanto al desarrollo investigativo indicando entre las principales y más cercanas investigaciones y estudios que lo han abordado. Asimismo, algunos de los antecedentes más próximos a la historia y desarrollo del problema hasta la actualidad, indicando el papel del Estado monocultural y discriminador visto a través de la historia, lo cual se ve sustentado estadísticamente en los índices de desarrollo humano más negativos para la población indígena en comparación con la mestiza, la baja participación política indígena en los puestos de decisión y el bajo presupuesto para la institucionalidad indígena, por mencionar algunos ejemplos.

Como parte de los antecedentes se menciona también el escenario de la lucha de los pueblos indígenas organizados en movimientos a nivel internacional y nacional, el rol de los organismos internacionales en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que han traído como resultado una serie de acuerdos e instrumentos aprobados por la mayoría de los Estados, entre los que destaca el objeto de este estudio como lo es la Declaración.

Se continúa con un análisis de la cuestión indígena a nivel nacional a partir del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se mencionan las implicaciones de este Acuerdo. También los instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas aprobados por el Estado de Guatemala. Como último punto de este capítulo, se hizo imperativo un breve análisis de los pueblos indígenas como nuevos actores en la Guatemala de hoy.

Un estudio de la situación actual del problema se desenvuelve en el siguiente capítulo, donde se explora a profundidad el Gabinete Indígena y la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, haciendo un análisis de sus fortalezas y debilidades. Al ser

parte de los objetos principales de esta investigación fue necesario estudiar la composición, objeto y funciones del Gabinete Indígena por un lado y los objetivos y líneas de acción de la Política por el otro; así como la relación de estos con la Declaración. Cabe mencionar que se cierra este capítulo con los principales hallazgos de la investigación de campo realizada a través de entrevistas focalizadas.

En el último capítulo, se plantea la prospectiva analítica del tema en dos vías, pero previamente se hace un análisis crítico del transcurso del problema. Para finalmente caer en dos escenarios: en el primero, se hace un análisis de la tendencia que puede tomar el problema desde un panorama positivo, donde la Política de Pueblos Indígenas y el Gabinete Indígena vuelven a ser temas de actualidad en el marco del diálogo nacional. Como segundo, se traza el escenario negativo donde tanto la Política como el Gabinete pierden total interés y dejan de ser prioridad tanto para el gobierno como para el liderazgo indígena. Ambos escenarios esbozan el mediano y largo plazo.

Con esta parte se profundiza el estudio de los temas centrales de la investigación y las alternativas que se tienen de parte del Estado para generar los cambios políticos y administrativos necesarios que permitan avanzar hacia un Estado plural, incluyente y donde todos sus ciudadanos se sientan representados. Sin dejar de mencionar, fue necesario cerrar la tesis con las reflexiones finales, las conclusiones y recomendaciones más relevantes.

Por otro lado, con la finalidad de que el lector tenga un amplio horizonte sobre la investigación, es importante que resaltar los objetivos de la misma. A esa cuenta, se menciona que el objetivo general radica en: Establecer en qué medida el Estado de Guatemala, implementa acciones apropiadas para alcanzar los fines de la Declaración teniendo en cuenta la consulta y cooperación con los pueblos indígenas.

Del cual se desprendieron cuatro objetivos específicos: *Primero*, determinar si la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad planteada por el Gabinete Indígena, reúne los contenidos para una adecuada aplicación de la Declaración y en qué

medida sus ejes temáticos y líneas estratégicas tienen la coherencia, factibilidad, pertinencia, con las necesidades de la población indígena, para lograr los cambios necesarios que permitan su desarrollo en todos los ámbitos de la vida individual y colectiva. *Segundo*, indagar si la Política de Pueblos Indígenas cuenta con el respaldo y legitimidad en la medida en que durante el proceso de consultas realizado para su aprobación, fueron tomadas en cuenta las propias instituciones representativas de los pueblos indígenas. *Tercero*, identificar la incidencia del Gabinete Indígena, como una instancia de consulta y orientación al más alto nivel gubernamental, para promover y orientar los cambios necesarios en la administración pública con pertinencia cultural y lingüística. Y por último el *cuarto*, determinar si la Política de Pueblos Indígenas y el Gabinete Indígena son mecanismos suficientes para construir el Estado Plural y promover una sociedad intercultural en Guatemala.

Su alcance pretende dar respuesta a la siguiente interrogante matriz: ¿En qué medida el Estado de Guatemala, tras la implementación del Gabinete Indígena y la aprobación de la propuesta de Política de Pueblos Indígenas, favorecería la implementación del contenido de la Declaración, la construcción del Estado plural y la promoción de una sociedad intercultural en Guatemala?

De la cual emanaron las siguientes preguntas generadoras, sobre la propuesta de Política de Pueblos Indígenas: ¿Cuáles son los elementos que puede contener dicha propuesta para una eficaz aplicación de la Declaración y en qué medida sus ejes temáticos y líneas estratégicas tienen coherencia, factibilidad y pertinencia, para lograr los cambios precisos que permitan el desarrollo en todos los ámbitos de la vida de estos pueblos?; así como, ¿Qué respaldo social y legitimidad tiene, considerando que para su aprobación se realizó un proceso de consultas, donde fueron tomadas en cuenta instituciones propias y representativas de los pueblos indígenas?. Sobre el Gabinete Indígena: ¿Es una instancia de incidencia que representa los intereses de los pueblos indígenas para promover los cambios necesarios en la administración pública?; y por último, ¿El Gabinete Indígena y la Política de Pueblos

Indígenas constituyen mecanismos suficientes para construir el Estado Plural en Guatemala?

Finalmente, lo que a continuación se desarrolla, pretende ser un análisis sobre el planteamiento del problema definido para la investigación que gira en torno al hecho que el Estado guatemalteco durante el gobierno de Otto Fernando Pérez Molina, no cumplió con adoptar medidas apropiadas en consulta y cooperación con los pueblos indígenas que sirvieran para alcanzar los fines de la Declaración, impidiendo el avance hacia la construcción de un Estado plural y la promoción de una sociedad intercultural en Guatemala, donde tanto el Gabinete Indígena como la Política de Pueblos Indígenas juegan un papel trascendental como se verá en el presente estudio.

Capítulo I Abordaje metodológico y abordaje teórico

1.1 Abordaje metodológico

1.1.1 Justificación. Los pueblos indígenas representan un segmento de la población en Guatemala que ha sido históricamente vulnerable, lo que se refleja en los bajos índices de que ocupan en los niveles de desarrollo humano. Tales como salud, educación, vivienda, trabajo, entre otros; donde se observa la condición de desigualdad y discriminación en la que viven, en comparación con el porcentaje de población no indígena. A esto se suma, los efectos rezagados de la coyuntura electoral en que estuvo inmerso el país en el 2015.

Sumado a ello, cabe mencionar que la propuesta de reforma constitucional cuya iniciativa entró a debate a finales de 2016 en el Congreso de la República, donde la reforma al 203 que propone el reconocimiento de la jurisdicción indígena, ha puesto de manifiesto la confrontación que la sociedad guatemalteca tiene respecto a la interculturalidad y el reconocimiento del derecho a la alteridad.

Bajo ese contexto, se analizan dos acciones gubernamentales tendentes a crear mecanismos para el cumplimiento de los compromisos emanados internacionalmente en materia de derechos de los pueblos indígenas, como lo es la Declaración de Naciones Unidas. La primera acción se refiere a la creación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, creada para ser una instancia de coordinación y consulta al más alto nivel, incidir en la pertinencia cultural y lingüística de la administración de los servicios públicos.

La segunda iniciativa se deriva de la primera y consiste en la elaboración de una propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad como un instrumento de orientación en la acción gubernamental con aplicación en todos los programas, proyectos, actividades y acciones. Ambas iniciativas creadas en el gobierno de Otto Fernando Pérez Molina con intención precisamente de implementar los compromisos asumidos a nivel

internacional por parte del Estado guatemalteco en materia de derechos de los pueblos indígenas.

En ese sentido, la presente investigación puede ser de utilidad para enfrentar dicha problemática; sobre todo, para el seguimiento por parte del actual gobierno y los posteriores. Especialmente, porque se aportan elementos de análisis en el ámbito de las relaciones internacionales y del derecho internacional público, sustancialmente sobre los compromisos aceptados y ratificados por el Estado guatemalteco en materia de derechos de los pueblos indígenas.

Como consecuencia, el abordaje del problema de investigación resulta viable y factible sí se toma en cuenta que la política es de reciente surgimiento y afecta a ese segmento de población vulnerable. Por lo que se mantiene como una expectativa y una acción pendiente de gobierno, muy a pesar de haberse consultado con líderes representativos de las veinticuatro comunidades lingüísticas del país. Además, es evidente que el tema indígena no ha sido suficientemente estudiado, desde la correlación de políticas públicas y su vinculación con los instrumentos internacionales en el contexto de un Estado plural.

En la actual coyuntura en que aún se demanda una reforma a la Constitución Política de la República y otras leyes constitucionales y ordinarias, dada la crisis del sistema político nacional. Los resultados de la presente investigación, pueden servir para sustentar propuestas en una futura, pero no lejana reforma constitucional en beneficio de los pueblos indígenas; pero sobre todo, como argumento para implementar los instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, a través de acciones concretas como las políticas públicas, en pro de la construcción de un Estado verdaderamente democrático, incluyente y plural.

Por lo que, la hechura de una política pública que defina los criterios para abordar la interculturalidad en los servicios públicos, implica la oportunidad de generar cambios en la conducta de los funcionarios y servidores, así como, de la misma sociedad que los reciben.

Es importante resaltar que toda política pública debe tener el respaldo social suficiente y la sostenibilidad financiera de parte del Estado, para que su implementación resulte efectiva.

Se pretende despertar el interés de las instituciones del Estado para que se sientan atraídas por la investigación, partidos políticos y el propio Gabinete Indígena que tiene a su cargo la elaboración del plan de acción para la implementación de la Política de Pueblos Indígenas, una vez la misma sea aprobada, permitiéndoles ampliar su perspectiva para conocer la búsqueda de soluciones democráticas. De esta manera, los aportes del presente estudio pueden ser utilizados como instrumento de análisis por el movimiento social e indígena; especialmente por los líderes indígenas, vislumbrando posibles caminos a seguir para la pronta aprobación y aplicación de la misma.

Lo anterior induce que los resultados obtenidos a través de esta investigación pueden contribuir al debate actual, conocimiento nuevo y actualizado sobre los temas relacionados. Especialmente, a los estudiantes y profesionales de la Escuela de Ciencia Política y demás población de la Universidad de San Carlos y de otras universidades, con lo que se espera estimular el interés para favorecer a la generación de nuevos aportes al estudio de la referida problemática.

1.1.2 Planteamiento del problema. Tras diez años de su aprobación, la implementación de la Declaración se encuentra con pocos avances a lo interno de los Estados, ante la presencia de lo que Stavenhagen (citado en Collazo, 2015) llamó la brecha de implementación por el vacío existente entre la normativa internacional aprobada sobre los derechos de los pueblos indígenas y la práctica administrativa, jurídica y política de los Estados.

La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas señora Victoria Tauli Corpuz (2014) expone: “los Estados se enfrentan a diversas dificultades en la operacionalización de los

derechos de los pueblos indígenas, que incluyen (...) dificultades en la identificación de pasos prácticos para la implementación e interpretaciones contradictorias sobre el contenido de los derechos” (p.5).

En ese sentido, las brechas de implementación existentes de las normas internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, dificultan la construcción de un Estado plural y la promoción de una sociedad intercultural. La Declaración no cobra relevancia alguna en una realidad donde no existe voluntad política de los funcionarios y élites políticas y económicas para crear los mecanismos de aplicación de manera específica y efectiva. Estos mecanismos se construyen a través de leyes que obligan a observar determinadas conductas y sancionan su inobservancia, así como, políticas públicas que orienten a los funcionarios y servidores de las dependencias para establecer criterios de atención con pertinencia cultural y lingüística.

Claro ejemplo de lo anterior se ha observado en el Estado guatemalteco que en el escenario internacional asumió sin objeción alguna los compromisos en materia de derechos de los pueblos indígenas, con la apariencia de tener conciencia sobre lo aprobado y asumir con responsabilidad lo que ello representa. No obstante, a nivel nacional esa voluntad política está ausente a la hora de tomar decisiones para una efectiva implementación de dichas normas en el ámbito interno; limitándose a hacer cambios superficiales y dejando a un lado el compromiso adquirido.

En Guatemala, el Estado creó las ventanillas de atención a pueblos indígenas. Esta institucionalidad no ha tenido ni el respaldo político ni financiero. Tampoco se tiene programas estratégicos para incidir en el desarrollo integral de la población. Existen alrededor de treinta y dos dependencias, unas adscritas a la Presidencia de la República y otras creadas por resoluciones internas de los ministerios, secretarías o direcciones generales. Únicamente la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG) tiene carácter autónomo. El resto de ventanillas tiene estructuras administrativas débiles, fuertemente influenciadas por la política partidaria de turno.

Blas (2014) indica:

Estas entidades constituyen “espacios ganados”, producto de la lucha de las organizaciones indígenas por un Estado incluyente. De igual manera, la comunidad internacional ha jugado un papel importante al financiar proyectos o emitir recomendaciones que derivaron en el surgimiento de dichas instancias. (p.11)

En el mismo estudio se expresa que “estas entidades son producto de una visión asistencialista del Estado” (Blas, 2014, p.12). Es decir que han constituido un modelo de intervención que no contribuye a impulsar los cambios necesarios para contrarrestar el racismo, la discriminación y la exclusión de la población indígena.

Bajo este contexto, se define como problema de la presente investigación el hecho que el Estado, específicamente durante el gobierno de Otto Fernando Pérez Molina no cumplió con adoptar medidas apropiadas en consulta y cooperación con los pueblos indígenas que sirvan para alcanzar especialmente los fines de la Declaración tal y como lo dispone el artículo 38 de la misma, lo cual impide el avance hacia la construcción de un Estado plural en Guatemala. Es decir que después de haberse elaborado, consultado y validada la propuesta de política, no tuvo la voluntad política de aprobarla y promoverla, incluyendo su plan de acción que le daría efectividad en el siguiente período presidencial.

El planteamiento queda contenido en la siguiente interrogante matriz: ¿En qué medida el Estado de Guatemala, tras la implementación del Gabinete Indígena y la aprobación de la propuesta de Política de Pueblos Indígenas, favorecería la implementación del contenido de la Declaración, la construcción del Estado plural y la promoción de una sociedad intercultural en Guatemala?

1.1.3 Preguntas generadoras. Del anterior cuestionamiento se derivan las siguientes preguntas generadoras:

- ¿Cuáles son los elementos que la propuesta de Política de Pueblos Indígenas, puede contener para una eficaz aplicación de la Declaración y en qué medida sus ejes temáticos y líneas estratégicas tienen la coherencia, factibilidad y pertinencia, para lograr los cambios precisos que permitan el desarrollo en todos los ámbitos de la vida de estos pueblos?
- ¿Qué respaldo social y legitimidad tiene la Política de Pueblos Indígenas, considerando que para su aprobación se realizó un proceso de consultas, donde fueron tomadas en cuenta instituciones propias y representativas de los pueblos indígenas?
- ¿Es el Gabinete Indígena una instancia de incidencia que representa los intereses de los pueblos indígenas para promover los cambios necesarios en la administración pública?
- ¿El Gabinete Indígena y la Política de Pueblos Indígenas constituyen mecanismos suficientes para construir el Estado Plural en Guatemala?

1.1.4 Objetivos y metas de la investigación. En ese entendido, la investigación plantea como objetivos y metas los siguientes.

- **Objetivo general:**
 - Establecer en qué medida el Estado de Guatemala, implementa acciones apropiadas para alcanzar los fines de la Declaración teniendo en cuenta la consulta y cooperación con los pueblos indígenas.
- **Objetivos específicos:**
 - Determinar si la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad planteada por el Gabinete Indígena, reúne los contenidos para una adecuada aplicación de la Declaración y en qué medida sus ejes

temáticos y líneas estratégicas tienen la coherencia, factibilidad, pertinencia, con las necesidades de la población indígena, para lograr los cambios necesarios que permitan su desarrollo en todos los ámbitos de la vida individual y colectiva.

- Indagar si la Política de Pueblos Indígenas cuenta con el respaldo y legitimidad en la medida en que durante el proceso de consultas realizado para su aprobación, fueron tomadas en cuenta las propias instituciones representativas de los pueblos indígenas.
- Identificar la incidencia del Gabinete Indígena, como una instancia de consulta y orientación al más alto nivel gubernamental, para promover y orientar los cambios necesarios en la administración pública con pertinencia cultural y lingüística.
- Determinar si la Política de Pueblos Indígenas y el Gabinete Indígena son mecanismos suficientes para construir el Estado Plural y promover una sociedad intercultural en Guatemala.

1.1.5 Delimitación de la investigación. Fue necesario delimitar la investigación en función de tres aspectos, como lo son las unidades de análisis, el período histórico y el ámbito geográfico.

➤ **Unidades de análisis.** Dentro de las unidades de análisis de la investigación se encuentran de dos tipos, a nivel de actores que comprenden tanto institucionales como individuales y a nivel de instrumentos que son objeto de estudio:

- *A nivel de actores clave.* A nivel central, en los tres organismos del Estado guatemalteco, entre otros actores nacionales e internacionales entrevistados.
 - *Instituciones del Estado:* El Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, la Comisión contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG), la Unidad de

Pueblos Indígenas del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el Organismo Legislativo está la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República. A nivel descentralizado la Universidad de San Carlos de Guatemala.

- *Organizaciones de sociedad civil y líderes indígenas involucrados con el tema:* Consejo del Pueblo Xinca, Coordinación y líderes indígenas y académicos que han intervenido en la problemática.
- *Organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales:* Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y cooperantes como la organización danesa para el desarrollo IBIS, organización reconocida especialmente por su apoyo hacia el desarrollo de los pueblos indígenas.

○ *A nivel de instrumentos.* Se refiere a los instrumentos que fueron principal objeto de estudio:

- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- El Acuerdo Gubernativo de creación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.
- La propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.

➤ ***Período histórico o temporal.*** Aunque el período de gobierno del presidente Otto Fernando Pérez Molina abarca del año 2012 al 2015, para efectos de la temporalidad de la investigación se toma el período comprendido del 2014 al 2017. Tiempo en que se gestaron dos de los principales objetos de estudio, además de otros hechos sucedidos que se consideraron de alta relevancia por los datos que proporcionaron, como la transición política y el establecimiento de un nuevo gobierno producto de las elecciones generales.

- ***Ámbito geográfico.*** Aunque por naturaleza la aplicación de la Política de Pueblos Indígenas y la Declaración es de observancia nacional, el estudio se delimita espacialmente a nivel central en el ámbito institucional donde se ubican las fuentes de información, como las dependencias del Estado guatemalteco y sus instancias de gobierno, entre otros actores a entrevistar.

1.1.6 Tipo de investigación. Para sustentar la presente investigación se utiliza el paradigma de la diversidad cultural y la interculturalidad. A través de estas dos dimensiones de análisis que llevaron el abordaje de la investigación, utilizando categorías conceptuales que delimiten esos niveles analíticos. Se obvian los paradigmas de asimilación y aceptación para dar un salto que responda a las necesidades demandadas socialmente en el país.

Una noción completa sobre el paradigma de la diversidad cultural es el dictado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), que la concibe como un paradigma para alcanzar el desarrollo sostenible en el marco de la diversidad, diálogo y desarrollo.

1.1.7 Metodología. En este punto se detallan los métodos, técnicas e instrumentos que fueron pertinentes para el desarrollo de la investigación.

- ***Métodos.*** En el enfoque metodológico, debido al objeto de estudio y los alcances a obtener, se utilizó la investigación aplicada de tipo descriptivo. Por ser de gran utilidad los discursos, las percepciones, las vivencias y experiencias de los sujetos a estudiar, para comprender el fenómeno en mención. Esta metodología busca llegar a conocer la situación del fenómeno en estudio con la descripción exacta a través de la recolección de datos, exposición de la información y análisis de los resultados, a fin de extraer generalizaciones significativas que contribuyan al conocimiento.

También fue indispensable aplicar el método cualitativo, como estrategia dado que el mismo permitió hacer los registros narrativos de los fenómenos que son estudiados mediante técnicas de observación participante y las entrevistas semi-estructuradas, facilitando el análisis en contextos estructurales y situacionales que identificó la naturaleza de la realidad, su sistema de relaciones y su estructura dinámica.

En un menor grado, pero no menos importante para la parte final de la investigación, se buscó hacer una prospectiva a fin de indagar la posible evolución del fenómeno y la tendencia que pueda tener en el futuro, considerando que a partir de la transición del 2015 hacia el nuevo gobierno han sucedido muchos hechos que vienen en vísperas de un cambio.

- **Técnicas.** Para esta investigación se utilizaron tanto técnicas para la recopilación de la información como para el análisis de la misma, siendo estas:
 - La investigación documental y bibliográfica.
 - La entrevista semi-estructurada con actores clave de las instituciones de gobierno, la sociedad civil y organismos internacionales relacionadas con el tema.
 - La lectura para análisis documental y textual de la información.

- **Instrumentos.** Los instrumentos de investigación que se utilizaron fueron:
 - Las guías de entrevista, efectuadas a los actores seleccionados, realizando entrevistas semi-estructuradas lo que permitió mantener una conversación amplia con el entrevistado pero a la vez sin salirse de la temática de cada pregunta, lo que facilitó obtener datos un poco más allá de lo requerido pero que fueron a la vez importantes para ampliar la información.
 - La ficha para la investigación documental y bibliográfica, ayudó a mantener el orden y a reorientar la bibliografía y documentación recopilada.

1.2 Abordaje teórico

Dado que el tema de este análisis se centrará en la Política de Pueblos Indígenas como propuesta para la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente en la Declaración, será necesario desarrollar algunas consideraciones teóricas pertinentes como apoyo para una lectura interpretativa del tema. En ese sentido, es preciso aclarar las principales teorías y conceptos utilizados en la investigación, tales como: el paradigma de la diversidad cultural y la interculturalidad, el derecho internacional de los pueblos indígenas, el derecho indígena, la diplomacia cultural, las brechas de implementación, el Estado plural y sociedad intercultural, y por último, la política pública.

1.2.1 Paradigma de la diversidad cultural y de interculturalidad. Fue preciso el estudio del paradigma de la diversidad cultural y de la interculturalidad para sustentar la presente investigación. A través de estas dos dimensiones de análisis que llevaron el abordaje de la investigación, se utilizaron categorías conceptuales que delimitan esos niveles analíticos. Dejando de un lado los paradigmas de asimilación y aceptación para dar un salto que responda a las necesidades demandadas socialmente en el país.

En ese sentido, una noción completa sobre el paradigma de la diversidad cultural es el dictado por la UNESCO, que la concibe como un paradigma para alcanzar el desarrollo sostenible en el marco de la diversidad, diálogo y desarrollo; llamado las tres D. En ese entendido para la UNESCO (2004) la diversidad cultural es:

El centro de un diálogo permanente y abierto a todas y cada una de las expresiones de la identidad; es el reconocimiento de que este diálogo constante constituye el principio motor, que debe afirmarse y preservarse. Entre la diversidad y el diálogo existe, pues, una relación recíproca. No se puede romper el nexo causal que los une sin comprometer la sostenibilidad del desarrollo; reforzándolo, surgirá un lenguaje común de la diversidad cultural, que toda la humanidad podrá hablar y entender.
(p.61)

Concepto que se relaciona con el derecho a la alteridad, la defensa de la cultura y lo que es esencial en este tema, el reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos, todo en el marco de un paradigma de diversidad cultural que da cabida a dos conceptos íntimamente vinculados, como lo son la pluriculturalidad e interculturalidad.

Entendiéndose por interculturalidad como:

Un proyecto social amplio, una postura filosófica y un funcionamiento cotidiano ante la vida (...) inducen a replantear y reorganizar el orden social, [con] la comunicación justa entre culturas (...) reconociendo al otro como diferente [donde] busca comprenderlo, dialogar con él y respetarlo. (Ahuja, et al., 2004, pp.40-41)

Donde se considera que en “una sociedad intercultural [hay] marcos de convivencia que permitan la comunicación entre individuos y grupos sociales culturalmente diferentes [en una] relación entre el Estado y la sociedad no indígena con los pueblos originarios” (Ahuja, et al., 2004, p.41). Desde esta concepción Ahuja et al. (2004) señala que los pueblos originarios pasan de ser sujetos de atención pública y asistencialista (hasta cierto punto racistas), a ser sujetos de derecho, capaz de ejercer formas alternativas de ciudadanía.

Por otro lado, el pluralismo cultural es:

La respuesta política al hecho de la diversidad cultural (...) [constituido] por las políticas que favorecen la inclusión y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz (...) propicio a los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública en un contexto democrático. (UNESCO, 2004, p.4)

1.2.2 Derecho internacional de los pueblos indígenas y derecho indígena.

Aunque no hay un concepto como tal definido por los teóricos del derecho internacional para el derecho internacional de los pueblos indígenas, este se puede interpretar como el conjunto de normas contenidas en instrumentos aceptados por los Estados, que regulan las

relaciones entre estos y los pueblos indígenas asentados en su territorio, dichas normas comprenden tanto el reconocimiento de derechos indígenas individuales como colectivos.

Precisamente, es en el seno de las Naciones Unidas donde han venido evolucionando los principios de un derecho internacional de los pueblos indígenas en función de los principios que ostenta dicha organización como lo son la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos indígenas (Gavilan, s.f.).

Donde justo en esa dimensión del análisis es necesario que a la par del anterior concepto se defina otro muy relacionado, como lo es el derecho indígena. Se entiende en un concepto básico de derecho indígena “como aquellos derechos colectivos que existen como reconocimiento a la condición específica de los pueblos autóctonos” (Derechos de los indígenas, s.f.). No obstante, es necesario ahondar en el análisis con una definición más completa, entendiéndose como:

El conjunto de ideas, creencias e intuiciones (...) que no solo son parte de la razón humana, sino también de razones cosmológicas (...) por el pensamiento holístico de los pueblos indígenas que conciben la vida como parte de un todo, integrado, equilibrado y armónico [en su relación inseparable de] hombre y naturaleza (...). La naturaleza colectivista de los derechos y tradiciones jurídicas de los pueblos indígenas, [hacen ver que] los derechos individuales para los indígenas derivan de los derechos y obligaciones que tienen por ser miembros de una colectividad, [donde no solo] se incluyen los miembros de la comunidad indígena sino también los distintos elementos propios de la madre naturaleza. (Gavilan, s.f., pp. 68,70)

En ese entendido, es evidente que el carácter colectivista del derecho indígena reconoce el derecho a la libre determinación, derecho de autonomía, territorialidad y autogobierno como propios de los pueblos indígenas.

Por otro lado, la teoría de los derechos colectivos señala que dentro de una nueva concepción de los derechos humanos (subjetivos), se formula la concepción de los derechos

colectivos de los pueblos indígenas, rompiendo todo paradigma individualista, cambiando a lo que llama una visión coexistencial del ser humano cuyos valores se forjan en la solidaridad e identidad colectiva (Fernández, citado en Gamboa, s.f.). Lo que conceptualizan como un agregado de intereses individuales siendo derechos diferenciados de los miembros de un colectivo, cuya titularidad es de ese colectivo humano no individual (Kymlicka y Raz, citados en Gamboa, s.f.).

Según Stavenhagen (citado en Gamboa, s.f.) el estudio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas se puede analizar desde dos aristas: una es desde el derecho internacional público donde hace eco su fundamentación política y la otra es desde el derecho internacional de los derechos humanos donde fundamenta el interés colectivo.

1.2.3 Diplomacia cultural y el diálogo entre civilizaciones como antítesis del choque de civilizaciones. Se considera de importancia tener claros los anteriores conceptos de derecho, donde cabe mencionar que los planteamientos conceptuales han sido expuestos y desarrollados en el escenario internacional, donde las diferentes participaciones que han tenido como exponentes los pueblos indígenas, les ha permitido desarrollar una especie de diplomacia indígena que podría decirse ha sido respaldada en lo que recientemente se ha conceptualizado como diplomacia cultural.

Se entiende por diplomacia cultural como: “el intercambio de ideas, información, arte y otros aspectos de la cultura entre las naciones y sus pueblos para fomentar el entendimiento mutuo” (Cummings, citado en Saddiki, 2009, p.109). Este tipo de diplomacia se caracteriza por promover un diálogo transnacional entre culturas y naciones, no precisamente entre estados-nación sino entre actores no estatales como de la sociedad civil, ONG, académicos, etc.

Utilizada como una herramienta, la diplomacia cultural se refiere al papel que desempeñan los factores culturales en las relaciones internacionales; acompañándose de lo que se llama

poder blando (soft power) que no es más que la “habilidad para conseguir lo que uno pretende por medio de la seducción (...) dado del carácter atractivo que tiene la cultura” (Nye, citado en Saddiki, 2009, p.109). A considerar “la diplomacia cultural [busca entre sus] objetivos (...) el promover el entendimiento mutuo (...) y el proteger la identidad nacional” (Consejo Científico Holandés, citado en Saddiki, 2009, p.112). Éste último tiene que ver con el derecho a la autodeterminación cultural que reclaman los países con población o minorías indígenas.

Esto debe relacionarse con la labor que han llevado los representantes indígenas, valiéndose de su cultura para proteger su identidad no como nación sino como pueblo, llevando en el ámbito internacional, particularmente en el sistema de Naciones Unidas:

Un diálogo entre civilizaciones (...) como paradigma alternativo [que determina] a la pluralidad y la diversidad de las culturas y religiones del mundo [como] algo natural e inherente (...) [donde la] alianza de civilizaciones [se hace necesario para evitar ese] choque de civilizaciones. (Huntington, citado en Saddiki, 2009, pp.113-114)

El diálogo entre civilizaciones como antítesis en respuesta a ese choque de civilizaciones ha servido como:

Constructor de puentes y convocante para conectar a personas y organizaciones dedicadas a promover la confianza y el entendimiento entre comunidades diversas (...). También funciona como catalizador y facilitador ayudando a impulsar proyectos innovadores que tengan como objetivo reducir la polarización entre las naciones y culturas por medio de iniciativas conjuntas. (Saddiki, 2009, p.115)

1.2.4 Brechas de implementación, Estado plural y sociedad intercultural.

Sobre estas brechas de implementación expuso acertadamente en su momento el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, quien señaló la existencia

de una brecha de implementación entre la normativa internacional aprobada sobre los derechos de los pueblos indígenas “y la práctica administrativa, jurídica y política (...) [de los Estados, reflejo de una marcada diferencia] entre un nivel formal y el nivel real, [cometiendo con ello] una violación a los derechos humanos de los [pueblos] indígenas” (Collazo, 2015, p.67).

Por otro lado, se interpreta por *Estado plural* como aquel Estado que se abre equitativamente a todas las culturas existentes en su territorio; y por *sociedad intercultural* como, la relación entre sociedades de distintas culturas bajo el reconocimiento y respeto mutuo.

En ese sentido, definitivamente las brechas de implementación existentes del derecho internacional de los pueblos indígenas, contravienen a la construcción de ese Estado plural y promoción de la sociedad intercultural. Donde la construcción de esos puentes a través del diálogo entre civilizaciones puede ser de gran utilidad para tomar estrategias conjuntas entre los pueblos indígenas del mundo o de la región; contribuyendo a disminuir las brechas de implementación que enfrenta el derecho internacional de los pueblos indígenas a lo interno de los Estados y avanzar así, al Estado plural y la sociedad intercultural.

1.2.5 Concepto de política pública como herramienta para el Estado plural y sociedad intercultural. Se comprende por política pública para este efecto como; “un comportamiento propositivo (...) y planeado [por parte del gobierno en la] búsqueda de dar respuestas a las demandas de la sociedad” (Ruíz y Cadéas, 2005, pp.6,19). Estas políticas van en función del mejor aprovechamiento de los recursos y en beneficio de la sociedad o un especial segmento de ella.

En un concepto más completo, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN, 2015) afirma:

Las políticas públicas constituyen cursos de acción estratégica del Estado y del gobierno basadas en la participación y legitimidad ciudadana, los marcos jurídicos y políticos nacionales e internacionales, orientadas a propiciar el bienestar y el goce de los derechos humanos de la población guatemalteca en su diversidad y en los diferentes niveles de organización del territorio nacional, sobre la base de los diferentes instrumentos de gestión pública y el sistema de planificación nacional que favorezcan procesos efectivos de coordinación, transparencia, seguimiento, monitoreo y evaluación, así como de rendición de cuentas. (p.16)

Para efectos de la presente investigación, se tomará este último concepto por considerarse el más acorde al contexto estudiado ya que aborda las políticas públicas desde un enfoque basado en los derechos humanos y la equidad, trascendiendo el paradigma de los enfoques tradicionales (SEGEPLAN, 2015).

En ese sentido, cabe señalar la importancia de que el gobierno implemente medidas en el marco de la diversidad cultural, que le permitan construir un Estado Plural y una sociedad intercultural que den respuesta a esos compromisos asumidos internacionalmente en materia de derechos de los pueblos indígenas. Tales medidas pueden ir desde la implementación de políticas incluyentes hasta medidas más complejas, como reformas legislativas que pueden impactar en un futuro a mediano o largo plazo.

Por ello, un buen inicio puede constituir la implementación de la Política de Pueblos Indígenas, como una medida que puede llegar a ser muy valiosa y efectiva a corto plazo; siempre que esté cargada de su principal impulsor como lo es la voluntad política de los gobiernos y sectores económicos dominantes, garantizando la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. El fin es disminuir dichas brechas y construir esos puentes que favorezcan la inclusión y la participación de los más vulnerables como lo son los pueblos indígenas.

Capítulo II Antecedentes. Marco histórico reciente y escenario de lucha de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional

2.1 Desarrollo investigativo del tema

En términos generales, es en América Latina donde el tema de derechos de los pueblos indígenas se encuentra en una fase de mayor desarrollo académico e investigativo. Aunque esto tiene una respuesta lógica al ser la región donde estos pueblos son una mayoría significativa.

En Guatemala existen diversos estudios, informes, evaluaciones de la aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, con mayor énfasis en el Convenio 169 de la OIT y en menor relación con la Declaración. Estos trabajos han sido revisados durante este proceso y han determinado el avance que ha tenido el tema a nivel de la investigación social.

Cabe reflejar esa evolución del tema en la investigación social, tomando en cuenta lo escrito de los años 2005 al 2014; de lo más general a lo más cercano al objeto de la presente investigación, capturando los enfoques, favoreciendo al análisis de los resultados y mostrando cuál es la tendencia del tema.

Se puede comenzar con los aportes al tema de investigación desde la perspectiva de la construcción de un pluralismo en Guatemala, tomando en cuenta tanto los instrumentos internacionales como los nacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, haciendo referencia en la necesidad de un desarme cultural de las ideas occidentales para dar paso a una interculturalidad, donde se respete la identidad indígena (García, 2006).

Desde una perspectiva interesante en el libro *Mayanización y vida cotidiana*, trata de entender las diferencias étnicas y culturales, considerando otros factores como una ideología multicultural para explicar esa diversidad étnica. Los autores hacen ver desde la

percepción de la vida cotidiana como se percibe esta ideología y como se valen desde la mayanización para hacerse reconocer como pueblo (Bastos, Cumes, & Lemus, 2007).

Posteriormente, en el libro *Derecho Indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*, se presenta un estudio sobre el derecho indígena explicado desde el derecho consuetudinario indígena. Tomando la experiencia de casos reales dados en la región de occidente de Guatemala para un mejor entendimiento de la aplicación del derecho indígena, brindando una orientación de lo que se entendería por pluralismo jurídico (Ordóñez, 2007).

Evolucionando en la investigación sobre los derechos de los pueblos indígenas, se encuentra el enfoque de Estado multinacional como respuesta para atender lo normado y pactado en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, reflejando las áreas donde dicho Acuerdo presenta incumplimiento y posibles soluciones para solventarlo (Cojtí, Son, & Rodríguez, 2007).

Es así que para el 2007, a diez años de la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT (ratificado por el Congreso de la República de Guatemala en 1996), se observa el repunte en la investigación sobre el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos principalmente en dicho Convenio en ese entonces. Encontrando una serie de investigaciones que van orientadas a informar sobre su avance, aunado a hacer recomendaciones para su implementación eficaz que busquen alcanzar el pluralismo jurídico y el Estado multinacional.

Por un lado se tienen en ese entendido, los informes alternativos sobre la aplicación del Convenio 169 elaborados en el seno del Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG). Revisando específicamente el cuarto informe donde se hace una retrospectiva desde el concepto mismo de derecho internacional de los derechos humanos, la OIT como instancia generadora de normativa a favor de los pueblos indígenas y el establecimiento de mecanismos para su cumplimiento, pasando por el estudio de casos reales de aplicación del

Convenio 169; así como, las recomendaciones fundamentadas hacia los órganos del Estado guatemalteco con el fin de aplicar las obligaciones adquiridas internacionalmente. El trabajo concluye haciendo ver la falta de voluntad política para implementar lo ratificado (Willimsem & Ajsac, 2007).

Como un estudio complementario COMG hace un balance general a diez años de vigencia de la aplicación del Convenio 169 sustentado en los cuatro informes alternativos presentados anteriormente a la Comisión de Expertos de la OIT (Us, 2009). El documento aparte de hacer un balance, hace una valoración para su aplicación, las recomendaciones al Estado, organizaciones de pueblos indígenas y al sector académico.

Posteriormente, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en una necesidad de interpretar mejor los dos máximos instrumentos en materia de derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 y la Declaración luego que este último entrara en vigencia en el 2007, hace un análisis comparativo entre ambos instrumentos con el fin que su mejor interpretación sea sinónimo de una mejor aplicación, entendiéndose que ambos instrumentos se complementan (OACNUDH, 2009).

El experto independiente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) presentó una evaluación de la situación actual de la aplicación de la Declaración en conjunto con una agenda priorizada de acciones propuestas en encuentros sectoriales con participación de representantes de los pueblos indígenas (Pop, 2013).

Por último, entre lo más reciente se tienen dos informes de consultoría que fueron de mucha ayuda para la investigación y que reflejan una radiografía del estado actual específico del objeto de estudio. En primer término, la Evaluación de las acciones del Estado con relación a los pueblos indígenas e interculturalidad donde se hace una evaluación de las acciones del Estado sobre pueblos indígenas, desde la percepción de representantes indígenas, las

acciones del Estado frente a los compromisos asumidos en instrumentos políticos y jurídicos, nacionales e internacionales; desde un enfoque de interculturalidad y Estado plural (Sonturníl, 2015a).

El segundo estudio presenta a través de un informe, la experiencia en el proceso de construcción de la propuesta de la Política de Pueblos Indígenas (Sonturníl, 2015b), como un proceso de consulta a representantes indígenas que reflejan las más legítimas demandas. En el mismo, se proyecta una propuesta con un enfoque holístico que se traduce en el compromiso que deben tener todas las dependencias del Estado para trabajar con pertinencia cultural. Tal y como lo cita el informe, al señalar que dicha Política ha sido “socializada, consultada y validada (...) [con] representativos de las comunidades lingüísticas [del país] (...) representantes de centros de pensamiento, instituciones educativas, entidades del Estado y organizaciones civiles” (Sonturníl, 2015b, p.37).

Por último, en el caso particular de la Escuela de Ciencia Política, se refleja claramente la época de oro de la investigación sobre el tema general de pueblos indígenas y en lo particular de sus derechos reconocidos internacionalmente; siendo esta época de 1997 al 2007 principalmente. A esa cuenta se encontró una tesis reciente relacionada con el tema.

La misma hace referencia al Convenio 169 de la OIT como una herramienta de negociación de las comunidades indígenas frente a la explotación de recursos naturales por parte de empresas mineras transnacionales (Gómez, 2009). El enfoque de este estudio es desde derechos específicos de los pueblos indígenas a la consulta y a decidir sobre sus recursos naturales, ambos mencionados en el Convenio 169.

Las menciones anteriores reflejan parte del desarrollo investigativo que la problemática indígena y los derechos de los pueblos indígenas ha tenido con diferentes perspectivas, pero no ahondan en la perspectiva internacional, especialmente desde el área del derecho internacional y su implementación a nivel nacional por medio de una política nacional con enfoque plural e intercultural. De esta manera, es trascendental situar una serie de aspectos

que conforman los antecedentes de la problemática indígena desde un enfoque de las relaciones internacionales, considerando el pluralismo e interculturalidad como una corriente internacional que busca la aplicación del derecho internacional de los pueblos indígenas a través de herramientas nacionales como lo son las políticas públicas.

2.2 Paradigma monocultural y racista del Estado

Desde inicios del siglo XIX las élites criollas valorizaron la oportunidad de independizarse de la monarquía española y acariciaron la posibilidad de constituir un Estado nuevo, independiente, pero sobre todo, un Estado desligado de las odiosas élites peninsulares que procedentes de España, constituían una fuerza que usurpaba sus privilegios y beneficios, que descansaban en el trabajo de servidumbre de la masa trabajadora. Las influencias de la independencia de los Estados Unidos, la Revolución Francesa, la revolución mexicana, la influencia de la ilustración europea y el debilitamiento de la corona facilitó que las élites criollas llegaran a un acuerdo político en el que se desligaban de la corona española y procedían a organizar una república independiente. Estas élites establecieron una visión de Estado republicano, inspirado en la nueva Constitución de España de 1812 y en la división de poderes. No obstante, con una visión excluyente de la realidad social guatemalteca.

El nuevo Estado fue organizado y controlado por las élites criollas. Cuya visión era el desarrollo de su cultura como hegemónica y dominante. Esto implicó el establecimiento de un idioma hegemónico desconociendo la riqueza lingüística de la población; una visión cultural occidental ignorando los valores culturales de los otros pueblos; una religión como resabio de la influencia religiosa de la colonia, cuestión que tuvo principal importancia en el Acta de la Independencia, excluyendo cualquiera otra cosmovisión del mundo y de la vida. La población indígena, no participó en el movimiento independentista, los movimientos de Atanasio Tzul y Lucas Aguilar, así como Manuel Tot y otros levantamientos indígenas fueron reivindicaciones locales ante el agobio de la servidumbre. En el imaginario de las élites criollas que tomaron el poder, el indígena era una persona de

segunda clase, a quien había que civilizar, castellanizar, cristianizar y quien debía trabajar como mano de obra barata en las tareas más rústicas de la época. La idea de pluralidad no existía en la conciencia criolla, de ahí que el problema del indio debía resolverse o aniquilándolo, o asimilándolo. Incluso hubo pensadores que propusieron la eutanasia mediante el mestizaje con otros pueblos para que su cultura se fuera extinguiendo (Taracena, 2002).

Por lo que el Estado monocultural, se ha basado en la idea de mantener la unidad nacional, imponiendo un solo idioma y una sola cultura, con exclusión y descalificación de los otros idiomas y culturas que coexisten ancestralmente en el país, y se refuerza con procesos de modernización que avasallan o sojuzgan la identidad cultural y formas de organización social de los pueblos indígenas (Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas de Guatemala, 2015).

En ese sentido, el Estado guatemalteco se fundó desde la visión e intereses de las élites criollas. Ni el indígena ni el ladino tuvieron participación en la construcción del mismo. La lucha entre las corrientes conservadoras y liberales tenían un denominador común, la gobernanza de la república para su provecho y el despojo de la población indígena. La dictadura de Rafael Carrera fue el resultado de un claro servilismo a las élites económicas. Luego fue el liberal Justo Rufino Barrios quien impulsó la modernización del Estado sobre la base del despojo de las tierras comunales para convertirlas en fincas cafetaleras y mediante mecanismos que garantizaron para las élites, el trabajo de servidumbre mal remunerado de los indígenas y campesinos. Después Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico, contribuyeron al proceso de exclusión de marginación y desvalorización de la cultura y derechos ancestrales, haciendo uso de la coerción del Estado para someter a la servidumbre a las comunidades indígenas y campesinas.

Casaús (2000) afirma:

El Estado, la Patria y la Constitución son espacios reservados a los criollos y ladinos. Las comunidades y ese “ente” inexistente e innecesario que es “la nación”, les corresponde a los “indígenas”. En sus argumentos no existen espacios

interculturales en donde se puedan generar consensos que permitan la formación de una identidad nacional. (p.166)

En la base de este sistema de dominación se ubica la perspectiva eurocéntrica como fundamento ideológico y como forma de producción y control de la subjetividad de las sociedades. La producción y reproducción de la vida material de los pueblos y la elaboración de sus imaginarios están dominados por la idea de que la cultura occidental es el único modelo civilizatorio del planeta, y que todas las demás culturas, sin importar su nivel de elaboración y complejidad, su grado de desarrollo o sus aportes a la humanidad, son consideradas apenas culturas atrasadas respecto al modelo impuesto. La arrogancia de esta visión eurocéntrica no solo justificó violentas formas de colonización y colonialismo sino que se convirtió en una barrera cognitiva que impidió a Occidente conocer y comprender la complejidad del mundo y las más antiguas e importantes civilizaciones del planeta (Bruckmann, 2009).

La idea de modernidad, entonces, surge en la base de la estructura de poder colonial, y se convierte en un mecanismo legitimador que impone la civilización occidental como la única vía de alcanzar el llamado “progreso”. Todo aquello que estuviera fuera de esta visión y de esta forma de organización social era considerado pre-moderno o atrasado (Bruckmann, 2009).

Esta noción de modernidad, insertada orgánicamente a la estructura de poder colonial tuvo una enorme capacidad destructora y desarticuladora de las sociedades originarias latinoamericanas. En nombre de la modernidad se destruyeron estructuras enteras de conocimiento y sabiduría milenaria, así como, avanzados modos de producción agrícola y formas de organización social comunitarias. Se puso en práctica una acción sistemática de destrucción de la memoria colectiva de los pueblos y civilizaciones americanas, de su imaginario histórico y de su propia percepción de pasado y futuro. Esta enorme capacidad destructiva significó también el propio exterminio de las poblaciones originarias, que a la

llegada de los colonizadores europeos se estimaba en más de cien millones de habitantes y que en pocas décadas se vio reducida a casi la mitad (Bruckmann, 2009).

2.3 Antecedentes de las reivindicaciones y movimientos indígenas

Es importante antes de ahondar en los antecedentes del problema, indicar que los Estados como los de América Latina, especialmente Guatemala, han sido históricamente monoculturales y racistas con los pueblos indígenas. Sin embargo, ello no impidió que se preservaran y con el tiempo conformaran movimientos fuertes de lucha que reclaman el reconocimiento de sus derechos como pueblos, alcanzando varios logros en el ámbito internacional pero sin mayor eco en sus propios Estados. La respuesta a un Estado racista ha sido pueblos indígenas organizados con reivindicaciones internacionalizadas.

Para efectos de esta investigación, se hace necesario estudiar brevemente el fenómeno de la internacionalización de las reivindicaciones indígenas, dado que varios de sus derechos reconocidos dentro de los Estados, se ha debido gracias a sus demandas en el escenario internacional. Para esto es importante tener en cuenta tres cosas: Primero, conocer el concepto de pueblos indígenas para entender mejor el objeto de estudio, mismo que fue construido y aprobado primero en lo internacional; segundo, comprender las causas que motivaron a estos pueblos para rebelarse ante un sistema históricamente excluyente; y tercero, establecer los acontecimientos que marcan los antecedentes de sus reivindicaciones cuyo resultado ha desencadenado en el reconocimiento de los pueblos indígenas y un conjunto de derechos alcanzados en el contexto internacional, específicamente en el seno de la ONU.

Una de las definiciones más aceptadas con relación a los pueblos indígenas es el de Martínez Cobo (citado en Montes & Torres, 2010), quien explica que:

Comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que, poseyendo una continuidad histórica con las sociedades preinvasoras y precoloniales que se

desarrollaron en sus territorios, se consideran disímiles de otros sectores de las sociedades dominantes en aquellos territorios o parte de los mismos. (p.161)

Asimismo, es importante resaltar la definición que el Convenio 169 de la OIT declara:

Un pueblo puede ser considerado indígena si: Es descendiente de aquellos que habitaban el área antes de su colonización. Ha mantenido sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas desde la época de la colonización y el establecimiento de los nuevos estados. (...) la auto-identificación es crucial para los pueblos indígenas. (Pequeña precisión sobre las lenguas indígenas, 2017)

Se destacan aquí dos elementos importantes, el primero es la continuidad de los valores de los ancestros con los pueblos actuales, situación que muchos ideólogos de las élites ha querido negar, especialmente con relación a los mayas a quienes los consideran un pueblo totalmente extinguido. No obstante, los movimientos indígenas en Mesoamérica han enarbolado la bandera de la herencia cultural de raíces mayas, en los idiomas, valores culturales, gastronomía, normas de convivencia y otros rasgos físicos y culturales. El segundo elemento es un nuevo planteamiento político. A partir de los años 80 y 90, emerge el movimiento indígena latinoamericano con un enfoque beligerante, sus reivindicaciones dejan de ser puramente culturalistas para dar el salto de calidad hacia las de carácter político. Ahora no se trata de ser asimilado por el Estado monocultural desde una visión integracionista, sino de transformarlo para hacerlo plural. Un Estado que reconozca, respete y promueva los valores culturales de los pueblos indígenas sin afectar sus perspectivas de acceso al mundo moderno.

Por otro lado, para analizar entre las causas más sobresalientes que originaron las reivindicaciones indígenas se debe partir de las causas históricas desde tiempos de la conquista española cuando les fueron arrebatados sus bienes naturales y territorio, mismos que más allá del significado material, tienen un significado espiritual para los pueblos indígenas y están íntimamente ligados a sus derechos colectivos. Otra causa que tiene relación con la anterior, es que desde tiempos de la colonia estuvieron sujetos a políticas de

exclusión y discriminación que se han transformado en cada época pero al final siempre los han dejado al margen del desarrollo.

Con la apertura al modelo de Estado-nación que inculcaba la unidad nacional, los Estados latinoamericanos asentados en un territorio que ya poseían con anterioridad una gran diversidad étnica y cultural, intentaron suprimirla con la homogenización étnica y cultural; no obstante, esto fortaleció más la emergencia de demandas étnicas de fuerzas locales que se sumaron a los nuevos movimientos sociales (Velasco, 2003).

El fenómeno de la globalización también coadyuvó a las reivindicaciones indígenas. Se puede decir que al establecer políticas integracionistas que buscaban invisibilizar y tratar como minorías a estos pueblos, resultó contraproducente permitiendo dos cosas. Primero, se convirtió en trampolín para que la situación de desigualdad de los pueblos indígenas saliera a luz como objeto de discusión y estudio en el escenario nacional e internacional, al ser grupos diferenciados que han permanecido negados, excluidos y marginados por el actuar de los Estados. Segundo, la integración de sus luchas como la oportunidad de hacer un frente común, ya sea en espacios regionales o continentales para demandar la redefinición de sus relaciones a lo interno con los Estados. Por lo que la globalización causó que las reivindicaciones tuvieran un impulso que más que permitir la integración de los pueblos indígenas a las clases mestizas, provocaron integrarlos más como pueblos. La diversidad cultural viene a ser una antítesis a la globalización, porque en tanto el enfoque globalizador apunta hacia el ciudadano universal, el movimiento indígena apunta hacia la diversidad cultural.

Por último, la agenda que los Estados tienen pendiente con los pueblos indígenas que han acumulado una serie de demandas insatisfechas que se refleja en la negación del acceso al desarrollo humano de los mismos; reflejados en índices como el de pobreza y pobreza extrema que muestra enormes brechas en detrimento de los pueblos indígenas. Cabe mencionar que posterior a la oleada de los conflictos internos que atravesaron muchos países donde las demandas indígenas se empezaron a hacer notar, los acuerdos de paz

firmados al cese de los conflictos prometían mucho para estas demandas. No obstante, se han quedado solo en acuerdos que los Estados no han ejecutado con resultados tangibles, tal como lo es el caso guatemalteco.

En otro orden de ideas, vale la pena estudiar los acontecimientos que marcaron los antecedentes de las reivindicaciones indígenas en el contexto internacional, particularmente en el caso de América Latina ya que en esta región logra desarrollarse un movimiento indígena más fuerte y con mayor auge que contribuyó significativamente a todo un ordenamiento normativo internacional dentro de Naciones Unidas, sin olvidar el importante papel que Guatemala ha jugado en él.

El resurgimiento étnico de América Latina como fenómeno de dimensiones globales se manifiesta como un hecho que marca históricamente, porque a pesar que se presenta “como una manifestación originalmente aleatoria, esporádica y discontinua (...) se tornó súbitamente en un proceso de acción coordinado en (...) toda el área latinoamericana” (Velasco, 2003, p.48). Es precisamente ese proceso el que llama la atención, ya que sirvió como catalizador del movimiento indígena internacional más allá de América Latina, permitiendo unir a los pueblos indígenas del mundo principalmente en el escenario global de Naciones Unidas, con una sola voz para reivindicarse y fortalecer la lucha indígena ante el sistema que han considerado opresor.

Por tal sentido, el resurgimiento de este fenómeno puede ser analizado en cuatro etapas, las primeras dos son de antecedentes, donde se denota un movimiento indígena contemplativo y poco participativo; y las siguientes dos etapas son de desarrollo de las reivindicaciones indígenas para su posicionamiento como actor nacional e internacional, sopesando más este último, en donde se puede ver un movimiento indígena reivindicativo con tinte político, cuyo despertar se da precisamente con la celebración de los quinientos años de resistencia indígena (Soturní, Derecho Indígena, Pluralismo o Paralelismo Jurídico, 2017).

Primera etapa, previo a y durante la década de los 70's: Precisamente se da en un contexto internacional generalizado por el recrudecimiento de la guerra fría, con los conflictos internos que se dan en varios países donde la demanda indígena emergente fue opacada por los gobiernos militares, por lo que se unieron a los movimientos campesinos llamados de izquierda o revolucionarios, donde su cuota de participación en dichos movimientos de América Latina fue notable. En el caso de Guatemala, que pasó de un período revolucionario desde 1944 hasta 1954, donde se vieron favorecidas las demandas indígenas con políticas incluyentes; a un período de gobiernos contrarrevolucionarios y represores de corte militar bajo la excusa de la lucha contra el comunismo, situación en que se vieron principalmente afectados los pueblos indígenas, lo cual los impulsó a organizarse de mejor manera para hacer incidencia no solo a nivel nacional sino, con mayor auge aún en los foros internacionales.

Segunda etapa, la década de los 80's: Aunque desde 1959 que entró en vigencia el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de la OIT que regulaba débilmente el trato hacia estos pueblos cuyo sentimiento de reivindicación se acrecentaba más; las condiciones propicias no se dan hasta con la instauración de un nuevo orden mundial influenciado por el fenómeno de la globalización y la posmodernidad, que inicia en esta década, como un proceso de modernización ordenado que rompió el orden social, económico y político de los Estados contagiándose de una creciente integración, avance tecnológico y conectividad humana. Para lo cual lo rural, especialmente los pueblos indígenas no estaban preparados, pero tampoco los Estados implementaron políticas que les ayudaran a dar ese salto hacia una sociedad moderna, urbana y desarrollada, pero si se vieron obligados a aceptar la diversidad, y reconocer las diferentes culturas aunque sin necesidad de entenderlas ni de comprometerse en la promoción de su desarrollo (Gros, citado en Guzmán, s.f.).

No obstante, el tema de la diversidad toma auge en el pensamiento contemporáneo desde la concepción del multiculturalismo e identidad cultural, temas que los movimientos indígenas utilizan para hacer incidencia en el ámbito de los derechos específicos que

impulsan declaraciones y convenios de carácter supranacional que luego obligan a los Estados a cambiar su conducta y respetar el Pacta Sunt Servanda.

Bajo ese contexto de globalización, la coyuntura que muchos países atravesaban con conflictos bélicos provocados por la guerra fría, tendrían fin para abrir paso a los procesos de paz para alcanzar la reconciliación nacional, siendo aquí donde las demandas indígenas empiezan a tener sus primeros frutos con lo que llama el constitucionalismo multicultural. Muestra de ello, la carta magna de varios países fue reformada como es el caso de Canadá en 1982, Guatemala en 1985 y Nicaragua en 1987; así mismo, Brasil en 1988 cuya constitución fue un adelanto a lo que se aprobaría más adelante en el Convenio 169 por la OIT (De Sousa, 2010).

Todo lo anterior constituye una preparación del campo para lo que se venía, ya que a finales de esta década el tema indígena surge con mayor apogeo, cuyo movimiento comienza a organizarse mejor para posicionarse como actor internacional y pasa de ser un movimiento contemplativo a uno participativo y activo, pasan de ser invisibilizados a ser protagonistas políticos. Esto se refleja con los acontecimientos que se van desarrollando como el de 1987 con la celebración del Consejo Mundial de los Pueblos Indios en Perú. En 1989 se celebra el Primer Encuentro Latinoamericano de las Organizaciones Populares e Indígenas de donde nace la campaña 500 años de resistencia indígena y popular, que obedece a una respuesta de oposición a lo que ya se venía anunciando con la celebración por parte de los Estados de los 500 años de conquista española (Velasco, 2003).

Cabe señalar que es principalmente esta campaña la insignia para que los pueblos indígenas inicien su lucha por el reconocimiento de sus derechos y costumbres, logren el acercamiento entre organizaciones indígenas para la construcción de una agenda común y alcancen su fortalecimiento a través del movimiento indígena que les permite su articulación continental como es el caso del Movimiento Indígena Latinoamericano (Gros, citado en Guzmán, s.f.).

En ese sentido, se centraron en poner punto final a 500 años de opresión y discriminación, comienzan a exigir una sociedad nueva y democrática, respetuosa de la variedad cultural con Estados que respondan a los intereses y necesidades del pueblo indígena; así mismo, demandan recobrar sus tierras, territorios, recursos naturales, el derecho a vivir en armonía con la naturaleza, su identidad como naciones de diversas etnias y culturas (Velasco, 2003).

Las anteriores demandas fueron ciertamente atendidas con la aprobación del Convenio 169 de la OIT en 1989, considerado el logro más importante de esta década por las siguientes razones: -por primera vez los pueblos indígenas fueron reconocidos como tal en el derecho internacional, ya que a diferencia del Convenio 107, en el Convenio 169 se les reconoce como pueblos [no poblaciones] y su estrecha relación con la naturaleza, medio ambiente, tierra y territorio; -dicho reconocimiento no solo fue por los Estados miembros de la OIT, también por el resto de la comunidad internacional; -con lo que empezaron a ser reconocidos a nivel internacional y a lo interno de los Estados como miembros y sujetos activos, sujetos de derechos y actores políticos (Sánchez, citado en Guzmán, s.f.). Aunque lo anterior se visibilizó hasta en la siguiente década, para atender evidentemente la demanda popular pero también para dar respuesta a las necesidades globalizantes que exigían una integración en todo sentido.

Tercera etapa, la década de los 90's: Esta etapa se caracteriza por el inicio de la era democrática en América Latina, lo que ayuda a generar varios cambios en los países del área donde sobre sale el enérgico papel que juega el movimiento indígena latinoamericano ya que se vuelve en un actor protagónico en los organismos internacionales gubernamentales y en la plataforma internacional que crean las organizaciones indígenas. Se puede mencionar también el papel de líderes indígenas que sobresalen por su papel de denuncia y lucha internacional, entre ellos destaca el caso particular de los líderes que estuvieron acompañando las negociaciones para la firma de paz en Guatemala; tal y como es el caso de la doctora Rigoberta Menchú, entre otros.

Como logros característicos de esta década, se resalta que con la entrada en vigor del Convenio 169 en trece países [la mayoría latinos], sus efectos empiezan a sentirse a través de la incorporación de derechos indígenas específicos en las legislaciones nacionales. Con ello se reafirma el derecho a la identidad y diversidad cultural que ya había sido introducido en algunos países con las reformas constitucionales en los ochenta; asimismo, un nuevo y largo listado de derechos como el de la consulta y participación. Se aceptan a las autoridades indígenas en cierta medida y se desarrolla el concepto de nación multiétnica y Estado pluricultural. Además, se abre la discusión sobre el reconocimiento de las normas o derecho consuetudinario indígena y las funciones jurisdiccionales o de justicia dando apertura al pluralismo jurídico que se empieza a considerar en algunos países, rompiendo con el monismo jurídico.

Contagiados por los cambios, otros países reforman su constitución para tomar en cuenta la normativa internacional reciente que atendía la demanda del movimiento indígena, tal es el caso de Colombia en 1991, México y Paraguay en 1992, Perú en 1993, Bolivia y Argentina en 1994, Ecuador que tuvo dos reformas en 1996 y en 1998, para casi fin de siglo con Venezuela en 1999. En el caso de Guatemala ya había reformado su constitución en 1985 pero con la firma de los Acuerdos de Paz, en específico el de Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas en 1995 da impulso para que el Estado ratificara un año después el Convenio 169.

Con este nuevo orden normativo los Estados adoptan una política neo-indigenista con lo que sobresalen dos elementos. Uno es el reconocimiento legal que se le da al indígena donde se deja de ver como una simple realidad sociológica; y dos, se toma esa condición de indígena como una categoría social y ya no como una categoría étnica en la relación de poder que maneja la sociedad dominante (Gros citado en Guzmán, s.f.).

Para interpretar e implementar estas nuevas tendencias en el derecho internacional, los Estados impulsan modelos de atención a la población indígena. En Guatemala y en la mayoría de países Latinoamericanos se ensayaron las ventanillas indígenas, dependencias

estatales que dan seguimiento a los temas fundamentales como derechos al desarrollo, derechos de las mujeres indígenas, promoción de los idiomas nativos y lucha contra la discriminación. No obstante, esta actitud no ha sido sustantiva, por los limitados alcances de dichas dependencias, que carecen del presupuesto adecuado y son influenciadas por la política partidista.

En otro orden de ideas, se debe considerar que la época de reconstitución del orden político y social que se genera con la adopción del multiculturalismo se dio paralelamente a las reformas del Estado en el marco de la globalización, por lo que este período llega a ser de contradicciones. Por un lado, derechos recién conquistados por los pueblos indígenas que al fin atienden parte de las demandas más recurrentes; y por otro lado, la apertura de mercado con preferencia a las transnacionales que trajo nuevas formas de despojo territorial por la venta forzada de tierras de las comunas indígenas, sin duda alguna, despiertan el descontento indígena que traerá nuevamente movimientos de resistencia reformulados que se verán a principios del nuevo siglo (Velasco, 2003).

Cuarta etapa, la década de nuevo siglo: En esta década se continúan asentando los resultados de las arduas y persistentes reivindicaciones indígenas, tanto en el orden legal como institucional, en lo nacional e internacional, que buscan generar un cambio estructural aunque pareciera ser más de fachada ya que se aprueban reformas legislativas, se crean instancias específicas que ven el tema indígena; no obstante, el cambio estructural no se da en las relaciones de poder sobre todo económico y político, por lo que las condiciones de desigualdad, pobreza y discriminación continúan en muchos países.

Sin embargo, la coordinación y articulación del movimiento indígena se fortalece significativamente en esta década creando diversos espacios de discusión, intercambio y movilización de gran capacidad en lo local, regional y continental; especialmente, en instancias intergubernamentales como en organizaciones no gubernamentales (Bruckmann, 2009).

Lo anterior contribuye a refrendar su lucha y alcanzar como principal logro de esta década, la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el 2007, considerándose el instrumento con mayor consenso recopilado entre los representantes de los pueblos indígenas, las organizaciones no gubernamentales y de los Estados, porque su contenido fue ampliamente discutido ante la diversidad de actores que participaron en su elaboración, sumado al tiempo que llevó aprobarlo.

Posterior a la aprobación de la Declaración, el reclamo social sobre el poco impacto del modelo de desarrollo capitalista en el desarrollo de los pueblos indígenas refrenda las reivindicaciones indígenas y se hace sentir en diferentes eventos ya no solo regionales sino a escala mundial. Aquí cabe resaltar el papel del Foro Social Mundial que se ha convertido en un gran espacio de discusión plural y diversificado, que precisamente en su convocatoria de enero 2009, las organizaciones y redes indígenas presentes recalcan la necesidad de “la más amplia unidad para articular alternativas a la crisis de civilización occidental capitalista” (Bruckmann, 2009, párr.11).

Dichas organizaciones demandaron en su declaración principalmente:

(a) la tierra como fuente de vida y el agua como derecho humano fundamental; (b) descolonialidad del poder y el autogobierno comunitario; (c) la autodeterminación de los pueblos; (d) la unidad, equidad y complementariedad de género; (e) el respeto a las diversas espiritualidades desde lo cotidiano y diverso; (f) liberación de toda dominación o discriminación racista, etnicista o sexista; (g) las decisiones colectivas sobre la producción, mercados y la economía; (h) la descolonialidad de las ciencias y tecnologías; (i) por una nueva ética social alternativa a la del mercado. (Bruckmann, 2009, párr.12)

Luego de exponer el protagonismo del movimiento indígena durante las diferentes décadas, este se puede caracterizar de la siguiente forma: Emerge como una fuerza anti-homogenización, nace de la voluntad insistente de los pueblos indígenas de resistirse a negar su identidad y cultura, se fortalece y resiste ante las múltiples políticas

asimilacionistas y homogeneizadoras desde la época de la colonia y al posterior establecimiento de los Estado-nación modernos.

En otro sentido, puede afirmarse que la globalización logra muchos procesos de integración hasta uno que no se imaginaba y que se dio independientemente de las decisiones de los actores políticos y económicos tradicionales, el cual es la integración de los pueblos indígenas a través de los movimientos organizados. Mismo que a pesar de tener logros importantes a nivel internacional como difundir y concientizar sobre las reivindicaciones indígenas le falta resolver el principal problema, que dentro de sus Estados los gobiernos implementen medidas apropiadas en consulta y cooperación con los pueblos indígenas para alcanzar los fines planteados en el derecho internacional de los pueblos indígenas aprobado a través de instrumentos tales como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas.

2.4 La cuestión indígena en el sistema internacional hasta el 2007, previo a la Declaración

Es importante comenzar, citando el concepto de sistema internacional dictado por Esther Barbé, quien lo concibe como: “un conjunto de actores cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas” (citado en Velázquez, 2011, p.162). El rumbo que tomen esas interacciones internacionales, va dictado por el orden mundial e internacional, en base a ello se discuten y norman temas de diversa índole que llegan a afectar a nivel nacional.

En ese entendido, hay acontecimientos que conllevan factores de transformación que permiten la mutación de la sociedad internacional, acontecimientos tan trascendentales que marcan la diferencia entre un antes y un después en el sistema internacional. Cabe citar aquí el desencadenamiento del proceso de descolonización que influye y conforma una

nueva comunidad internacional contemporánea. Como bien lo indica Truyol la mundialización de la sociedad internacional se consagra con la descolonización del mundo afroasiático; el surgimiento de un nuevo contexto internacional se define después de este hecho, donde a la comunidad internacional se agrega la multilateralidad, convirtiéndola en universal y multicultural (Ripol, 1994).

Como se verá a continuación, partiendo de este concepto se puede analizar como el tema indígena fue posicionándose en el escenario internacional obedeciendo a una corriente política internacional, que aunque el tema había sido tratado en determinado sistema internacional, no había sido un tema de mayor trascendencia en la agenda internacional como lo llega a ser posteriormente cuando se transforma la sociedad internacional.

Bajo este contexto, en los años 70 se dio la pluralización de las relaciones internacionales, donde otros temas aparte de los tradicionales empiezan a ser importantes de tratar, entre ellos está el tema de “los pueblos”, que llega a ser primario por su creciente importancia e impacto que toman en la disciplina de las relaciones internacionales. En esa década, Hedley Bull explicaba la emergencia de los pueblos como nuevo y crucial sujeto en las relaciones internacionales, relacionando a los pueblos con el orden mundial y a los Estados con el orden internacional en función de la preservación de su existencia (Citado en Hutschenreuter, 2013).

Aunque el término “pueblos” antes mencionado hacía referencia a los pueblos africanos recién independizados en particular, no se puede obviar que para ese entonces el tema indígena ya era sujeto de investigación pero bajo el término de “poblaciones indígenas” y vistas bajo el contexto de la prevención de la discriminación y su protección como minorías.

No obstante, esto fue cambiando a partir de los resultados de la investigación que fuere ordenada en 1971 al Relator Especial, el sr. Martínez Cobo por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, mismo que resaltó la importancia en el reconocimiento de los problemas de derechos humanos con que se enfrentaban los pueblos indígenas, por la discriminación y falta de respeto a su identidad

étnica (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], s.f.).

A esa dinámica de cambio dejada por la descolonización y el reconocimiento de nuevos actores “los pueblos”; se suma el interés por investigar y ahondar en el tema “indígena” y su situación vulnerable para alcanzar el desarrollo. Este interés se profundiza y avanza en la década de los 80, teniendo un importante impulso a finales de década con la aprobación del Convenio 169, ya que a través de este se acepta y conceptualiza el término “pueblos indígenas”. Punto de partida para que se reconozcan también como actores políticos en el sistema internacional a través de dicho convenio.

Por lo que si bien después de las guerras mundiales inicia un período identificado por la paz y la seguridad internacional, principios que rigen el orden jurídico internacional y la institucionalización para salvaguardarlos. Con el fin de la guerra fría la tendencia dejada ha sido la implementación de regímenes democráticos y la instauración de sistemas económicos de mercado para lo cual era necesaria la descolonización de los pueblos que pasaron a ser el centro del nuevo orden internacional. Donde el ordenamiento jurídico internacional también se ve transformado con el nuevo orden mundial y el nuevo orden internacional, ya que la descolonización abrió esa etapa de revisión del derecho internacional, dando paso al período del derecho internacional del desarrollo, donde se determina el cambio de un derecho internacional clásico que se caracteriza por ser liberal, oligárquico y descentralizado por un derecho internacional contemporáneo con rasgos de ser social, democrático e institucionalizado (Ripol, 1994) .

A partir de 1989, el sistema internacional que rige es el contemporáneo, bajo el eje de la Globalización y cuyos actores entre otros, son los Estados-nación, organizaciones internacionales, empresas transnacionales, pero también los pueblos indígenas organizados. Donde estos últimos utilizan principalmente como medios la negociación diplomática y organizaciones internacionales como plataforma principal de acción (Velázquez, 2011).

Para situar en el análisis del tema problema el concepto de Esther Barbé y el contexto histórico arriba mencionado, el sistema internacional en análisis está conformado por el

sistema de Naciones Unidas, compuesto por distintos actores entre los cuales están principalmente los Estados, las organizaciones tanto dentro de la misma estructura de la ONU como las no gubernamentales y los líderes indígenas que representan el movimiento indígena organizado. Los factores que caracterizan este sistema son los políticos, sociales y culturales en gran medida y en menor pero no menos importante, están los factores económicos y demográficos. Como procesos se puede determinar las distintas resoluciones, instrumentos y acuerdos a favor de los pueblos indígenas como resultado del comportamiento de los actores, un claro ejemplo lo conforman el Convenio 169 y la Declaración. Las reglas se conforman por las distintas normas bajo las cuales se rige el sistema.

Bajo este argumento, se puede determinar que las Naciones Unidas empezó a tratar el tema indígena en el contexto de la lucha contra el racismo y discriminación, posteriormente como sujeto de derechos individuales y colectivos. Por lo que se pueden dictar 5 tipos de abordajes para el tratamiento de la cuestión indígena en este sistema, que influyeron en la construcción del contenido de la Declaración como a continuación se mencionan.

2.4.1 Las plataformas de discusión y las distintas investigaciones sobre la problemática indígena que dieron a conocer la dimensión del problema. Dentro de las investigaciones más sobresalientes y que se puede señalar como la raíz de la Declaración, está el ya mencionado de Martínez Cobo, ya que con este se descubre la importancia y urgencia de la cuestión indígena a nivel internacional. Resaltó el problema de la discriminación de los pueblos indígenas (1970-1984), el mismo concluyó que la constante discriminación contra los pueblos indígenas ponía en peligro su existencia. Otros estudios de expertos comprenden: el estudio sobre la protección del patrimonio de los pueblos indígenas, el estudio sobre la relación de los pueblos indígenas con su territorio y el estudio sobre los tratados, acuerdos y otras estipulaciones de cooperación entre los Estados y las poblaciones indígenas; los tres elaborados en el seno del Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas (1983-1999) y cuya importancia radica en ser investigaciones en un contexto

menos politizados que brindaron importantes aportes para la construcción de la normativa relacionada a los derechos de los pueblos indígenas (OHCHR, s.f.).

En lo que respecta a las plataformas de discusión, entre la década de los 80 y 90 se da una apertura y los pueblos indígenas empiezan a ser escuchados, tal y como ocurre en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra) en 1992, donde se escuchó la voz colectiva de los pueblos indígenas quienes expresaron su preocupación por el deterioro de sus tierras y territorios y del medio ambiente.

Al siguiente año, se realizó la segunda Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, donde la participación indígena fue bastante significativa con oportunidad de algunas intervenciones; asimismo, se reconoció la responsabilidad de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, a la vez que nace la idea de crear un foro permanente en las Naciones Unidas para los pueblos indígenas. Otras conferencias a nivel Mundial se dieron con participación indígena importante como lo fue la Conferencia de la Mujer (1995), la Cumbre Social (1996) y la Conferencia Mundial contra el Racismo (2001). A esto se suman reuniones específicas celebradas en esa década como lo son: la reunión de expertos sobre la autonomía indígena (1989) y la otra sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas (1996), las cuales permitieron compartir experiencias nacionales positivas y hacer recomendaciones útiles (OHCHR, s.f.).

2.4.2 Los órganos creados específicamente para la investigación del tema y elaboración de propuestas. Aunque ya existían ciertas instancias en Naciones Unidas que abordaran la cuestión indígena, es partir de 1982 que se establecen distintos espacios donde se fortalece la discusión de forma permanente sobre los derechos de los pueblos indígenas, como el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas establecido para examinar y promover los derechos de los pueblos indígenas a través de la adopción de normas internacionales relativas a sus derechos humanos, el cual en 1985 comienza a

trabajar el proyecto de la Declaración y en 1993 presenta un texto definitivo ante la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías que lo aprueba en 1994 y lo remite a la Comisión de Derechos Humanos que en 1995 nombra el Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Finalmente, a mediados del segundo Decenio Internacional, la Comisión de Derechos Humanos aprobó el 29 de junio de 2006 la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y recomendó su aprobación por la Asamblea General, que así lo hizo el 13 de septiembre de 2007.

Cabe resaltar que mucha de la participación de representantes indígenas tanto en las plataformas de discusión como en las reuniones de los órganos, se debe al apoyo financiero brindado por el Fondo de Contribuciones Voluntarias para los Pueblos Indígenas, creado en diciembre de 1985 para prestar dicha asistencia y garantizar la participación indígena.

Es importante recalcar, que es en el Sistema de Naciones Unidas donde se crean una serie de instancias específicas para el tratamiento de la cuestión indígena a nivel internacional, pero a la vez llega a ser un eje transversal en varios de sus órganos temáticos, dentro de los cuales están los organismos especializados como la UNESCO, la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), cada una de las cuales se interesa por la situación de los pueblos indígenas.

Además, sumado a los dos grupos de trabajo ya mencionados los que dependen de la Comisión de Derechos Humanos, cuyas funciones se encuentran hoy a cargo del Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 2001/57 creó la figura del Relator Especial para la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas con el mandato de recibir e intercambiar informaciones de los gobiernos, las comunidades indígenas y otras fuentes relevantes relacionadas con la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígenas; así como, formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades que puedan ser tomadas para prevenir violaciones de tales derechos y libertades (OACNUDH, s.f.).

Con la entrada del nuevo siglo uno de los grandes logros que obtuvieron los pueblos indígenas dentro del Sistema de Naciones Unidas fue la creación en el año 2000 del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el cual vino a integrarse como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social con la función de asesorarlo y ayudar a coordinar las actividades de las Naciones Unidas en este ámbito. En el 2002 celebró su primer periodo de sesiones, a partir del cual se constituyó en un impulso y refuerzo para la aprobación de la Declaración ya que a través del mismo los pueblos indígenas presentan sus opiniones como miembros de pleno derecho de un órgano de las Naciones Unidas.

Por último, en el 2007 se crea el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el objetivo de prestar asesoría temática sobre los derechos de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos.

2.4.3 Los Decenios Internacionales sobre Pueblos Indígenas. La participación indígena en el sistema internacional se hizo notar con sus discursos reivindicativos que tuvieron eco y respuesta en varias instancias que sentían la necesidad de corresponder de alguna forma en un nivel político al menos. Tal es el caso de la Asamblea General de Naciones Unidas que proclamó 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, siendo importante ya que se da la pauta a cambios y a una mayor apertura de espacios dentro del sistema de Naciones Unidas. Empezando, con el hecho que brindó la oportunidad para que los dirigentes indígenas se pronunciaron por primera vez en la historia de las Naciones Unidas desde la tribuna de la Asamblea General. Se designó como Embajadora de Buena Voluntad del año a Rigoberta Menchú Tum, quien un año antes había sido galardonada como Premio Nobel de la Paz (OHCHR, s.f.).

En 1994 se establece el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004) con el objetivo principal de fortalecer la cooperación internacional para la solución de problemas que aquejan a las poblaciones indígenas en aspectos como derechos humanos, desarrollo, medio ambiente, salud y educación (Gavilan, s.f.). Consolidando el compromiso contraído por la Naciones Unidas en promover y proteger los derechos de los

pueblos indígenas del mundo. Cuando el Decenio Internacional se aproximaba a su fin, la Asamblea General proclamó un Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2014) bajo cinco objetivos fundamentales:

- El fomento de la no discriminación y de la inclusión de los pueblos indígenas en la elaboración, aplicación y evaluación de la legislación, las políticas, los recursos, los programas y los proyectos en todos los niveles;
- El fomento de la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, a sus tierras tradicionales, su integridad cultural o cualquier otro aspecto de sus vidas;
- La redefinición de las políticas de desarrollo para que incluyan una visión de equidad y de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas;
- La adopción de políticas, programas, proyectos y presupuestos que tengan objetivos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, con parámetros concretos, e insistiendo en particular en las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas;
- La creación de mecanismos de supervisión estrictos y la mejora de la rendición de cuentas a todos los niveles en lo tocante a la aplicación de los marcos jurídicos, normativos y operacionales para la protección de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus vidas.

2.4.4 La normatividad internacional sobre el tratamiento de los Estados hacia los pueblos indígenas. Se puede decir que la madurez de los pueblos indígenas como actor político internacional se va consolidando a la par de la base legal de los derechos de estos pueblos, que prácticamente alcanza su momento cúlmine con la aprobación de la Declaración. Sin embargo, previo a ello se fue desarrollando todo un marco jurídico internacional a través de convenios, declaraciones, entre otros una serie de instrumentos que construyen el derecho internacional de los pueblos indígenas en el marco del sistema de Naciones Unidas y sus diferentes organismos.

Cabe citar en orden cronológico los principales instrumentos que desarrollan de manera general o específica la cuestión indígena. Comenzando con el Convenio 107 de la OIT de 1957, el cual es el primer instrumento internacional que trata el tema indígena y que dicta de manera inicial, las obligaciones de los Estados hacia las poblaciones indígenas y tribales en el marco de mejorar sus condiciones especialmente de trabajo. Sigue la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1963 que llega a ser un precedente de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965, cuya vigencia fue hasta en 1969. Dicha convención es un claro ejemplo de ser un mecanismo jurídicamente vinculante y ha sido muy elemental en la lucha contra la discriminación.

Entre otros instrumentos que tratan el tema, pero en menor alcance se pueden citar: el Programa 21-Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992; el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1993, aprobado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, aprobado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos donde se aseveró:

La dignidad intrínseca y la incomparable contribución de los pueblos indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad y reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. (Food and Agriculture Organization [FAO], 2011, p.25)

Así mismo, la Declaración de Atitlán la cual resalta la importancia que tienen los recursos naturales y la libre determinación para la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos indígenas (FAO, 2011). Por último, uno de los instrumentos más importantes en la materia se puede decir que es el Convenio 169 de la OIT de 1989, ya que es sin duda uno de los mayores logros del movimiento indígena internacional, cuya entrada en vigencia internacional en 1991 significó un éxito con la ratificación de la mayoría de países de

América. Por su relevancia en comparación con los instrumentos antes mencionados vale hacer un breve análisis de su contenido a continuación.

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es un instrumento jurídico internacional íntegro que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y los principios que deben regir su relación de los Estados principalmente hacia estos pueblos (Gavilan, s.f.). Es un instrumento vigente y vinculante con las normas internas de los Estados que la han aprobado.

En ese entendido, cabe resaltar que es el primero en su género, porque entre otras cosas descarta la política de asimilación o integración hacia los indígenas aplicada por los gobiernos durante siglos; reconociéndoles los derechos culturales, sociales y económicos. Específicamente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas como el derecho a la tierra, salud, educación, participación y consulta (Gavilan, s.f.).

Entre los elementos innovadores de este instrumento están: a) Por primera vez en un instrumento jurídico, se reconoce a los indígenas como pueblos aunque no en el contexto de aplicación de los derechos que en el ámbito del derecho internacional se le aplican a dicho término. b) Define y diferencia entre pueblos indígenas y pueblos tribales, sin supeditar a que sean precisamente una minoría o no. c) Resalta el criterio de auto identificación que se refiere a la conciencia de la identidad indígena o tribal de un grupo. d) Norma e instruye a los Estados adoptar medidas para la participación de los pueblos en la toma de decisiones en aspectos que les afecten, el contar con su consentimiento libre, previo e informado como finalidad de las consultas. f) Norma el derecho a la consulta como una obligación del Estado y un derecho de los pueblos. g) Reconoce derechos laborales y de profesionalización. Descarta los derechos políticos en función de naciones indígenas, la libre determinación, derecho a su autonomía, territorialidad y autogobierno.

2.4.5 Las recomendaciones de los órganos de la ONU para la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, caso Guatemala. En el caso de las recomendaciones de los órganos, están las que vienen de órganos que derivan de un instrumento ratificado por el Estado y por otro lado, están las que emiten los órganos que se derivan de los procedimientos especiales como lo son los relatores, que no se derivan de un instrumento aprobado por el Estado, pero este al ser miembro de la ONU se sujeta a tomar en cuenta las recomendaciones emitidas.

Sobre salen especialmente dos, el primero es el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas o como anteriormente se llamaba “Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas”, quien visitó Guatemala por primera vez en el 2002 y por segunda vez en el 2006, para verificar la situación de discriminación racial y étnica que enfrentan los Mayas, Xincas y Garífunas.

Entre las observaciones y recomendaciones en forma resumida se señalan las siguientes (OACNUDH, s.f.):

- La existencia de prejuicios en contra de aspectos de la cultura indígena, como su espiritualidad y el uso de su lengua, más el cúmulo de desventajas para el acceso a los beneficios de desarrollo y participación política y social.
- En cuanto a situación de la mujer y de la niñez indígena, recomendó que se tomen medidas especiales de protección tales como, mayor apoyo económico, político y legal a las instituciones que les atienden.
- Para su segunda visita a Guatemala, el Relator señaló algunos cambios y avances en relación con la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el país, tales como el fortalecimiento de la DEMI y una mayor sensibilización de las autoridades del Estado acerca de la necesidad de conceder prioridad a la situación de los derechos de los pueblos indígenas.
- Recomendó la atención urgente del Gobierno de Guatemala y la continua cooperación de la comunidad internacional; así como, una gran campaña pública y nacional en torno al respeto de la diversidad cultural con el objeto de lograr la justicia y la plena participación de los pueblos indígenas.

- Asimismo, recomendó la implementación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, brindando suficiente apoyo institucional y asignaciones presupuestarias, y el apoyo al sistema judicial para garantizar que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, y en particular las mujeres indígenas, encuentren reparación.

Además del Relator Especial, otras instancias del Sistema de Naciones Unidas han emitido recomendaciones dirigidas al Gobierno de Guatemala para garantizar la vigencia de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Tal es el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), que ha examinado al Estado de Guatemala en 1984, 1995, 1997, 2006, 2010 y 2015. La adhesión del Estado de Guatemala a la Convención se realizó mediante Decreto Ley 105-82 y su ratificación fue en 1983. Sus recomendaciones principales se resumen en (OACNUDH, s.f.):

- Plena participación de los indígenas, en especial de la mujer indígena en los asuntos públicos y tomar medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas, particularmente los xincas y garífunas, participen en todos los niveles.
- Tomar medidas que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras y territorios. Esto incluye la adopción de medidas para que las tierras y territorios que tradicionalmente les han pertenecido, les sean devueltas en los casos en que se les ha privado de ellas sin su consentimiento libre e informado.
- Al tomar decisiones relacionadas directamente con los derechos e intereses de los pueblos indígenas, el Estado deberá esforzarse en obtener su consentimiento con conocimiento de causa.
- Tomar medidas para asegurar que las áreas habitadas predominantemente por pueblos indígenas puedan beneficiarse con el acceso al sistema judicial y tomar medidas legislativas para reconocer y respetar la práctica del derecho indígena y las autoridades indígenas.

De los 5 puntos antes citados, se puede deducir que la cuestión indígena ha tenido una amplia cabida en el Sistema Internacional de Naciones Unidas, con un fuerte apogeo de más de 20 años, donde se destaca la apertura política, institucional, diplomática y normativa. Sin embargo, ha enfrentado tres dicotomías importantes de mencionar. La primera, es sobre el reconocimiento de sus derechos donde se ha visto intrínseco el reconocimiento de derechos individuales en el contexto de sus derechos humanos, pero también sus derechos colectivos como pueblos, los cuales representan una amenaza especialmente para aquellos Estados donde se ha visto una creciente industria extractiva.

La segunda, se relaciona con el reconocimiento de la definición del término pueblos indígenas como ya se mencionaba con anterioridad aunque el Convenio 169 lo conceptualizan como pueblos indígenas, los gobiernos de los distintos Estados miembros de las Naciones Unidas temen al término pueblos indígenas, dado que no quieren extender el alcance de la libre determinación a los pueblos indígenas (OHCHR, s.f.).

La tercera, muy relacionada con la anterior, tiene que ver con el derecho a la libre determinación de los pueblos ya que es uno de los principios de las Naciones Unidas pero que a la vez ha sido una de las reclamaciones de los pueblos indígenas rechazadas por los Estados parte.

2.5 La aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

Se puede decir, que el período de consolidación de la fase de construcción del cuerpo legal en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, termina con la aprobación de la Declaración, momento en que culmina una etapa importante para los pueblos indígenas, donde las cuestiones como los derechos de los grupos y los derechos individuales, las tierras y los recursos fueron objeto de intensos debates.

La Declaración fue aprobada a través de la Resolución A/RES/61/295 del 13 de septiembre de 2007 y entró en vigencia en 2008. Se puede decir que es el instrumento de mayor significado para los pueblos indígenas en lo que respecta al derecho internacional por las siguientes razones: a) Fue preparada y debatida oficialmente durante más de veinte años; b) Aprobada por mayoría de la Asamblea General de las Naciones Unidas con una votación de 143 a favor, 4 votos en contra y 11 abstenciones; c) Se dio gracias al esfuerzo de negociación de varios Estados, representantes de pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales; d) Aunque se considerada la declaración más exhaustiva que existe sobre los derechos de los pueblos indígenas, sin duda ello garantizó la calidad de su contenido ya que permitió mayor participación y análisis para definir el resultado final; y e) Debe verse como un impulso para renovar esfuerzos de la comunidad internacional para enfrentar temas como la pobreza y la marginalización que atraviesan las personas indígenas en el mundo, según el mensaje de la Alta Comisionada y el Relator Especial antes citados (OACNUDH, s.f.).

En el caso específico del Estado de Guatemala cabe resaltar que a través de su delegación ante las Naciones Unidas, se ha consolidado como un actor sobresaliente ya que con sus distintas intervenciones ha demostrado una aceptación total a la Declaración especialmente cuando la señalan como “la expresión de la voluntad política de la comunidad internacional por reconocer, defender y respetar a dichos pueblos” (OACNUDH, s.f., párr.2). Pero sin duda alguna, esa buena voluntad tendrá que ser demostrada con acciones concretas en lo interno del Estado en especial en el sector público y para que se le dé sentido y alcance a las obligaciones contraídas ya por Guatemala en los diversos tratados internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas.

2.5.1 Análisis del contenido de la Declaración. La Declaración se puede conceptualizar como un instrumento compuesto por un conjunto de normas a través de las cuales se cristalizan intereses, prácticas, principios y doctrinas en función de reconocer los derechos humanos de los pueblos indígenas en pro de su desarrollo integral. Una función que puede cumplir, es la de ser una herramienta para la interpretación de los derechos y

obligaciones contenidos en otros instrumentos sobre pueblos indígenas; ya que recoge y ordena elementos de tratados internacionales, resoluciones, recomendaciones, opiniones y experiencias de órganos internacionales, con lo que contribuye a la formación de normas consuetudinarias y al reconocimiento de la existencia de sus elementos constitutivos (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, s.f.).

Entre las características que sobre salen de este instrumento están: a) Su contenido hace mención tanto de derechos individuales como derechos colectivos de los pueblos indígenas, siendo el primer instrumento jurídico internacional en abordar los derechos colectivos, reconociendo que los indígenas tienen derechos tanto como pueblos como personas; b) Complementa la normativa existente sobre el tema, especialmente el Convenio 169, ya que desarrolla e interpreta sus normas pero en un contexto específico y amplio de los pueblos indígenas; c) Diecisiete de sus 46 artículos se refieren a la cultura indígena y a cómo protegerla y promoverla; d) Quince de sus 46 artículos se refieren a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todas las decisiones que afectan a sus vidas, incluida la participación efectiva en un sistema de gobierno democrático; e) Esencialmente, la Declaración promueve el derecho de los pueblos indígenas a seguir siendo diferentes y a perseguir su propia visión del desarrollo económico y social; f) Es un instrumento significativo para evitar la violación de los derechos humanos de 370 millones de indígenas en todo el mundo y para prestar asistencia a los pueblos indígenas y a los Estados en la lucha contra la discriminación y la marginación (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, s.f.).

Con el fin de facilitar el análisis de la Declaración y evitar que esta parte sea exhaustiva, se presenta el siguiente esquema que facilita la comprensión de su contenido. Cabe mencionar que la idea de dicho esquema se tomó de un informe presentado por la OACNUDH (2009).

- *Normas generales de aplicación e interpretación de los derechos de los pueblos indígenas:* En esta parte se recalca el pleno goce individual (persona) y colectivo (pueblos) de los derechos que menciona la Declaración; como lo es el derecho a la identidad y pertenencia indígena tanto individuo como pueblo. También sobresale

la protección especial que otorga a ciertos grupos de personas indígenas donde abarca desde ancianos, mujeres, jóvenes, niños hasta personas con discapacidades.

- *Principios:* Se rige bajo los principios de la Igualdad y no discriminación en la aplicación de varios derechos que menciona la Declaración, donde resalta el acceso a los medios de información sin discriminación en sus propios idiomas. Otro principio es la Igualdad de género, Consentimiento libre, previo e informado; y por último, el principio de la Participación que abarca el derecho a la participación indígena a todo nivel, tanto en la vida política, económica, social y cultural del Estado en dos vías: desde sus propias instituciones y en las ya existentes dentro del Estado.

- *Obligaciones del Estado en materia de derechos de los pueblos indígenas:* Está el Deber de adoptar medidas eficaces por parte de los Estados en todos los aspectos para garantizar el cumplimiento de los principios y derechos contenidos en la Declaración y adoptar medidas especiales para los grupos en desventaja que son los que gozan de protección especial (arriba indicados). Se suma el Deber de establecer mecanismos eficaces de prevención y resarcimiento que contempla las medidas que deben tomar los Estados en función de la prevención y resarcimiento contra la asimilación forzada y la destrucción de su cultura, la reparación por privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales; así como, la reparación por despojo de medios de subsistencia y desarrollo, tierras, territorios o recursos y por actividades de utilización o explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo en tierras y territorios indígenas, donde no se contempló el consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres y cuya reparación puede ir desde la restitución o indemnización justa y equitativa según sea el caso. Por último, el Deber de facilitar la cooperación y contactos transfronterizos en caso los pueblos indígenas estén en más de un Estado.

- *Derechos civiles y políticos:* Contempla el Derecho a la vida, a la integridad, libertad y seguridad tanto como personas (individual) como pueblos (colectivo). Además, el Derecho a la nacionalidad aplicable a toda persona indígena.

- *Derechos Económicos, Sociales, Culturales (DESC) y derecho al desarrollo:* Aquí se encuentran los DESC y las condiciones de vida, donde se hace hincapié en que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo; todo ello sin discriminación y en pro del mejoramiento de sus condiciones de vida económicas y sociales. También se contemplan los Derechos laborales, Derecho a la salud, Derecho a la educación y Derecho al desarrollo.

- *Derechos colectivos de los pueblos indígenas:* Radica aquí la diferencia principal con el resto de instrumentos en esta materia, ya que la Declaración es el primer instrumento que desarrolla los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Tales como el Derecho al propio idioma, Derecho a la cultura y el patrimonio cultural, Derecho a la tierra, los territorios y recursos naturales, Derecho a la identidad, Derecho a la consulta, Derecho a ejercer el sistema jurídico indígena y derechos ante la administración de justicia, Derechos de la niñez indígena, Derecho a la espiritualidad. Resalta aquí la Libre determinación de los pueblos indígenas y su autonomía o autogobierno como derechos, pero supeditándolos a los asuntos internos y locales, sin que se interprete en el sentido de quebrantar o menoscabar total o parcialmente la integridad territorial o unidad política de los Estados soberanos, respetando la integridad territorial de estos. Por lo que en función del derecho a la libre determinación los pueblos indígenas determinan libremente su condición política, desarrollo económico, social y cultural; lo que les permite a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sin participar.

- *Mecanismos nacionales de implementación y mecanismos internacionales para promover su implementación:* Entre los mecanismos nacionales señala que los Estados deben adoptar medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas para alcanzar los fines de la Declaración; además, los Estados deberán brindar asistencia financiera y técnica a los pueblos indígenas para el disfrute de estos derechos. Sobre los mecanismos internacionales se refiere a la contribución que los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales deben brindar a través de la cooperación financiera y la asistencia técnica para una plena aplicación de la presente Declaración. Asimismo, los distintos órganos de las Naciones Unidas, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia (Art. 42).

Sobre el carácter jurídicamente vinculante de la Declaración vale precisar que las declaraciones de las Naciones Unidas no tienen fuerza jurídica obligatoria, pero sí representan normas jurídicas internacionales que reflejan el compromiso de los Estados de avanzar en una cierta dirección y de respetar determinados principios. No obstante, la Declaración tiene un efecto vinculante para la promoción, el respeto y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo, solo en el sentido que no crea nuevos derechos, sino especifica o proporciona una interpretación de los derechos humanos consagrados en otros instrumentos internacionales de derechos humanos de resonancia universal que si son vinculantes (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, s.f.).

A lo anterior se puede agregar, el hecho de que la Declaración contenga normas aceptadas cada vez por más Estados, con lo cual se vislumbra que se establezcan en una práctica generalizada de los Estados que conlleve a una obligación internacional. Vale la alusión acá al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, donde llama a la

costumbre internacional, como prueba de una práctica generalmente aceptada que conlleva a ser una fuente importante del derecho internacional (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, s.f.).

Por último, es importante mencionar que por el contenido de la Declaración exige nuevos enfoques con respecto a las cuestiones mundiales, como el desarrollo, la descentralización y la democracia multicultural; donde los enfoques participativos de las cuestiones indígenas, que deberán adoptar los Estados incluyen celebrar consultas efectivas y establecer alianzas con los pueblos indígenas, solo así se garantiza lograr el pleno respeto de la diversidad (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, s.f.).

2.6 La cuestión indígena a nivel nacional a partir del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI)

2.6.1 Implicaciones del AIDPI en la cuestión indígena en el País. Los Acuerdos de Paz constituyen una *docena de acuerdos* que fueron suscritos desde 1991 hasta la firma del acuerdo final en 1996, entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el Gobierno de Guatemala. Sin embargo, no es hasta después de nueve años de su firma que *fueron elevados a ley* por medio de la aprobación de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz Decreto 52-2005. Con ello pasaron a ser de compromisos políticos a compromisos de Estado y pueden ser considerados desde entonces, como política pública; al mismo tiempo que sirven de fundamento para la elaboración de políticas públicas en sus diferentes ámbitos. Tal es el ejemplo de la propuesta de Política que es objeto de esta investigación, la cual tiene dentro de su fundamento los Acuerdos de Paz en especial el AIDPI.

Los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, particularmente el AIDPI tienen un *especial significado para los pueblos indígenas* de Guatemala. Por un lado, significan el fin de un tardado conflicto armado que afectó principalmente a población indígena. Y por otro lado, por los mismos daños causados a esta población mayoritaria en el país, se puede decir que

al menos en teoría los pueblos indígenas resultan ser los mayores beneficiarios por toda la normativa jurídica e institucional que se crea a partir de su firma, amparados en buena medida por el Convenio 169 de la OIT, que les brinda herramientas para sus demandas.

Aunque la teoría dista mucho de la práctica, los Acuerdos de Paz, específicamente el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas *sirven para traer a nivel nacional una discusión que inicia en el plano internacional*, como lo constituye la discusión y análisis de los principales problemas que han afectado por años a los pueblos indígenas, por poner un ejemplo, la falta de políticas públicas incluyentes. Siendo así, como se inicia un nuevo camino democrático en la búsqueda de posibles soluciones, donde si bien es cierto los Acuerdos de Paz en general y el AIDPI en particular, no se han cumplido a cabalidad desde su aprobación, pero si *han contribuido a dar un impulso al tema* en lo jurídico, político e institucional.

Entre los *aspectos más relevantes* de los Acuerdos de Paz *en materia indígena* que se pueden señalar, según los cita Álvaro Pop (2013, p.8):

- Reconocen a Guatemala como una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe;
- Visibiliza a los cuatro Pueblos -Maya, Garífuna, Xinca y Ladino- y especialmente la identidad de los tres Pueblos Indígenas;
- La importancia histórica del AIDPI, radica en que permite reconocer un antes y un después en la lucha de los Pueblos Indígenas por ser reconocidos como ciudadanos de plenos derechos, de la imperiosa necesidad de la reforma de Estado con enfoque intercultural y la construcción de la nación con capacidades multiculturales;
- Sumado a lo anterior, el AIDPI se puede ver como una agenda que ayudó a posicionar a los pueblos indígenas especialmente al pueblo maya, como un actor social fundamental en el país.

Los *avances* se pueden ver en la aceptación de la existencia de racismo en la sociedad guatemalteca donde se ha establecido cierta normativa, aunque se revelan muy pocos cambios en las actitudes racistas y discriminativas de las personas. No obstante, la revisión

de los avances por temas, da la impresión de muchos cambios pero la evaluación general muestra la misma tendencia colonial; es decir, que muchos de los compromisos del AIDPI se cumplieron formalmente pero no se lograron los objetivos (Cojtí, Son, & Rodríguez, 2007). Esto es visible al mencionar las siguientes *dicotomías* dadas en el transcurso de la implementación del AIDPI hasta la fecha, donde se visualiza como le afectan en su aplicación plena y real hacia los pueblos indígenas (Cojtí, Son, & Rodríguez, 2007):

- Por un lado, el AIDPI compromete al Estado a fundar diferentes organismos responsables de políticas especiales a favor de los pueblos indígenas. Más sin embargo, no se menciona ninguna institución central responsable para el acuerdo indígena y por consiguiente para las políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala.
- Por otro lado, si bien este acuerdo ya dio lugar a la creación de varias instituciones públicas especializadas y dependencias en distintos ministerios encargados de políticas públicas para los pueblos indígenas, estos cuentan con mínimos recursos, poca efectividad y visibilidad. Por ende no funcionan o no resuelven el problema que estaban obligadas a resolver, porque aún no constituyen de forma sistemática una estrategia nacional coherente y articulada, o un plan de acción realista con plazos y recursos definidos.
- Aunque la cantidad de leyes e instituciones públicas pro indígenas existentes, brinde la impresión de tener una enorme cantidad de decisiones tomadas para el cumplimiento del AIDPI. El avance es disperso y desordenado, porque no hay fuerza institucional o voluntad política que tenga o mantenga ciertas condiciones para un avance sincronizado del cumplimiento conforme a un plan estratégico.
- Pero también se constituye en falacias el reclamar por las leyes pro indígenas o dependencias pro indígenas con bulliciosa inauguración, que no cuenta con ningún presupuesto para su funcionamiento. Si a la par se puede ver una participación mínima, delegada, individual y coyuntural, no una participación institucionalizada de los pueblos indígenas en el Estado.

Entre la *agenda pendiente*, siguen temas trascendentales como el establecimiento de políticas públicas coherentes con adecuado financiamiento para que tengan el impacto que las necesidades demandan, institucionalizando los resultados aislados para que su impacto sea duradero. También el reconocimiento de la identidad de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna en la constitución política de Guatemala que son parte de un cumulo de reformas constitucionales que están pendientes de hacerse por vía de la consulta popular.

Además, el idioma oficial sigue siendo el castellano donde los idiomas indígenas son idiomas nacionales aún ausentes en todas las esferas y niveles de la administración pública. El diseño de la reforma educativa pendiente de su implementación integral.

Por último, la espiritualidad de los pueblos indígenas aun no se reconoce como componente esencial de la cosmovisión Maya, Xinca y Garífuna. Estas acciones, no han logrado la inclusión política ni el acceso a mejores oportunidades de desarrollo con identidad de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna.

Por lo que el *mayor reto* que plantean los Acuerdos de Paz en especial el AIDPI, es que mientras no se proponga cambiar el paradigma de Estado monoétnico, monolingüe y monocultural con realismo y profundidad, ni se multiculturalicen el Estado y la democracia guatemalteca, no se podrá superar el racismo y la exclusión y por ende no se podrán generar e implementar debidamente políticas públicas y programas multiculturales. En ese sentido, es impostergable y legítima la transformación del Estado.

2.6.2 Instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas ratificados por el Estado de Guatemala. Cabe señalar que el Estado de Guatemala como muestra de buena fe a nivel internacional ha aprobado con antelación previo a la Declaración, otros instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas; que se puede decir, han contribuido a preparar el asidero legal para el reconocimiento y respeto de dichos pueblos, incluyendo obligaciones jurídicas para el

Estado que con la Declaración se confirman, desarrollan y complementan. Entre dichos instrumentos están (OACNUDH, s.f.):

- La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por medio de Decreto Ley 105-82;
- El artículo 1º. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Decreto 69-87 del Congreso de la República;
- El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada mediante Decreto 27-90 del Congreso de la República de Guatemala;
- Los artículos 1 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Decreto 9-92 del Congreso de la República;
- El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por medio de Decreto 9-96 del Congreso de la República de Guatemala;
- Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los Pueblos Indígenas y tribales.

2.6.3 Principales instrumentos nacionales sobre materia indígena. Según señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2001), el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la legislación guatemalteca, se desarrollan en varias normas específicas y dispersas de rango constitucional y legal, caracterizada por integrar normas de reconocimiento y protección en favor de la niñez indígena, promoción de la educación bilingüe intercultural, creación de instituciones de protección y defensa de la mujer indígena. A esa cuenta, esta serie de normas internas le mandatan al Estado a respetar, promover y proteger a los pueblos indígenas.

Sin embargo, como ha señalado el Relator Especial para la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas:

El problema principal, (...) es la brecha de implementación, es decir, el vacío entre la legislación existente y la práctica administrativa, jurídica y política. Este hueco

entre el nivel formal y el nivel real constituye una violación de los derechos humanos de los indígenas (...). Por esta razón, el Relator Especial recomienda a los gobiernos dar alta prioridad a la búsqueda de medidas y acciones concretas que ayuden a cerrar la brecha existente entre las legislaciones para la protección de los derechos humanos de los indígenas y su implementación efectiva. (citado en OACNUDH, s.f., párr.36)

Dentro de ese marco legal nacional de derechos de los pueblos indígenas, se mencionan los siguientes instrumentos normativos (Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], s.f.): a) Constitución Política de la República de Guatemala; b) Ley de Desarrollo Social; Reforma al código penal, decreto 57-2002(delito de discriminación); c) Ley de Idiomas Nacionales, decreto 19-2003; d) Ley de Promoción Educativa contra la discriminación, decreto 81-2002; e) Ley Marco de los Acuerdos de Paz, decreto 52-2005; f) Ley de Protección y Desarrollo Artesanal, decreto 141-96; g) Decreto 426: Se declara de interés nacional la protección de los tejidos indígenas; h) Acuerdo Ministerial 930, reformado por el Acuerdo Ministerial 759 del Ministerio de Educación, acerca de la promoción Educativa contra la discriminación. De estos anteriores solo se desarrollan a continuación cuatro que se consideran los más trascendentales.

- ***La Constitución Política de la República y los artículos sobre la materia.*** En la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, se hace mención sobre algunos derechos de los pueblos indígenas, no obstante, no los reconoce como pueblos. En la Tabla 1, se puede observar en resumen el contenido de dichos artículos.

Tabla 1

Derechos de los Pueblos Indígenas en la Constitución Política de la República

Artículo	Derechos
Artículo 58	<p>Sección segunda, cultura Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres.</p>
Artículo 66	<p>Sección tercera, comunidades indígenas Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos. Como se puede ver en este artículo se limita al pueblo indígena de ascendencia maya, lo cual se queda corto en su alcance por ser que también existen en el País, pueblos de ascendencia Xinca y Garífuna.</p>
Artículo 67	<p>Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.</p>
Artículo 68	<p>Tierras para comunidades indígenas. Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.</p>

Nota. Fuente: Compilación propia en base a: Constitución Política de la República de Guatemala. (1985). (pp. 19 y 21).

➤ ***Ley marco de los Acuerdos de Paz y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, AIDPI.*** A través del decreto del Congreso de la República 52-2005, decreta la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, con el objeto de: “establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz” (Decreto ley 52-2005, art. 1). Dentro de su contenido, se pueden señalar los siguientes puntos que sobre salen:

- A través de esta ley, les otorga el carácter de compromisos de Estado a los Acuerdos de Paz;
- Le mandata al Estado ejecutar e impulsar los cambios normativos, institucionales y de políticas públicas implicados en los Acuerdos de Paz, en un proceso ordenado, integral y que promueva la más amplia participación de la sociedad;
- Crea la institucionalidad de la paz, a través del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP), señalando su integración, funciones y presupuesto;
- Considera también la creación de un mecanismo de coordinación de participación social y consulta, para que la sociedad evalúe periódicamente y en forma conjunta con sus diversos sectores, el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz;
- A partir de esta ley, se busca dar viabilidad a todos los acuerdos de paz, incluyendo el AIDPI que contiene medidas para desarraigar la opresión y la discriminación, que han padecido los pueblos indígenas.

En ese sentido, por su lado el AIDPI parte del reconocimiento de la identidad de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna, donde el Gobierno y la URNG acordaron reconocer también los siguientes puntos:

- La procedencia de los idiomas mayas de una raíz maya común;
- La cosmovisión maya y el papel de la mujer maya en la transmisión de esa cosmovisión;

- La particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena frente a la doble discriminación como mujer y como indígena, con el agravante de una situación social de particular pobreza y explotación;
- La autoidentificación y los derechos culturales de los pueblos indígenas.

Asimismo, las principales acciones que las partes acordaron llevar a cabo se pueden mencionar las siguientes (AIDPI, 1995):

- La lucha para la erradicación de la discriminación;
- La promoción de la tipificación de la discriminación étnica y del acoso sexual como delito;
- La creación de la Defensoría de la Mujer Indígena;
- La promoción de una reforma de la Constitución Política de la República que liste el conjunto de los idiomas existentes en Guatemala que el Estado está constitucionalmente comprometido en reconocer, respetar y promover;
- La promoción del uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo, a fin de permitir que los niños puedan leer y escribir en su propio idioma o en el idioma que más comúnmente se hable en la comunidad a la que pertenezcan, promoviendo en particular la educación bilingüe e intercultural;
- La promoción del uso de los idiomas de los pueblos indígenas en la prestación de los servicios sociales del Estado a nivel comunitario;
- Garantizar el derecho constitucional al uso del traje indígena en todos los ámbitos de la vida nacional;
- En la sección “D” de este Acuerdo reconoce que: Los habitantes de los Pueblos Indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país (...) en consecuencia, es necesario institucionalizar la representación de los Pueblos Indígenas (...) por lo tanto el Gobierno se compromete a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen tal participación.

- ***Ley de Idiomas Nacionales.*** Dentro de las acciones que se desprenden del AIDPI arriba mencionadas, esta la Ley de Idiomas Nacionales aprobada por el decreto 19-2003, oficializó el uso de los idiomas en cada comunidad lingüística y que los servicios públicos sean implementados en los idiomas de los habitantes, con lo que se reconoce la existencia de 22 idiomas mayas, más el garífuna, xinca y español (Pop, 2013). Su reglamento fue aprobado recientemente en octubre del 2011, como una medida que viene a refrendar los compromisos adquiridos en el marco de la Ley, con lo cual todas las instituciones del Estado deben cumplir con el reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas nacionales (Reglamento de la Ley de Idiomas Nacionales, 2015).

- ***Código Municipal.*** Aunque el Estado guatemalteco en la práctica se ha caracterizado más por no reconocer ninguna forma de autoridad indígena, a partir de los Acuerdos de Paz y de la ratificación del Convenio 169, han surgido una serie de iniciativas que han abierto camino a la participación política indígena a todo nivel, como muestra se puede mencionar el Código Municipal, donde sobre sale cierta normativa a nivel local en materia de derechos de los pueblos indígenas. (Véase Tabla 2)

Tabla 2

Derechos de los Pueblos Indígenas en el Código Municipal

Artículo	Derechos
Artículo 20	Registra a las comunidades de los pueblos indígenas, con derecho a personalidad jurídica.
Artículo 55	Registra alcaldías indígenas en donde existen.
Artículos 56 y 65	Reconoce como entidades representativas de las comunidades a los alcaldes auxiliares o bien llamados comunitarios, no solo como delegados del gobierno como antes. Por ello, los alcaldes comunitarios pueden ser escogidos por la comunidad en lugar de ser designados por el alcalde municipal.

Nota. Fuente: Compilación propia en base a: Decreto ley 12-2002. (2002). (pp. 6, 18 y 20). Recuperado de <https://www.unicef.org/guatemala/spanish/CodigoMunicipal.pdf>

➤ ***Iniciativas pendientes de aprobación.*** A pesar que en la teoría existen muchas reformas de tipo institucional y legislativo que favorecen al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, estas se quedan cortas o resultan insuficientes a la hora de su aplicabilidad, por ello se han formulado una serie de iniciativas las cuales han tenido un momento efímero de auge, pero luego solo han quedado en simples iniciativas.

Tan solo en el Congreso de la República, existen diez iniciativas de ley engavetadas o pendientes de discusión y sin seguimiento. Entre dichas iniciativas sobresalen: la Ley de Lugares Sagrados (2008), la Ley de Jurisdicción Indígena (2008), la Ley General de Derechos de los Pueblos Indígenas (2009), la Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas (2009), la Ley del Traje Indígena (2011), la Ley de Desarrollo Rural, la Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

De todas las anteriores, ha estado muy de auge desde el 2015 para la fecha (2017) la necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto número 1-85. Esto a raíz de los señalamientos hacia actores políticos vinculados a actos de

corrupción, lo cual ha calado a la conciencia de ampliar más la participación de sectores mayoritarios como los pueblos indígenas y restringir aspectos como el financiamiento de los partidos políticos. La reforma a esta ley es fundamental ya que como bien lo indica Pop (2013), esta contiene la normativa que rige la vida política de Guatemala y no articula la composición multicultural de la nación, no aborda la ciudadanía multicultural e intercultural, condición fundamental en Guatemala por su carácter multicultural, multiétnico y multilingüe.

2.6.4 Los pueblos indígenas en la Guatemala de hoy, un análisis de los nuevos actores en el plano nacional. Los pueblos indígenas como actores en el plano nacional han ido ganando terreno paulatinamente, con momentos de mayor y menor auge pero que se puede decir que desde que surgieron como actores han sido constantes y han buscado múltiples formas de ganarse espacios en los ámbitos más importantes de la realidad nacional.

La presencia indígena en la institucionalidad del Estado guatemalteco aparentemente es envidiable en comparación de otros países con significativa población indígena, en el sentido de cobertura ya que el tema ha funcionado como un eje transversal que ha permitido la participación desde de unidades o ventanillas indígenas en prácticamente toda las instituciones de los tres poderes del Estado, en organizaciones de sociedad civil, instituciones cooperantes, entre otros.

Con relación a lo anterior se encuentran actores indígenas en el ámbito político, diplomático, económico, social y cultural que someramente se puede especular en que, han utilizado una estrategia maquiavélicamente pensada y planeada de incidir más en lo individual y no en lo colectivo con tal de ganarse espacio en nombre de los pueblos indígenas o bien, por el contrario sin tener mayor planeación se han hecho notar en cada ámbito, siendo persistentes en su principal objetivo que es el reconocimiento de sus derechos, cultura, costumbres como indígenas en lo individual y como pueblo.

En el ámbito político y social se encuentran actores indígenas individuales y colectivos, quienes han demostrado madurar en sus múltiples acciones tanto a nivel nacional como internacional. Aunque, su papel como actor político ha pesado y ha sido reconocida más en el medio internacional que el nacional, no es hasta después de la firma de los Acuerdos de Paz que logran posicionarse como un actor político dentro del país, a partir del cual no se puede negar el papel que han jugado a lo largo de los años proponiendo políticas públicas y reformas jurídicas en contra de la exclusión y a favor del multiculturalismo con la finalidad de provocar una reforma integral del Estado. Sin embargo, aun no se constituyen en un actor influyente ni de toma de decisiones en ninguno de los tres organismos del Estado, por las mismas élites que tienen cooptadas al Estado que no han permitido su participación en espacios clave.

Por otro lado, en un intento de clasificar a los actores indígenas entre los de reciente creación y los ya establecidos pero que han logrado mantenerse activos, se puede mencionar a los que se ubican dentro de la institucionalidad del Estado como un primer grupo, dígase Organismo Ejecutivo, Legislativo, Judicial y las instituciones autónomas, descentralizadas o desconcentradas.

Aquí se puede mencionar como el más reciente al mismo objeto del presente estudio, el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. El cual fue creado en el 2014 como un órgano de alto nivel adscrito y ubicado inicialmente en la Presidencia de la República durante el gobierno de Otto Pérez Molina. No obstante, en el gobierno de Jimmy Morales en el 2016 instala un segundo Gabinete pero lo ubica en el Ministerio de Trabajo, con lo cual se puede decir que circunscribe su funcionalidad. Se suma aquí, la Comisión de Pueblos Indígenas como parte del Organismo Legislativo, que aunque no juega un papel relevante en el Congreso, está ahí siempre presente.

En un segundo grupo, están los actores de sociedad civil, instituciones políticas y actores individuales que se destacan por su presencia en el ámbito político y social, pero también hay una participación en el ámbito económico que no se puede dejar de mencionar aunque incipiente pero existente como lo es la organización empresarial indígena.

Desde el espacio de sociedad civil, se puede decir que las múltiples demandas tan heterogéneas de los pueblos indígenas les han llevado a especializarse por temas, por lo que actualmente se pueden identificar organizaciones y espacios de agrupamiento principalmente enfocados en la lucha y resistencia a la exploración y explotación de los recursos naturales y la institucionalidad política alternativa (parlamentos indígenas, consejos de pueblos indígenas). Entre las organizaciones que se pueden mencionar que se destacan están el Consejo del Pueblo Maya (CPO) y el Observatorio Indígena Nacional (OPI).

El primero, el CPO es un movimiento que articula a los pueblos mayas organizados de occidente cuyo objetivo principal es el de velar por la defensa, recuperación y respeto del territorio y sus elementos, para la construcción de un sistema de vida armónica con la madre naturaleza, en búsqueda de la refundación de un Estado plurinacional en Guatemala (Página del Consejo de Pueblos Mayas de Occidente [CPO], 2012).

El segundo, el OPI es una organización de cobertura nacional con base en la red de jóvenes observadores comunitarias, que monitorean acciones como el racismo, discriminación y la corrupción; así como, han planteado propuestas de reformas a la Constitución Política de la República, la Ley Electoral y de Partidos Políticos y de reforma del Estado en sí (Observatorio Indígena Guatemala, 2015).

Dentro de las instituciones políticas, entiéndase partidos políticos, no se puede dejar de mencionar que entre sus actores hay recientes alas indígenas que han influido en una mínima participación indígena en el Congreso de la República. Tal es el caso de la presente legislatura 2016-2020, donde al inicio de la misma se reportó la participación de 18 diputados indígenas distribuidos en varios partidos políticos. (Véase Tabla 3)

Tabla 3

Representación Indígena Congreso de la República 2016-2020

Partido Político	Diputados Indígenas
Winaq-Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).....	4
Visión con Valores (Viva).....	4
Libertad Democrática Renovada (Líder).....	3
Unidad Nacional de la Esperanza (Une), Partido Patriota (PP), Partido Todos, Partido Revolucionario Institucional (Pri), Corazón Nueva Nación (CNN), Movimiento Nueva República (MNR) y Unión del Cambio Nacional (UCN).....	1 c/u = 7
Total diputados indígenas	18

Nota. Fuente: Compilación propia en base a: Representación indígena disminuye en el Congreso. (17 de diciembre de 2015). Prensa Libre. Recuperado de <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/representacion-indigena-disminuye-en-el-congreso>

Aparte de lo reportado en prensa, cabe mencionar a Convergencia como un partido de reciente creación que en buena parte gracias a la coyuntura política de las elecciones del 2015 lograron conseguir 2 espacios en el Congreso de la República, de los cuales un diputado es de origen indígena. Además, que la conformación de dicho partido contiene considerable participación de líderes indígenas, algunos previamente reconocidos por su trayectoria política y de lucha por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Capítulo III Análisis de la situación actual. El Gabinete y la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad en el contexto de la Declaración, un análisis de sus fortalezas y debilidades

3.1 Antecedentes para una política de interculturalidad

El tema de la multiculturalidad de la población guatemalteca ha ocupado espacios en el debate nacional desde varias décadas. Su auge empezó en las vísperas del quinto centenario de la llegada de los españoles al continente americano. En dichos acontecimientos tuvo gran importancia el otorgamiento del Premio Nobel a la ciudadana indígena Rigoberta Menchú Tum. Si comparamos la conmemoración de los cuatrocientos años con la del quinto centenario, encontraremos enormes diferencias relacionadas con el trato del Estado y las élites políticas y económicas hacia la población indígena. En la conmemoración del cuarto centenario, la preocupación de las élites era cómo civilizar al indígena, es decir, cómo convertirlo en mano de obra de libre contratación para incorporarse al desarrollo del país.

Taracena (2002) explica:

Así, se dio a conocer un Decreto gubernativo de 10 de octubre de 1892, convocando a un concurso sobre la mejor manera de civilizar a los indígenas, afirmándose que las razones para ello eran las siguientes: Representaban la mayoría de la población guatemalteca, se encontraban marginados de la civilización (...). Era necesario liberarlos del trabajo forzado (...). Debía crearse un proyecto educativo diferenciado para incorporarlos a la civilización. En el llamado a este concurso se percibe un cambio en torno a la estrategia para su asimilación, pues la preocupación estatal se trasladó de la idea de “civilizarlos para convertirlos en ciudadanos a la de civilizarlos para convertirlos en trabajadores libres. (p.97)

Lo que Taracena trata de explicar es que las élites en la víspera de los cuatrocientos años, nunca pensaron en el desarrollo de los indígenas desde su propia identidad étnica. Para

ellos, había que convertir al indígena en mano de obra para el proyecto liberal que se estaba afianzando en el país. Para ello era necesario anular sus valores ancestrales y convertirlo a los valores occidentales. Lo cual no es negativo, siempre que sea por en el ámbito de la libertad en la toma de decisiones. El proyecto liberal requería de mano de obra mejor calificada, por eso la preocupación de enseñarle a leer y escribir y cambiarle sus costumbres, de modo que pudiera ser un recurso humano al servicio de la producción de bienes y servicios.

En cambio, en la víspera de los quinientos años, a partir de los años 80 y con más auge en los 90, el movimiento indígena emplazó al Estado por su conducta racista y discriminatoria en contra de los pueblos indígenas. Al final del siglo XX los Estados se han sentido presionados por el movimiento social a nivel mundial, para cambiar su trato con los indígenas, de manera que, la tendencia es a la inclusión, la interculturalidad, al intercambio, al reconocimiento, respeto y promoción de los valores culturales. Las élites, ahora neoliberales, no terminan de entender el desarrollo desde los valores culturales propios de los indígenas, porque siempre lo han visto como un ser inferior, supersticioso, ignorante y hasta primitivo. Las élites neoliberales no han comprendido que el atraso del indígena en su desarrollo personal y colectivo es la consecuencia de un Estado opresor y monocultural que los ha excluido. Un Estado que nunca ha tenido políticas progresistas para ofrecer oportunidades de desarrollo a toda la población indígena, especialmente a la población rural.

Luego de una historia protagonizada por las élites conservadoras primero, y liberales después, con episodios de autoritarismo, despojo y mediocridad, interrumpido solo durante el período de la Revolución de Octubre, llamada la primavera democrática de Guatemala, se sucedieron los regímenes militares con fachada de democracia. No obstante, en 1985 se abrió una puerta de oportunidades para iniciar un proceso de refundación del Estado, considerando las necesidades de los neoliberales y la influencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio 107 de la OIT y otros instrumentos internacionales, la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 aprobó la nueva Constitución Política de la República, en la cual se desarrollan los nuevos conceptos de la democracia moderna. La

Constitución con todas sus virtudes no logró resolver la dicotomía de dos identidades, la indígena y la ladina. El reconocimiento de la existencia de varios pueblos fue tímido e ineficaz.

El artículo 58 de la Constitución Política de la República, por ser breve y claro abrió la puerta a la interculturalidad al expresar que: “Identidad cultural. Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”. En este artículo se observa que los legisladores tuvieron un atisbo de sabiduría, pues en el mismo se reconoce no solo el derecho individual, sino también el colectivo.

Por aparte, la Sección Tercera, Capítulo II denominado, “Comunidades Indígenas”, contiene elementos que evidencian que el movimiento indígena en 1985, cuando la misma se redactó, no había logrado aún consolidarse para reclamar su inclusión desde una nueva visión reivindicativa. Mínimamente, esta sección debió llamarse Pueblos Indígenas y no comunidades indígenas. Son cinco artículos que hacen referencia a las comunidades indígenas. Tienen carácter proteccionista, inspirados en los preceptos del Convenio 107 de la OIT. El artículo 66 lo expresa claramente al usar el acápite “Protección de los grupos étnicos”.

Aunque constituye un avance, no es eficiente para garantizar la construcción de un Estado plural e inclusivo. En los artículos 66 al 69 pone énfasis en los grupos indígenas de ascendencia maya. Ignora la existencia de los xincas y los garífunas. Indica que: “El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena idiomas en hombres y mujeres, idiomas y dialectos” (Const., 1985, art. 66).

Se observa una terminología propia de la época de la asimilación y el proteccionismo. El carácter reivindicativo del movimiento indígena emergente no había logrado aún llegar a las élites políticas. Para el liderazgo de la década de los 90, comprometido con la reivindicación de derechos colectivos, varios conceptos tienen una connotación peyorativa,

propia de un Estado excluyente y racista. Los términos étnico, grupos, dialectos, protección, resultan fuera de contexto en el pensamiento contemporáneo. Hoy se plantean conceptos como pueblos indígenas, idiomas indígenas, pertinencia cultural, derechos colectivos, autonomía, derechos territoriales, nacionalidades indígenas, y otros que han dado pie a los nuevos planteamientos reivindicativos que marcan una diferencia a partir de los años 90.

La Constitución Política de la República enuncia: “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos (...) ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad” (Const., 1985, art. 4). En este artículo se deja claro que el Estado, al menos en su carta constitutiva, no promueve la discriminación ni hace diferencias entre sus ciudadanos. Lo trascendente es hacer que este artículo tenga vigencia plena y se aplique de manera sustantiva en la administración pública, en todos los ámbitos de la cotidianidad nacional. Los derechos humanos enunciados en la Declaración de Naciones Unidas, se inspiran en el ideal de la dignidad humana que destaca dos elementos primordiales, como lo son, la libertad y la igualdad. Desde 1789 con la revolución francesa, el ideal de la civilización contemporánea ha sido que el Estado garantice la libertad y la igualdad, con los alcances y límites que establezca la ley.

La sección cierra con el artículo 70, el cual establece la obligatoriedad de elaborar una ley específica que regule la relación de las comunidades indígenas con el Estado. Esto implica desarrollar derechos específicos para garantizar la práctica libre de sus tradiciones, costumbres, formas de vida, organización social, uso del traje, del idioma y formas de resolución de sus conflictos comunitarios. Implica también el respeto a los derechos sobre las tierras comunales y ancestrales y en todo caso el acceso a este bien, así como de su derecho al trabajo en condiciones de dignidad y conforme a la legislación laboral, es decir, con jornadas justas, salarios justos, protección social, capacitación y otros factores que permitan su actividad productiva en libertad y con acceso al conocimiento y la tecnología actual.

Lo preceptuado en la Carta Constitutiva con sus defectos y debilidades orienta a la sociedad guatemalteca hacia la eliminación de la servidumbre y la discriminación por razones culturales y origen étnico. No obstante, aún persisten grandes brechas de desigualdad que perjudican a los ciudadanos indígenas, dado que el Estado no hace lo suficiente para corregir las viejas prácticas y sancionar los estereotipos peyorativos en contra de los mismos. Tampoco tiene políticas y programas que faciliten a los indígenas mejorar su calidad de vida. La administración pública no ha logrado desarrollar servicios con pertinencia cultural y lingüística. La realidad indica que la población indígena resulta frecuentemente vulnerable a la discriminación, racismo, exclusión y destinado a ocupar los últimos espacios en la dinámica social.

En Guatemala, desde la década de los años 80 se han creado instituciones específicas de atención a pueblos indígenas. Estas instituciones fueron concebidas como entidades estratégicas para promover los cambios necesarios en los diferentes ámbitos de la vida ciudadana. De esta cuenta, se han creado entidades especializadas en temas relativos a los derechos colectivos, tales como la ALMG cuyo propósito es el rescate y revaloración de los idiomas mayas. Asimismo, en el tema de desarrollo socioeconómico se creó el Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala (FODIGUA) que resultó ser una réplica del Fondo Indígena Latinoamericano, con sede en Bolivia. Esta institución tiene la responsabilidad de impulsar el desarrollo en las comunidades indígenas. En materia educativa se creó primero la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) y después el Vice ministerio de Educación Bilingüe Intercultural, para impulsar un plan de estudios que incluya tanto los valores indígenas como los mestizos y una reforma educativa más incluyente y congruente con las nuevas tendencias pedagógicas.

Otras entidades que surgieron como consecuencia del AIDPI son: DEMI, CODISRA. Luego se generó una tendencia en la administración pública para crear instancias a diferente nivel. En cada ministerio o dirección general estas instancias adoptaron un rol específico de atención a pueblos indígenas. A 2016 se contabilizaban 32 dependencias en los diferentes ministerios, sin contar las entidades creadas a nivel municipal, lo que por un lado dan la imagen de un Estado incluyente, pero al analizar las interioridades de dichas

entidades, se comprueba que carecen del presupuesto y personal suficiente y calificado para tener un papel estratégico que incida en la transformación del Estado de una visión monocultural predominante a una multicultural, lo que en otros ámbitos se da en llamar un Estado plural.

Las entidades específicas para atención de pueblos indígenas han sido fuertemente evaluadas por diferentes instituciones e investigadores. Se les ha dado en llamar ventanillas indígenas y se les ha calificado de entidades politizadas, poco eficientes y no incidentes. Una crítica que está latente es la falta de coordinación de sus acciones, tomando en cuenta que trabajan hacia un mismo fin, deberían tener un plan de acción, coherente y coordinado, sin embargo, cada entidad actúa de manera independiente desde una visión cortoplacista y sin un horizonte estratégico. Es más, las principales entidades indígenas han sido un botín político para el partido que gana las elecciones cada cuatro años.

En el afán de realizar una acción coordinada se creó la Coordinadora de Instituciones Indígenas del Estado (CIIE) que constituye un foro para la discusión de temas comunes. No obstante, su capacidad de incidencia es muy baja, en virtud de que la mayoría de las ventanillas no tienen la jerarquía suficiente para la toma de decisiones, es normal que en cada acuerdo tengan que consultar con el jefe de la dependencia que en todo caso no es indígena.

Lo medular aquí es que la creación de ventanillas indígenas debería tener un fin estratégico, de modo que contribuya a la transformación del Estado, esto implica, luchar contra el racismo de Estado, abrir espacios de interculturalidad, proponer iniciativas que abran mejores posibilidades de desarrollo para las comunidades en los diferentes ámbitos. Por lo mismo, su temporalidad también debe ser limitada, en tanto se provocan los cambios necesarios adentro del Estado. De lo contrario la institucionalidad indígena viene a constituir una línea paralela al Estado sin que lo transforme. Por ejemplo, el FODIGUA, que se dedica a financiar proyectos de desarrollo en las comunidades, por su escaso presupuesto, no puede competir con los otros ministerios que tienen la estructura y presupuesto suficiente para impulsar el desarrollo. Entonces FODIGUA resulta dando

miniproyectos que si bien satisfacen necesidades puntuales, no resuelven en nada la problemática de la pobreza y pobreza extrema en el país que afecta mayoritariamente a los indígenas.

El gran dilema es cómo lograr que tanto el Estado actúe con criterios interculturales, como la sociedad se abra a la inclusión eliminando los estereotipos racistas y discriminatorios. Algunos líderes optan por una institucionalidad paralela, por lo que impulsan temas como tener una universidad maya, un sistema jurídico indígena, un congreso indígena, un ministerio indígena, etc., cayendo en un paralelismo institucional. Sin embargo, con esta visión el Estado no se transforma, simplemente se segrega. Lo trascendente en esta problemática es que el Estado se convierta en un ente plural, que facilite la interculturalidad, elimine la discriminación y se preocupe por un desarrollo con pertinencia cultural. Esto implica una sola nacionalidad y una sola identidad nacional, que se fundamente en los elementos comunes pero que respete y conviva con los elementos culturales diferenciados. Es decir una unidad política y territorial sin menoscabo de las diferencias culturales, lingüísticas, religiosas y otras.

3.2 Composición, objeto y funciones del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad

3.2.1 Composición. La tendencia a la pluralidad tomó auge en el discurso de la sociedad civil en los países de Latinoamérica desde los años 80. En Guatemala, el movimiento indígena se fortaleció y sus representantes han sido protagonistas en diferentes espacios nacionales e internacionales, para demandar un mejor trato entre el Estado y los pueblos originarios, y una mayor participación de estos en el ámbito público. Por esta influencia reivindicativa, el gobierno concretó en 2014 la creación de un Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, para que al más alto nivel se puedan atender los asuntos que afectan a los pueblos indígenas y aquellas acciones que promuevan su

desarrollo sostenible, de modo que, se eliminen las desigualdades estructurales que han persistido. El gabinete fue creado mediante el Acuerdo Gubernativo 117-2014 emitido por el Presidente de la República Otto Fernando Pérez Molina. Su asidero principal es la misma Constitución Política de la República como se establece en el primer considerando del Acuerdo que indica que esta:

Reconoce el derecho de las personas y las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, idiomas y costumbres; asimismo, determina que Guatemala está formada por diversos grupos étnicos y que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social. (IBIS, 2014, p.30, 31)

En su artículo 3, el Acuerdo establece la integración del Gabinete, incluyendo 23 dependencias vinculadas al Organismo Ejecutivo.

- El Presidente que lo preside;
- Los Ministros de Cultura y Deportes, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Finanzas Públicas, Educación, Energía y Minas, Ambiente y Recursos Naturales, Salud Pública y Asistencia Social y Desarrollo Social;
- Los Secretarios: Ejecutivo de la Presidencia, de Asuntos Agrarios, de Planificación y Programación, de la Paz y Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas;
- El Coordinador del Sistema Nacional de Diálogo. Coordinador del Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y el Gerente del Instituto de Administración Pública;
- Representantes de las entidades indígenas del Estado: DEMI, FODIGUA, ALMG, CODISRA y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, un Maya, un Xinca y un Garífuna.

Asimismo, se fundamentó en que el Estado de Guatemala ha ratificado el Convenio 169 de la OIT y ha suscrito la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos

Indígenas. Otro fundamento lo constituyó el AIDPI, por medio del cual el Estado adquirió compromisos que implican modificaciones en la institucionalidad que deben abordarse de manera integral.

3.2.2 Temporalidad. El acuerdo gubernativo establece una temporalidad de diez años, en el transcurso de los cuales se supone el Estado de Guatemala habrá modificado sus instituciones y prácticas sociales que hagan posible la convivencia armónica de los diferentes pueblos que integran el país, y donde la interculturalidad sea efectiva para garantizar la igualdad y libertad de todos los habitantes del país sin discriminación ni exclusión alguna por razones culturales y sociales. Esta temporalidad implica desde luego un plan de acción que determine los hitos que deberán lograrse en cada año y un sistema de monitoreo que evalúe el avance en cada tema que atañe a pueblos indígenas.

En la justificación de esta iniciativa se establece que: “Los esfuerzos estatales de construir institucionalidad para atender a los pueblos indígenas han sido parciales o focalizados en ciertas áreas: idiomas, mujer indígena, discriminación y compensadores sociales por lo que se necesita un abordaje integral” (IBIS, 2014, p.4). Esta integralidad de que habla el Acuerdo es precisamente el elemento fundamental en la construcción de una sociedad intercultural. Tiene que ver con toda la gestión estatal. Por lo tanto, no se trata de abrir entidades específicas para atender a los indígenas. Se trata de cambiarle el carácter a la gestión pública, para que se implemente de manera pertinente en todas las dependencias de servicio. Lo anterior implica que las dependencias públicas deben incluir en sus programas y sus acciones, criterios lingüísticos, culturales, socioeconómicos que satisfagan las necesidades de los ciudadanos con igualdad de derechos y oportunidades.

La institucionalidad indígena del Estado ha demostrado no tener efectividad para eliminar la pobreza y exclusión de los pueblos indígenas. Esta institucionalidad ha sido cooptada por los partidos políticos, por lo que no ha cumplido con las necesidades de desarrollo. Son organismos muy débiles administrativa y financieramente. Constituyen un modelo que se desarrolló a finales del siglo XX y hasta nuestros días la experiencia no ha sido exitosa.

Blas (2014) explica que: “estas no constituyen de forma sistemática una estrategia nacional coherente y articulada, ni un plan de acción realista con plazos y recursos definidos. Tales políticas continúan sin ser una prioridad en la agenda política y social del país” (p.4). Luego de más de una década de existencia, los índices de desarrollo de la población indígena no han mejorado sustancialmente, el racismo persiste al menos en la conducta de muchos funcionarios públicos y de personas particulares. La ruta no es crear más institucionalidad indígena, sino transformar el Estado, para reconvertirlo a la multiculturalidad y a un Estado plural.

Por otro lado, en la exposición de motivos se reconocen las grandes brechas de desarrollo existentes entre los pueblos que lo integran. “Un país donde la pobreza y la extrema pobreza se concentran mayoritariamente en los territorios habitados por los pueblos” hace referencia a la población indígena más vulnerable. Estas brechas de desigualdad que afectan a los indígenas del país han sido el resultado de un Estado que fue concebido desde un modelo monocultural, por lo que a lo largo de su historia, no ha planteado políticas para orientar la gestión pública hacia la interculturalidad y el desarrollo de mejores condiciones de convivencia entre la población (IBIS, 2014).

3.2.3 Objeto. El Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad se constituye en una instancia de consulta al más alto nivel, su objeto se establece en el artículo 2, donde indica que su objeto será el diseño y gestión de acciones y políticas que se presenten al Presidente de la República para que los planes, programas y proyectos que se ejecutan en todas las dependencias del Ejecutivo estén dotadas de la pertinencia cultural que corresponda según la región en donde se realicen las acciones. Asimismo, formular propuestas de reformas políticas, legales, administrativas presupuestarias y sobre la división político administrativa, dentro del concepto de unidad nacional e integridad territorial. Esto con el propósito de adecuar la estructura de las instituciones del Estado a la diversidad cultural, étnica y lingüística del país (IBIS, 2014, p.34).

En el artículo 4, se complementa el objeto del Gabinete, al indicar que será un espacio para que asesores nacionales e internacionales puedan ampliar los criterios en determinados temas relacionados con pueblos indígenas, dichas asesorías incluyen a organizaciones de la sociedad civil y académicos vinculados a estos temas. Como se puede observar, la creación del Gabinete es relevante al menos en su parte teórica. Reunir a nueve ministerios de mayor jerarquía que manejan más del 80% del presupuesto nacional, a las principales Secretarías de Estado y SEGEPLAN y otras de igual importancia junto a las principales ventanillas indígenas, implica una oportunidad para coordinar acciones que promuevan la interculturalidad y la inclusión.

Dos grandes ejes se visualizan en el objeto de este nuevo ente de coordinación, por un lado hay un eje que se enfoca al diseño y gestión de políticas, y por el otro lado hay un eje que se refiere a proponer reformas políticas, legales o jurídicas, administrativas y presupuestarias. Este segundo eje va más allá al dejar enunciado que se incluye la posibilidad de una reforma en la división político-administrativa del país. Puede pasar inadvertido este elemento pero responde a una de las demandas del liderazgo indígena más radical, que pretende redistribuir administrativamente el país conforme a criterios lingüísticos. Pero lo fundamental en este eje es que abre la puerta a reformas políticas, legales y administrativas y financieras. Si esto se lleva a la realidad con voluntad y con compromiso, indudablemente se traducirá en profundos cambios en la institucionalidad y estructura del país.

Las reformas políticas implican cambios en el sistema político que por supuesto no son competencia del Ejecutivo, pero este Organismo tiene la iniciativa de ley para elevar las propuestas al Poder Legislativo. Este argumento responde a la demanda de los líderes indígenas de generar un sistema político donde haya participación equitativa de los pueblos que conforman la nación. Cuando se refiere a reformas legales, también se entiende que el Ejecutivo estará con el compromiso de presentar al Congreso de la República iniciativas de ley y posibles reformas constitucionales a favor de la participación indígena. En lo referente a lo administrativo el Organismo Ejecutivo tiene más competencia para producir cambios en todas las dependencias públicas. Este componente responde a la demanda de servicios

públicos con pertinencia cultural y lingüística. De igual manera, la cuestión presupuestaria o financiera en parte depende del Organismo Ejecutivo que es el que diseña, distribuye y justifica los montos presupuestarios para las dependencias públicas que luego son aprobadas por el Congreso de la República.

3.2.4 Principales funciones. El Artículo 5 indica las funciones:

- Evaluar las acciones del Estado en materia de Pueblos Indígena e Interculturalidad. Esta función deberá dar resultados concretos para corregir las malas prácticas administrativas, mediante nuevas disposiciones del Ejecutivo o mediante reformas a las políticas y procesos de gestión pública. Implica también revisar los procedimientos de coordinación entre las instituciones que trabajan en regiones indígenas para garantizar la aplicación efectiva de sus derechos individuales y colectivos.
- Promover estudios e investigaciones sobre las formas de organización social o prácticas ancestrales de los pueblos indígenas, su representación política y sus instituciones, para valorar su participación en incidencia en el acceso a la justicia y a programas de desarrollo. En este componente la mayor preocupación es encontrar mecanismos de diálogo intercultural que permitan a las comunidades una convivencia pacífica con el resto de la población sin menoscabo de sus derechos y costumbres.
- Coordinar el diseño y gestión de una Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. Una comisión técnica fue responsable de implementar todo el proceso de formulación, consulta y validación de esta propuesta. Desde una visión institucional por ser una iniciativa emanada del más alto nivel del Ejecutivo, se realizaron las investigaciones previas de carácter teórico, para recopilar todos los elementos que dieran fundamento a la propuesta y que permitieran un contenido sustantivo que llenara el vacío que en esta materia existe en el país. Muy a pesar de que ya existen instrumentos políticos parciales como la Política contra el racismo.

Asimismo instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas y otros, hasta el momento no existe una política general que oriente las acciones de las dependencias públicas en forma integral hacia la interculturalidad. Al respecto, Blas (2014) explica que:

Es necesaria una política pública destinada a atender a la población indígena, que brinde objetivos y estrategias claras, coherentes y articuladas, para que el Estado pueda responder de manera efectiva a esa población y cumplir con lo establecido en la Constitución, los Acuerdos de Paz y demás leyes y tratados internacionales en la materia. (p. 25)

- Continuando con las funciones... Coordinar el diseño y gestión del Plan de Acción que permita la implementación de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. Esto presupone una readecuación de la estructura presupuestaria del Estado, que a su vez debe venir de un proceso de modificación a la estructura programática de las dependencias incluyendo sus objetivos e indicadores sociales. Esta situación resulta compleja pero que puede implementarse en forma transicional, de manera que no cause traumas o resistencia de parte de los funcionarios y servidores públicos que al final son los responsables de las acciones. Implica paralelamente el desarrollo de una nueva mística de trabajo que genere una visión diferente sobre la conformación de la identidad nacional respetando la diversidad cultural.
- Promover e impulsar las políticas públicas sectoriales con pertinencia cultural acordadas por los Ministerios o instituciones respectivas. Es decir que el Gabinete asume un liderazgo para que todo el quehacer institucional estatal al menos de parte del Ejecutivo, sea renovado en su modelo y sistema de atención a la población a efecto de hacer sentir que el Estado es un instrumento de desarrollo para todos los pueblos del país. Asimismo que se perciba el cambio de prácticas discriminatorias en la cotidianidad de la gestión pública.
- Gestionar una consulta con la sociedad civil para la construcción de una propuesta de replanteamiento de la institucionalidad indígena del Estado. Esta función parte

del reconocimiento que el actual modelo de las ventanillas indígenas del Estado no ha cumplido su cometido. En este aspecto el liderazgo indígena ha demandado una mayor beligerancia de las instituciones indígenas, sobre la base de mayores asignaciones presupuestarias para incrementar su cobertura. No obstante, no se trata solo de mayor presupuesto, sino de un replanteamiento estratégico. El modelo de las ventanillas ha resultado poco relevante no solo por su exiguo presupuesto, sino en mayor medida por estar contaminados políticamente y no tener una visión de largo plazo que apunte a la transformación del Estado.

Sonturníl (2016) al describir las ventanillas indígenas explica que: “c) Su politización por parte de funcionarios de los partidos políticos que interfieren en su trabajo especializado, generalmente con propósitos clientelares. Es recurrente que los nombramientos de personal estén condicionados a los diputados del partido oficial” (p.41).

Esta institucionalidad se ha estacionado en reproducir un modelo clientelar al servicio de la clase política de turno en el Estado y fundamentalmente a nivel del Congreso de la República. El FODIGUA, se ha perfilado actualmente como un bolsón de miniproyectos de poco impacto social. Construir un salón comunal, dotar de computadoras a varias escuelas rurales, financiar proyectos artesanales y de producción empírica. Nunca se ha tenido una visión de largo plazo y de incidencia a nivel del Ejecutivo. En 2007 se publicó el modelo Oxib’ No’j o las Tres Sabidurías en el marco de la Cumbre Iberoamericana de mandatarios en Santiago de Chile, en el mismo se plantea un nuevo modelo de institucionalidad indígena el cual fue preparado para convertir a FODIGUA en un Instituto para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con una visión estratégica (Sonturníl, 2007). Estas son las propuestas que deben estar en el debate serio y comprometido con el cambio.

- Propiciar la comunicación, cooperación y coordinación del Ejecutivo con los otros Organismos del Estado y con las entidades descentralizadas y autónomas, para realizar acciones que promuevan la participación de los pueblos indígenas en el

marco de la unidad en la diversidad. Esta función implica liderar los poderes del Estado para que las acciones sean transversales a toda la administración pública estatal.

- Otras funciones tienen carácter operativo, donde resalta la asesoría a las instituciones, dar seguimiento al AIDPI y otras. Pero lo que llama la atención es que en una de estas funciones operativas se hace referencia a la existencia de un “Cuerpo de Asesores de Pueblos Indígenas e Interculturalidad” en cada ministerio y que tenga competencias al más alto nivel. Esta función resulta de la demanda del liderazgo indígena que reclama participación al más alto nivel en la administración pública. También el AIDPI menciona que:

Se reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país (...). En consecuencia, es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional. (AIDPI, s.f., p.266)

3.3 Propuesta de Política Pública (objeto, ejes y líneas de acción)

En la concepción de los técnicos y académicos que construyeron la propuesta inicial, esta política debe ser un instrumento de transformación del Estado. Luego, con la participación de los representantes de la sociedad civil, organizaciones indígenas comunitarias, de centros de investigación, universidades y otros, su objeto y principios adquirieron un consistente fundamento conforme a las tendencias internacionales para las democracias modernas.

3.3.1 Objeto y principios. La propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad establece con propiedad su objeto para el cual fue concebida. Este consiste en “Orientar la transformación de la visión, el concepto y la práctica monocultural y excluyente” del Estado para convertirlo a una nueva visión que se traduzca en un Estado plural, incluyente, pluricultural e intercultural que garantice: El derecho a la identidad de los pueblos que conforman la Nación, las relaciones sociales, étnicas, culturales y económica, justas, respetuosas y equitativas; la certeza jurídica del derecho relativo a la tierra de los pueblos indígenas y la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la educación bilingüe e intercultural; la participación democrática de los pueblos indígenas en todos los niveles y la gestión territorial de acuerdo a las características socioculturales y lingüísticas (Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas de Guatemala, 2015).

Sugiere la propuesta que este es un proceso gradual y progresivo de reformas políticas, legales, administrativas, presupuestarias y de la división político-administrativa del país. Es decir, que la Política va al fondo de la estructura del Estado, no es simplemente realizar cambios cosméticos a la administración pública, sino se orienta a reformas progresivas hasta alcanzar el sueño de un Estado plural. Es obvio, que una política pública es simplemente un instrumento de orientación de las acciones. No tiene fuerza coercitiva, no es de aplicación obligatoria, depende del nivel de compromiso y de las actitudes de los funcionarios y servidores públicos.

Los principios que invoca la política pública en cuestión se vinculan a los derechos humanos universales, de esta cuenta, se establece que su base filosófica está en la dignidad de la persona humana. Efectivamente la tendencia universal establecida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos encuentra su fundamento en la dignidad humana.

García González (2015) explica que:

En palabras de Kant, la dignidad constituye un valor para el que no se puede ofrecer ningún equivalente, esto es, la dignidad posee un carácter absoluto porque no

permite la negociación, La dignidad de la persona supera cualquier cosa que tenga un precio, y es el valor irremplazable de un ser con el que nunca se puede negociar. (p.8)

Otro principio es el del bien común como responsabilidad del Estado. Esto tiene su asidero en la propia Constitución Política de la República que desde su artículo 1 dice: “Artículo 1.- Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común” (Const., 1985, art. 1).

El principio del sentido de plenitud, paz y armonía del ser humano. Este es un principio de la cosmovisión indígena. La plenitud abarca todos los aspectos de la vida en comunidad, donde se construye el idioma, el pensamiento, los valores culturales, la espiritualidad, la armonía con la naturaleza, la paz como producto de la satisfacción de las necesidades básicas y de la práctica de la responsabilidad social.

Otros principios son el de ciudadanía, derecho a la diferencia y a la unidad en la diversidad. En este sentido la propuesta de política pública hace énfasis que deben vincularse estos dos conceptos como las dos caras de una misma moneda, la unidad y la diversidad, que implica tolerancia a la otredad al mismo tiempo que se asume una identidad nacional que une a todos los pueblos por razones históricas, geográficas y económicas.

3.3.2 Ejes y líneas de acción. La propuesta de política pública fue encomendada a una Secretaría Técnica que implementó un proceso de construcción, consulta y validación y desarrolló los pasos correspondientes a su revisión técnica y metodológica. La Política quedó redactada en once ejes temáticos y cada una con sus líneas de acción que abarca la problemática que los líderes del movimiento indígena y fundamentalmente el liderazgo mayista plantean frente al Estado.

Los primeros seis con sus líneas estratégicas y sumado el último eje (11), tienen especificidad acerca de los derechos de los pueblos indígenas y forman parte de las

constantes demandas que sus líderes promueven en los distintos foros nacionales e internacionales. Los restantes artículos se refieren a derechos sociales generales que también son reivindicados por los sectores del movimiento social.

- ***Identidad de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna.*** Es el primer eje y se refiere a la necesidad de fortalecer la identidad étnica como condición primordial para una existencia con dignidad y libertad. Se fundamenta en la voluntad del individuo de ser y pertenecer a una comunidad o pueblo con el que comparte sus valores, idioma, costumbres, normatividad, historia y territorialidad. Según sus líneas estratégicas la identidad se fortalece mediante el impulso a la regionalización de los servicios públicos; el conocimiento de los principios y valores de los mismos pueblos; el fomento de la producción intelectual, artística de los pueblos; garantizar la identificación étnica dentro del ordenamiento del Estado; impulso a la investigación y la tecnología en las comunidades y el libre ejercicio de la espiritualidad indígena en los lugares considerados sagrados.

La identidad está íntimamente ligada a la espiritualidad, la cual está latente en diversos grupos de manera continua. Sin embargo, en la realidad actual, la espiritualidad maya es una práctica que aún no llega a la gran mayoría de indígenas que han sido influenciados por otras espiritualidades. Ha sido el esfuerzo de los mayistas, revivir estas prácticas que han quedado relegadas y que fueron descalificadas por el cristianismo. Sin menoscabo de la identidad étnica de los indígenas, la práctica de su espiritualidad se ha diversificado, inicialmente por la imposición de los conquistadores, pero en la actualidad como resultado de una opción personal. Esto significa que la espiritualidad de gran parte de la población indígena actual ya no tiene fundamento en el mayismo, sino es en todo caso, una expresión sincrética producto de otras influencias. Basta voltear la vista a que en todos los pueblos indígenas actuales se celebra con toda devoción el día del patrón del pueblo, tradición de absoluto fundamento cristiano católico. Asimismo, es notoria la presencia protestante en las comunidades indígenas. Lo anterior abre un

sustantivo debate sobre el concepto de identidad que plantea el proyecto de política pública.

- ***Interculturalidad.*** Fundamento para la construcción de un Estado plural. Este eje implica un intercambio de saberes, tradiciones, historia, valores, arte, y otras formas de vida peculiares de los pueblos que cohabitan en el país, en condiciones de respeto y equidad. Un criterio planteado por los actores de esta propuesta es que no puede haber interculturalidad entre desiguales. Por lo anterior es preciso que antes de pensar en el intercambio se cierren las brechas de desigualdad y se adecúen los servicios públicos para que los principios, valores y conocimientos de los pueblos indígenas sean tomados en cuenta. La interculturalidad está vinculada inicialmente a la acción de romper las fronteras étnicas. El conocimiento del otro es fundamental para luego generar respeto y un ambiente de solidaridad. Un Estado plural engendra con sus acciones y políticas una sociedad intercultural, En tanto un Estado monocultural engendra racismo y discriminación.

Dentro de sus principales líneas de acción están el reconocimiento y respeto de las culturas, los intercambios de expresión cultural entre las comunidades, el fomento de prácticas de principios y valores ancestrales en la escuela, establecer asesorías de alto nivel para las dependencias ministeriales, promover el conocimiento de las formas de organización indígenas por los partidos políticos, y la ejecución de programas de formación cívica y ciudadana en los medios de comunicación social.

- ***Derechos relativos a la tierra y medio ambiente.*** En este tema se establecen líneas estratégicas para compensar en alguna medida el despojo de que han sido objeto las comunidades indígenas. Dentro de sus líneas de acción está el conocimiento de la legislación relacionada con la protección de tierras comunales, así como la utilización racional y sostenible de la diversidad biológica y los ecosistemas; la instalación de juzgados de asuntos agrarios en comunidades indígenas, el apoyo técnico agrícola, y la coadministración de las áreas protegidas en territorios indígenas. Un asunto que llama la atención es el requerimiento a que se establezcan

juzgados de asuntos agrarios, con el fin de resolver los conflictos de tierras. Este aspecto se considera necesario si se enfoca desde la existencia de juzgados especializados en la temática que con objetividad den certeza jurídica a los comunitarios o en todo caso establezcan medios de compensación social.

- ***Educación bilingüe multicultural e intercultural.*** Este eje implica el pleno ejercicio del derecho a la educación con pertinencia cultural y lingüística. Sus líneas estratégicas apuntan hacia el mejoramiento de la enseñanza y aprendizaje de la educación bilingüe intercultural, programas de actualización de docentes en servicio, reconocimiento de las características sociolingüísticas en el contexto de las escuelas ubicadas en regiones indígenas, fomento del arte y la creatividad, producción de materiales educativos bilingües, ampliación de la cobertura escolar incluido el nivel superior en cada comunidad indígena.

Es importante resaltar que la población indígena es analfabeta en su propio idioma, tomando en cuenta que este es oral, y que desde la conquista se interrumpió el desarrollo de su idioma escrito. Hoy los idiomas se escriben con simbología castellana. La simbología propia de los mayas se desvinculó de los actuales pueblos indígenas y son los epigrafistas los que han logrado realizar algunas interpretaciones de las inscripciones en los códices y monumentos. El énfasis en este eje debe ponerse en el bilingüismo, que permita a la población indígena aprender también el español para usarlo como idioma franco ante la comunidad nacional e internacional.

- ***Participación democrática, representación política y gestión territorial.*** Este eje contiene un elemento sustantivo al referirse a la gestión territorial de acuerdo a las características socioculturales y lingüísticas del país. Esto está íntimamente ligado a la aplicación del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas sobre asuntos administrativos, legislativos y políticos que les afecten. Dentro de sus líneas está el apoyo técnico y legal a los representantes de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, iniciativas para asegurar la participación equitativa en todos los niveles de la administración pública, reconocimiento de las organizaciones y autoridades ancestrales, derecho de participación en los partidos políticos.

- ***Discriminación y racismo.*** Este eje se refiere al problema fundamental de la nación, el racismo y la discriminación. En sus líneas estratégicas se establece el fortalecimiento de la institucionalidad indígena que trabaja el tema, conocimiento de los instrumentos internacionales y leyes del país referentes a la misma temática, la inclusión del tema en los planes de estudio de las universidades y de todas las instituciones educativas del país, y la erradicación de esta práctica en todas las dependencias públicas.
- ***Normatividad jurídica ancestral y su coordinación con el sistema jurídico oficial para hacer realidad el pluralismo jurídico.*** Este eje establece en sus líneas estratégicas, el reconocimiento de las instituciones y autoridades ancestrales indígenas, la administración de justicia con pertinencia cultural, la realización de estudios sobre los sistemas jurídicos de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna y fortalecimiento de los mismos. Esta propuesta está latente en el imaginario indígena nacional. En la reciente reforma constitucional propuesta al congreso de la República a finales del 2016, se generó un intenso debate sobre la inclusión de la jurisdicción indígena en el artículo 203 que se refiere a la exclusividad de la Corte Suprema de Justicia para administrar la justicia.

El auge de los movimientos indígenas en Guatemala ha permitido fortalecer la propuesta de que la jurisdicción indígena se establezca en forma paralela a la actuación de la Corte Suprema de Justicia. Se aduce de parte del liderazgo indígena que el derecho indígena es un sistema completo, que tiene las competencias para ejercer jurisdicción en sus comunidades conforme a sus costumbres y valores. Esta controversia puso en evidencia que en Guatemala se han radicalizado las posiciones y la identidad nacional aún es un proceso por construir. Por un lado, las posiciones del liderazgo indígena exacerbaban las competencias de las autoridades indígenas y por el otro lado, las élites económicas publicaron anuncios que pretendían atemorizar a la población con la posible aplicación de normas arbitrarias que vendrían a dividir más al país.

El tema debe ser objeto de discusión seria, sin desestimar que es pertinente que el sistema jurídico oficial tome en cuenta la existencia de estas normas consuetudinarias y comunitarias, sus autoridades ancestrales y lo que algunos han dado en llamar el peritaje cultural para contribuir a aclarar procesos jurídicos que implica a comunidades o individuos indígenas. Dos sistemas jurídicos funcionando en forma paralela, como proponen algunos líderes, tendría serias dificultades para los operadores de justicia, e implicaría complejidad no solo lingüística, étnica, sino de objetividad y certeza jurídica.

- *Los siguientes ejes el 7, 8, 9 y 10 se refieren a temas sociales que no son específicos de los pueblos indígenas, tal como.* (7) La dignificación de la mujer y su contribución al desarrollo socioeconómico y cultural del país; (8) El desarrollo de la ciencia, tecnologías y artes de los pueblos indígenas; (9) Productividad, empresarialidad y emprendimiento colectivo de los pueblos indígenas, y (10) Atención integral a la familia. Lo relevante aquí es la propuesta de fortalecer la protección de la mujer indígena y la aplicación de medidas correctivas que garanticen la aplicación de la legislación vigente en la materia; En cuanto a la ciencia y la tecnología se propone la inclusión de los saberes ancestrales y el registro de los mismos para garantizar su uso social y comunitario.

En lo referente a la productividad se propone transferencia tecnológica para proyectos empresariales de pequeña y mediana empresa, así como de empresas comunitarias y familiares que se desarrollan conforme a la tradición de los diferentes pueblos indígenas del país, Así también se plantea la protección de los alimentos ancestrales, promoción de los productos y mercancías artesanales indígenas, incluso poner atención a la infraestructura vial en regiones productivas indígenas.

Y en lo relativo a la atención a la familia, se pone énfasis en la creación de escuelas para padres de familia, proyectos de capacitación laboral, el deporte y la recreación que incluya el rescate de los juegos tradicionales, atención al adulto mayor y

protección social a personas de tercera edad y con capacidades especiales. Todo esto es tarea que ya viene realizando el Estado a través de sus distintos ministerios y dependencias. Es obvio que dichos programas deben mejorar y estar al alcance de las comunidades indígenas, pero no son temas específicos de pueblos indígenas sino de la población en general.

3.3.3 Proceso de construcción y legitimidad. Como toda política pública, sigue un proceso de construcción en consulta con los diversos actores que serán protagonistas de su vigencia, la Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad emana inicialmente del mandato del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. Dicho encargo es asumido por una Secretaría Técnica que establece los lineamientos para realizarla.

La Secretaría conformada por personal indígena inició en 2014 el proceso respectivo. El primer paso fue lo que en investigación se llamaría revisar el estado del arte, es decir, la identificación de todos aquellos estudios relacionados con el tema. Asimismo, se analizaron las normativas vigentes que en forma directa o indirecta afectan a los pueblos indígenas. El primer documento analizado fue la Constitución Política de la República. En ella se estableció que contiene significativos avances en la identificación de las necesidades de las comunidades indígenas. Los artículos 58 y 66 al 70 se refieren con especificidad a los pueblos de descendencia maya. La misma propuesta de política expresa:

La Constitución Política de la República de Guatemala constituye el pilar fundamental de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, en tanto en ella se establece al Estado la obligación de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y desarrollo integral (Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas de Guatemala, 2015, p.14).

En cuanto a la legislación vigente, se analizó la Ley de Educación Nacional, la Ley de Desarrollo Social, la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Idiomas Nacionales, el Código Municipal, la Ley Preliminar de Regionalización, la Ley del

Organismo Judicial. Asimismo, se analizaron los Acuerdos de Paz, específicamente, el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Dichos instrumentos jurídicos y políticos constituyen el marco referencial de la Política.

En el ámbito internacional se tomaron en cuenta tres instrumentos relacionados con Pueblos Indígenas que el Estado de Guatemala ha ratificado. Estos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Adicionalmente se consultaron otros instrumentos técnicos como el Plan Nacional de Desarrollo Katún, Nuestra Guatemala 2032. En el Informe del Sistema Nacional de Diálogo (2015), al referirse a este plan señala que:

Los pueblos son diferentes y diversos, pero estas diferencias no deben ser fuente de discriminación y exclusión. De manera que la noción de equidad, como principio rector y como estrategia de desarrollo, se convierte en un factor de transformación de las condiciones y situación de vulnerabilidad de los grupos históricamente excluidos. (p.16)

En el Plan Katún 2032, se establecen lineamientos programáticos para impulsar la consolidación de un Estado democrático y moderno, que integre a todos los sectores de la población en un mismo contrato social hacia su desarrollo. La Política Nacional viene a ser un elemento complementario del plan, que apunta hacia el mismo objetivo, la transformación del Estado.

Se revisaron otras políticas públicas relacionadas como, la Política Nacional de Derechos Humanos, Política Pública para la Convivencia y la eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, de Desarrollo social y Población y otras más. El propósito de este análisis documental fue

garantizar la coherencia del nuevo instrumento y asimismo, tener un enfoque integral que facilite la observancia de todos los instrumentos que tienen relación con el tema.

El siguiente paso fue la construcción del documento mártir de la Política para ponerla a disposición del debate con los representantes de los pueblos interesados. En este proceso la Secretaría Técnica tuvo el oportuno acompañamiento de la SEGEPLAN, que es el ente rector de las políticas públicas en el país. Asimismo, se contó con el apoyo de los asesores del Sistema Nacional de Diálogo. Como resultado de este trabajo se obtuvo una propuesta inicial para ser consultada, modificada y posteriormente validada.

Construido el documento de propuesta inicial se implementó la consulta con los pueblos interesados. En este afán se convocaron a líderes representativos de las 25 comunidades lingüísticas existentes en el país. En dicho proceso se establecieron los pasos metodológicos pertinentes: a) establecer las condiciones de confianza de los participantes; b) una exposición del contexto socioeconómico en que surge la iniciativa; c) la presentación de la propuesta auxiliándose con traducción al idioma respectivo; d) el análisis en grupos de trabajo; e) la síntesis y conclusiones de la consulta mediante las memorias recogidas en cada taller que posteriormente fueron analizadas e incorporadas al documento según su nivel de frecuencia y pertinencia.

En total fueron organizadas 32 jornadas de consulta en las diferentes comunidades lingüísticas habiendo arrojado una participación total de 840 líderes consultados representativos de las veinticuatro comunidades lingüísticas que integran la sociedad guatemalteca, con una participación equilibrada de género en los diferentes roles. (Véase Tabla 4)

Tabla 4
Participación en consulta sobre Política Nacional de Pueblos Indígenas

No.	Rol de los participantes	%	Cantidad
1	Liderazgo indígena comunitario	73.3	616
2	Autoridades, comadronas indígenas	11	92
3	Guías espirituales	2.6	22
4	Representantes organizaciones e instituciones	5.7	20
5	Funcionarios públicos	5	48
6	Otros (académicos, artistas)	2.4	42
Totales		100	840

Nota. Fuente: Sonturníl, J. D. (2015a). *Informe del proceso de construcción, consulta y validación de la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad (Informe de consultoría)*. (p. 21). Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.

Luego de concluidas las rondas de consulta en todo el país, el equipo de la Secretaría Técnica del Gabinete se dio a la tarea de analizar las propuestas emanadas de la participación de los líderes indígenas y demás participantes. Para aceptar o eliminar una propuesta se atendió a criterios de frecuencia, pertinencia y coherencia. Esto se explica cómo las veces que la misma propuesta fue mencionada en cada taller de consulta, la pertinencia de la propuesta con relación a la temática de pueblos indígenas y la coherencia en función de las demás normativas, la Constitución Política de la República y los instrumentos internacionales.

Posteriormente se realizaron los talleres de validación en las mismas comunidades lingüísticas con un grupo de representantes de los participantes en los talleres de consulta. Concluido el proceso de validación social, se procedió a enviarlo a SEGEPLAN para su trámite correspondiente.

En cuanto a la legalidad y legitimidad de la propuesta, la misma tiene total legalidad. En tanto fue una iniciativa generada por un ente legalmente constituido al más alto nivel del Organismo Ejecutivo. Asimismo el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad fue

creado por Acuerdo Gubernativo 117-2014. Se enmarca dentro de las competencias de las instituciones que tienen iniciativa de ley y que tienen la rectoría de las políticas públicas como lo es SEGEPLAN.

La legitimidad se sustenta en la participación del liderazgo de las veinticuatro comunidades lingüísticas por intermedio de representantes convocados por las instituciones indígenas del Estado, tales como CODISRA, ALMG, DEMI, FODIGUA y Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Asimismo hubo participación de ciudadanos ladinos de habla castellana perteneciente a las universidades y centros de estudio.

El último paso corresponde indudablemente al Organismo Ejecutivo, para que después de un proceso de análisis proceda a su aprobación en Consejo de Ministros. Situación que de acuerdo a la coyuntura generada en abril de 2015 pasó a un segundo plano, cuando la dinámica social se alteró para pedir la renuncia de las máximas autoridades electas por señalamientos de actos de corrupción. Nuevamente los intereses de los pueblos indígenas quedan relegados por no ser de importancia en una coyuntura de crisis institucional. Dicha crisis continúa aún en la actualidad por lo que la propuesta de la Política queda paralizada en un escenario desfavorable, ya que las autoridades del ejecutivo y legislativo en turno no manifiestan ningún interés de retomar esta importante iniciativa política.

3.3.4 Relación de la Política con la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Como se anotó con anterioridad, los instrumentos políticos relacionados con los pueblos indígenas a partir de los años 90, están fuertemente influenciados por los instrumentos políticos internacionales. Guatemala ratificó su adhesión al Convenio 169 de la OIT, en junio de 1996, en la víspera de la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera. Una década después en Septiembre de 2007 se firma en Naciones Unidas la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Declaración actualiza los principales enunciados del Convenio 169, y exhorta a los Estados firmantes a implementar en su legislación, planes y programas de gobierno los derechos contenidos en la misma para su aplicación en el contexto nacional.

La Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad viene a ser un instrumento que de entrar en vigor aplicaría en forma específica los derechos contenidos en la Declaración, al igual que los preceptuados en el Convenio 169 y otros instrumentos relacionados.

- El eje de Identidad de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna desarrolla en sus líneas estratégicas lo preceptuado en el artículo 11, 12 y 33 de la Declaración, que expresa el derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales (11); a mantener sus ceremonias espirituales y religiosas y lugares religiosos (12); y a mantener su propia identidad según sus costumbres y tradiciones sin afectar su ciudadanía nacional (33). La Política define como estratégico el impulso del conocimiento de los principios y valores, costumbres y tradiciones, su reconocimiento y respeto, Asimismo, señala el apoyo al ejercicio de la espiritualidad indígena y los lugares y sagrados y sitios arqueológicos de sus ancestros.
- El eje de Interculturalidad fundamento para la Construcción de un Estado Plural, desarrolla lo preceptuado en el artículo 6 y 8 de la Declaración, que expresan el derecho a una nacionalidad (6); y a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura (8). La Política establece como estratégico el fomento de los valores y prácticas de reconocimiento y respeto de las culturas coexistentes en Guatemala, así como, la ejecución de programas de formación cívica y ciudadana que estimulen actitudes para la convivencia intercultural y la valoración de las potencialidades de cada pueblo. Es obvio que este reconocimiento no ha sido una práctica en nuestra sociedad hasta antes de los años 90.
- Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas y medio ambiente, implementa lo relativo a los derechos establecidos en el artículo 26, 27 y 29 de la Declaración. Estos se refieren al derecho a las tierras y territorios con sus recursos naturales (26); sistemas de tenencia de la tierra (27); la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras (29). Para la Política es estratégico el conocimiento y aplicación de la normativa nacional relacionada

con la protección de tierras comunales, comunitarias y de cooperativas agrícolas indígenas para que se tenga certeza jurídica sobre sus posesiones, es imprescindible el fomento de programas de provisión de tierra a comunidades indígenas y campesinas con acompañamiento técnico y pertinencia cultural, Asimismo, considera estratégico el co-manejo de las áreas protegidas en sus territorios.

- El eje de educación bilingüe multicultural e intercultural, aplica lo preceptuado en el artículo 12 de la Declaración relativo al derecho de desarrollar y enseñar sus tradiciones y costumbres. Para la Política es estratégico el mejoramiento de la enseñanza y aprendizajes de la educación v bilingüe intercultural y la reorganización técnica y administrativa del sistema educativo, para ajustarlo a las necesidades sociolingüísticas y culturales de la población indígena.
- El eje de Participación democrática, representación política y gestión territorial, implementa el derecho establecido en el artículo 3, 4, 10, 18, 19, 20 y 25 de la Declaración relacionados con la libre determinación en relación a su desarrollo económico, social y cultural (3); derecho a la autonomía o autogobierno en los asuntos internos y locales.(4); no ser desplazados por la fuerza y sin su consentimiento (10); adoptar decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos (18); los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe antes de medidas que les afecten (19); derecho a dedicarse libremente a sus actividades económicas tradicionales (20); y derecho a fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas etc. (25).

Para la Política es estratégico asegurar la libre y efectiva participación de los indígenas en la toma de decisiones sobre asuntos de sus comunidades y de la vida nacional, el reconocimiento y respeto a sus formas de organización social, la implementación de mecanismos jurídicos e institucionales para garantizar el derecho a la consulta en asuntos que les afecten, estos procesos deben ser validados por las comunidades, organizaciones y autoridades ancestrales. Asimismo, es estratégico el co-manejo de los parques y sitios arqueológicos con participación de los guías espirituales o autoridades ancestrales.

- Discriminación y racismo hacia los pueblos indígenas Maya, Xinca y Garífuna, este eje implementa los derechos contenidos en el artículo 1, 2, 9, 13, 14, 15 y 37 de la Declaración relacionados con el disfrute de todos los derechos de la Carta de las Naciones Unidas (1); no ser objeto de ninguna discriminación (2); Derecho de permanecer en una comunidad o nación sin discriminación de ningún tipo (9); derecho a transmitir sus tradiciones orales (13); tener sus instituciones docentes (14); que sus valores se reflejen en la educación e información, pública (15); y derecho a la aplicación de los Tratados, Acuerdos y arreglos concertados por los Estados (37). Para la Política es estratégico el conocimiento de los instrumentos internacionales y leyes ordinarias del país, la erradicación de la discriminación y el racismo en las instituciones públicas y privadas, la inclusión en los planes de estudio del valor de la no discriminación.
- El énfasis del eje de dignificación de la mujer Maya, Xinca y Garífuna y su contribución al desarrollo socioeconómico y cultural del país, es resaltar la participación de las mujeres en los mismos ámbitos de los hombres. La Declaración no dedica ningún artículo exclusivo a las mujeres, sin embargo, en todo el instrumento se incluye inevitablemente a las mujeres, en tanto se menciona a las personas sujetos del derecho. Para la Política es estratégico hacer énfasis en la participación de las mujeres y reconocer su contribución al desarrollo y viabilizar el acceso de las mujeres a todos sus derechos en condiciones de equidad incluyendo los asuntos productivos como la tierra y la vivienda digna.
- El eje de Desarrollo de la ciencia, tecnologías y artes de los pueblos Maya, Xinca y Garífuna, implementa lo preceptuado en el artículo 34 de la Declaración relativo al derecho a mantener sus estructuras institucionales propias. Para la Política es estratégico el impulso de procesos de sistematización y registro del vocabulario técnico de los idiomas y el conocimiento, protección y registro de la medicina ancestral y técnicas de conservación de la salud, cultivo de plantas medicinales e instrumentos ancestrales de tratamiento.
- Productividad, empresarialidad y emprendimiento colectivo, es el eje que desarrolla el artículo 21 y 39 de la Declaración. Estos se refieren al derecho al empleo la

capacitación y asesoramiento técnico, vivienda, saneamiento y salud y seguridad social (21); y derecho a la asistencia financiera (39). Para la Política es estratégico el fortalecimiento de los programas de asistencia técnica y financiera a la pequeña y mediana empresa y cooperativas, así como empresas familiares de los pueblos indígenas y campesinos en general.

- Atención integral a la familia, implementa el artículo 17 y 22 relativos al derecho a los miembros de la familia con énfasis en los niños, mujeres y personas de la tercera edad. Para la Política es estratégico el fortalecimiento y ampliación de los programas de deporte y recreación en las comunidades, así como el rescate de los juegos tradicionales, el arte y los instrumentos ancestrales. Es estratégico también el desarrollo de la vocación los jóvenes para un mejor desarrollo de sus potencialidades y la atención integral de la familia conforme a las costumbres y cosmovisión propias.
- Normatividad jurídica ancestral, implementa el artículo 5, 35 y 40 de la Declaración referentes a los derechos de participación en la vida política económica social y cultural del Estado (5); determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades (35); y el uso de procedimientos de arreglo de conflictos (40). Para la Política es estratégico trabajar en la consolidación de las instituciones y autoridades ancestrales, el impulso de acciones para garantizar el reconocimiento de los gobiernos municipales a las autoridades ancestrales y el fortalecimiento de la normatividad jurídica ancestral.

La vinculación realizada en los párrafos anteriores, entre la propuesta de Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad y los Preceptos de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, pone de manifiesto que un instrumento de política es indispensable para avanzar en la implementación de la Declaración. Dado que en nuestro país es muy complicado avanzar en la formulación de leyes específicas que cierren las brechas de desigualdad entre los pueblos, la política pública viene a ser un instrumento transicional que puede incidir en futuros cambios legislativos.

La propuesta de Política es un instrumento técnico construido para constituir en un orientador de la acción gubernamental en todos los niveles. Su aprobación implica de inmediato la aprobación de un Plan de Acción, en el que se establezcan los programas y actividades específicas y a qué dependencia corresponde su ejecución. Dicho plan deberá disponer de los recursos financieros y administrativos correspondientes para su implementación.

Al tomar en cuenta que la Política abarca la acción de toda la institucionalidad gubernamental, se entiende que no se trata de asignarle un presupuesto específico, lo cual tendría el riesgo de ser insuficiente y desvirtuar el enfoque holístico de la propuesta. Concretamente se trata de un replanteamiento del presupuesto nacional de ingresos y egresos del país, para que se establezcan con un criterio de interculturalidad las prioridades del gasto e inversión pública.

La Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad es ahora la tarea pendiente del Estado y fundamentalmente del Organismo Ejecutivo. Estudiarla y llevarla al debate académico puede contribuir a sensibilizar a la clase política del país, para retomar el camino hacia la construcción de un Estado plural en que se haga realidad el sueño de la unidad dentro de la diversidad.

3.4 La falta de medidas por parte del gobierno para alcanzar los fines de la Declaración. Propuesta de las principales acciones que debe realizar el Gabinete Indígena

Tanto el gobierno de Otto Pérez Molina como el de Jimmy Morales, no han demostrado tomar las mejores medidas a favor de los pueblos indígenas. Por el contrario, durante el gobierno de Otto Pérez Molina se evidenció que fue represor de cualquier expresión que demandara el respeto e inclusión de los pueblos indígenas; especialmente en contra de los movimientos indígenas de corte anti minería. En el caso del Presidente Jimmy Morales se

puede notar un visible silencio hacia los movimientos indígenas, a pesar que cuenta dentro de su gabinete con funcionarios indígenas.

Por otro lado, el Gabinete de Pueblos Indígenas debe activar su participación en todos los niveles, especialmente el gobierno central y local para alcanzar convertirse en ese actor referente y de incidencia en el tema indígena dentro de la institucionalidad pública, cumplir sus funciones que le mandatan sin necesidad de la aprobación de una política, se puede ir abriendo el camino y sembrar las semillas para que su cosecha vaya más allá de la aprobación de una política. Para ello se proponen las siguientes acciones:

- Darse a conocer ante instituciones de gobierno centralizadas y descentralizadas, alcaldías y gobernaciones, sociedad civil, partidos políticos, el organismo legislativo y judicial, sector académico y económico.
- Campaña de socialización de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, sensibilización de la necesidad de su aprobación como un factor influyente e imperante en el desarrollo sostenible del país, especialmente el económico y social.
- Iniciar una campaña de cabildeo a favor de la aprobación de la política y para un papel más protagónico del Gabinete.
- Cabildeo con la comunidad internacional y cooperantes, para buscar el respaldo político, incluyendo la sensibilización de la necesidad de la aprobación de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad como instrumento para hacer cumplir con los compromisos internacionales al Estado guatemalteco, especialmente el cumplimiento de la Declaración.
- Fortalecer la relación entre la Secretaría Ejecutiva del Gabinete y el Presidente; así como ministros y secretarios. Pero además, con las ventanillas indígenas de la institucionalidad pública.
- Promover la realización del primer gabinete indígena del gobierno del Presidente Jimmy Morales, buscando alcanzar la mayor cantidad de compromisos a favor del Gabinete y política en sí, y los pueblos indígenas en general.

3.5 Percepción actual del Gabinete y la Política en el marco de la Declaración y el Estado Plural. Análisis de resultados y hallazgos de la investigación de campo.

Es preciso conocer la percepción de los entrevistados respecto a los temas en cuestión, constituyéndose como la parte empírica del estudio, donde se llevó a cabo la investigación de campo a través de entrevistas semi-estructuradas con actores clave. En ese sentido, previo a dar a conocer los resultados, es importante revelar cómo se definió la muestra de la población a entrevistar.

Para el efecto, se tomó la muestra considerando que fueran actores clave determinados en los siguientes aspectos: a) Que contara con un alto dominio en la temática estudiada; b) De reconocida trayectoria por su labor en el tema; c) Que fuera un actor de trabajo activo en la materia; d) Que estuviera vinculado a la institucionalidad del contexto estudiado. Además, de tomar como base su clasificación utilizando las siguientes categorías: ámbito del Estado “ejecutivo y legislativo”, Sociedad Civil “académicos, organizaciones, líderes y personalidades indígenas” y por último, organismos internacionales “gubernamentales y no gubernamentales”.

A partir de dichos aspectos y categorías se hizo la exploración y selección de los actores clave a entrevistar. Donde al final quedó una muestra con 23 participantes, de los cuales 8 pertenecen a instituciones del Estado, 11 son de sociedad civil y 4 de organismos internacionales.

En concreto, la razón por la que hubo necesidad de seleccionar la muestra en base a actores clave, se fundamenta en que el estudio se delimita espacialmente a nivel central en el ámbito institucional y dado el expertis de los actores clave, la entrevista se hizo abierta lo que permitió enriquecer el trabajo al tener las percepciones desde diferentes aristas.

Por otro lado, el propósito de la entrevista consistió en plantear cinco preguntas claves para obtener la percepción actual relacionadas con la incidencia del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, el alcance y funcionalidad de una política pública, su

vinculación con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la concepción de un Estado plural y las reformas legales que deberían impulsarse en el país para resolver la exclusión de la población indígena de los beneficios del desarrollo contemporáneo.

Las entrevistas se realizaron con toda la flexibilidad posible, permitiendo extraer diferentes opiniones de los participantes sobre los diversos tópicos que se incluyen en la problemática nacional. Las respuestas de entrevistas abiertas requirieron de un análisis cualitativo para poder determinar el énfasis predominante de los entrevistados con relación al tema fundamental, que constituye la vinculación de la Declaración de Naciones Unidas y la propuesta de Política Pública de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, proceso que se realizó con la aprobación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.

Las respuestas fueron cuidadosamente analizadas tomando en cuenta su relación con el tema en cuestión. Se aplicó el criterio de establecer la frecuencia, pertinencia y coherencia de las mismas para ser incluidas en el análisis. La frecuencia tiene que ver con las veces en que una respuesta en su parte sustantiva se repite dentro de los participantes, la pertinencia se apreció en función de su relación con la pregunta y la coherencia se apreció desde la vinculación de las respuestas con el contexto social del país. Seguidamente se extrajeron textos literales de los sujetos de las entrevistas para reforzar el análisis respectivo.

Como resultado de dicho análisis se tabularon las principales respuestas, donde a través de la elaboración de un formato de tabla se reflejaron las respuestas más relevantes y de mayor frecuencia para cada pregunta. A esa cuenta, se presentan cinco tablas una por pregunta, donde es importante recalcar que los totales y porcentajes no corresponden al número de entrevistados, ya que en algunos casos se tomaron dos o más respuestas de una misma entrevista y en algunos casos las respuestas no llenaron alguno de los criterios para ser incluidas dentro del análisis. Los planteamientos de los entrevistados constituyen un valioso aporte para este estudio, en función de que permiten aclarar y profundizar en los temas sustantivos en cuestión, tal y como se observará a lo largo de los siguientes párrafos.

3.5.1 Incidencia del Gabinete. Si se toma en cuenta que el Gabinete fue instituido en marzo de 2014, a tres años de su vigencia, no se observa que su existencia sea significativa para la población indígena, según lo reflejan los resultados de las entrevistas. Plantear qué incidencia ha tenido el Gabinete de Interculturalidad en beneficio de los pueblos indígenas, permitió diagnosticar el nivel de conocimiento de los entrevistados sobre el Gabinete y enriquecer el análisis sobre si el papel del Gabinete ha sido activo o casi inactivo.

Cabe resaltar algunas aseveraciones que sobresalen de los entrevistados. El Gabinete como tal “no tiene ni tendrá incidencia alguna, toda vez que por su propia conformación nació muerta. El Estado para mitigar las desigualdades, sencillamente debe cumplir con los instrumentos internacionales sobre derechos que tienen los pueblos indígenas” (Participante 11, comunicación personal, 14 de agosto 2015).

Por otro lado, “desde la creación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad a la fecha, no ha logrado incidir en una acción específica para la mitigación de las desigualdades” (Participante 6, comunicación personal, 19 de agosto 2015). Como se muestra en la Tabla 5, la respuesta de los entrevistados es contundente, si unimos el numeral 1 y 2, tenemos que la mayor parte considera que no existe una incidencia perceptible para la ciudadanía sobre el trabajo del Gabinete. El resto de entrevistados argumentó sobre lo que debería ser la función de este ente gubernamental, pero como algo hacia futuro.

Luego de mandar la elaboración de una política pública específica, no ha existido ningún mecanismo, proyecto, programa o acción de tal envergadura, para impulsar dentro de las dependencias públicas del ejecutivo, nuevas prácticas de interculturalidad. Las que han surgido han sido acciones aisladas de las dependencias, relacionadas únicamente con la visión de algún funcionario, pero no son acciones coordinadas del Organismo Ejecutivo como tal.

Por lo que en ese sentido, como V. Alvarado indica: “Es un avance en la estructura estatal, por lo menos visibilizar la categoría de pueblo, concepto que indica derechos individuales y colectivos, pero en la práctica no se evidencia acciones concretas” (comunicación personal, 10 de agosto de 2015).

Tabla 5

Resultados pregunta: ¿Qué incidencia ha tenido el Gabinete de Interculturalidad en beneficio de los pueblos indígenas?

No.	Respuestas	F	%
1	No se tiene ninguna incidencia en la vida nacional...	8	34.78
2	Solo constituye un documento teórico de carácter formal, no está vigente, por lo que no incide.....	7	30.43
3	Por carecer de un mecanismo de seguimiento se ignora su posible incidencia.....	2	8.70
4	Es una oportunidad que debe potencializarse hacia el Estado.....	2	8.70
5	El Gabinete debería reorientar el presupuesto y la institucionalidad del Estado para incluir a los pueblos indígenas.....	2	8.70
6	El Gabinete debe promover las autonomías indígenas.....	1	4.35
7	Aporta insumos para las necesidades el análisis de la situación de los pueblos indígenas.....	1	4.35
Total de respuestas		23	100%

Nota. Fuente: Compilación propia en base a entrevistas focalizadas en la investigación de campo.

3.5.2 Cumplimiento de la Declaración a través de la Política. La Política como instrumento para la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas contenidos en la Declaración debe ser vista como un esfuerzo de todo el Estado para construir relaciones de ecuanimidad entre los ciudadanos.

No obstante, por un lado una política pública solo constituye una parte del conjunto de acciones que el Estado debe tomar para la implementación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; por lo que, dado que la Política es un principio, no es suficiente ya que deben venir modificaciones legales y administrativas que permitan la participación de los pueblos sin menoscabo de sus culturas y derechos colectivos.

Pero por otro lado, al no ser suficiente dicha Política debe partir del compromiso y la voluntad política que los funcionarios y tomadores de decisión deben tener. En las anteriores aseveraciones se interpretan las opiniones de la mayoría de los entrevistados. (Véase Tabla 6)

Sin embargo, no todos los entrevistados piensan positiva o idealmente respecto a las políticas públicas, ya que algunos consideran que la experiencia en las instituciones del Estado ha sido que estas políticas únicamente son de carácter formal, no tienen seguimiento ni presupuesto propio para desarrollarlas. D. Cojtí señala: “Claro que no basta una política, la que además sería una más de las aproximadamente 40 políticas públicas que existen en la SEGEPLAN. Se necesita una reforma del Estado y una Asamblea Nacional Constituyente” (comunicación personal, 15 de agosto de 2015).

En otras palabras “la Declaración va más allá de una política pública. Tiene también que ver con temas legislativos y judiciales. Inclusive debe lograrse el involucramiento de todos los ámbitos de la sociedad” (Participante 4, comunicación personal, 19 de agosto de 2015). Es por ello que la política se puede ver como “un principio para ir avanzando en futuros

cambios a otros niveles del Estado” (Participante 22, comunicación personal, 19 de agosto de 2015).

En resumen, si bien la mayoría de los entrevistados se inclina por señalar que la Política no es suficiente para el cumplimiento de la Declaración, pero tampoco niega la existencia de la misma como instrumento para la implementación de la normativa que compone la Declaración.

Tabla 6

Resultados pregunta: ¿Una Política es suficiente para el cumplimiento de la Declaración de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas?

No.	Respuestas	F	%
1	Se debe involucrar a todo el Estado no solo el Ejecutivo, debe ser Política de Estado.....	7	26.92
2	Es un primer paso pero no es suficiente.....	6	23.08
3	No, lo más importante es que exista compromiso y voluntad política de los que dirigen el Estado.....	5	19.23
4	Además se debe revisar la legislación vigente.....	5	19.23
5	No, se debe incluir la libre autodeterminación de los pueblos y sus propios sistemas de justicia.....	2	7.69
6	La Política de pueblos indígenas es una más dentro de otras 40 que no se cumplen.....	1	3.85
Total de respuestas		26	100%

Nota. Fuente: Compilación propia en base a entrevistas focalizadas en la investigación de campo.

3.5.3 Avances en la aplicación de la Declaración. El común denominador entre los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y específicamente sobre derechos de los pueblos indígenas es un escaso o nulo cumplimiento en la parte sustantiva de su contenido. En este caso la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es la excepción.

Al respecto, la mayoría de los entrevistados consideran que no se observan avances significativos en su implementación. A decir por R. Tacán: “No hay avances. Los problemas históricos que sufren los pueblos indígenas persisten en la sociedad guatemalteca... racismo, discriminación, machismo, patriarcado” (Participante 16, comunicación personal, 19 de agosto de 2015).

A pesar de ello, no falta quien señale aspectos positivos al decir que: “La Declaración ha sido un soporte en el trabajo internacional de los pueblos indígenas” (Participante 14, comunicación personal, 12 de octubre de 2015). Además, “en primer lugar se inicia el proceso de reconocimiento público dentro de la institucionalidad del Estado (...) mejorar la visión y la práctica del Estado actual hacia los pueblos indígenas” (Participante 3, comunicación personal, 14 de agosto de 2015).

Dentro de los avances que resaltan los entrevistados están: ha promovido conciencia en la ciudadanía especialmente a nivel de las instituciones públicas, ha permitido fortalecer el liderazgo de los pueblos indígenas del país y ha sido tomada en cuenta como referente para sentar jurisprudencia en fallos de las cortes nacionales. (Véase Tabla 7)

Una mínima parte de los entrevistados, coincide en señalar que la Declaración no es vinculante en materia jurídica para los Estados miembros. Sin embargo, es un conjunto de sugerencias y recomendaciones para ser adoptadas dentro de la legislación y programas internos de cada país.

Por lo que se puede decir que al no ser un instrumento vinculante, menos probabilidades tiene de generar legislación interna, pero su aplicación a través de una política pública,

como lo es la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, le aporta viabilidad a su cumplimiento toda vez que las instituciones de Estado planifican su actuar de manera estratégica y anualmente en función de sus políticas, donde se van generando cambios aunque sean paulatinos.

Tabla 7

Resultados pregunta: ¿Qué avances ha tenido la aplicación de la Declaración en Guatemala?

No.	Respuestas	F	%
1	No se observa avances significativos.....	11	50.00
2	Ha promovido conciencia y reconocimiento de la heterogeneidad étnica.....	4	18.18
3	Ha facilitado la creación de institucionalidad indígena.....	2	9.09
4	Empoderamiento de las organizaciones indígenas...	2	9.09
5	No es vinculante, pero ha generado jurisprudencia..	3	13.64
Total de respuestas		22	100%

Nota. Fuente: Compilación propia en base a entrevistas focalizadas en la investigación de campo.

3.5.4 El Estado plural como promotor de la Interculturalidad. En opinión de los entrevistados, un porcentaje mayoritario como se muestra en la Tabla 8, coincide en decir que un Estado plural debe reflejar la diversidad cultural en todos los ámbitos. Es decir, en la educación, el idioma, la cultura, la política, la economía, el empleo, la espiritualidad, las costumbres y los derechos individuales y colectivos. En menor porcentaje, coinciden en señalar otras características tales como:

- Un Estado plural gobierna para todos por igual, sin establecer preferencias por ninguna razón “que haya igualdad entre los habitantes en todos los niveles” (Participante 8, comunicación personal, 23 de septiembre de 2015).

- No favorece a las élites de ninguna clase, sino que expresa con legitimidad la voluntad de los pueblos que lo conforman, mediante una representación proporcional entre los mismos. Es decir: “Tener representación de todos los grupos étnicos, tener instituciones, funcionarios y estructura con carácter plurinacional” (Participante 7, comunicación personal, 16 de septiembre de 2015). Lo que implicaría eliminar la exclusión y discriminación por razones de cultura y origen étnico.
- En las respuestas de esta pregunta se perciben tendencias hacia la autonomía y las nacionalidades indígenas como una reivindicación que incluye el derecho a la autodeterminación, el derecho indígena, su jurisdicción y territorialidad. En otras palabras: “División política y administrativa, representación proporcional de los pueblos indígenas en los niveles centrales de gobierno, autonomías regionales (...) exigibilidad de las culturas e idiomas indígenas como oficiales en dichas regiones autónomas” (Participante 5, comunicación personal, 15 de agosto de 2015).

Tabla 8

Resultados pregunta: ¿Qué características debe reunir un Estado plural para que sea promotor de la interculturalidad?

No.	Respuestas	F	%
1	Debe reflejar la diversidad cultural en todos los ámbitos eliminando el racismo.....	10	41.67
2	Reconoce constitucionalmente la multiculturalidad.	3	12.50
3	Debe gobernar para todos con equidad.....	3	12.50
4	Generar políticas públicas incluyentes.....	2	8.33
5	Respetar la autodeterminación de los pueblos.....	2	8.33
6	Debe tener carácter plurinacional con regiones autóctonas.....	2	8.33
7	Tener representación proporcional por pueblos.....	1	4.17
8	Tener un presupuesto etiquetado.....	1	4.17
Total de respuestas		24	100%

Nota. Fuente: Compilación propia en base a entrevistas focalizadas en la investigación de campo

3.5.5 Normativas vs. demandas de los pueblos indígenas. Las demandas de los pueblos indígenas son muchas y de igual manera las leyes que debieran reformarse o crearse, pero muy poca la voluntad política para promoverlas y aprobarlas. Esto se deduce especialmente al interpretar las respuestas de los entrevistados, quienes enumeran una serie de normas que deben reformarse para atender las demandas de los pueblos indígenas como se muestra en la Tabla 9. Pero también por lo que indica el Participante 13, quien señala: “Debe tenerse presente que el proceso reformista es de largo aliento y fortalece el status quo del sistema en que vivimos” (Comunicación personal, 02 de octubre de 2015).

Sumado a las normas que para los pueblos indígenas se consideran necesarias de modificar, existen otras que no se han regulado, donde sobresale: “Establecer el mecanismo legal para que el derecho de consulta sea vinculante” (Participante 1, comunicación personal, 30 de septiembre de 2015).

Además, “algo que debe contemplarse en ley son los gobiernos mayas que a lo largo de nuestra historia han sido relegados a puramente algo folklórico” (Participante 9, comunicación personal, 15 de agosto de 2015).

Por otro lado, como se ha observado en estas respuestas el punto fundamental es la reforma constitucional, que desde la suscripción de los Acuerdos de Paz, vienen reivindicando tanto los movimientos indígenas como los sectores populares del país. Esta reforma ha sido intentada varias veces desde 1996, durante la gestión del presidente Arzú se puso a consulta popular en 1999 una reforma de 51 artículos, 11 de ellos emanados de los Acuerdos de Paz relacionados con el AIDPI; sin embargo, debido a la falta de compromiso político de las élites, el resultado fue negativo.

Desde entonces se han vuelto a plantear nuevas iniciativas de reforma constitucional, unos enfocados a la administración pública y otros como es el caso de la última iniciativa, al sector justicia. Esta iniciativa latente en el Congreso de la República, ha generado grandes controversias y posiciones encontradas hasta la radicalización. Fundamentalmente, la propuesta de reforma al artículo 203 sobre la función de la Corte Suprema de Justicia,

incluyendo la jurisdicción indígena ha generado grandes polémicas y campañas de desinformación de parte de las élites tradicionales.

Asimismo, en el Congreso de la República permanecen diez iniciativas de ley sobre temas de pueblos indígenas tales como: desarrollo rural, lugares sagrados, jurisdicción indígena, generalización de la educación bilingüe intercultural y otras, que desde más de una década permanecen sin ser discutidas, mucho menos aprobadas. Esto es un indicador de la falta de voluntad de la clase política y de la élite económica del país.

Sí un solo artículo de la reforma constitucional sobre una práctica que ya se viene desarrollando en las comunidades, generó tanta controversia, la promulgación de leyes específicas para pueblos indígenas traerá seguramente tempestades políticas.

Sin embargo, en las respuestas de los entrevistados se percibió la necesidad de reformar todo el conjunto de normativas vigentes, partiendo desde la Constitución Política de la República (Véase Tabla 9). Para lo cual debe considerarse lo que indica el Participante 9: “Es necesario (...) se promuevan reformas a la Constitución de la República [donde] se haga una consulta verdadera y con participación verdadera de la población maya” (Comunicación personal, 15 de agosto de 2015).

De esa cuenta una conclusión muy importante de resaltar se obtiene cuando A. Pop afirma:

Para garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas hay que reformar, en principio, la normativa constitucional... La mejor vía para ello es una Asamblea Nacional Constituyente, sin embargo, no en las actuales circunstancias, las cuales por sí mismas limitarían una representación plena de los pueblos indígenas en ese ejercicio. En ese sentido es requisito reformar previamente la ley electoral y de partidos políticos para garantizar una participación en igualdad de condiciones. (Comunicación personal, 06 de octubre de 2015)

Tabla 9

Resultados pregunta: ¿Qué normativas deberían modificarse para incluir las demandas de los pueblos indígenas?

No.	Respuestas	F	%
1	Reforma constitucional.....	14	25.00
2	Aprobación de leyes específicas para pueblos indígenas, regionalización, idiomas, consulta, jurisdicción, tejidos, lugares sagrados.....	11	19.64
3	Ley de partidos políticos.....	7	12.50
4	Ley de servicio civil para promover la inclusión....	4	7.14
5	Ley de educación nacional.....	3	5.36
6	Ley de minería.....	2	3.57
7	Otras relacionadas con el Organismo judicial, código civil, compras y contrataciones, código penal, etc.....	10	17.86
8	Leyes de desarrollo rural y consejos de desarrollo...	5	8.93
Total de respuestas		56	100%

Nota. Fuente: Compilación propia en base a entrevistas focalizadas en la investigación de campo.

Capítulo IV Prospectiva analítica del tema. Necesidad de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad para la implementación de la Declaración.

4.1 Análisis crítico del transcurso del problema

Después de más de dos años de haberse presentado la propuesta de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad al Gabinete de Gobierno integrado para el efecto, el proceso de su aprobación pareciera ser que ha quedado paralizado y relegado en la instancia del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, ya que según el análisis de la información recabada no existen indicios que haya tenido significativos avances ni mucho menos que haya sido aprobada. Esto en parte puede ser fundamentado en que el compromiso del Gobierno del Presidente Otto Fernando Pérez Molina sobre la aprobación de la Política pasó a un segundo plano a partir del inicio de la crisis institucional que puso fin a su gobierno provocando un relevo en el Organismo Ejecutivo.

Transcurrido año y medio del período presidencial de Jimmy Morales y Jafet Cabrera, la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad y el Gabinete respectivo han sido puestos en el congelador, poniendo de manifiesto un total desinterés por abordar el tema y buscar avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Lo que es palpable dado que tampoco han surgido nuevas iniciativas a nivel del ejecutivo y en el Organismo Legislativo las iniciativas de ley sobre derechos indígenas siguen sin ningún avance, dentro de las cuales está: la propuesta sobre el desarrollo rural integral, la jurisdicción indígena, los lugares sagrados, la generalización de la educación bilingüe bicultural y otras.

En la segunda mitad del segundo año de período presidencial en referencia, vuelve a desencadenarse una crisis política por nuevas denuncias del Ministerio Público y de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). En este caso se señala al mismo Presidente Jimmy Morales y su familia. En la misma coyuntura los diputados

aprueban una reforma al Código Penal que favorece a personas sentenciadas por delitos de hasta 10 años de cárcel, así como desliga a los secretarios generales de los partidos políticos de responsabilidades en el financiamiento ilícito. La reacción de la sociedad civil generó manifestaciones masivas que obligaron al Congreso a dar marcha atrás en su pretensión.

El elemento que constituyó el detonante para desestabilizar la institucionalidad fue la actitud asumida por el Presidente Jimmy Morales al declarar non grato al Comisionado de la CICIG, señor Iván Velásquez. Esto dio paso a la presentación de recursos legales que enfrentaron a las instituciones del sistema democrático como la Procuraduría de los Derechos Humanos, La Corte de Constitucionalidad, el Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y otras.

Por su parte los sectores de la sociedad civil se polarizaron en posiciones radicales desde quienes respaldaban al Comisionado de la CICIG hasta quienes pedían su inmediato retiro del país. Asimismo, mientras unos sectores aplaudían al Presidente del Ejecutivo, otros exigían su renuncia al cargo. La crisis pone de manifiesto la polarización de la sociedad guatemalteca y lo frágil de los procesos de diálogo y concertación, así como la influencia de la comunidad internacional, fundamentalmente de la embajada de los Estados Unidos.

Es importante señalar que antes de caer en esta crisis política e institucional, en el Congreso de la República se había iniciado la lectura de la propuesta de reforma electoral en el sector justicia. En dicha propuesta se contempla la reforma al artículo 203 referente al Organismo Judicial, donde se incluye el reconocimiento de las funciones jurisdiccionales de las autoridades de los pueblos indígenas en las comunidades donde habitan. La discusión de esta modificación puso en relieve los niveles de racismo e intolerancia que aún persisten en varios sectores de la sociedad, a favor y en contra de la reforma.

No obstante, que dicha reforma debería ser refrendada por la ciudadanía en una consulta popular, la misma no pudo ser aprobada y su discusión final se postergó para un futuro incierto que demuestra una vez más la falta de voluntad y de certeza en la gestión legislativa en materia de derechos de los pueblos indígenas. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que esta propuesta de reforma viene a sumarse a otras 10 iniciativas de ley

relativas a pueblos indígenas que existen en el Congreso pendientes de aprobación de las cuales no se percibe una agenda para su seguimiento.

En este escenario de confrontación y de crisis, los temas prioritarios se canalizan desde los intereses políticos muy ligados a los económicos, enfocándose hacia temas que den alguna respuesta a dicha crisis, tales como: gobernanza, lucha contra la corrupción, reforma a la ley electoral y de partidos políticos y otros. Por lo anterior, los temas de interés de los pueblos indígenas son postergados o ignorados por la clase política, se puede decir que esto obedece a que no empatan con su agenda, misma que está enfocada a responder a los intereses de la elite económica que necesita un clima de inversión estable alejado de la ingobernabilidad.

Un claro ejemplo se ve con el tema de las consultas a pueblos indígenas, especialmente en materia de proyectos hidroeléctricos y mineros, en el que los intereses económicos se ven afectados por los derechos de estos pueblos, donde la clase política hace caso omiso a estos últimos a pesar que una resolución de la Corte de Constitucionalidad relacionada con el caso de la hidroeléctrica Oxec I y II, establece que es obligación del Congreso de la República aprobar una ley que en términos generales pueda desarrollar los procedimientos para realizar la consulta a pueblos indígenas en observancia del Convenio 169 de la OIT.

Con base a esta resolución, el Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Trabajo el cual es dirigido en este período presidencial por una profesional indígena, con participación del Gabinete de Pueblos Indígenas y apoyo de la comunidad internacional hace una convocatoria a todos los sectores de la sociedad civil del país para discutir una Guía Operativa para la Implementación de la Consulta a Pueblos Indígenas. El propósito de la guía es recopilar insumos para ponerlos a disposición de los diputados para que tengan suficientes elementos de juicio a la hora de decretar una ley que regule la consulta.

Sin embargo, la iniciativa surge en un escenario desfavorable. En primera instancia, porque los diputados tienen otras prioridades en las que deben concentrarse, tales como las reformas constitucionales y electorales, la articulación de negociaciones, las investigaciones por parte del sistema de justicia en la que se ven involucrados

parlamentarios y la lucha por ganarse la credibilidad ciudadana para su sobrevivencia política, ante el rechazo multisectorial del que son objeto por parte de la ciudadanía.

En segunda instancia, se suma la división en que se encuentran los líderes indígenas en medio de la crisis política. Dicha división es palpable en las opiniones encontradas que surgen respecto a la Guía Operativa de Consulta. Ya que por un lado, está la posición del Ministerio de Trabajo señalando dentro de la misma Guía, que para su realización se llevaron a cabo diálogos en distintas regiones del país asegurando la participación de los pueblos indígenas en su formulación (Gobierno de la República de Guatemala, 2017).

Por otro lado, hay instancias de sociedad civil como la Asamblea Social y Popular y la organización Waqib'Kej que critican severamente la iniciativa de gobierno, bajo el argumento que la Guía quiere imponer un mecanismo estándar de consulta con una sola visión de desarrollo, violando así el derecho a la libre determinación de los pueblos y el derecho de realizar consultas según sus propias prácticas e instituciones (Ejecutivo presentó Guía Operativa para la Consulta de los Pueblos Indígenas, 2017).

Tal y como lo indica el ex Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, James Anaya “lo importante es que estas sean fruto de un proceso propio e interno de los pueblos indígenas” (2017, párr. 4). Por tal razón, se puede percibir que dicha iniciativa no parece ser un esfuerzo de Estado sino de gobierno específicamente de carácter ministerial, donde el Ministerio de Trabajo carece de consensos con algunos sectores de sociedad civil.

Es obvio que una iniciativa relacionada con la consulta a pueblos indígenas debería ser una prioridad del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. No obstante, según lo antes mencionado no se observa una estrategia gubernamental incluyente, menos de Estado para atender este tema que genera incertidumbre tanto para las comunidades como para las empresas que invierten sus capitales en los proyectos hidroeléctricos y mineros.

En otro orden de ideas, como consecuencia de esta crisis política que genera inestabilidad y trae como secuela una disminución en la inversión privada, que incide en la generación de

empleo y en las oportunidades de crédito en el país, los sectores tanto civiles como gubernamentales sugieren, proponen y convocan a espacios de diálogo nacional para que mediante un esfuerzo de concertación se logre una agenda de país que establezca las prioridades que devuelvan la confianza y la gobernanza plena al país que trae consigo el desarrollo y el bienestar.

En este contexto, la confrontación entre los sectores y las instituciones toma relieves trascendentales, que hace necesario encontrar válvulas de escape para no caer en una ingobernanza que pueda radicalizar más las posiciones. Cuando la clase política está altamente cuestionada, la corrupción involucra tanto a funcionarios, como a empresarios y políticos, corresponde hacer un análisis prospectivo que contribuya a prever los posibles escenarios futuros y prepararse para orientarlos hacia el bienestar y la armonía social de toda la ciudadanía, incluidos los pueblos indígenas.

4.2 Escenario “A” (positivo), la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad y el Gabinete Indígena vuelven a ser temas de actualidad en el marco del diálogo nacional

4.2.1 Mediano Plazo. El Gabinete de Pueblos Indígenas e interculturalidad se reactivan en el marco de un reacomodo de las políticas gubernamentales y de un diálogo nacional que establece prioridades de una agenda de país, dentro de las cuales se promueve retomar en forma global los temas de los pueblos indígenas.

El Presidente de la República quien ha hecho un llamado al diálogo para resolver la conflictividad política y social, vería en la Política Nacional de Pueblos Indígenas una oportunidad para distensionar el ambiente político, tomando en consideración que estos pueblos constituyen un actor beligerante en el país. Un acercamiento al liderazgo indígena vendría a constituir una oportunidad para modificar el mapa de actores sociales a favor del poder ejecutivo, que en alianza con otros sectores como las iglesias evangélicas y el sector

empresarial, podrían darle solidez a su gestión y alejar la posibilidad de que crezca la demanda de una renuncia del cargo.

Esta reactivación tendría asidero en las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad y de la Corte Suprema de Justicia que han establecido jurisprudencia sobre la obligatoriedad de realizar las consultas previas e informadas y de buena voluntad en las comunidades indígenas donde existe interés de instalar proyectos de mediana y gran magnitud y en aquellos proyectos donde se empezó la operación sin contar con dicho requisito, como es el caso de la minera San Rafael en Santa Rosa. Las cortes han señalado la carencia de una reglamentación que haga viable la aplicación del Convenio 169 con relación a esta consulta, en forma democrática y pacífica, tal como lo expresa el espíritu de la norma, por lo que han resuelto que el Congreso de la República legisle en tal sentido.

La reactivación del proyecto de una Política Nacional de Pueblos Indígenas y del Gabinete, le permitiría al gobierno hacer efectivo su compromiso con los líderes de los pueblos indígenas, para avanzar en el compromiso que los gobiernos han asumido en los diferentes temas reclamados por los pueblos indígenas. Aprobar una Política Nacional de Pueblos Indígenas constituiría un hito en la historia del país, que permitiría al Presidente Morales dejar un legado a la nación y eliminar cualquier señalamiento de comportamiento racista o discriminatorio hacia este gran sector de población.

Por otro lado, el Gabinete de Gobierno de Pueblos Indígenas tendría la oportunidad de recibir apoyo político y financiero de los Organismos gubernamentales y no gubernamentales Internacionales en cuya agenda figura como prioridad los pueblos indígenas. También significa una oportunidad para atender a una población tan afectada por la pobreza, desnutrición, analfabetismo que forman parte de sus promesas de Gobierno y que además son obligaciones inherentes al cargo. La institucionalidad del Estado tendría en la Política, una respuesta a la necesidad latente de reorientar la administración pública hacia la realidad social guatemalteca caracterizada por la diversidad cultural y lingüística. Pero, por otro lado, se provocaría el surgimiento de diversas controversias al interior de las

instituciones estatales, con relación a temas como la carencia de recursos presupuestarios, la readecuación de los planes operativos, la falta de personal específico. En otros casos, se podrá argumentar que las nuevas tareas, en alguna medida ya se vienen ejecutando en las diferentes dependencias.

En ese marco del llamado al diálogo por parte del Gobierno, el Gabinete Indígena toma protagonismo y con el apoyo de otros actores indígenas ponen sobre la mesa ejes temáticos prioritarios que atañen a pueblos indígenas tales como: La consulta previa cuando se establezcan proyectos ajenos a la comunidad, la mayor y mejor participación indígena en los procesos electorales, el mejoramiento de la educación bilingüe bicultural, el desarrollo de los idiomas indígenas y otros más que están latentes pero que por falta de voluntad política no se promueven. La Política Nacional se viene a constituir en el paraguas dentro del cual se promueven iniciativas que hasta ahora se presentan en forma aislada.

Existe la posibilidad que las instituciones de cooperación internacional radicados en el País, respalden el actuar del Gabinete de Pueblos Indígenas y la aprobación de la Política, ofreciendo recursos para complementar el financiamiento de un plan de acción que la operativice. Además, con la Política aprobada pasaría a ser un instrumento que facilite el seguimiento nacional en la aplicación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente aquellos derechos enunciados en el marco de la participación y consulta.

Por parte de la sociedad civil y opinión pública, la reactivación del Gabinete y de la Política, pondría de nuevo en los medios de información el debate de una Guatemala multiétnica, unos manifestando su escepticismo y otros adversando la política por diversas razones de forma, fondo y temporalidad. Pero los pronunciamientos vendrían de todos los sectores, principiando por las organizaciones y líderes indígenas a quienes se sumarían organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, centros de pensamiento, partidos políticos, grupos de presión, cada quien desde su óptica y tendencia ideológica y política. Sin embargo, la aprobación de la política y su efectiva aplicación permitiría alcanzar lo que

muchos sectores de sociedad civil propugnan, especialmente el indígena, que es la reestructuración del Estado hacia uno incluyente y participativo que estaría más encaminado al establecimiento de un Estado Plural.

Para este escenario, implicaría un conjunto de variables que deben ser reflexionadas para la viabilidad de la Política. Entre ellas están las variables financieras que determinarían el presupuesto para la implementación de la Política a nivel general y en particular a nivel de cada ministerio. Las variables de organización y estrategia que orientarían la elaboración, consulta y aprobación de un plan de acción, en el cual se asignen las responsabilidades para cada dependencia ejecutora, su alcance, temporalidad, costos y fuentes de financiamiento de los programas, proyectos y actividades que se deriven. También, están las variables de impacto/beneficio que ayudarían a medir el impacto y beneficio para la población indígena, transcurridos los primeros años de implementación de la política.

Por último, las variables de riesgo permitirían medir si aún aprobada la Política y el Plan de Acción, transcurrido un período prudencial de tiempo, la situación seguirá igual que siempre, sin que su impacto se refleja en los indicadores de educación, salud, entre otros, básicos para medir el desarrollo de los pueblos indígenas. Ante lo cual, la argumentación sería que la política es un instrumento más que no trasciende en la gestión pública que poco o nada ha contribuido a la transformación del paradigma de exclusión y discriminación del Estado, el cual ha sido monocultural, excluyente e inequitativo.

Por otro lado, aun aprobada la política se tienen varios desafíos para su implementación, ya que deberá lograr que su aplicación sea sensible en temas sustantivos, que permitan ver en forma tangible el inicio de un proceso de cambio, que se perciba a nivel de las comunidades, en la relación cotidiana de las dependencias del ejecutivo con la población indígena. Deberá percibirse como un cambio de imagen, un cambio de estrategia o como un cambio de vocación. Que los usuarios de los servicios de salud, educación, infraestructura puedan observar un cambio de actitud hacia sus necesidades y demandas.

Un cambio inicial en este sentido podría reducir la conflictividad en las comunidades indígenas y en el país en general.

Su sostenibilidad se garantiza en el liderazgo indígena y social, siempre y cuando estos se apropien de ella y la conviertan en un instrumento para la incidencia, dándole el seguimiento y respaldo necesario a efecto de que los funcionarios sientan la presión social para comprometerse con la política enfocando sus acciones conforme a los lineamientos y ejes estratégicos según su naturaleza, capacidad y recursos.

4.2.2 Largo Plazo. Aprobada una Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad se avanza en la ruta hacia la construcción de un Estado plural, y la promoción de una sociedad intercultural en el que se observe una transformación de las dependencias públicas que asumen una práctica de interculturalidad, así como se tendrán avances en legislación específica para pueblos indígenas en el marco de una identidad nacional guatemalteca.

Las tendencias radicales de autodeterminación de los pueblos interpretadas como segregación territorial, pierden fuerza ante el interés del Estado en adoptar una actitud incluyente de todas las culturas existentes en el país. Debe considerarse que en la actualidad en medio de la globalización han surgido tendencias que basadas en la diversidad cultural, han adoptado posiciones radicales que inspiran la separación e independencia de las regiones basadas en su cultura, tal es el caso de posiciones independentistas en los Estados europeos como España, Italia e Inglaterra. Estas posiciones en muchas oportunidades son el resultado de mecanismos de exclusión social y política. De este modo, abrir los espacios a los pueblos que demandan participación, es una medida positiva para encontrar canales de comunicación que favorezcan la armonía y la unidad nacional.

Una Política Nacional aprobada e implementada con un plan de acción realista implicará un proceso de largo plazo para consolidar los cambios necesarios para construir el Estado

plural. El plazo depende en un primer momento de la voluntad política de los actores que toman decisiones, tanto a nivel ejecutivo, como legislativo y judicial, también depende de la disponibilidad de recursos para implementar acciones prioritarias que sean enfocadas a las áreas más vulnerables y abandonadas, la sensibilidad de los funcionarios y servidores públicos para readecuar sus prioridades institucionales que permitan cerrar las brechas de desigualdad existentes. Debe tomarse en cuenta que los estereotipos racistas y las conductas discriminatorias en contra de los pueblos indígenas fueron construyéndose a lo largo de siglos desde la colonización y durante la mayor parte de la vida independiente.

En el largo plazo lo determinante será desarrollar procesos de transformación como los siguientes:

- Las reformas de tipo jurídico-institucional que configure la transición hacia un el Estado plural e incluyente. Esto implica reformas futuras a la Constitución Política de la República y leyes fundamentales, como la ley electoral y de partidos políticos, así como la promulgación de leyes que resuelvan los temas sustantivos de las comunidades indígenas relacionadas con la tenencia de la tierra, acceso a la tierra, educación bilingüe de buena calidad, la ley de desarrollo rural integral, para citar algunos temas sustantivos.
- El Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, asume su papel de rector al más alto nivel de los temas de Pueblos Indígenas y coordina el esfuerzo de las dependencias públicas para aplicar su plan de acción. Esto significará el fortalecimiento de las instituciones indígenas del Estado denominadas ventanillas indígenas, para que las mismas tengan un papel protagónico en la construcción del Estado plural, y tengan un canal de comunicación tanto con las comunidades indígenas como con el poder ejecutivo al más alto nivel.
- El impulso de programas de promoción de la interculturalidad dirigido a toda la sociedad para sensibilizar en el tema, en todos los ámbitos de la vida nacional, en educación, salud, justicia, trabajo, desarrollo y otros más, reconociendo que un

Estado plural y una sociedad intercultural no divide al país, por el contrario, lo orienta hacia un mismo rumbo reconociendo las diferencias culturales.

- La aplicación de la consulta previa a los pueblos indígenas como un eje transversal en los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y entidad autónomas y descentralizadas del Estado, dentro del contexto de las funciones de cada institución. Las consultas transparentes, de buena voluntad, con suficiente información y con beneficios para los comunitarios, en lugar de ser un obstáculo para el desarrollo puede convertirse en oportunidades para que las comunidades disminuyan sus niveles de pobreza y pobreza extrema y se abran paso a un mejor nivel de vida.

Lo anterior va muy de la mano con otros compromisos internacionales aceptados por el Estado de Guatemala, como los de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde se establecen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático.

En este escenario ideal de carácter positivo, sería compatible con los enunciados del Plan Nacional de Desarrollo, K'atun 2032 "Nuestra Guatemala 2032" que constituye el plan de largo plazo del Organismo Ejecutivo y que incorpora los ejes de derechos humanos, equidad, observancia de la demografía, la gestión de riesgo y el concepto de resiliencia. Este plan pretende que en 2032 Guatemala pueda alcanzar las metas de desarrollo que permitan que la población indígena viva en condiciones dignas y con igualdad de oportunidades para aprovechar al máximo sus potencialidades, Asimismo, que la diversidad cultural sea considerada por la ciudadanía como fuente de riqueza y motor del desarrollo.

La Política Nacional de Pueblos Indígenas, vendría a formar parte de las políticas nacionales de largo plazo que buscan el desarrollo del país, tales como la Política Nacional de Derechos Humanos (2005), la Política Pública para la convivencia y la eliminación del Racismo y la Discriminación racial (2014), la Política Nacional de Descentralización del

Organismo Ejecutivo (2005), La Política de Desarrollo Rural Integral (2009), la Política de Desarrollo social y Población (2002), y otras más.

4.3 Escenarios “B” (negativo), La Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, pierden total interés y dejan de ser una prioridad para el gobierno y el liderazgo indígena

4.3.1 Mediano Plazo. En el marco de la convocatoria al diálogo nacional, el Gabinete transfiere sus responsabilidades al Ministerio de Trabajo y Previsión Social que adopta la estrategia de trabajar temas aislados relacionados con los pueblos indígenas, su principal prioridad la constituye la reglamentación de la consulta comunitaria.

Cualesquiera que sean las causas que lleve a este catastrófico escenario, vendría a echar por la borda el esfuerzo del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, de la Secretaría Ejecutiva del mismo Gabinete, de los líderes representativos de las comunidades lingüísticas consultadas y de la cooperación internacional, que ha apoyado el proceso de construcción, consulta y validación del documento propuesta. Se confirmaría uno de los disensos establecidos durante la consulta, acerca del momento político de su construcción y aprobación que puede llevar inclusive a que el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad desaparezca, cerrándose un espacio más por inoperatividad ante la falta de voluntad política de los gobernantes para su efectivo funcionamiento.

El rechazo a la aprobación de la propuesta de Política y el cierre del Gabinete Indígena, puede ser tomado por el movimiento indígena y otras organizaciones de sociedad civil, como un rechazo al reconocimiento de los pueblos indígenas y a la aplicabilidad de sus derechos, especialmente aquellos reconocidos en los instrumentos internacionales aprobados por el Estado de Guatemala. Esto puede generar que los conflictos sociales en las comunidades indígenas se fortalezcan causando una crisis de ingobernabilidad y violencia social.

Para la comunidad internacional, este escenario implicaría un retroceso en el avance de la aplicación de compromisos internacionales sobre la materia de derechos de los pueblos indígenas. Especialmente, con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyo contenido se ha visto que queda plasmado en el contenido de la política propuesta. Con lo cual puede haber serias consecuencias para el país en sus relaciones principalmente con los cooperantes y los organismos internacionales como las Naciones Unidas y sus Organismos Técnicos.

En ese entendido, el desafío para los pueblos indígenas y organizaciones sociales será lograr que un nuevo gobierno se interese en la aprobación de la Política y se comprometa en seguir con la ruta de las acciones que fortalezcan los mecanismos de interculturalidad entre los habitantes de la República de Guatemala.

Para ello, puede ser bien aprovechada la coyuntura que atraviesan las reformas constitucionales, considerando que dichas reformas se vislumbran como un tema que dista de ser de corto plazo. Por el contrario, se denota que su discusión tomará su tiempo en la agenda política nacional. En ese contexto, la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad puede ser una herramienta utilizada para posteriores luchas, como lo sería en una posible reforma constitucional mediante asamblea constituyente. Sin duda alguna, los ejes de la propuesta de Política tendrían impacto en la coyuntura de una reforma constitucional.

El riesgo es que no haya capacidad del liderazgo indígena y de los funcionarios de la institucionalidad indígena del Estado, para mantener vivo el interés por la aprobación de la política y del Gabinete Indígena que en un panorama positivo puede ser utilizado como un canal de comunicación y demanda de los pueblos indígenas. En este caso podría ser un episodio más de frustración para la población y un retroceso en el anhelo de cambiar las relaciones de inequidad y discriminación en el país, que quedan lejos de promocionar la construcción de un Estado Plural.

4.3.2 Largo Plazo. La estrategia de atender los temas indígenas de forma mediática y aislada transfieren el tema a la próxima campaña electoral, en la cual los partidos políticos tradicionales vuelven a utilizar a los pueblos indígenas como un medio útil para lograr sus aspiraciones.

En este escenario, el gobierno, que en el mediano plazo mantiene en el congelador la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas, abandona totalmente el tema al entrar a la coyuntura de las elecciones generales y plantea como prioridades cerrar sus programas sin riesgos de futuras sanciones legales, pero abandona todo intento por dejar un legado histórico a la población indígena. Los líderes indígenas se enfocan en las propuestas de los partidos políticos para identificar si tienen elementos que incluyan avances para las reivindicaciones indígenas, especialmente relacionadas con la participación política.

Muchos grupos comunitarios indígenas se relacionan con los líderes políticos locales que ofrecen soluciones superficiales a las necesidades de desarrollo, de esta manera, los candidatos a alcaldes especialmente en los municipios con población mayoritaria indígena, basan sus ofertas electorales en obras de infraestructura que son paliativos a las necesidades de los comunitarios, proyectos de construcción de salones comunales, arreglo de caminos, proyectos de introducción de agua potable, que desde luego que son importantes pero que no son determinantes para impulsar el desarrollo sostenible.

La alianza que es común entre candidatos a la alcaldía y los candidatos al Congreso de la República y Presidencia se aprovecha de las necesidades de infraestructura de las comunidades para lograr votos. El precario nivel de escolaridad en muchas comunidades permite que el voto no sea reflexivo y sobre elementos de mayor alcance, simplemente se queda en ofrecimientos de infraestructura y de ser incluidos en los programas sociales de ayuda a la población pobre. El mismo candidato a alcalde puede ser una persona de una

comunidad indígena pero sin una estrategia de desarrollo sostenible, sino simplemente de obras mediáticas que le permitan mantenerse en el cargo por varios períodos.

Este escenario es recurrente cada cuatro años en la vida democrática del país. Concluye un gobierno sin mayores avances en el desarrollo integral de los pueblos y surge un nuevo proceso en el cual el énfasis está en lo mediático y en la infraestructura, pero no en un plan estratégico que abra oportunidades de desarrollo de las poblaciones excluidas. Los mismos líderes comunitarios se acomodan a esta situación y en el mejor de los casos garantizan únicamente la participación de candidatos indígenas que responden en gran medida a la dinámica del partido postulante, pero no de la ciudadanía local.

Este escenario es propicio para que la confrontación y conflictividad social en las comunidades indígenas se exacerbén. Se dan condiciones para que los radicalismos afloren y en algunas comunidades se caiga a la ingobernabilidad. Esto hará dificultoso los planes de desarrollo sostenible, la conflictividad trae consigo el riesgo de la fuga de capitales y como consecuencia directa la pérdida de empleos y el consecuente aumento de la pobreza con los problemas de desnutrición, analfabetismo y otros que mantienen a la sociedad guatemalteca con grandes asimetrías en el desarrollo socioeconómico.

Por otro lado, el Estado tiene serios señalamientos por no cumplir con los compromisos aceptados y aprobados en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos, sobre todo en el tema de consulta previa y mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas del país. Por lo que las instancias internacionales pueden inclusive levantar sanciones sobre el Estado.

Reflexiones finales

Posterior a la investigación realizada sobre los “Derechos de los pueblos indígenas y Estado plural en el contexto de la Declaración de las Naciones Unidas: Necesidad de una política pública para su implementación”, se tienen las siguientes reflexiones finales al respecto:

1. Tratar los temas de pueblos indígenas en forma holística permite una visión estratégica y sostenible, y en tal sentido la Política de Pueblos Indígenas e interculturalidad viene a ser una guía que orienta las acciones de las dependencias del Gobierno para avanzar en todos los ámbitos en la consolidación de un Estado plural.
2. La Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad una vez aprobada, debe constituirse en un instrumento orientador que coadyuve a la implementación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales relacionados con pueblos indígenas.
3. La aprobación de una Política Nacional de Pueblos Indígenas vendría a incidir en la programación del presupuesto nacional para disminuir las brechas de desarrollo y avanzar en la construcción de un Estado plural.
4. La aplicación de la Política de Pueblos Indígenas traerá como consecuencia la disminución de la tendencia a la confrontación y la destrucción de infraestructura privada en comunidades indígenas.
5. La Política Nacional vendría a facilitar el camino al diálogo entre los sectores en temas indígena para consensuar una hoja de ruta donde se establezcan las prioridades nacionales.

Conclusiones

A manera de conclusiones se manifiestan las siguientes, las cuales están intrínsecamente relacionadas con las preguntas generadoras y que dan alcance a los objetivos planteados en la presente investigación.

Sobre el objetivo general:

1. Se establece que el Estado de Guatemala ha planteado iniciativas para facilitar el logro de los fines de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde destacan la creación del Gabinete Indígena y la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad formulada en 2014. No obstante, dichos esfuerzos solo han quedado en buenas intenciones, ya que no se han concretizado en acciones vinculantes; marcando la brecha de implementación entre el derecho de los pueblos indígenas internacionalmente aprobado y lo operacionalizado a lo interno del Estado.
2. En tal sentido, es evidente que en Guatemala se está viviendo un retroceso de forma acelerada respecto a los avances que en materia de derechos de los pueblos indígenas se había tenido en la década anterior. Simplemente, no se ve reflejado ninguna evolución trascendental y funcional en la institucionalidad indígena y en el orden jurídico del Estado.

Respecto a los objetivos específicos:

1. Se determinó que la propuesta de Política reúne los elementos necesarios para una adecuada aplicación de la Declaración, en función de dos aspectos: El primero de carácter general, refiere que el objetivo de la Política es “orientar la transformación de visión del Estado, eliminando la práctica monocultural y excluyente”; dicho objetivo es una respuesta formal a la Declaración donde se exhorta a los Estados miembros a implementar los derechos indígenas en sus legislaciones, planes y programas. El segundo aspecto es específico y se refiere a la correspondencia entre

los principales ejes temáticos de la Política con los derechos enunciados en la Declaración. El análisis comparativo del contenido concluyó en que 8 de los 11 ejes temáticos de la Política son congruentes con la Declaración; y, el 73% de los artículos sustantivos de la Declaración están mencionados en los ejes y líneas de acción de la política. Lo que hace necesaria su aprobación y vigencia. Con lo anterior se evidencia que la Política constituye un mecanismo ideal para orientar sobre el cumplimiento de la Declaración.

2. En función del contenido de la Política, se evidenció que los ejes temáticos y líneas estratégicas tienen la coherencia con las necesidades de la población indígena, porque desarrollan la implementación y aplicación de los derechos altamente demandados por estos pueblos para el alcance de su desarrollo en todos los ámbitos de su vida individual y colectiva; tales como, la educación bilingüe, la participación democrática, acceso a la tierra, normatividad jurídica ancestral, entre otros; derechos a los cuales no han tenido acceso o bien ha sido limitado, a la vez que han sufrido de discriminación y racismo, trayendo como consecuencia su subdesarrollo. Siendo esto último, lo que le da factibilidad y pertinencia a dicha política, siempre y cuando se cuenten con los recursos para su efectiva implementación.
3. Sobre el segundo objetivo específico, la investigación documental y las entrevistas focalizadas permitieron examinar y concluir que la Política cuenta con el respaldo y legitimidad de los pueblos interesados, ya que en el proceso realizado para la construcción de la propuesta hubo participación representativa de las veinticinco comunidades lingüísticas del país. En la consulta fueron convocados un total de 840 líderes indígenas comunitarios y de organizaciones de base, por intermediación de sus instituciones propias responsables de la calificación de la participación. Asimismo, se desarrolló una segunda ronda para validar los aportes de los participantes conforme a los criterios de pertinencia, frecuencia y compatibilidad con el sistema político y jurídico del país. Lo anterior constituye una evidencia de

una legítima participación de los sujetos del derecho indígena en la construcción de la propuesta.

4. Se concluye que la incidencia del Gabinete Indígena tanto en los últimos dos años de gobierno de Otto Fernando Pérez Molina, durante el gobierno de transición de Maldonado Aguirre y lo que va del presidente Jimmy Morales puede calificarse de intrascendente, ya que la investigación documental y las respuestas de los entrevistados, demostraron que siendo una buena iniciativa para avanzar en la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la Declaración, la falta de compromiso político de los gobiernos referidos, la han convertido en una instancia inoperante, porque de ser coordinado al más alto nivel por el Presidente de la República, bajó a ser una instancia de coordinación adscrita al Ministerio de Trabajo con lo que se desvirtuó su función y se fortalece la tendencia hacia su extinción.
5. Concerniente al último objetivo, la presente investigación determinó que tanto el Gabinete como la Política, constituyen mecanismos suficientes para construir el Estado Plural y promover una sociedad intercultural. Ello se sustenta en que ambas iniciativas constituyen herramientas bien construidas que están enmarcadas en los derechos de los pueblos indígenas y que buscan combatir la exclusión, racismo y discriminación. La reactivación del Gabinete y la aprobación de la Política tendrían un efecto transformador en el Estado y la sociedad guatemalteca, en función del desarrollo con pertinencia cultural en todos sus ámbitos.

Recomendaciones

1. El Gobierno de la República debe valorar la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, tomando en cuenta que dicho instrumento fue construido siguiendo los pasos técnicos administrativos correspondientes, pasó su proceso de consulta y validación que le da respaldo social y es un instrumento que tendrá incidencia en el cumplimiento de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.
2. Es necesario que el Gobierno como rector de las políticas públicas, retome la vigencia del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad y apruebe la Política Nacional para impulsar un proceso de transformación del Estado sobre la base de la interculturalidad y la unidad nacional.
3. Debe cambiar la visión parcial y reactiva del gobierno sobre los temas indígenas. Una política nacional al respecto debe ser adoptada para impulsar acciones integrales que orienten las acciones de las dependencias públicas hacia un Estado plural y promuevan una sociedad intercultural.
4. El Gobierno debe hacer esfuerzos por dismantelar los prejuicios monoculturales y supremacistas en la sociedad guatemalteca mediante acciones que promuevan la interculturalidad desde los más altos niveles del Estado.
5. La Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos y las de otras universidades privadas, deben establecer líneas de investigación sobre las políticas públicas que promueven la interculturalidad y la inclusión social.
6. Los líderes y académicos de los pueblos indígenas deben buscar nuevas estrategias de incidencia política para volver a posicionar el tema de la política nacional de pueblos indígenas por ser compatible con el derecho internacional correspondiente.

Lista de Referencias

- Acuerdo Gubernativo número 117-2014. Creación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad Ministerio de Gobernación. 25 de marzo de 2014. Diario de Centro América (25), págs. 3,4. (28 de Marzo de 2014).
- Bastos, S., Cumes, A., & Lemus, L. (2007). *Mayanización y vida cotidiana. La ideología multicultural en la sociedad Guatemalteca*. Guatemala: Flacso, Cirma, Cholsamaj.
- Blas, A. (2014). *Instituciones Públicas para Atender a la Población Indígena*. Guatemala, Guatemala: Centro de Impresiones Gráficas.
- Casaús, M. E. (2000). En busca de la identidad perdida: Reflexiones en torno a la consulta popular para las enmiendas a la constitución. En M. E. Casaús, J. C. Gimeno, T. García, V. Alvarado, G. Palma, A. Taracena, . . . D. Rivas, M. E. Casaús, & J. C. Gimeno (Edits.), *Desarrollo y Diversidad Cultural en Guatemala* (1a. Edición ed., pág. 325). Guatemala, Guatemala: Cholsamaj.
- Cojtí, D., Son, E., & Rodríguez, R. (2007). *Nuevas Perspectivas para la construcción del Estado multinacional. Propuestas para superar el incumplimiento del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* (Primera ed.). Guatemala: Nawal Wuj S. A.
- Constitución Política de la República de Guatemala [Const.]. (31 de Mayo de 1985). 126. Guatemala, (Guatemala.)
- De Sousa, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. (Á. Maurial, Ed.) Perú.
- Decreto del Congreso de la República de Guatemala número 12-2002. Código municipal. (2 de Abril de 2002). 48. Guatemala, Guatemala.
- Decreto del Congreso de la República de Guatemala número 52-2005. Ley Marco de los Acuerdos de Paz. (3 de Agosto de 2005). Guatemala: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial [CENADOJ].
- García González, A. (2015). La Dignidad Humana, Núcleo duro de los Derechos Humanos Fundamentales. *Derecho Civil Social*(102).
- García, G. (2006). La construcción del pluralismo en Guatemala: Convenios internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas y su aplicación. En U. R. En Instituto de Investigaciones Jurídicas, & U. N. Instituto de Investigaciones

Jurídicas (Ed.), *XIII Jornadas Lascasianas Internacionales. Cuaderno de estudio 71*, págs. 1-39. Guatemala: Editorial Serviprensa, S.A.

Gómez, W. D. (2009). *El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como herramienta de negociación de las comunidades indígenas. El caso de las comunidades indígenas de Sipacapa y la explotación de recursos naturales por la Transnacional Montana Exploradora*. (Tesis inédita de grado). 1-54. Guatemala: Escuela de Ciencia Política Universidad de San Carlos de Guatemala.

IBIS. (2014). *Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad (Recopilación de: Acuerdo Gubernativo 117-2014 y discursos presidenciales 2012 y 2014 sobre pueblos indígenas)*. Guatemala, Guatemala: IBIS Guatemala.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala [OACNUDH]. (s.f.). Boletín Derechos Humanos. *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*(11), 2. Guatemala, Guatemala, Guatemala: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH]. (2009). *Cuadro comparativo entre el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Ordóñez, J. E. (2007). *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica* (Primera ed.). México: Tinta Negra Editores.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [SEGEPLAN]. (2015). *Guía para formulación de políticas públicas*. Guatemala: Editorial Servi prensa.

Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas de Guatemala. (2015). *Propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad*. Gobierno de la República de Guatemala, Guatemala.

Sistema Nacional de Diálogo. (2015). *Informe del Proceso de Construcción, consulta y Validación de la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad*. Presidencia de la República, Guatemala.

Sonturníl, J. D. (2007). Oxib' Noj [Las Tres Sabidurías]. *Cumbre Iberoamericana de mandatarios, Santiago de Chile, noviembre 2017*. Madrid, España: Editorial Comunica.

- Sonturníl, J. D. (2015a). *Evaluación de las acciones del Estado en relación a los pueblos indígenas e interculturalidad (Informe de consultoría)*. Sistema Nacional de Diálogo del Gobierno de la República de Guatemala, Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. Guatemala: [Inedito].
- Sonturníl, J. D. (2015b). *Informe del proceso de construcción, consulta y validación de la propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad (Informe de consultoría)*. Sistema Nacional de Diálogo del Gobierno de la República de Guatemala, Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. Guatemala: [Inédito].
- Sonturníl, J. D. (2016). *Pensamiento Neomayista en la Conflictividad Social de Guatemala (Tesis de Maestro)*. Guatemala, Guatemala: Universidad Rafael Landívar de Guatemala.
- Sonturníl, J. D. (19 de Febrero de 2017). Derecho Indígena, Pluralismo o Paralelismo Jurídico. *Hablemos con la verdad*. (C. A. Amézquita, Entrevistador) Red 25. Totonicapán.
- Taracena, A. (2002). *Etnicidad, Estado y Nación en Guatemala 1808-1944 (Vol. I)*. Guatemala, Guatemala: CIRMA/Litografía Nawal Wuj.
- Us, F. (2009). *Balance general. 10 años de la vigencia y aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Guatemala*. Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, COMG, Proyecto Vigencia y Cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas en Guatemala. Iximulew (Guatemala): Maya Na'oj.
- Velasco, S. (2003). *El movimiento indígena y la autonomía en México (Primera edición ed.)*. (L. Vásquez Rojas, Ed.) México: Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Pedagógica Nacional.
- Willimsem, A., & Ajsac, I. (2007). *Cuarto informe alternativo sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT en Guatemala*. Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, COMG, Proyecto Políticas Públicas. Guatemala: Editorial Nojib'sa.

E-grafía

Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas [AIDPI]. (1995). *Serie Política*, 253-274. Guatemala. Recuperado el 10 de Junio de 2017, de Red de Bibliotecas Landivarianas: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Acuertos-de-Paz/37.pdf>

Ahuja, R., Berumen, G., Casillas, M., Crispín, M., Delgado, A., Elizalde, A., & Schmelkes, S. (2004). *Políticas y Fundamentos de la Educación Intercultural Bilingüe en México*. (P. Rubio Ornelas, Ed.) Recuperado el 28 de Julio de 2015, de Secretaría de Educación Pública de México: <http://eib.sep.gob.mx/isbn/9685927073.pdf>

Bruckmann, M. (03 de 08 de 2009). *El movimiento indígena*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de América Latina en Movimiento: <http://www.alainet.org/es/active/32149#sthash.GnncJkJZ.dpuf>

Collazo, S. (08 de Enero de 2015). *Reflejo institucional, demandas y reconocimiento de los derechos indígenas en América Latina*. Obtenido de Instituto Galego de Análisis y Documentación Internacional AGADI: <http://goo.gl/ZBKiqm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (6 de Abril de 2001). *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, Capítulo XI "Los Derechos de los Pueblos Indígenas"*, OEA/Ser.L/V/II.111. Recuperado el 29 de Abril de 2017, de Organización de Estados Americanos, OEA (por sus siglas en inglés OAS) : <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala01sp/cap.11.htm>

Conferencia preparatoria Global Indígena. (06 de 2013). *Grupo Coordinador Global Indígena acerca de la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas*. Obtenido de Documento Final de Alta de la Conferencia Preparatoria Global Indígena: <http://wcip2014.org/wp-content/uploads/2013/06/Adopted-Alta-outcome-document-SPA-on-letterhead-and-paper-size-A4.pdf>

Derechos de los indígenas, 83813645. (s.f.). Recuperado el 16 de Julio de 2015, de Wikipedia: <https://goo.gl/59vEYX>

Ejecutivo presentó Guía Operativa para la Consulta de los Pueblos Indígenas. (25 de Julio de 2017). Obtenido de sitio web Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala [CERIGUA]: <https://cerigua.org/article/ejecutivo-presento-guia-operativa-para-la-consulta/>

Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]. (s.f.). *Interculturalidad*. Recuperado el 25 de Junio de 2017, de UNFPA GUATEMALA: <http://unfpa.org.gt/content/pueblos-indigenas>

- Food and Agriculture Organization [FAO]. (2011). *Anexo I Pueblos Indígenas: El Marco Internacional*. Recuperado el 3 de Marzo de 2017, de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en inglés Food and Agriculture Organization [FAO]): <http://www.fao.org/docrep/013/i1857s/i1857s02.pdf>
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. (s.f.). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas preguntas frecuentes*. Recuperado el 16 de Junio de 2015, de Naciones Unidas: http://www.un.org/es/events/indigenousday/pdf/indigenousdeclaration_faqs.pdf
- Gamboa, C. L. (s.f.). *Aproximación teórica a los derechos colectivos de los pueblos indígenas*. Recuperado el 19 de Junio de 2015, de Revista Jurídica Cajamarca: <http://www.derechocambiosocial.com/RJC/Revista13/indigenas.htm>
- Gavilan, V. M. (s.f.). *El derecho internacional y los pueblos indígenas*. (Centro de Documentación Mapuche) Obtenido de Centro de Documentación Mapuche: <http://goo.gl/Hli4j9>
- Gobierno de la República de Guatemala. (21 de Julio de 2017). *Guía Operativa para la Implementación de la Consulta a Pueblos Indígenas*. Obtenido de sitio web Ministerio de Trabajo y Previsión Social: <http://www.mintrabajo.gob.gt/images/organizacion/cs/Publicaciones/GUIAoperativa169.pdf>
- Guzmán, E. (s.f.). La Jurisdicción Especial Indígena como Política de Etnicidad. Obtenido de El Centro Universidad de Los Andes: <https://goo.gl/fVaHuX>
- Hutschenreuter, A. (25 de Marzo de 2013). *El orden mundial sucumbe ante el orden internacional*. Recuperado el 26 de Marzo de 2017, de Actualidad RT: <https://actualidad.rt.com/opinion/alberto-hutschenreuter/view/89943-orden-mundial-sucumbe-internacional>
- Montes, A., & Torres, G. (2010). *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. (C. Charters, & R. Stavenhagen, Edits.) Recuperado el 16 de Marzo de 2017, de Google Books: <https://goo.gl/TGMhrK>
- Observatorio Indígena Guatemala*. (27 de Noviembre de 2015). Recuperado el 15 de Septiembre de 2017, de WordPress: <https://wordpresscomgratuita.wordpress.com>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR]. (s.f.). *Folleto No. 1 Los Pueblos Indígenas y el sistema de las Naciones Unidas: descripción general*. Recuperado el 29 de Marzo de 2017, de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en inglés Office

of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR]: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet1sp.pdf>

Página del Consejo de Pueblos Mayas de Occidente [CPO]. (19 de Junio de 2012). (Plataforma de Comunicación para el Desarrollo en Centroamérica y México) Recuperado el 15 de Septiembre de 2017, de Comunicación para el Desarrollo: <http://www.comunicacionparaeldesarrollo.org/article/pagina-del-consejo-de-pueblos-mayas-de-occidente-c/>

Pequeña precisión sobre las lenguas indígenas. (4 de Junio de 2017). Recuperado el 29 de Octubre de 2017, de Instituto lingüístico de invierno: <https://nilavigil.com/2017/06/04/pequena-precision-sobre-las-lenguas-indigenas/>

Pop, Á. (2013). *Informe evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala.* Obtenido de Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas: <http://goo.gl/qKVriI>

Reglamento de la Ley de Idiomas Nacionales. (27 de Febrero de 2015). Recuperado el 11 de Agosto de 2017, de Wikiguatate: <https://wikiguatate.com.gt/reglamento-de-la-ley-de-idiomas-nacionales-documento/>

Representación indígena disminuye en el Congreso. (17 de Diciembre de 2015). (Agencia EFE) Recuperado el 20 de Septiembre de 2017, de Prensa Libre: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/representacion-indigena-disminuye-en-el-congreso>

Ripol, S. (1994). *El “Nuevo Orden Internacional”: ¿un nuevo concepto para un nuevo contexto?* Recuperado el 26 de Marzo de 2017, de Revista CIDOB d'afers internacionals: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4744554>

Ruíz, D., & Cadéas, C. (07 de 2005). *¿Qué es una política pública?*, 18. (Consejo Editorial IUS Unla, Editor, & Revista Jurídica IUS UNLA No.18) Obtenido de Universidad Latina de América: <http://goo.gl/sfV1ZN>

Saddiki, S. (Diciembre de 2009). *El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales.* Obtenido de Revista Catalanes amb Accés Obert: <http://goo.gl/fYZN41>

Tauli Corpuz, V. (11 de 08 de 2014). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ante el Consejo de Derechos Humanos, 2014.* Obtenido de Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpuz: <http://goo.gl/sryITN>

UNESCO. (Octubre de 2004). *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*. (K. Stenou, Ed., & S. Finocchietti, Trad.) Recuperado el 28 de Julio de 2015, de Unesdoc-UNESCO: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162s.pdf>

Velázquez, R. (Diciembre de 2011). *Relaciones Internacionales, Número 41: Cambios y continuidades del sistema internacional*. Recuperado el 26 de Marzo de 2017, de Servicio de Difusión de la Creación Intelectual es el Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de La Plata: <http://hdl.handle.net/10915/26155>

Instrumento de investigación documental

Objetivo general:

- Establecer en qué medida el gobierno de Otto Fernando Pérez Molina tras la implementación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad y la aprobación de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, estaría adoptando medidas apropiadas para alcanzar los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas teniendo en cuenta la consulta y cooperación con los pueblos interesados.

Fecha de recopilación: ___ / ___ / ___		FICHA No.: _____	
Autor (es):		No. de páginas:	
Título:		Año de edición:	
Ciudad, país:		No. de edición:	
Editorial o imprenta:		Tipo de documento:	
Medio:		Sub-área:	
Temas:		Síntesis:	

*Derechos de los pueblos indígenas y Estado plural en el contexto de la Declaración de Naciones Unidas:
Necesidad de una política pública para su implementación.*

Instrumento de entrevista

Objetivo general:

- Establecer en qué medida el Estado de Guatemala tras la implementación del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad y la aprobación de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, estaría adoptando medidas apropiadas para alcanzar los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas teniendo en cuenta la consulta y cooperación con los pueblos interesados.

Anexo 2 Instrumento de entrevista

Fecha de entrevista:	No.: _____
Nombre de la Institución:	Tipo de institución:
Dirección:	
Departamento:	Municipio:
Teléfono:	Fax:
Nombre del entrevistado:	
Cargo:	

No.	Enunciados	Preguntas
1.	En Guatemala existe inequidad entre los pueblos que conforman la nación. En el 2014, el gobierno creó el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad para promover un mejor trato con los pueblos indígenas.	En su opinión: ¿Qué incidencia ha tenido dicha instancia gubernamental en beneficio de los pueblos indígenas? Y ¿Qué acciones debería implementar para mitigar las desigualdades existentes?

**“Derechos de los pueblos indígenas y Estado plural en el contexto de la Declaración de Naciones Unidas:
Necesidad de una política pública para su implementación”.**

Respuestas:

2. El Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad mandató la elaboración de una Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, la cual fue elaborada por un equipo técnico, consultada y validada con representativos de las comunidades lingüísticas. ¿Considera usted que una **política pública** específica para promover la interculturalidad es suficiente para **cumplir** con los postulados de la **Declaración** de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas?

Respuestas:

3. La **Declaración** de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por el Estado de Guatemala en el 2007. ¿Qué **avances** considera usted que ha tenido su aplicación en Guatemala? En caso considere que no hayan avances, indicar sus argumentos.

Respuestas:

“**Derechos de los pueblos indígenas y Estado plural en el contexto de la Declaración de Naciones Unidas: Necesidad de una política pública para su implementación**”.

<p>4. La propuesta Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad tiene como objetivo fundamental contribuir a la construcción de un Estado plural y promover una sociedad intercultural.</p>	<p>¿Qué <i>características</i> debe reunir un Estado plural para que sea promotor de la interculturalidad y <i>cómo</i> debe <i>promoverse</i> la interculturalidad en la sociedad?</p>
<p><u>Respuestas:</u></p>	
<p>5. A partir de la actual crisis institucional del Estado, se ha generado la necesidad de realizar reformas a los instrumentos jurídicos. Desde la Constitución Política de la República en general hasta las leyes ordinarias en particular, como la Ley Electoral y de Partidos Políticos.</p>	<p>En ese contexto: ¿Qué <i>normativas</i> deberían <i>modificarse</i> para incluir las demandas reivindicativas de los pueblos indígenas?</p>
<p><u>Respuestas:</u></p>	

“Derechos de los pueblos indígenas y Estado plural en el contexto de la Declaración de Naciones Unidas: Necesidad de una política pública para su implementación”.

Anexo 3 Acuerdo Gubernativo 117-2014

NÚMERO 25

DIARIO de CENTRO AMÉRICA

Guatemala, VIERNES 28 de marzo 2014

3



MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

Acuérdase lo siguiente: CREACIÓN DEL GABINETE DE PUEBLOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD.

ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 117-2014

Guatemala, 25 de marzo de 2014

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, idiomas y costumbres; asimismo, determina que Guatemala está formada por diversos grupos étnicos y que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social, por lo que debe ser compromiso del Estado, contribuir positivamente en la construcción de la igualdad y unidad en la diversidad que permita la convivencia pacífica y alcanzar el bienestar para todos.

CONSIDERANDO

Que el Estado de Guatemala al haber ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y suscrita la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como, lo establecido en el Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, adquirió compromisos para con estos pueblos, que requieren modificaciones en la institucionalidad estatal que se deben abordar de manera integral.

CONSIDERANDO

Que el Decreto Número 114-97 del Congreso de la República. Ley del Organismo Ejecutivo establece que, para fines de coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas públicas así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un Ministerio de Estado, podrán funcionar gabinetes específicos creados por Acuerdo Gubernativo a fin de lograr los resultados en los planes de Gobierno. Por lo anterior, se estima pertinente que para lograr los fines previstos anteriormente, debe dictarse la disposición legal correspondiente.

POR TANTO

En ejercicio de las funciones contenidas en el artículo 183 literales a) y e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y con fundamento en lo que establecen los artículos 5, 6, 7 y 18 del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República. Ley del Organismo Ejecutivo.

ACUERDA

Lo siguiente:

CREACIÓN DEL GABINETE DE PUEBLOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD

ARTÍCULO 1. CREACIÓN. Se crea en forma temporal el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, como un órgano consultivo y deliberativo de alto nivel, el cual dependerá de la Presidencia de la República.

ARTÍCULO 2. OBJETO. El objeto de este Gabinete será:

- La coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas a ser presentadas al Presidente de la República para que los planes, programas y proyectos gubernamentales que ejecuten los ministerios y desarrollan las demás dependencias del Organismo Ejecutivo estén dotadas de pertinencia cultural según la diversidad existente en la nación guatemalteca.
- Discutir y formular propuestas de reformas políticas, legales, administrativas, presupuestarias y a la división político-administrativa, dentro del concepto de unidad nacional e integridad territorial, con el propósito de adecuar la estructura de la institucionalidad del Estado a la diversidad cultural, étnica y lingüística de los pueblos que habitan el territorio nacional, para que el Presidente de la República instruya lo conveniente y, en su calidad de Jefe de Estado, coordine lo pertinente con los Ministros y Funcionarios de alto nivel administrativo, titulares de órganos o representantes de entidades estatales afines al objeto del Gabinete creado mediante este Acuerdo.

ARTÍCULO 3. INTEGRACIÓN. El Gabinete estará integrado por los entes e instituciones siguientes:

- El Presidente de la República, quien lo preside, pudiendo delegar tal función en el Vicepresidente de la República;
- El Ministro de Cultura y Deportes;
- El Ministro de Trabajo y Previsión Social;
- El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
- El Ministro de Finanzas Públicas;
- El Ministro de Educación;
- El Ministro de Energía y Minas;
- El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales;
- El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social;
- El Ministro de Desarrollo Social;
- El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República;
- El Secretario de Asuntos Agrarios;
- El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República;
- El Secretario de la Paz de la Presidencia de la República;
- El Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas;
- El Coordinador de la Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo;
- La Defensora de la Mujer Indígena;
- El Director Ejecutivo del Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco;
- El Representante de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala;
- El Gerente del Instituto Nacional de Administración Pública;
- El Coordinador General del Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz;
- El Comisionado Coordinador de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala; y
- Un representante del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural por cada uno de los pueblos Maya, Garífuna y Xinka.

En caso de ausencia temporal o imposibilidad de asistir, la representación titular de los Ministros de Estado, podrá ser delegada en uno de los Viceministros del ramo. Los otros integrantes del Gabinete podrán delegar la representación en la persona que se designe para el efecto, con calidad jerárquica y facultades suficientes para tomar decisiones.

ARTÍCULO 4. ASESORÍA Y CONSULTA. El Gabinete podrá invitar a los funcionarios de otras instituciones del Estado y representantes de organizaciones indígenas, sectores sociales, sector privado, sector académico, colegios profesionales y organismos internacionales, a participar en las reuniones que celebre, siempre que su competencia tenga relación con alguno de los temas a tratar.

La participación de esas personas será de carácter de asesoría, consulta y apoyo al Gabinete, sin que por ello pasen a formar parte del mismo, quienes tendrán voz pero no voto.

ARTÍCULO 5. FUNCIONES. Son funciones del Gabinete las siguientes:

- Evaluar las acciones del Estado en materia de Pueblos Indígenas e Interculturalidad con el propósito de hacer propuestas de reformas a las políticas, administrativas, legales, territoriales y presupuestarias, para la implementación de políticas públicas, planes y programas enfocados a la participación y desarrollo integral de los diversos pueblos que conforman la nación, coordinando, articulando e impulsando las acciones interinstitucionales que correspondan.
- Gestionar e impulsar estudios e investigaciones sobre el grado de impacto, participación, articulación o divergencia de las formas de organización social o prácticas ancestrales de los Pueblos Indígenas, con el sistema de representación política y sus instituciones, el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, el municipio, el acceso a la justicia; así como, las políticas sectoriales que impulsan los ministerios de Estado, haciendo las recomendaciones pertinentes o proponiendo soluciones para alcanzar la convivencia armónica entre pueblos y culturas.
- Coordinar el diseño y gestión de una Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.
- Coordinar el diseño y gestión del Plan de Acción de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, articulando los programas de las instituciones que conforman el Organismo Ejecutivo, de conformidad con el objeto, principios y políticas sectoriales de la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad que para el efecto se apruebe, garantizando su desarrollo y adecuación a las condiciones nacionales e internacionales relacionadas con el tema.
- Promover e impulsar las políticas públicas sectoriales con pertinencia cultural acordadas por los ministerios o instituciones respectivas.
- Gestionar a través de las entidades que conforman el Gabinete, un proceso de consulta de carácter territorial y organizacional con los diferentes actores sociales orientado a la construcción de una propuesta de replanteamiento de la institucionalidad indígena del Estado.
- Propiciar e impulsar la comunicación, cooperación y coordinación del Presidente de la República con los otros Organismos de Estado y otras instituciones descentralizadas o autónomas con el propósito de proponer medidas políticas, administrativas, territoriales o legislativas pertinentes a la participación y derechos de los Pueblos Indígenas en el marco de la unidad en la diversidad.
- Asesorar y dar el seguimiento correspondiente a las instrucciones o directrices que emanen de este Gabinete.
- Velar porque en cada Ministerio exista al más alto nivel un cuerpo de Asesoría de Pueblos Indígenas e Interculturalidad que sirva de referente sectorial a las funciones del Gabinete y vele por una visión y enfoque intercultural en las tareas ministeriales.
- Coordinar, articular e impulsar acciones interinstitucionales, orientadas a retomar los postulados del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

ARTÍCULO 6. REUNIONES. El Gabinete se reunirá ordinariamente cada tres meses y extraordinariamente cuando fuere necesario.

ARTÍCULO 7. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO. Con la finalidad de darle seguimiento a las decisiones que se tomen en el Gabinete, todos los ministerios y entidades descentralizadas que les corresponda coordinar con el ente de planificación del Estado, deberán ejecutar las acciones emanadas del Gabinete relacionadas a su objeto y funciones asignadas.

ARTÍCULO 8. PRESUPUESTO. El Gabinete para el cumplimiento de sus funciones, contará con el apoyo administrativo, logístico de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria de los ministerios, secretarías y entidades del Estado que lo integran.

ARTÍCULO 9. CARGOS AD-HONOREM. Los integrantes del Gabinete y quienes sean invitados a participar en él, desempeñarán sus cargos en forma ad-honorem.

ARTÍCULO 10. PLAZO. El plazo del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad es de diez años, a partir de la vigencia del presente Acuerdo.

ARTÍCULO 11. DISPOSICIONES INTERNAS. El Gabinete para su funcionamiento podrá emitir las disposiciones internas que considere necesarias para la debida aplicación de este Acuerdo.

ARTÍCULO 12. INFORMES. El Gabinete deberá rendir informe cuatrimestral al Consejo de Ministros sobre el avance o estado que guardan las acciones que se implementan para la consecución de sus objetivos.

ARTÍCULO 13. VIGENCIA. El presente Acuerdo Gubernativo empieza a regir el día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

COMUNÍQUESE



[Signature]
OTTO FERNANDO PÉREZ MOLINA

OTTO FERNANDO PÉREZ MOLINA

[Signature]
Héctor Mauricio López Bonilla
Ministro de Gobernación



[Signature]
Lic. Gustavo Adolfo Martínez Luján
SECRETARIO GENERAL
DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

(E-352-2014)-28-marzo



MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

Acuérdase reconocer la personalidad jurídica y aprobar las bases constitutivas de la Iglesia denominada IGLESIA EVANGÉLICA PENTECOSTÉS NUEVO APOSENTO ALTO.

ACUERDO MINISTERIAL NÚMERO 120-2014

Guatemala, 28 de febrero de 2014

EL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN CONSIDERANDO:

Que el Presidente la Junta Directiva Provisional de la Iglesia denominada IGLESIA EVANGÉLICA PENTECOSTÉS NUEVO APOSENTO ALTO, con sede en el municipio de Chiquimullá, departamento de Santa Rosa; se presentó a este Ministerio solicitando el reconocimiento de la personalidad jurídica y aprobación de las bases constitutivas de su representada.

CONSIDERANDO:

Que el artículo 36 de la Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce que el ejercicio de todas las religiones es libre. Que toda persona tiene derecho a practicar su religión o creencia, tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, el culto y la observancia, sin más límites que el orden público y el respeto debido a la dignidad de la jerarquía y a los fieles de otros credos.

CONSIDERANDO:

Que el artículo 37 de la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce la personalidad jurídica de la Iglesia Católica y que las otras Iglesias, cultos, entidades y asociaciones de carácter religioso obtendrán el reconocimiento de su personalidad jurídica, conforme a las reglas de su institución y que el Gobierno no podrá negarlo si no fuese por razones de orden público.

CONSIDERANDO:

Que el instrumento público en que consta las bases constitutivas de la Iglesia denominada IGLESIA EVANGÉLICA PENTECOSTÉS NUEVO APOSENTO ALTO, cumple con los requisitos de ley y las directrices dictadas por este Ministerio, y contándose con la opinión favorable de la Dirección de Asuntos Jurídicos de este Ministerio y Visto Bueno de la Procuraduría General de la Nación, es procedente emitir la disposición Ministerial correspondiente.

POR TANTO:

En ejercicio de las funciones que le confieren los artículos 37, 194 literales a) y f) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 27 literal m) y 36 literal b) de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97 del Congreso de la República y sus reformas; y 4 y 7 numeral 4 del Acuerdo Gubernativo Número 635-2007, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Gobernación; y, con fundamento en los artículos 15 numeral 1º y 31 segundo párrafo del Código Civil, Decreto Ley 106 y sus reformas; y, Acuerdo Gubernativo Número 263-2006, que contiene las Disposiciones para la Obtención del Reconocimiento de la Personalidad Jurídica de las Iglesias Evangélicas.

ACUERDA:

Artículo 1. Reconocer la personalidad jurídica y aprobar las bases constitutivas de la Iglesia denominada IGLESIA EVANGÉLICA PENTECOSTÉS NUEVO APOSENTO ALTO, la cual está contenida en el Instrumento Público número cincuenta y cinco (55), de fecha treinta y uno (31) de julio del año dos mil trece (2013), ampliado y modificado por medio del Instrumento Público número setenta y ocho (78), de fecha dos (2) de diciembre del año dos mil trece (2013), ambos autorizados en el municipio de Chiquimullá, departamento de Santa Rosa, por el Notario Carlos Armando Castañeda Díaz.

Artículo 2. Para el funcionamiento de cualquier proyecto o programa de los no contemplados dentro de la Iglesia denominada IGLESIA EVANGÉLICA PENTECOSTÉS NUEVO APOSENTO ALTO, deberá contar con la autorización previa de la Autoridad Gubernativa correspondiente.

Artículo 3. El presente Acuerdo empieza a regir a partir del día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

COMUNÍQUESE,

[Signature]
Héctor Mauricio López Bonilla
Ministro de Gobernación



[Signature]
Lic. Manfredo Vinicio Pacheco Consegua
Segundo Viceministro
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN



Lic. Manfredo Vinicio Pacheco Consegua
Segundo Viceministro
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

(371815-2)-28-marzo



MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES

Acuérdase declarar Patrimonio Cultural de la Nación, el Conjunto Histórico Centro Cívico de la Ciudad de Guatemala y sus Áreas de Influencia, que lo constituyen los inmuebles y espacios públicos que representan componentes y características arquitectónicas excepcionales que lo hace un conjunto particular de la arquitectura moderna, al cual deberá darse un trato especial de conservación de acuerdo a su importancia.

ACUERDO MINISTERIAL NÚMERO 189-2014

Guatemala, 5 de marzo de 2014

EL MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, al Estado le corresponde proteger de manera especial el Patrimonio Cultural de la Nación, con el objeto de lograr su preservación y valorización.

CONSIDERANDO:

Que el resultado del trabajo técnico y participativo, desarrollado por la Comisión para la Valorización del Centro Cívico de la Ciudad de Guatemala, permitió mostrar valores culturales, históricos, sociales, políticos, estéticos y técnico científicos para integrarlos como conjunto urbano arquitectónico; por lo que el emblemático Conjunto Histórico Centro Cívico de la Ciudad de Guatemala, y sus Áreas de Influencia debe ser declarado como parte del Patrimonio Cultural de la Nación, en virtud que presenta la oportunidad de recuperar la tesis de la modernidad y de esta manera sentar las bases para la conservación y recuperación del lugar antropológico, para las generaciones presentes y futuras.

POR TANTO:

En ejercicio de las funciones que le confieren los artículos 194 literal a) y f) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 27 literales a), f) y m) del Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo; 1, 2, 3, 4, 5, 23, 25, 26, 28 y 42 del Decreto Número 26-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural de la Nación; 7 del Acuerdo Gubernativo Número 27-2008 de fecha 10 de enero del 2008, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Cultura y Deportes; y 2 del Acuerdo Ministerial Número 328-98 de fecha 13 de agosto de 1998, del Ministerio de Cultura y Deportes.