

CAPÍTULO 3

DIVERSIDAD, DISCRIMINACIÓN, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

DIVERSIDAD, DISCRIMINACIÓN, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS⁷⁵

64. Como se observó, Guatemala es un país de alta diversidad étnica y cultural, en cuyo territorio conviven el pueblo maya, el pueblo xinka y el pueblo garífuna. Según el último censo poblacional del 2002, la población que se autoidentifica como indígena es el 41%, correspondiendo el 99,5 de ese porcentaje a quienes se autoidentifican como parte de alguna comunidad sociolingüística del pueblo maya⁷⁶. La CIDH valora que la boleta censal utilizada en el 2002 haya tomado como criterio la auto identificación y pertenencia a un grupo étnico o pueblo específico⁷⁷. Sin embargo, como se observó se presenta una diferencia entre esta fuente y otras que indican que la población indígena en Guatemala sería cercana al 60%⁷⁸. La mayoría de la población indígena se encuentra en el área rural; mientras que en el área urbana, el 13,87% son mujeres indígenas y 13,28% son hombres indígenas⁷⁹. En 12 de los 22 departamentos al menos el 25% de la población es indígena. Los departamentos de Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango tienen un porcentaje de entre 75% y 100% de población indígena⁸⁰.

⁷⁵ En el capítulo sobre “Diversidad, Discriminación, Desigualdad y Exclusión de los pueblos indígenas”, se utiliza valiosa información y testimonios recopilados en la visita realizada del 21 al 30 de agosto de 2013 por la Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la CIDH Dinah Shelton. Durante los 10 días de visita, la entonces comisionada Shelton se reunió con autoridades del Estado y con autoridades, líderes y lideresas indígenas. Asimismo, con académicos y organizaciones de la sociedad civil. Las diversas actividades se realizaron en Ciudad de Guatemala, Cobán, Valle del Polochic, Nebaj, Huehuetenango, Totonicapán, San Marcos y en Chichicastenango. CIDH, Comunicado de Prensa No. 66/13 - Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas realizó visita de trabajo a Guatemala. Washington, D.C., 18 de septiembre de 2013.

⁷⁶ INE. XI Censo de Población y VI de Habitación de 2002. Citado por: PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural. 2005, pág. 350; OACNUDH-América Central, Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de América Central, 2011, Tomo I, pág. 190 y UNICEF y FUNPROEIB Andes. Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. Tomo 2. 2009, pág. 853.

⁷⁷ INE. Censo 2002. Boleta para los Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación de 2002.

⁷⁸ En cuanto al pueblo xinka la CIDH advierte una inconsistencia entre la información del censo, con otras fuentes que estiman en 400 mil las personas que se autoidentifican como xinkas. De otro lado, cuando se realizó el censo, se reconocían 21 idiomas maya, pues el Chalciteko fue oficialmente reconocido el 3 de junio de 2003, mediante Decreto 24-2003, por lo que no se contaría con información desagregada sobre esta comunidad lingüística. OACNUDH- América Central. Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central, 2011. Tomo I, pág.189. Reforma a la Ley de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, Decreto Número 24-2003, del 10 de junio de 2003.

⁷⁹ PDH, Informe Anual Circunstanciado de 2013, pág. 254.

⁸⁰ Los departamentos de Huehuetenango, Baja Verapaz, Quetzaltenango y Suchitepéquez tienen un porcentaje de entre 50% y 75% de población indígena. Los departamentos de Sacatepéquez, San Marcos y Petén tienen una población indígena que abarca entre 25% y 50% del total; y solo 10 departamentos, tienen una población indígena menor del 25% (Guatemala, El Progreso, Escuintla, Santa Rosa, Retalhuleu, Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa). PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: La diversidad

65. El pueblo maya es significativamente más numeroso y se distribuye en los diferentes departamentos del país. De las 22 comunidades sociolingüísticas que lo componen, los k'iche' (28%), q'eqchi'(19,3%), kaqchikel (18,9%) y mam (14%) son las más numerosas⁸¹. Los mayas comparten instituciones y características comunes, como la espiritualidad; las formas del cuidado del medio ambiente; la celebración del Wajxaq'í B'atz' y el B'eleje' B'atz'; los sistemas de escritura y numeración; toponimias; el cultivo del maíz, frijol y el ayote; entre otros. El pueblo xinka, por su parte, tiene orígenes que se remontan al período pre-colonial, época desde la cual ha construido, consolidado y resguardado su propia cultura; y ha resistido a los intentos de dominación cultural, manteniendo su cosmovisión y defensa de su territorio⁸². A pesar de que este pueblo ha existido por miles de años, fue el proceso y la firma de la paz lo que volvió a darle reconocimiento público⁸³. El origen del pueblo garífuna se remonta al siglo XVII y surge del sincretismo entre pueblos indígenas y africanos. Durante la colonia, fueron conocidos como "caribes negros vicentino"; a partir de la Independencia, se les conoció como "morenos"; y desde 1980 se les identificó como garífunas, como ellos se autodenominan. Es recién en el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* que se reconoció el pueblo garífuna por parte del Estado⁸⁴.
66. La CIDH continuó recibiendo información sobre el racismo y discriminación que afecta a los pueblos indígenas en Guatemala y la situación de exclusión en la que se encuentran. Asimismo, la CIDH observa que continúa la falta de regulación y protección de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares internacionales, que también estaría provocando daños sociales y ambientales en los territorios⁸⁵ indígenas, como el despojo de las tierras y la contaminación de sus aguas.

étnico-cultural y la ciudadanía en un Estado plural, 2005, pág. 66; OACNUDH- América Central. *Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central*, 2011. Tomo I, pág. 192 y UNICEF y FUNPROEIB Andes. *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Tomo 2, 2009, pág. 853

⁸¹ UNICEF y FUNPROEIB. *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Tomo 2, 2009, pág. 855. y OACNUDH- América Central. *Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central*, 2011. Tomo I, pág. 189.

⁸² Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waq'ib'Kej. Informe preliminar sobre Violaciones a los derechos humanos durante el estado de sitio en Jalapa y Santa Rosa. 2013, págs. 3-4.

⁸³ UNICEF y FUNPROEIB Andes. *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Tomo 2, 2009, pág. 856.

⁸⁴ UNICEF y FUNPROEIB Andes. *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Tomo 2, 2009, pág. 856.

⁸⁵ En relación con el término territorios, el Estado solicita que su interpretación se ajuste a las normas jurídicas establecidas en la Carta de la OEA y que debe respetarse las disposiciones jurídicas sobre los elementos del Estado y su división político-administrativa dispuestas en la Constitución guatemalteca. Observaciones del Estado de Guatemala respecto al "Proyecto de Informe General sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala y a la comunicación del 14 de agosto de 2015 de la CIDH", 6 de octubre de 2015.

A. *Discriminación estructural*

67. La Convención Americana prohíbe la discriminación de cualquier tipo, noción que incluye distinciones injustificadas basadas en criterios de raza, color, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o de cualquier otra índole.
68. En Guatemala, históricamente, ser indígena ha significado cargas valorativas negativas que los han situado en una relación jerárquica de extrema desigualdad.
69. Desde el informe sobre Guatemala de 1985, la CIDH ha marcado su preocupación con la situación de discriminación y exclusión social de los pueblos indígenas⁸⁶. En el 2003, el ex Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen, identificó la existencia en Guatemala de discriminación de los pueblos indígenas de tipo legal, interpersonal, institucional y estructural⁸⁷. Como explicó el Relator, en el ámbito legal, la discriminación se expresa en “la omisión en las leyes de los enunciados favorables al pleno disfrute, por los pueblos indígenas, de todos sus derechos humanos y a la aún insuficiente adecuación de la legislación nacional a los principios establecidos en los Acuerdos de Paz”⁸⁸.

70. La discriminación histórica de los pueblos indígenas se manifiesta en la falta de respeto y vigencia de los derechos humanos de los cuales son titulares, los coloca en una situación pobreza y pobreza extrema, y los ubica dentro de la mayoría de la población en los departamentos con los más altos índices de exclusión social⁸⁹. Exclusión que puede observarse en distintas esferas, incluyendo la propiedad de la tierra, el acceso a servicios básicos, condiciones laborales, acceso a la economía formal, la participación en la toma de decisiones y en las instituciones del Estado, y representación en los medios de comunicación y debate público⁹⁰. La situación de desigualdad y exclusión extrema que viven los pueblos indígenas en Guatemala,

⁸⁶ CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Guatemala (1985)*. OEA/Ser.L/V/II.66. Doc. 16, 3 de octubre de 1985. Capítulo III, párr. 55; *Cuarto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.83. Doc. 16 rev., 1 de junio de 1993. Capítulo III; *Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001. Capítulo XI, párr. 4; *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 5 rev. 1. 29 de diciembre de 2003, párr. 434.

⁸⁷ ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión Guatemala. E/CN.4/2003/90/Add.2. 10 de febrero de 2003, párr. 16.

⁸⁸ ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Misión Guatemala. E/CN.4/2003/90/Add.2. 10 de febrero de 2003, párr. 16.

⁸⁹ CIDH, *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (2001)*. Capítulo XI. Los Derechos de los Pueblos Indígenas. Introducción, párr. 4; y *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala (2003)*. Capítulo IV. La Situación de los Pueblos Indígenas. A. Introducción, párr. 210.

⁹⁰ CIDH, *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala (2003)*. Conclusiones Generales, párr. 434; y ACNUDH. Informe sobre las actividades de su oficina en Guatemala. 30 de enero de 2012. A/HRC/19/21/Add.1.

como consecuencia del racismo y la discriminación estructural, se ha manifestado también al negar el Estado el genocidio que sufrió el pueblo maya durante el conflicto armado interno.

71. La permanencia de problemas históricos y estructurales, creados desde la colonización, han dificultado el camino para lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, y la plena vigencia de sus derechos⁹¹. Los Acuerdos de Paz de 1996 representaron la oportunidad histórica para superar la exclusión y la discriminación de los pueblos indígenas en Guatemala, y remover las causas históricas que dieron lugar al conflicto armado⁹². La CIDH ha recibido reiteradas referencias a la necesidad del cumplimiento pleno de los Acuerdos de Paz, especialmente el *Acuerdo de Identidad y Derechos de los pueblos indígena*, en la confianza de que para, las comunidades, dirigentes y organizaciones indígenas, significará un avance sustantivo en la vigencia plena de sus derechos. La CIDH ha recibido expresiones de las más altas autoridades de Guatemala en el sentido de avanzar en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz⁹³ y de que “siguen siendo válidos y vigentes, y deben orientar el cambio de reconocimiento como Nación multiétnica, plurilingüe y multicultural”⁹⁴. A pesar de lo manifestado, la Comisión lamenta advertir que, de acuerdo a la Secretaría de la Paz (SEPAZ), el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* y el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, “presentan mayor cantidad de compromisos pendientes de cumplimiento, lo que afecta la problemática socioeconómica y cultural del país”⁹⁵
72. En esta línea, la CIDH desea reiterar que los Acuerdos de Paz son compromisos que el Estado de Guatemala está llamado a cumplir, mediante acciones decididas por parte de todas las instituciones públicas, conforme a la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-2005), la Constitución Política de Guatemala y el derecho internacional.
73. Al respecto, el Estado de Guatemala señaló que, según la Constitución los recursos naturales le pertenecerían al Estado y no a persona individual, particular, o

⁹¹ En similar sentido, Rodolfo Stavenhagen, entonces Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de la ONU, señaló: “La condición actual de los pueblos indígenas en Guatemala es el resultado de un largo proceso de sometimiento colonial del pueblo maya a partir del siglo XVI, que se consolidó bajo el Estado nacional liberal en el siglo XIX, con la constitución de una clase gobernante que basó su poder y sus privilegios en la gran propiedad rural y la explotación de la mano de obra indígena, en el marco de regímenes autoritarios y patrimoniales”. ONU. Informe del Relator Rodolfo Stavenhagen. Misión Guatemala. 10 de febrero de 2003, párr. 5.

⁹² CIDH, *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala* (2003), párr. 219.

⁹³ Ex Presidente, Otto Pérez Molina. Mensaje en el Día Nacional e Internacional de los Pueblos Indígenas, 9 de agosto de 2012.

⁹⁴ Información recibida por la CIDH en reunión con SEPAZ, COPREDEH y PNR, 22 de agosto de 2013, Ciudad de Guatemala.

⁹⁵ SEPAZ. Memoria de labores de 2012. Guatemala. 2012, pág. 9.

colectiva alguna⁹⁶. En relación con el derecho de consulta, indicó que no había un derecho humano al carácter vinculante de la consulta y, que la CIDH no estaba facultada para interpretar y aplicar el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Declaró, asimismo, que era incuestionable el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y, que se encontraba en proceso de construcción de una propuesta que establezca los procedimientos y los responsables de realizar las consultas⁹⁷.

74. Al respecto, como se observará en el apartado sobre propiedad indígena del presente informe, es necesario precisar que la jurisprudencia del SIDH ha sido sostenido que los pueblos indígenas son titulares de los recursos naturales que han utilizado tradicionalmente y que se encuentran en sus territorios. En específico, la Comisión, por la vía de sus informes o peticiones individuales y sobre la situación general de derechos humanos en los Estados Miembros, así como en su autorización de medidas cautelares, se ha pronunciado acerca de la necesidad de que los Estados adopten medidas para restablecer, proteger y preservar los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales⁹⁸. También ha sostenido que el respeto por los derechos colectivos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas a las tierras y territorios ancestrales constituyen una obligación de los Estados Miembros de la OEA. Por su parte, la Corte Interamericana ha determinado que:

los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio por las mismas razones por las cuales tienen el derecho de ser titulares de la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente durante siglos. Sin ellos, la supervivencia económica, social y cultural de dichos pueblos está en riesgo. De allí la necesidad de proteger las tierras y los recursos que han usado tradicionalmente: para prevenir su extinción como pueblo⁹⁹.

75. Sobre la afirmación del Estado de que no había un derecho humano al carácter vinculante de la consulta, el SIDH también ha sido consistente en establecer el derecho humano de consulta que tienen los pueblos indígenas y la correlativa obligación de los Estados, porque el “reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y

⁹⁶ Observaciones del Estado de Guatemala respecto al “Proyecto de Informe General sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala y a la comunicación del 14 de agosto de 2015 de la CIDH”, 6 de octubre de 2015.

⁹⁷ Observaciones del Estado de Guatemala respecto al “Proyecto de Informe General sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala y a la comunicación del 14 de agosto de 2015 de la CIDH”, 6 de octubre de 2015.

⁹⁸ Véase, por ejemplo, CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053 (Fondo) Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, Belice, 12 de octubre 2004, parr. 115, También, Caso Yanomami, *supra*; Caso Dann, *supra*; Medidas cautelares, De Vereninig van Saramakaanse (Suriname) (8 de agosto de 2002).

⁹⁹ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 121.

democrática”¹⁰⁰. Respecto a la afirmación del Estado sobre que la CIDH no estaría facultada para interpretar y aplicar el Convenio 169 de la OIT, la CIDH ha sostenido con anterioridad que en:

la evolución del cuerpo del derecho internacional en materia de derechos humanos es pertinente la interpretación y aplicación ‘derivada de las disposiciones de otros tratados multilaterales aprobados dentro y fuera del marco del sistema interamericano, incluidas las Convenciones de Ginebra de 1949, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y, de pertinencia particular para el caso presente, el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo relacionado con los pueblos indígenas y tribales en los países independientes y otros instrumentos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas¹⁰¹.

76. En este sentido, la Comisión señala que “ha desarrollado el contenido y alcance del artículo 21 de la Convención y ha interpretado las disposiciones en dicho artículo de manera evolutiva, interpretando de manera amplia el goce y ejercicio de los derechos reconocidos por [los Estados] en otros tratados, como el Convenio No. 169 de la OIT. A través de dicho convenio y de desarrollos normativos y jurisprudenciales, el derecho internacional ha dado un contenido específico al deber de realizar consultas previas a los pueblos indígenas en situaciones que afecten su territorio¹⁰²”.

B. Desigualdad, exclusión social y condiciones de pobreza

77. Si bien la discriminación étnica, y la desigualdad económica y social son conceptos distintos, tales categorías se entrecruzan generando una profundización en la situación de discriminación de los pueblos indígenas en Guatemala. La discriminación es pues uno de los factores que incrementa la desigualdad social y ahonda las condiciones de pobreza en que se encuentra la población indígena. Más allá del reconocimiento constitucional del principio de igualdad y de avances en algunos aspectos, subsiste una exclusión de hecho de los pueblos indígenas en el acceso y goce efectivo e igualitario en los ámbitos económico y social. Es positivo notar que es reconocida al más alto nivel del Gobierno la persistencia del racismo y discriminación, y su vinculación con la situación de pobreza de los pueblos indígenas¹⁰³.

¹⁰⁰ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 159.

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053 (Fondo) Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, Belice, 12 de octubre 2004, párr. 115, También, Informe N° 75/02, Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), *Informe Anual de la CIDH 2002* (en adelante, “el Caso Dann”), párr. 127.

¹⁰² CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Caso 12.465) contra Ecuador, 20 de abril de 2010, párr. 120.

¹⁰³ “Se reconoce que Guatemala continúa siendo una nación donde las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales son profundas. Un país donde la pobreza y la extrema pobreza se concentran

78. Como se observó, los más altos niveles de pobreza están concentrados en los 12 departamentos con mayor población indígena. Al respecto, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada en 2006 identificó que el 74,8% de la población indígena era pobre, frente a un 36,2% de población no indígena¹⁰⁴. Conforme a la ENCOVI del 2011, del total de las personas en situación de pobreza, 54,7% son indígenas frente a un 45,3% de personas no indígenas; mientras que del total de personas en situación de pobreza extrema, 66,8% son indígenas y 33,2% no lo son¹⁰⁵. El 65% de la población indígena no tiene acceso a red de agua, más del 80% no tiene conexión a sistemas de alcantarillado y la mitad no está conectada a la red eléctrica. La CIDH toma nota, además, que los informes de Desarrollo Humano elaborados por el PNUD evidencian que la población indígena es el sector con mayor vulnerabilidad y exclusión social, y que la incidencia de las privaciones en determinados servicios básicos es más severa en la población rural, que es mayormente indígena¹⁰⁶.
79. Esta permanencia de la correlación entre el mapa social de la pobreza y la marginación de los pueblos indígenas evidencia el profundo arraigo de una discriminación estructural¹⁰⁷. Algunos de los ámbitos de mayor preocupación de la CIDH se refieren a la situación de desnutrición, el acceso a la educación en condiciones de igualdad y con pertinencia cultural; la situación laboral de personas indígenas que estarían sometidos a diversas formas de explotación, sobre todo en el trabajo agrícola; y al acceso a servicios de salud suficientes y culturalmente adecuados.
80. La tasa de alfabetismo entre la población indígena en Guatemala es mucho más baja que en el resto de la población, sobre todo entre las mujeres. En algunas comunidades del área rural, el analfabetismo en las mujeres indígenas adultas alcanza el 90%¹⁰⁸, situación que plantea un compromiso importante en la formación educativa de las mujeres indígenas. En el ámbito laboral, sufren también distintas formas de discriminación y en general, tienen acceso a trabajos menos calificados y mal retribuidos¹⁰⁹. Muchas mujeres indígenas trabajan en el área doméstica sin recibir un salario digno¹¹⁰, además de ser objeto de diversas formas

mayoritariamente en territorios habitados por los pueblos indígenas". Ex Presidente Otto Pérez Molina. Mensaje en el Día Nacional e Internacional de los Pueblos Indígenas, 9 de agosto de 2012.

¹⁰⁴ OACNUDH- América Central. Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central, 2011. Tomo I, pág. 194.

¹⁰⁵ INE. ENCOVI 2011. Cuadro 9. Población por nivel de pobreza en %. Según sexo y grupo étnico, año 2011.

¹⁰⁶ PNUD-Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012, pág. 35.

¹⁰⁷ OACNUDH- América Central. Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central, 2011. Tomo I, pág. 195.

¹⁰⁸ INE. ENCOVI, 2006.

¹⁰⁹ Así, por ejemplo, si el 90% de trabajadores agrícolas gana un salario mensual por debajo del salario mínimo establecido, dicho porcentaje aumenta a 97% en el caso de las mujeres. CODECA. Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Síntesis del estudio sobre las condiciones laborales de trabajadores agrícolas en las fincas. 2013, pág. 6.

¹¹⁰ "Las mujeres indígenas están en casas donde ni siquiera se le da a la persona el salario mínimo por ser de una ascendencia maya". Información recibida en reunión con líderes, lideresas, comunidades y organizaciones indígenas el 21 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

de violencia y discriminación¹¹¹. Se presentan también casos de prostitución, explotación y trata de mujeres indígenas en bares y cantinas clandestinas del área urbana en varios municipios del país¹¹².

1. Derecho a la alimentación y la situación de desnutrición

81. La situación alimentaria que afecta a los niños y niñas guatemaltecos, y con mayor rigor a las niñas y niños indígenas es sumamente grave¹¹³. En Guatemala en el 2011 se produjeron 672 muertes por desnutrición y en el 2012 la cifra se elevó a 1.053¹¹⁴. La situación alimentaria alcanza niveles críticos en el área rural, como se observó, afecta principalmente a niños y niñas menores de cinco años, población escolar y generacionalmente a las mujeres embarazadas y lactantes, y se agrava de manera alarmante entre la población indígena¹¹⁵. En efecto, los más altos índices de desnutrición crónica y riesgo de inseguridad alimentaria coinciden con las poblaciones del área rural, donde predomina la población indígena¹¹⁶. De acuerdo a la UNICEF, en Guatemala la desnutrición crónica afecta a ocho de cada diez (80%) de los niños y niñas indígenas, condición que provoca menos retención escolar, menor productividad, propensión a adquirir enfermedades y hasta pérdida del coeficiente intelectual, efectos irreversibles durante toda la vida¹¹⁷. Los niños y niñas que hasta los tres años han mantenido retardo en peso y talla, sufren una pérdida irreversible de sus capacidades de aprendizaje y productividad y son más vulnerables a enfermedades diarreicas y respiratorias, que son las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil. La situación alimentaria afecta significativamente a los niños en edad escolar¹¹⁸.

¹¹¹ “Las jóvenes se emplean para el servicio doméstico y muchas veces se van engañadas y obligadas a la prostitución o son violadas por sus patrones”. Denuncia de los pueblos q’eqchi’, poqomchi’ y achi’. Análisis sobre la situación del racismo y discriminación en Alta Verapaz. Información recibida por la CIDH el 23 de agosto de 2013, en Cobán, Alta Verapaz, Guatemala.

¹¹² Denuncia de los pueblos q’eqchi’, poqomchi’ y achi’. Análisis sobre la situación del racismo y discriminación en Alta Verapaz. Información recibida por la CIDH el 23 de agosto de 2013, en Cobán, Alta Verapaz, Guatemala.

¹¹³ En relación con las cifras correspondientes a los años 2014 y 2015, habría discrepancia entre lo informado por el gobierno del ex Presidente Pérez y lo informado por el Sistema Nacional de Epidemiología del Ministerio de Salud Pública. Plaza Pública, Las cifras de desnutrición y mortalidad infantil del gobierno son falsas, 19 de enero de 2015.

¹¹⁴ La Hora, Registraron 1,053 muertes por desnutrición en 2012, 16 de febrero de 2013.

¹¹⁵ Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pág. 1.

¹¹⁶ Se presenta en los departamentos del Altiplano Nor-occidental, Alta y Baja Verapaz y los municipios del área Chortí, de Chiquimula. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pág. 4.

¹¹⁷ UNICEF-Guatemala. Panorama.

¹¹⁸ Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pág. 1.

82. La Comisión observa que Guatemala cuenta con instituciones y políticas públicas dirigidas a reducir la desnutrición y que también se ha judicializado el derecho a la alimentación con cierto éxito¹¹⁹. Uno de los programas es el denominado “Bolsas Seguras”, para proveer periódicamente de una bolsa de alimentos a familias vulnerables debido a la pobreza¹²⁰. Otro es el pacto “Hambre Cero” que tendría como objetivo reducir 10% de la desnutrición crónica en un período de cuatro años. Una de las principales inquietudes observadas sería que los mencionados programas no estarían dirigidos a fortalecer la soberanía alimentaria de las comunidades, sino que se trataría de medidas “asistencialistas”¹²¹, que no alcanzarían por igual a la población con necesidades similares y que se utilizarían de forma politizada por algunas autoridades locales y como mecanismo de cooptación política¹²². Igualmente, se recibió información que indica que factores institucionales, como la falta de coordinación adecuada y capacidad para disponer de recursos financieros, estarían determinando que no sea posible alcanzar los objetivos planteados. En contraste, el Estado también informa la definición de la Política Agropecuaria 2011-2015 que identifica como objetivo el fortalecimiento de la economía familiar a través de, por ejemplo, el Programa de Fertilizantes, que entregaría un quintal de fertilizante por beneficiario; el Programa de Alimentos por Acción, que habría retribuido con alimentos el tiempo que los agricultores empleen en labores comunitarias; el Programa de Asistencia Alimentaria, que habría involucrado el abastecimiento de alimentos a personas afectadas por desastres naturales; el Programa de Huertos familiares, que habría apoyado la producción de alimentos en comunidades vulnerables; entre otros programas¹²³.
83. Resta señalar que los programas y políticas públicas en materia de alimentación que se implementen en el futuro, deben considerar que el problema de la desnutrición tiene un origen multicausal y está estrechamente relacionado con la falta de acceso y seguridad jurídica de las tierras y territorios indígenas, así como a su acaparamiento por terceros¹²⁴. Los pueblos indígenas se han referido a este

¹¹⁹ El Juzgado de la Niñez y la Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal de Zacapa condenó al Estado de Guatemala en cuatro sentencias entre abril y mayo de 2013 por incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y por omisión del deber de protección de la infancia, al no garantizar los derechos de tres niños y dos niñas de Chiquimula. Las instituciones estatales involucradas interpusieron amparos en contra de las sentencias por alegadas violaciones al debido proceso. La Corte Suprema de Justicia habría amparado provisionalmente esas solicitudes dejando sin efecto las acciones ordenadas por el juzgado. PDH. Informe Anual Circunstanciado. 2013, págs. 300-302. PBI. Agencia EFE, [Juzgado condena Estado de Guatemala por no garantizar derecho a alimentación](#), 8 de julio de 2013.

¹²⁰ Ministerio de Desarrollo Social. Programas Sociales Mi Bolsa Segura.

¹²¹ Información recibida en reunión con líderes y organizaciones indígenas el 21 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

¹²² Al respecto, una mujer maya ixil que se desempeña como enfermera en Nebaj afirmó que: “A veces el personal va, pesa, mide al niño. Dicen sí es desnutrido el niño pero como no está afiliado al partido oficial no le dan la bolsa segura o los beneficios que el gobierno está promoviendo”. Testimonio recibido en reunión con líderes, lideresas y organizaciones indígenas el 25 de agosto de 2013 en Nebaj, Quiché. Se recibió información similar en reunión con líderes, lideresas, comunidades y organizaciones indígenas el 21 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

¹²³ En las observaciones del Estado de Guatemala respecto al “Proyecto de Informe General sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala y a la comunicación del 14 de agosto de 2015 de la CIDH”, 6 de octubre de 2015.

¹²⁴ Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de la Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala. Aj Ral Ch’och. Despojo y resistencia en la Guatemala del siglo XXI. Caracol Producciones.

aspecto, como parte central de sus propuestas para la elaboración de una política de seguridad alimentaria y nutricional¹²⁵.

2. Derecho a la educación

84. La CIDH toma nota de disposiciones constitucionales que reconocen el derecho a la educación y en particular el acceso gratuito a la educación inicial, preprimaria, primaria y básica. Conforme a información recabada, el porcentaje del PIB destinado a educación en 2013 fue de 2,9%, en 2014 de 3,2% y en 2015 de 3,1%¹²⁶. Como puede observarse, si bien existió un aumento entre 2013 y 2014, el porcentaje del PIB destinado a educación, de acuerdo al Proyecto de Presupuesto 2015, disminuyó en un 0,1% en 2015¹²⁷ y, según el presupuesto multianual 2015 – 2017, este porcentaje continuará disminuyendo en el 2016 y 2017¹²⁸. Respecto al derecho a la educación en zonas con mayor población indígena, el artículo 76 de la Constitución establece que “[e]n las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la enseñanza deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe”¹²⁹. La CIDH recibe con satisfacción la información según la cual, en los últimos años, se ha extendido el número de profesores en las escuelas rurales, ha aumentado notablemente la escolaridad y se han realizado acciones para implementar un modelo educativo bilingüe e intercultural, principalmente a través de la Dirección General de Educación Bilingüe e Intercultural del Ministerio de Educación (“DIGEBI”)¹³⁰.
85. Al mismo tiempo, la CIDH recibió información sobre limitaciones importantes en materia de acceso, calidad y adecuación cultural en la educación de los pueblos indígenas, en condiciones de igualdad. En particular, se observa que en algunas comunidades es muy limitado el acceso a las escuelas y que existen numerosas comunidades donde no hay maestros¹³¹. Los niños y niñas indígenas en áreas rurales asisten a la escuela un promedio de poco más de tres años, mientras que las niñas superan escasamente un año de escolarización. Se informó que la deserción escolar entre niños y niñas indígenas tienen a la pobreza como factor determinante al verse obligados a dedicarse a actividades domésticas en sus

¹²⁵ Declaración de Atitlán, Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global. Atitlán, Sololá, Guatemala, abril 17 - 19, 2002.

¹²⁶ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y UNICEF, [¡Contamos! Boletín No. 19. El Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia. Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014](#), pág. 35.

¹²⁷ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y UNICEF, [¡Contamos! Boletín No. 19. El Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia. Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014](#), pág. 35.

¹²⁸ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y UNICEF, [¡Contamos! Boletín No. 19. El Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia. Diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014](#), pág. 35.

¹²⁹ Constitución de Guatemala, artículos 72 a 77.

¹³⁰ Información recibida en reunión con Ministro de Relaciones Exteriores y COPREDEH, 29 de agosto de 2013, Guatemala.

¹³¹ Información recibida en reunión con comunidades y organizaciones indígenas, 23 de agosto de 2013 Cobán, Alta Verapaz.

hogares o a realizar labores en las fincas¹³². Las escuelas en las comunidades únicamente ofrecen la oportunidad de estudiar el ciclo primario, y hay una mínima cobertura en el nivel secundario. Para poder continuar estudiando, los niños y jóvenes indígenas deben matricularse en centros educativos urbanos, y son pocas las familias que pueden cubrir tales costos. Igualmente, la CIDH ha sido informada que la educación superior pública se encuentra altamente centralizada, lo que en la práctica a menudo excluye a los jóvenes indígenas y reduce sus posibilidades de poder capacitarse a nivel superior¹³³.

86. En cuanto a la adecuación cultural, la CIDH ha podido constatar, en general, que el fortalecimiento de la educación bilingüe intercultural continúa siendo una solicitud reiterada de los diversos pueblos y organizaciones¹³⁴. Un número reducido de establecimientos educativos funcionan bajo la modalidad de educación bilingüe intercultural, incluso en los departamentos con más de 90% de población indígena¹³⁵. De acuerdo a la información disponible, la educación bilingüe intercultural no cubriría todos los grados educativos¹³⁶ y no abarcaría a las distintas comunidades sociolingüísticas.

3. Derechos laborales

87. La información al alcance de la CIDH sugiere que el 69,2% de la población ocupada a nivel nacional se emplea en el sector informal de la economía. En el área rural, casi 8 de cada 10 trabajadores están ocupados en dicho sector¹³⁷. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se revela una mayor vulnerabilidad de la población indígena, ya que en este grupo casi 9 de cada 10 se ubican en el sector informal y por consiguiente carecen de beneficios laborales básicos¹³⁸. El 33,8% de trabajadores labora en la agricultura¹³⁹, de los cuales 3 de cada 4 son pobres y 1 de cada 4 es pobre extremo. Cerca del 91% de trabajadores agrícolas en Guatemala

¹³² OACNUDH-América Central. Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central, 2011. Tomo I, pág. 226. “Muchos padres deciden retirar a las niñas de las escuelas porque ya aprendieron a leer y escribir, y en un futuro próximo contraerán matrimonio, pues optan o son obligadas a casarse a muy corta edad, entre 13 y 15 años de edad”. Denuncia de los pueblos q’eqchi’, poqomchi’ y achi’. Análisis sobre la situación del racismo y discriminación en Alta Verapaz. Información recibida el 23 de agosto de 2013, en Cobán, Alta Verapaz.

¹³³ MOVEMAYAS. Movimiento de Estudiantes Mayas. Educación Superior Pública en Guatemala: Una aproximación desde la perspectiva de pueblos y mujeres indígenas. Guatemala, octubre de 2013.

¹³⁴ Diversos testimonios recibidos dan cuenta que estudiar en el propio idioma y con contenidos culturalmente adecuados y de calidad, continúa teniendo un alcance muy limitado. Información recibida por la CIDH en reunión con comunidades y organizaciones indígenas el 23 de agosto de 2013 en Cobán, Alta Verapaz, Guatemala.

¹³⁵ PNUD-Escobar Figueroa, Pamela. Avances y desafíos en las dimensiones del desarrollo humano de los pueblos indígenas de Guatemala. Guatemala: 2011, pág. 14.

¹³⁶ Véase ONU. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz. Misión a Guatemala, 2009, párr. 28-30.

¹³⁷ INE. Encuesta nacional de empleo e ingresos, septiembre de 2013, pág. 12.

¹³⁸ INE. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. INEI 1-2013, septiembre de 2013, pág. 12.

¹³⁹ Véase al respecto Linares, Luis; Prado, Pedro; y Zelaya, Raquel. El comercio exterior y el empleo agrícola en Guatemala. OIT y ASIES. 2012, pág. 9.

son indígenas¹⁴⁰. El racismo es un elemento que ha incidido y continúa incidiendo directamente en las relaciones sociales de producción, en la medida en que influye en el establecimiento de formas y tipos de trabajo¹⁴¹. El trabajo forzado y explotación servil del indígena, ha sido un elemento fundamental en el sometimiento de los pueblos indígenas a lo largo de la historia de Guatemala¹⁴².

88. La situación laboral de las personas indígenas continúa siendo sumamente preocupante, al encontrarse sujetos a diversas formas de explotación; el uso indebido de figuras para eludir las responsabilidades de una contratación laboral permanente, especialmente en las fincas de palma africana; la escasa disponibilidad de centros de salud y limitaciones en cuanto a acceso por las distancias; y niños y niñas que apoyan a sus padres en tareas agrícolas. Asimismo, la Comisión recibió información consistente que indica que en el campo no se paga ni la mitad del salario mínimo establecido¹⁴³.

89. La CIDH advierte con profunda preocupación que continúan existiendo en Guatemala formas contemporáneas de esclavitud con fines de explotación económica, que tienen orígenes coloniales. De acuerdo a la Encuesta Nacional Agropecuaria 2008, existen unas 5.043 unidades productivas agrícolas en las que permanece el sistema de “colonias de peones” o “mozos colonos”. Se trata de grupos de familias o comunidades que han vivido dentro de las fincas generación tras generación, y que sobreviven sirviendo a los “patrones” a cambio de míseros salarios o alimentos. Estas personas son “heredadas” o “transferidas” a los nuevos propietarios de las fincas junto con la tierra¹⁴⁴. Se reportó, además, la existencia de un severo problema de trabajo infantil en el sector agrícola, no sólo por el alto porcentaje de niños y niñas indígenas trabajando, sino también por la

¹⁴⁰ CODECA. Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Síntesis del estudio sobre las condiciones laborales de trabajadores agrícolas en las fincas. 2013, pág. 6.

¹⁴¹ Casaús Arzú, Marta Elena. Guatemala: Linaje y Racismo. F&G Editores. Cuarta edición. Guatemala: 2010, pág. 259.

¹⁴² Ello se evidencia en instituciones coloniales como la encomienda y el repartimiento, y el libretto de jornaleros que permitió mantener legislado el trabajo forzoso de la población indígena hasta mediados del siglo XX. Las condiciones de explotación indígena, en las fincas y haciendas, fueron algunas de las causas históricas que desencadenaron la violencia armada entre 1960 y 1996.

¹⁴³ De acuerdo a una investigación basada en información de campo en 609 fincas agrícolas, ubicadas en 14 de los 22 departamentos del país, el 90% de trabajadores agrícolas gana un salario mensual por debajo del salario mínimo establecido. El 70% de trabajadores agrícolas, labora entre 9 y 12 horas sin pago de horas extras; el 90% no tiene vacaciones; igual porcentaje no está afiliado al seguro social; y la gran mayoría no trabaja con protección adecuada, ni cuenta con lugares adecuados e higiénicos para ingerir sus alimentos durante el trabajo. CODECA. Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Síntesis del estudio sobre las condiciones laborales de trabajadores agrícolas en las fincas. 2013, pág. 6.

¹⁴⁴ “Desde hace años en la finca, [hoy denominada Finca Empresa Agrícola San Francisco S.A.], han promovido trabajos forzosos sin pagos y prestaciones laborales, a las [126] familias [que han habitado y poseído las tierras por más de dos siglos], que se traduce en acarrear tallos de guineo a espaldas humanas trasladando a dos horas a pie hasta su destino, así como sembrar y cosechar café”. CUC. Casos de violaciones a derechos de comunidades indígenas y campesinas en Guatemala en el Departamento de El Quiché (Caso Regadillos, Sanchina y Buena Vista). Carta a Relatora Dinah Shelton, 22 de agosto de 2013.

sobreexplotación y condiciones del trabajo, sin pago ni reconocimiento de derecho alguno¹⁴⁵. La CIDH condena enérgicamente la permanencia de estas situaciones, como manifestación extrema de la discriminación que históricamente han sufrido y continúan sufriendo los pueblos indígenas en Guatemala, la cual debe ser erradicada.

90. Si bien Guatemala cuenta con ciertas normas internas sobre trabajadores agrícolas, la Comisión considera que deben tomarse acciones para adecuarlas a los instrumentos y estándares internacionales, y deben realizarse mayores esfuerzos por hacerlas cumplir en la práctica¹⁴⁶. Junto con fortalecer la protección legal y práctica, la Comisión considera que existe una relación directa entre el despojo y desprotección territorial, y la explotación laboral de los pueblos indígenas y sus miembros, como evidencian numerosos ejemplos a lo largo de la historia¹⁴⁷. En tal sentido, considera que la atención integral de la situación descrita, requiere promover el reconocimiento y goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios ancestrales, de manera que puedan fortalecer su autonomía, y formas de vida y de desarrollo propias.

4. Derecho a la salud¹⁴⁸

91. Si bien el artículo 93 de la Constitución de Guatemala reconoce que el goce de la salud es un derecho fundamental del ser humano sin discriminación alguna, existen brechas importantes entre los índices sanitarios de la población indígena y los de la población no indígena¹⁴⁹. Así, por ejemplo, los indicadores de morbilidad y mortalidad son más altos en zonas con un mayor porcentaje de población indígena¹⁵⁰. Como ha señalado el Relator de la ONU sobre el Derecho a la Salud, Anand Grover, estas brechas tienen causas históricas que están marcadas por la discriminación y la desigualdad estructural y de *facto* han generado un agudo

¹⁴⁵ CODECA. Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Síntesis del estudio sobre las condiciones laborales de trabajadores agrícolas en las fincas. 2013, págs. 12 y 13. Información recibida en reunión con el Ministerio de Trabajo y el SND el 22 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

¹⁴⁶ Según fue informada la CIDH, se presenta una falta de supervisión efectiva por parte del Estado, a través de la Inspección General del Trabajo, por una cantidad insuficiente de inspectores, la falta de una adecuada formación profesional de éstos, la ausencia de herramientas y logística necesaria. La inoperancia se debería también a que los inspectores laborales recibirían sobornos por parte de los patrones en las fincas para no reportar las condiciones de los trabajadores. CODECA. Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Síntesis del estudio sobre las condiciones laborales de trabajadores agrícolas en las fincas. 2013, págs. 40-42.

¹⁴⁷ CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos (2009)*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párrs. 163 y 164.

¹⁴⁸ Información recibida por CIDH en visita de 2013.

¹⁴⁹ ONU. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Señor Anand Grover. Misión a Guatemala, 12-18 de mayo de 2002, párr. 30.

¹⁵⁰ Según un estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y UNICEF Guatemala en 2011, persisten importantes diferencias en la mortalidad infantil entre el área rural (38%) y urbana (27%) y entre la población indígena (40%) y no indígena (30%). ICEFI y UNICEF. Serie de documentos de análisis. ¡Contamos! El remedio de nuestros males. Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2012. Boletín N° 06, 2011, pág. 54.

contraste entre los resultados sanitarios de las comunidades indígenas y las personas no indígenas¹⁵¹. En esa misma línea, la OACNUDH ha señalado que en materia de salud existe una ciudadanía diferenciada que está determinada fundamentalmente por las oportunidades económicas de algunos grupos poblacionales y el bajo financiamiento del sector público de la salud¹⁵².

92. La CIDH ha sido informada que faltarían servicios de salud adecuados y accesibles para los pueblos indígenas que permitan contrarrestar esta situación. De acuerdo a la información disponible, en los departamentos con mayor población indígena el sistema de salud se encontraría obsoleto; sin recursos humanos, financieros y médicos necesarios. La CIDH observa también que existen serios obstáculos geográficos para la prestación efectiva de servicios de salud, ya que en varias regiones del país las personas indígenas deben desplazarse grandes distancias para llegar a los centros de atención, lo que es más grave en casos de urgencia. A la escasez e insuficiencia de servicios de salud, se suma la falta de adecuación cultural de los mismos, manifestada, por ejemplo, en la ausencia de personal médico que hable el idioma indígena de la zona y la inexistencia de un sistema de interpretación.
93. La CIDH considera que uno de los principales retos en materia de salud indígena es la adecuación cultural del servicio de atención, pues el sistema de salud estatal es percibido como ajeno a la concepción propia de los pueblos indígenas, y su diseño y aplicación se ha determinado sistemáticamente sin su participación. Al respecto, la Comisión recuerda que el artículo 98 de la Constitución dispone que las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud, disposición que se complementa con las obligaciones contenidas en el Convenio N° 169 de la OIT¹⁵³ y en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁵⁴. Asimismo, la CIDH considera que el cumplimiento de estos deberes debe tener en cuenta como ejes centrales el fortalecimiento y consolidación de la medicina tradicional a través del establecimiento de instrumentos y mecanismos que permitan su puesta en ejercicio; así como la especial relación que vincula a los pueblos indígenas con sus territorios y con los recursos naturales que en ellos se encuentran¹⁵⁵.
94. Según la información disponible, son las mujeres indígenas las que continúan teniendo menos acceso a servicios básicos, tales como la salud y educación. La

¹⁵¹ ONU. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Sr. Anand Grover. Misión a Guatemala, 12-18 de mayo de 2002. A/HRC/17/25/Add.2 Ginebra, 2011, párrs. 32 y 37.

¹⁵² OACNUDH- América Central. Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central, 2011. Tomo I, pág. 232.

¹⁵³ Artículos 24 y 25 del Convenio N° 169 de la OIT.

¹⁵⁴ Artículos 21, 23, 24 y 25 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁵⁵ “Se ha observado que las actividades de desarrollo que provocan el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales tienen efectos negativos sobre sus indicadores sanitarios. Además de las consecuencias de esta desconexión cultural, la separación de los pueblos indígenas de sus tierras contribuye también a la pobreza, la inseguridad alimentaria y la alienación de esos pueblos de la sociedad en general”. ONU. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Sr. Anand Grover. Misión a Guatemala, 12-18 de mayo de 2002, párr. 39.

mortalidad materna se estima en 137 por cada 100 mil partos y de acuerdo al Observatorio de salud sexual y reproductiva, Guatemala ocupa el tercer lugar en Latinoamérica en mortalidad materna, suma que es tres veces mayor en mujeres indígenas¹⁵⁶. El alto índice de mortalidad materna se debe a diversos factores, como la falta de centros de salud, y la inaccesibilidad de los mismos; además de su falta de adecuación cultural por lo que las mujeres suelen recurrir a servicios de curanderas y dan a luz en condiciones muy precarias¹⁵⁷.

95. Es de especial preocupación para la CIDH advertir la continuidad de diversas formas de violencia contra las mujeres indígenas. De acuerdo a lo informado por la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), la violencia intrafamiliar se presenta en todas las edades, pero afecta en mayor medida a mujeres jóvenes, y se estima que un tercio de las mujeres que conviven con un hombre sufren de violencia intrafamiliar. No obstante, no existe un clasificador étnico en las estadísticas, informes, archivos y demás documentación de denuncias que reciben el Ministerio Público, el Organismo Judicial, la Policía Nacional Civil y otras instancias. Tampoco existirían programas de salud mental para mujeres indígenas víctimas de violencia ni programas de atención psicosocial para sus hijos¹⁵⁸. Asimismo, se informó que si bien una de las preocupaciones de la DEMI son los altos índices de femicidios en Guatemala –que alcanzaron los 755 casos en el 2013- no se cuentan con estadísticas sobre el porcentaje de mujeres indígenas víctimas de este fenómeno¹⁵⁹.

5. Marco jurídico e institucional para combatir la discriminación contra los pueblos indígenas y sus principales desafíos

96. La CIDH observa que el Estado guatemalteco sigue teniendo importantes tareas pendientes para combatir la discriminación contra los pueblos indígenas y asumir plenamente la garantía de sus derechos desde una visión multicultural, a través de normas, instituciones y políticas públicas. Como se observó, en el ordenamiento interno guatemalteco, la discriminación se encuentra prohibida. Sin embargo, la Comisión observa que los pueblos indígenas continúan atravesando una serie de obstáculos para que sus denuncias por discriminación sean aceptadas, investigadas y sancionadas. La CIDH ha sido informada de ciertas acciones dirigidas a superar esta situación, tales como la construcción de un Protocolo y Ruta Crítica de Atención de casos por Discriminación¹⁶⁰, la realización de capacitaciones a funcionarios del Órgano Judicial y el Ministerio Público sobre el

¹⁵⁶ Emisoras Unidas, *Analizan cifras de mortalidad materna en Guatemala*, 22 de mayo de 2013.

¹⁵⁷ Denuncia de los pueblos q'eqchi', poqomchi' y achí'. Análisis sobre la situación del racismo y discriminación en Alta Verapaz. Información recibida por la CIDH el 23 de agosto de 2013, en Cobán, Alta Verapaz, Guatemala.

¹⁵⁸ DEMI. Estadísticas con calificación étnica y tipología de casos atendidos por la DEMI.

¹⁵⁹ Información recibida en reunión con DEMI, CODISRA y el Ministerio de Cultura el 21 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

¹⁶⁰ CODISRA. Presentación a la CIDH. 21 de agosto de 2013, Ciudad de Guatemala.

tipo penal de discriminación, el uso de peritajes culturales y lingüísticos, y el trabajo que realizaría la Unidad de Pueblos Indígenas de la Corte Suprema de Justicia para recopilar buenas prácticas en cuanto a sentencias relacionadas con discriminación.

97. Luego de la firma de la paz, tuvo lugar en Guatemala un proceso de reformas institucionales en distintos ámbitos, que reconocen las diferencias étnico-culturales de la población guatemalteca. Se crearon varias dependencias estatales, como la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, la DEMI, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, la Defensoría Indígena en la Procuraduría de Derechos Humanos y la Fiscalía Indígena del Ministerio Público. Asimismo, gran parte de los ministerios gubernamentales cuentan con “ventanas indígenas”, como la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural. Si bien la CIDH considera muy significativa su creación, se trata de medidas insuficientes y que presentan serias limitaciones que han reducido enormemente sus impactos y resultados. Entre las principales preocupaciones, se encuentra la falta de representatividad, participación e incidencia de los pueblos indígenas y sus representantes, la falta de capacidad para la toma de decisiones, la poca efectividad de su acción, la insuficiencia de recursos económicos y humanos¹⁶¹. A estas falencias, se suman legados del autoritarismo, como la fragmentación de poderes, la corrupción y la existencia de poderes fácticos¹⁶².
98. La CIDH desea referirse, en particular, a la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA) y la DEMI, que tienen importantes mandatos para la lucha contra la discriminación. En cuanto a la CODISRA, de acuerdo al Acuerdo Gubernativo 390-2002, dicha entidad tiene “a su cargo la formulación de políticas públicas que tiendan a erradicar la discriminación racial”¹⁶³. Una de sus funciones específicas, es “llevar registro de denuncias de casos de racismo y discriminación y canalizarlos a las instituciones competentes”¹⁶⁴. CODISRA informó que el 60% de los casos denunciados involucra, de modo directo o indirecto, a funcionarios públicos¹⁶⁵. Entre los problemas que enfrenta la institución para cumplir su mandato, es la falta de financiamiento y personal suficiente, calificación del personal para el acompañamiento a las víctimas, y seguimiento de las denuncias recibidas¹⁶⁶. Un

¹⁶¹ Información recibida en reunión con comunidades y organizaciones indígenas en Cobán, Alta Verapaz, el 23 de agosto de 2013 y el 26 de agosto de 2013 en Huehuetenango, Guatemala. En el mismo sentido, véase SIEDER, Rachel. Entre la multiculturalización y las reivindicaciones identitarias: construyendo ciudadanía étnica y autoridad indígena en Guatemala. En: Bastos, Santiago. “Multiculturalismo y futuro en Guatemala”. FLACSO/OXFAM, 2008, pág. 80.

¹⁶² Sieder, Rachel. Entre la multiculturalización y las reivindicaciones identitarias: construyendo ciudadanía étnica y autoridad indígena en Guatemala. En: BASTOS, Santiago. “Multiculturalismo y futuro en Guatemala”. FLACSO/OXFAM, 2008, pág. 89.

¹⁶³ Acuerdo Gubernativo 390-2002 del 8 de octubre de 2002, artículo 1.

¹⁶⁴ Acuerdo Gubernativo 390-2002 del 8 de octubre de 2002, artículo 2, literal e).

¹⁶⁵ Información recibida en reunión con la DEMI, CODISRA y el Ministerio de Cultura el 21 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

¹⁶⁶ Denuncia de los pueblos q`eqchi`, poqomchí y achí. Análisis sobre la situación del racismo y discriminación en Alta Verapaz. Información recibida el 23 de agosto de 2013, en Cobán, Alta Verapaz.

desafío se refiere a la necesidad de fortalecer su autonomía e independencia para llevar adelante una política contra la discriminación étnica, por ejemplo, a través de procesos de nombramiento que atiendan a capacidades profesionales y que cuenten con amplia participación de los pueblos indígenas. La CIDH considera que esta institución puede cumplir un rol clave en la lucha contra la discriminación, pero requiere medidas decididas para fortalecer sus capacidades.

99. De otro lado, la DEMI fue creada por Acuerdo Gubernativo 525-99, producto de la lucha de los pueblos indígenas y en especial de las mujeres, por la necesidad de contar con institucionalidad estatal que vele por el respeto de sus derechos¹⁶⁷. La CIDH valora los avances para atender de modo integral los casos de afectación a mujeres indígenas¹⁶⁸. Sin perjuicio de ello, la CIDH nota algunos aspectos de preocupación consistentes en la insuficiencia presupuestaria, la poca presencia en las diferentes regiones del país¹⁶⁹, la debilidad institucional, la falta de capacidad de decisión a nivel local, y las posibilidades reales de incidir a favor de los derechos de las mujeres indígenas. Preocupa particularmente que se habrían presentado retrocesos en la independencia institucional, por la modificación del mecanismo de nombramiento de la Defensora a través del Acuerdo Gubernativo 38-2013, suprimiendo las funciones de la Junta Coordinadora y del Consejo Consultivo de proponer al Presidente de la República la terna de candidatas, de manera consensuada¹⁷⁰. La información recibida sugiere que las mujeres indígenas ni los pueblos indígenas tuvieron oportunidad de participar u oponerse a dicho Acuerdo Gubernativo.

6. Ausencia de Políticas públicas integrales en materia de pueblos indígenas y la necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad indígena

100. La CIDH fue informada sobre la existencia de una “Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial” y al mismo tiempo, sobre la falta de implementación efectiva y cumplimiento de las acciones estratégicas propuestas¹⁷¹. Igualmente, se informó la aprobación de un *Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral*¹⁷², dirigido a las

¹⁶⁷ Acuerdo Gubernativo 525-99 del 19 de julio de 1999.

¹⁶⁸ Información recibida en reunión con la DEMI, CODISRA y el Ministerio de Cultura el 21 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

¹⁶⁹ La DEMI informó a la CIDH que cuenta actualmente con once sedes regionales que resultan insuficientes para el territorio nacional. Información recibida en reunión con la DEMI, CODISRA y el Ministerio de Cultura el 21 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala.

¹⁷⁰ Con base en los Acuerdos de Paz se estableció el proceso regulado por el mencionado Acuerdo Gubernativo 525-99, para designar a la Defensora de la Mujer Indígena, que consistía en que la Junta Coordinadora y el Consejo Consultivo proponían al Presidente de la República la terna de candidatas, previa convocatoria pública a las organizaciones nacionales y regionales de mujeres para que propongan una terna de candidatas. Acuerdo Gubernativo 525-99 del 19 de julio de 1999.

¹⁷¹ Según informó la CODISRA, se encuentra pendiente la aprobación del Acuerdo Gubernativo para su implementación. CODISRA. Presentación a la CIDH. 21 de agosto de 2013, Ciudad de Guatemala.

¹⁷² Acuerdo Gubernativo No. 196-2009.

áreas rurales donde hay mayor concentración de pobreza¹⁷³. La CIDH recibe dicha información con satisfacción pues entiende que el establecimiento de una política de desarrollo rural integral es una solicitud de los pueblos y organizaciones indígenas desde hace varios años y su éxito se encuentra estrechamente vinculado con la superación de las condiciones de exclusión en las que permanecen. Sin embargo, la CIDH toma nota que esta política pública se vendría impulsando sin su participación plena y a través de medidas no culturalmente adecuadas¹⁷⁴.

101. La CIDH observa que, si bien se han dado iniciativas estatales para atender a la situación de discriminación y exclusión de los pueblos indígenas, estas se han presentado de modo desintegrado, sin ser concertadas con los pueblos indígenas, no cuentan con decisión política suficiente, presupuesto adecuado, no tienen un sistema de rendición de cuentas o de avances que permita constatar el cumplimiento de los resultados. En ese sentido, la CIDH considera que se debe implementar, en plena concertación con los pueblos indígenas, una política pública integral que aborde los diferentes ámbitos y manifestaciones de la discriminación étnica y la exclusión económica y social, teniendo en cuenta especialmente la interseccionalidad de los factores de discriminación. La Comisión enfatiza que ello supone articular una base legal e institucionalidad, así como disponer los recursos humanos y financieros necesarios, y en última instancia, abordar una visión de Estado que incluya el concepto de igualdad y respeto de los derechos de los pueblos indígenas como eje y guía central de su actuación.

102. Se toma nota que, mediante Acuerdo Gubernativo 117-2014, fue creado el Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad como “un órgano consultivo y deliberativo de alto nivel”, dependiente de la Presidencia de la República y con una vida temporal de diez años¹⁷⁵. Si bien esta instancia podría resultar un espacio importante para el abordaje integral de la política pública sobre la materia, la representación de los pueblos indígenas es muy limitada al reducirse únicamente a tres representantes de cada pueblo frente a más de veinte representantes de instituciones estatales. Durante su última visita, varias organizaciones indígenas y de la sociedad civil expresaron interrogantes sobre el alcance y dimensión de este gabinete, y su capacidad para aportar en temas clave como la protección de sus tierras y territorios y el derecho a la consulta previa.

103. En opinión de la Comisión, un aspecto crucial en este ámbito es reconocer y respetar las formas de organización propias de los pueblos indígenas y garantizar su participación política. Si bien hay algunos avances a nivel local y regional, son muchas veces autogestionados y no son respetadas por las instituciones del Estado que tienen presencia en estos espacios, a través de procesos de coordinación y consulta con las autoridades indígenas. Asimismo, no es posible identificar organizaciones de carácter nacional y canales a través de las cuales puedan movilizar sus demandas y ser gestores de cambios desde el Estado mismo. En esta

¹⁷³ Información recibida en reunión con FONTIERRAS, SAA, RGP y RIC el 21 de agosto de 2013, Ciudad de Guatemala.

¹⁷⁴ Información recibida en reunión con líderes, lideresas y organizaciones indígenas el 21 de agosto de 2013 en Ciudad de Guatemala; y el 23 de agosto de 2013 en Cobán, Alta Verapaz.

¹⁷⁵ Artículos 1 y 10 del Acuerdo Gubernativo 117-2014 del 25 de marzo de 2014.

misma línea, tanto las autoridades y funcionarios estatales, como los representantes de pueblos indígenas, coincidieron en la necesidad de fortalecer la institucionalidad indígena dentro del aparato estatal. La Comisión considera que una medida de esta naturaleza requiere la realización de un proceso participativo, que permita construir una propuesta que recoja la visión de los pueblos indígenas.

104. La eliminación de toda forma de discriminación e intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y el respeto a la diversidad étnica y cultural, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana¹⁷⁶. Por ello, la CIDH considera que el Estado de Derecho en Guatemala sólo podrá consolidarse cuando estos sectores históricamente excluidos logren una participación más igualitaria en la sociedad y en la toma de decisiones¹⁷⁷.

¹⁷⁶ CIDH, *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala (2003)*, párr. 434.

¹⁷⁷ CIDH, *Justicia e inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala (2003)*, Capítulo IV, párrs. 234 y 434.