



人权理事会

第三十九届会议

2018年9月10日至28日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

土著人民权利问题特别报告员访问危地马拉的报告

秘书处的说明

在本报告中，特别报告员以其在2018年5月1日至10日访问危地马拉期间收到的资料为基础，审查了危地马拉土著人民的状况。

特别报告员注意到，玛雅人、辛卡人和加里富纳人的处境存在严重的结构性问题，特别是他们的土地权、领地权和资源权得不到保护，且种族歧视渗透进各个领域。她对暴力升级、强迫迁离和捍卫自身权利的土著人民被定罪的问题表示严重关切。

有罪不罚、腐败、体制薄弱、违反和平协定以及极端的社会经济不平等是主要障碍。危地马拉政府迫切需要找到并着手解决结构性问题。



Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Guatemala*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Consideraciones generales	3
III. Derechos indígenas y marco legal e institucional	4
IV. Principales áreas de preocupación.....	7
A. Derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales	7
B. Criminalización y ataques.....	10
C. Derecho a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno.....	12
D. Acceso a la justicia	15
E. Desarrollo libremente determinado, pobreza y racismo	15
F. Salud	16
G. Educación	16
H. Mujeres y niñas indígenas.....	16
I. Responsabilidad y reparaciones por crímenes del conflicto armado interno	17
V. Conclusiones y recomendaciones.....	17

* Se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.

I. Introducción

1. En el presente informe se examina la situación de los pueblos indígenas en Guatemala basándose en la información recibida por la Relatora Especial durante su visita al país del 1 al 10 de mayo de 2018 y en investigación independiente. El informe tiene en cuenta los avances en la aplicación de las recomendaciones hechas por los anteriores Relatores Especiales después de sus visitas oficiales al país en 2002¹ y 2010² y el seguimiento dado a las recomendaciones emitidas por los órganos creados en virtud de tratados y otros mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos.

2. En el transcurso de su visita, la Relatora Especial se reunió con representantes de alto nivel de varios ministerios, el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad, el Ministerio Público, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas y la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, entre otros. También mantuvo reuniones con autoridades indígenas, mujeres indígenas, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector empresarial, el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional.

3. La Relatora Especial visitó varias comunidades indígenas y tuvo reuniones a las que asistieron unas 10.000 personas de los pueblos maya mam, sipakapense, chuj, akateko, q'anjob'al, ixil, kaqchikel, tz'utujil, k'iche', ch'orti, q'eqchi', poqomchi', achi y comunidades multilingüísticas de Ixcán y Petén, así como representantes de los pueblos xinka y garífuna, en los departamentos de San Marcos, Chiquimula, Alta Verapaz y Santa Rosa. También visitó dos centros de detención: el Centro de Detención Preventiva en la Zona 18 en la Ciudad de Guatemala y la prisión de Cobán, Alta Verapaz.

4. La Relatora Especial quisiera agradecer al Gobierno de Guatemala su cooperación y que le permitiese realizar su visita de manera libre e independiente. También desea agradecer el apoyo del equipo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala y Ginebra. Está profundamente agradecida a los pueblos indígenas que la recibieron en sus territorios y a todos aquellos que viajaron para compartir sus experiencias y preocupaciones.

II. Consideraciones generales

5. Al considerar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Guatemala es importante tener en cuenta que constituyen la mayoría de la población del país. A pesar de esta presencia mayoritaria, los pueblos indígenas nunca han participado en condición de igualdad en la vida política, social, cultural y económica del país. No ha habido un esfuerzo concertado para construir conjuntamente una sociedad basada en la rica y vibrante realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe del país que la Relatora Especial pudo observar durante su visita.

6. La situación de los pueblos indígenas se ve determinada por cuestiones históricas y estructurales esenciales. La impunidad, la corrupción, la debilidad institucional y la extrema desigualdad económica y social son factores íntimamente vinculados a los problemas a los que se enfrentan. Además, persisten patrones de violencia y represión, particularmente en los territorios indígenas, que mantienen vivo el legado de violencia y genocidio del conflicto armado interno (1960-1996). Pese a los 22 años transcurridos desde la firma de los Acuerdos de Paz, siguen pendientes la justicia y la reparación integral que conduzcan a una verdadera reconciliación nacional.

7. El principal problema estructural que afecta a los pueblos maya, xinka y garífuna de Guatemala es el racismo y la discriminación generalizados, que llegan al punto de una segregación racial *de facto*, y que permean todos los ámbitos. El anterior Relator Especial,

¹ E/CN.4/2003/90/Add.2.

² A/HRC/15/37/Add.8.

Sr. Stavenhagen, señaló la presencia de cuatro tipos de discriminación interrelacionados: legal, interpersonal, institucional y estructural. Quince años después de su visita, la Relatora Especial ha podido constatar la dolorosa persistencia de esta situación. Los pueblos indígenas se enfrentan al racismo estructural en su vida cotidiana, reflejado en la falta de protección a sus tierras, territorios y recursos naturales y las dificultades en el acceso a la educación, al empleo formal, a la atención sanitaria, a la participación política y a la justicia.

8. La población total de Guatemala se estima en más de 14,5 millones de personas³. Las fuentes presentan grandes discrepancias sobre el porcentaje de población indígena. Es positivo que para el censo de 2018 se vayan a utilizar por primera vez el criterio de autoidentificación por pueblo y otros elementos culturales de identidad que podrán ayudar a clarificar las estimaciones oficiales sobre población indígena.

9. Hay tres pueblos indígenas reconocidos en Guatemala: maya, xinka y garífuna. El pueblo maya comprende 22 grupos sociolingüísticos. Los pueblos q'eqchi', kaqchikel, k'iche y mam suponen el 80% de la población maya. En los departamentos de Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz y Quiché, la población maya es del 90% al 97%.

10. Según el censo de 2002, 16.214 personas se identificaron como miembros del pueblo xinka. Según datos del Parlamento del Pueblo Xinka de Guatemala, en 2017, 351.111 personas se autoidentificaron como xinka en los departamentos de Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa.

11. El pueblo garífuna se asienta en la costa del Caribe del departamento de Izabal. Según el censo de 2002, 5.040 personas se identificaron como garífuna pero, según sus propias fuentes, serían unas 17.000. Las difíciles circunstancias socioeconómicas y el racismo y discriminación que sufren los garífunas guatemaltecos explican la masiva migración a las ciudades y al exterior.

12. Los pueblos xinka y garífuna fueron reconocidos por primera vez por el Estado como pueblos indígenas de Guatemala en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de 1996, y siguen exigiendo su reconocimiento constitucional. La Relatora Especial recibió alegaciones preocupantes sobre intentos de denegación del derecho a la autoidentificación del pueblo xinka. Las organizaciones garífunas denunciaron la folclorización de su cultura junto a una especial exclusión e invisibilización.

III. Derechos indígenas y marco legal e institucional

Constitución y obligaciones internacionales

13. La sección III de la Constitución de Guatemala (1985) reconoce que Guatemala está formada por “diversos grupos étnicos, entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya” y afirma que el Estado “reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos” (art. 66). El artículo 67 estipula que las tierras de las comunidades indígenas tendrán especial protección del Estado. El artículo 68 afirma que el Estado proporcionará tierras, a través de legislación y programas adecuados, a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo. Otros artículos se refieren a derechos culturales y la educación bilingüe.

14. La Constitución consagra el principio de igualdad y el pleno disfrute de los derechos humanos. El artículo 46 establece la preeminencia del derecho internacional en materia de derechos humanos sobre el derecho interno.

15. Guatemala ratificó el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1996 y es parte en los principales tratados internacionales e interamericanos de derechos humanos, con ciertas excepciones, como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las

³ Instituto Nacional de Estadística (2016), Caracterización de la República de Guatemala.

Desapariciones Forzadas. Aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1987, aunque la Corte ha declarado al Estado en desacato por el incumplimiento de 13 sentencias. Guatemala no ha reconocido la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir denuncias individuales.

16. En el ámbito internacional, Guatemala ha ejercido un rol de liderazgo en cuestiones indígenas y tuvo un papel importante en la elaboración y adopción por la Asamblea General de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 y en la creación de esta Relatoría Especial. Es de lamentar que estas posiciones progresistas no se reflejen en las acciones en el ámbito nacional.

Los Acuerdos de Paz

17. En las últimas dos décadas se han adoptado algunas medidas para la aplicación de los Acuerdos de Paz, en particular en relación con la estructura institucional estatal a cargo de las cuestiones indígenas, y medidas legales y de políticas contra el racismo y la discriminación. Pese a ello, organismos internacionales y regionales de derechos humanos han reiterado el alto grado de incumplimiento de los Acuerdos, lo que fue constatado por la Secretaría de la Paz en una reciente evaluación⁴. La tasa más baja de implementación se documenta en el caso del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (19% de compromisos cumplidos), en particular las medidas relativas a tierras y territorios. Sigue pendiente el llamado a una reforma constitucional para reconocer la identidad y derechos de los pueblos indígenas, ya que las enmiendas propuestas fueron rechazadas en 1999 por referéndum.

18. El incumplimiento de estos compromisos ha minado el progreso en muchas áreas, incluida la reforma agraria, el reconocimiento de las autoridades y de la justicia indígena, la participación política, el desarrollo integral, la salud y la educación bilingüe intercultural, entre otras. La Relatora Especial opina que esto ha impedido una verdadera reconciliación tras el conflicto y está en el origen de muchas de las actuales violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en el país.

Otra legislación pertinente

19. La Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas expresó su preocupación por el bajo número de denuncias presentadas por delitos de discriminación racial. La tipificación del delito como no grave hace que las denuncias suelen dirimirse en juzgados de paz. Tal como ha reiterado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, hacen falta leyes y medidas más contundentes para la lucha contra el racismo y la discriminación contra los pueblos indígenas⁵.

20. El Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización incluyen medidas de participación política de las comunidades indígenas. La Ley del Registro de Información Catastral (2005) establece este instrumento con el objetivo de establecer, mantener y actualizar el catastro nacional.

21. La Relatora Especial recibió quejas reiteradas sobre más de una docena de iniciativas legislativas urgentes y relevantes para los derechos de los pueblos indígenas pendientes de discusión o aprobación en el Congreso, algunas desde hace más de una década. Sin embargo, parecen haberse priorizado iniciativas legislativas regresivas que podrían limitar seriamente el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas.

22. Diversas leyes requieren una armonización con las obligaciones internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas, entre ellas la legislación ambiental, incluida la regulación de los estudios de impacto ambiental, y la Ley de Minería. Algunos artículos de esta ley fueron declarados inconstitucionales, pero no fueron reformados, resultando en lagunas jurídicas en la materia. Como analizó el anterior Relator Especial, Sr. Anaya, otras

⁴ Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, Agenda Política de la Paz 2017-2026, Compromisos por cumplir.

⁵ CERD/C/GTM/CO/14-15.

leyes sectoriales tampoco incorporan medidas adecuadas de protección de los derechos de los pueblos indígenas, como es el caso de la Ley Forestal, la Ley de Hidrocarburos o la Ley General de Electricidad⁶.

Desarrollo jurisprudencial

23. La Relatora Especial advierte algunos avances positivos en términos de jurisprudencia sobre derechos de los pueblos indígenas en sentencias de la Corte de Constitucionalidad, que ha señalado que los estándares internacionales de derechos humanos son parte del bloque de constitucionalidad. Varias sentencias han reconocido el derecho a la propiedad colectiva, el rol de las autoridades y los sistemas de justicia de los pueblos indígenas. Entre los varios casos relevantes pueden citarse los de la Municipalidad Indígena de Chichicastenango (Quiché), la comunidad indígena de Chuarrancho (Guatemala), las ocho comunidades q'eqchi' de Sierra Santa Cruz, El Estor y Livingston (Izabal), las comunidades cho'o'rti' de Camotán (Chiquimula), la Cofradía de San José Poaquil (Chimaltenango), la comunidad mam de Comitancillo (San Marcos) y la comunidad ixil de Nebaj (Quiché).

24. Hay que señalar que en varias sentencias referidas a la consulta, los estándares internacionales se incorporan adecuadamente en el razonamiento pero no en las medidas dictadas en la sentencia y se evidencian lagunas en la aplicación de los controles de convencionalidad y razonabilidad. Estas contradicciones no generan la necesaria seguridad jurídica en relación con los derechos de los pueblos indígenas, ni ayudan a solucionar los problemas de fondo que generaron las demandas. Una dificultad añadida es el reiterado incumplimiento de las sentencias dictadas.

Marco institucional y políticas públicas

25. Guatemala cuenta con varias instituciones estatales relativas a los pueblos indígenas, algunas derivadas de los Acuerdos de Paz, como la Defensoría de la Mujer Indígena y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas. En 2017, el Ministerio Público y el Organismo Judicial crearon secretarías de pueblos indígenas, y existe una Comisión de Pueblos Indígenas en el Congreso. Además, 34 instituciones públicas cuentan con una "ventanilla indígena". Según información recibida, la partida destinada en 2017 a la institucionalidad indígena era solamente del 0,12% del presupuesto nacional.

26. Representantes de estas instituciones informaron sobre el trabajo que realizan. Algunas tienen un marco legal precario, que las hace dependientes de la voluntad de los diferentes gobiernos, escaso peso político y exiguo personal y presupuesto. Después de dos décadas de funcionamiento, debería evaluarse si la llamada institucionalidad indígena no está perpetuando la segregación de las cuestiones indígenas en la acción del Estado y su consideración como cuestiones marginales.

27. Guatemala ha adoptado algunas políticas públicas, estrategias y programas dirigidos a los pueblos indígenas o que les afectan directamente en distintas áreas. En 2003 se adoptó el Programa Nacional de Resarcimiento para compensar a las víctimas del conflicto armado. En 2006 se aprobó la Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial. Existe un proyecto de fomento y salvaguarda de la cultura garífuna, elaborado sin su participación y carente de presupuesto, mientras sigue pendiente de aprobación el proyecto de ley núm. 4335 de creación del Instituto Garífuna para el Desarrollo.

28. Considerando que los indicadores señalan el aumento de la pobreza entre los pueblos indígenas y el incremento de la desigualdad y la concentración de tierras, parece evidente que estas acciones no están produciendo los debidos resultados. Organizaciones indígenas expresaron que la mayoría de medidas y programas se han diseñado sin participación adecuada de los pueblos indígenas, no respetan su derecho a sus propios

⁶ A/HRC/18/35/Add.3, párrs. 22, 23, 55 y 56.

modelos de desarrollo ni responden a sus visiones, además de carecer de relevancia política y presupuestos adecuados.

IV. Principales áreas de preocupación

A. Derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales

29. Como han reiterado los organismos internacionales y regionales de derechos humanos, la causa subyacente fundamental de los problemas que afectan a los pueblos indígenas en Guatemala es la falta de protección de sus derechos a sus tierras, territorios y recursos naturales en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Guatemala carece de un marco legal y de mecanismos de adjudicación que reconozcan y apliquen los derechos colectivos de propiedad de los pueblos indígenas de acuerdo a sus sistemas tradicionales de tenencia de la tierra.

30. La alarmante falta de protección de estos derechos se produce en un contexto de extrema desigualdad en la distribución de la tierra y de inseguridad en la tenencia, con un inadecuado sistema de registro que permite que sigan titulándose tierras ancestrales indígenas a terceras partes, y sin mecanismos apropiados para la resolución de los conflictos de propiedad, que tienden a judicializarse.

31. Esta situación tiene profundas raíces históricas. Se inició con la conquista y colonización en el siglo XVI, continuó tras la independencia y se vio exacerbada durante el conflicto armado, cuando 1,5 millones de personas, la gran mayoría de comunidades indígenas, fueron desplazadas por la violencia. En 1982 el Gobierno dispuso que sus tierras habían sido voluntariamente abandonadas, las nacionalizó y las distribuyó entre terratenientes y militares. La Secretaría de la Paz ha señalado los escasos avances en el cumplimiento del Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado (1994), que debería haber resuelto esta situación.

32. La cuestión de las tierras fue un componente central del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y objeto del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Las medidas previstas para el desarrollo de un nuevo marco legal, la provisión de tierras y el apoyo agrario para las comunidades rurales e indígenas no se han implementado adecuadamente. En el ámbito legal, solo se ha adoptado la Ley del Registro de Información Catastral antes citada, que se vio debilitada por una reforma posterior. El Fondo de Tierras informó que carece de los fondos necesarios para cumplir significativamente con su función de facilitar el acceso asequible a tierras. Hasta 2016, de 800.000 familias demandantes sin tierra, solo se había beneficiado a 13.162 familias, de las cuales 10.719 mayas.

33. A pesar del avance de la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, no existen mecanismos adecuados de reconocimiento de tierras comunales para responder a las demandas territoriales indígenas. La Secretaría de Asuntos Agrarios informó que actualmente tiene registrados 1.425 conflictos, que afectan a más de un millón de personas. Algunos de estos conflictos han sido generados por las deficiencias del propio sistema, con registros superpuestos, como en el caso de la comunidad Choctún Basila (Alta Verapaz).

34. La ineffectividad del sistema hace que se recurra con frecuencia a la justicia ordinaria y a la vía penal para resolver las demandas territoriales. En muchas ocasiones, las sentencias desconocen los derechos de los pueblos indígenas y las demandas indígenas no son atendidas con la celeridad con que se atienden las de otros actores. Se siguen ignorando derechos previos, incluso cuando las comunidades tienen títulos reconocidos de propiedad, como el caso de Los Copones. Las comunidades que presentan demandas suelen sufrir criminalización y violencia, como en el caso de las comunidades q'eqchi' y ch'orti'. Muchas veces las comunidades tienen que recurrir a amparos para el resguardo de sus derechos territoriales.

Actividades extractivas, de energía, infraestructuras, de conservación y de otro tipo que afectan tierras, territorios y recursos indígenas

35. La inseguridad en la tenencia de la tierra que sufren los pueblos indígenas se ve exacerbada cuando se conceden licencias para proyectos extractivos, energéticos, agroindustriales, de infraestructuras, conservación u otros que afectan a sus tierras y recursos tradicionales, sin su consulta ni consentimiento e incumpliendo las obligaciones internacionales. El marco legal que regula estas actividades no se ajusta a los estándares internacionales. No se realizan estudios de impacto ambiental adecuados ni se tiene en cuenta el impacto acumulado de los proyectos. Tampoco se llevan a cabo estudios de impactos sociales y culturales con un enfoque de derechos humanos.

36. Además de los derechos territoriales y de consulta, los proyectos impuestos desconocen el derecho de los pueblos indígenas a sus propios modelos de desarrollo e impactan gravemente en otros derechos humanos. Se ha señalado que las zonas de concentración de inversiones externas coinciden con las zonas con peores indicadores de desarrollo humano, lo que indica que las comunidades indígenas afectadas no se benefician de estos proyectos. Es llamativo que, en Alta Verapaz, en zonas de concentración de centrales hidroeléctricas, las comunidades carezcan de servicio eléctrico. En San Pablo (San Marcos), existen serios problemas con el costo y suministro de la electricidad. En los departamentos de fuerte actividad de la agroindustria, como Alta Verapaz, se registran los más altos niveles de desnutrición aguda. Se pudo constatar que una misma fuente hídrica se ve afectada por plantaciones de monocultivos y varias centrales hidroeléctricas, lo que impacta gravemente en el derecho humano al agua de las comunidades indígenas.

37. La Relatora Especial está preocupada por los innumerables testimonios recibidos sobre proyectos hidroeléctricos, mineros y agroindustriales cuyas licencias y operación han causado violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. En la comunidad q'eqchi' de Sepoc (Alta Verapaz), recibió denuncias sobre el impacto de las represas en el acceso al agua de las comunidades del río Cahabón y sobre la criminalización de los líderes de las comunidades por su oposición. Las autorizaciones definitivas para las hidroeléctricas Oxec I y Oxec II se concedieron sin consulta con las comunidades. En abril de 2016, la Corte de Constitucionalidad falló a favor del amparo presentado por varias comunidades⁷ y ordenó al Ministerio de Energía y Minas realizar la consulta *post facto*, sin suspensión de las operaciones, lo que no se ajusta a los estándares internacionales. En el caso del río Icbolay/Dolores (Hidroeléctrica Santa Rita), así como en el complejo Renace, en el río Cahabón, tampoco hubo consulta.

38. Un escenario similar se produce en el contexto de proyectos mineros. Se denunciaron afectaciones al agua, amenazas, criminalización y violencia en el proyecto minero Los Manantiales (Chiquimula) y la falta de respeto a los títulos de propiedad de varias comunidades afectadas. En San Juan Sacatepéquez las comunidades siguen sufriendo problemas similares por las operaciones de Cementos Progreso, pese a sus esfuerzos para lograr una solución. Las recomendaciones del anterior Relator Especial, Sr. Anaya, y de las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la mina Marlin no se han implementado. La Relatora Especial está preocupada por las divisiones comunitarias y el deterioro de las formas de organización social y autoridad propias que generan las actividades extractivas.

39. La Corte de Constitucionalidad también ha ordenado la suspensión de proyectos mineros por falta de consulta. En Casillas (Santa Rosa) la Relatora Especial se reunió con alcaldes, mujeres y miembros de comunidades xinka afectadas por la mina San Rafael, cuyas actividades están suspendidas, pendientes de la sentencia definitiva de la Corte. Además de la falta de consulta con las comunidades afectadas, se alega la negación de la

⁷ Expedientes acumulados 90-2017, 91-2017 y 92-1027.

identidad xinka, e impactos en los medios de vida, agua y viviendas, además de criminalización.

40. Los derechos de los pueblos indígenas se ven afectados por la expansión y los impactos de los monocultivos, incluido el derecho al agua por contaminación, trasvases y alteración del curso de los ríos para irrigación. Esto afecta el acceso al agua para uso doméstico y los derechos a la salud y alimentación, y especialmente la alimentación de niños y mujeres embarazadas. Se denunció también el impacto de las fumigaciones y el uso de plaguicidas peligrosos. En el río La Pasión (Petén), se produjo hace tres años una grave contaminación del río por las actividades de la empresa de palma africana REPSA, sin que se haya sancionado a los responsables. En el litoral Pacífico, el Sur Occidente y en la Franja Transversal Norte preocupa la acelerada apropiación de tierras comunitarias para grandes plantaciones, especialmente de palma aceitera. El conflicto entre 14 comunidades de El Estor (Izabal) y una compañía de palma aceitera sigue sin resolverse, retrasando la titulación de las comunidades q'eqchi' de Sierra de las Minas y Caxlampop Paxte.

41. Existen preocupantes prácticas de explotación laboral y violación de derechos laborales, como en la finca cafetalera de San Gregorio Piedra Parada, donde la empresa descontó durante años a los trabajadores las cuotas del seguro social pero no las pagó, por lo que se han encontrado sin derecho a la jubilación a la vez que se ha ordenado su desalojo de las tierras. En 2017, uno de estos trabajadores fue asesinado en una manifestación pacífica. Una queja recurrente es que las denuncias de muchas de estas situaciones ante la justicia ordinaria no prosperan.

42. También se observan violaciones de los derechos sobre tierras y territorios y falta de consulta y consentimiento en el establecimiento y gestión de áreas protegidas. La Ley de Áreas Protegidas (1989) no protege los derechos de los pueblos indígenas ni contiene estándares sobre consulta o consentimiento. A la vez, se han concedido licencias de explotación de recursos naturales en áreas protegidas, como en el Parque Nacional Laguna Lachúa (Alta Verapaz). El mismo desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas parece existir en la implementación de la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD+), según denunciaron varias comunidades q'eqchi' y poqomchi'.

43. La Relatora Especial mantuvo una reunión con representantes del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras y otras empresas y asociaciones del sector privado, incluida la Minera San Rafael, Tahoe Resources y la hidroeléctrica Oxec I y II que entregaron documentación sobre sus proyectos y sus acciones de responsabilidad social empresarial. Alegaron usurpaciones, delitos contra trabajadores y colaboradores y destrucción de bienes en fincas e instalaciones. Pese a que el Comité Coordinador suscribió en 2014 una política institucional de derechos humanos y empresas, ninguna de las empresas realiza estudios de impacto en derechos humanos. La Relatora Especial recuerda la obligación de las empresas de respetar la diligencia debida y los derechos humanos de los pueblos indígenas.

44. La Relatora Especial expresa su preocupación por la escala masiva de violaciones de derechos de los pueblos indígenas que se está produciendo en el contexto de estos proyectos. Es también extremadamente preocupante que las protestas pacíficas de las comunidades frente a esta situación sean consideradas por el Estado y las terceras partes implicadas como situaciones de conflictividad criminal que afectan a la seguridad pública, sin que se adopte medida alguna para solucionar los problemas estructurales y las violaciones de derechos humanos que las originan.

Desalojos forzosos

45. Una de las consecuencias más graves de la falta de protección de los derechos territoriales indígenas son los desalojos forzosos de comunidades indígenas. La Relatora Especial recibió testimonios sobre comunidades indígenas desalojadas forzosamente de

zonas bajo régimen de áreas protegidas, y de propiedades reclamadas por instituciones públicas, individuos o empresas.

46. En muchos casos, los desalojos son ordenados por el Ministerio Público por el delito de usurpación agravada, una figura legal adoptada en 1996 que no da oportunidad a las comunidades de probar sus derechos sobre las tierras ocupadas. Las órdenes de desalojo son ejecutadas por la Policía Nacional Civil y personal del Consejo Nacional de Áreas Protegidas en el caso de áreas protegidas. En algunos casos el Ejército ha participado. Se ha denunciado la participación de personal de seguridad privada en ciertos casos. No hay investigaciones registrales previas sobre los derechos que pudieran tener las comunidades sobre las tierras presuntamente ocupadas ilegalmente y se ignora la posible posesión tradicional o la posesión de buena fe consagrada en la legislación. No suele haber notificación previa y las comunidades solo conocen de la orden a la llegada de los efectivos de seguridad, muchas veces en un número desproporcionado, que ordenan el desalojo inmediato. Antes de los desalojos suelen emitirse órdenes de captura contra integrantes de las comunidades y se efectúan detenciones. La Procuraduría de los Derechos Humanos y la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos pueden asistir como observadores, pero no siempre se apersonan. Según la Procuraduría de los Derechos Humanos, en ningún desalojo se ha contado con un plan de reubicación, ni se ha previsto albergue temporal ni atención de emergencia de salud, alimentación o educación.

47. La Relatora Especial se reunió con mujeres indígenas desalojadas de las comunidades de La Cumbre (Alta Verapaz), una situación de mozo colonato, y Chab'ilch'och' (Izabal). Se alegó violencia contra la población, en especial contra mujeres y niñas, además de la quema de viviendas, enseres y cosechas. La violencia en los desalojos aterroriza a la población, y algunas familias huyen a las montañas donde sobreviven temporalmente en condiciones precarias, especialmente para los niños, ancianos y mujeres embarazadas. La falta de asistencia posterior aumenta el hambre y la malnutrición, con los consiguientes impactos en la salud.

48. Se denunciaron también desalojos en Petén, como Centro Uno, la comunidad Nueva Esperanza, el Vergelito o la comunidad de Laguna Larga, que cuenta con medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que están implementándose adecuadamente. Según se indicó reiteradamente, muchos de los desalojos responden a la protección de intereses particulares, incluyendo compañías privadas e incluso el crimen organizado.

49. La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos registra 45 desalojos ejecutados e informa de más de 100 solicitudes pendientes, lo que es indicativo de la magnitud del problema. Los desalojos forzosos siguen realizándose pese al establecimiento de una mesa de alto nivel sobre desalojos forzosos y al compromiso de aplicar los estándares internacionales. El Ministerio Público tiene una instrucción general que establece directrices y pautas de actuación frente a las denuncias relacionadas con los delitos de usurpación, pero persisten retos en su aplicación a nivel local.

50. A la Relatora Especial le preocupa la falta de empatía mostrada por las instituciones estatales en la discusión de este gravísimo problema, incluidas las encargadas de velar por los derechos humanos. Su dejación de funciones contrasta con la diligencia en presentar denuncias para solicitar los desalojos, dejando a los afectados en una inhumana situación de precariedad e indefensión.

B. Criminalización y ataques

51. El recrudecimiento de la incidencia de procedimientos penales contra personas indígenas que defienden sus tierras y recursos es de suma preocupación. En la mayoría de los casos, la causa subyacente es la falta de seguridad en la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas. La criminalización ha producido un aumento de las tensiones sociales y de la desconfianza de los pueblos indígenas en el sistema de justicia.

52. Varias autoridades indígenas informaron que intentaban resolver pacíficamente los conflictos sobre la tierra, y en algunos casos emblemáticos han presentado peticiones legales para hacer valer sus derechos, llegando hasta la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas peticiones tuvieron poco éxito ya que el sistema judicial no atendió sus reclamos. Llama la atención que, a la vez que estas demandas se desatienden, muchos de los dirigentes y miembros de las comunidades que las presentan se ven perseguidos por cargos penales que se procesan rápidamente en el sistema judicial. Incluso en casos en que la Corte de Constitucionalidad ha fallado a favor de las comunidades, sus dirigentes han sido blanco de procesos penales.

53. La Relatora Especial observó patrones reiterados sobre el tipo de cargos, con acusaciones de usurpación agravada, asociación ilícita, secuestro, robo, coerción, instigación al delito e incluso asesinato, varios de los cuales no gozan de medidas sustitutivas de libertad. Se recibió información sobre varias órdenes de captura emitidas a partir de evidencias débiles y de testimonios de testigos sin corroborar. Preocupa también la reiterada suspensión de audiencias, que prolonga los procesos, y los largos plazos de prisión preventiva. Es alarmante que el delito de usurpación agravada sea considerado un delito en flagrancia, lo que implica restricciones en el derecho a la defensa garantizada en los estándares internacionales de derechos humanos.

54. En varios de estos casos, las empresas o grandes propietarios participan como querellantes adhesivos contra las defensoras y defensores indígenas y tienen un papel fundamental para que procedan los casos de criminalización. En este contexto, son sumamente preocupantes las alegaciones sobre colusión, a nivel local, de fiscales y jueces con compañías y terratenientes.

55. La Relatora Especial visitó a varios representantes indígenas en prisión por cargos de esta naturaleza. En el Centro de Detención Preventiva en la Zona 18 (Ciudad de Guatemala) se reunió con Abelino Chub Caal, un defensor de los derechos humanos que ha acompañado a las comunidades indígenas en Sierra Santa Cruz (Izabal). La Corte de Constitucionalidad ha resuelto un amparo a favor de las comunidades de Sierra Santa Cruz para la anulación de las inscripciones de propiedades en el área por irregularidades en las mismas. El Sr. Chub Caal está en prisión preventiva, con cargos que incluyen usurpación agravada y asociación ilícita, desde el 4 de febrero de 2017. Se encuentra a 320 km de su familia. A la Relatora Especial le preocupa que el Tribunal de Mayor Riesgo A haya decidido vincular al Sr. Chub Caal al proceso.

56. En el Centro Preventivo de Cobán (Alta Verapaz) la Relatora Especial visitó a varios representantes indígenas encarcelados, entre ellos representantes de la comunidad Choctún Basilá y Bernardo Caal Xól, quien presentó la solicitud de amparo a la Corte de Constitucionalidad por las comunidades indígenas afectadas por la hidroeléctrica Oxec. Fue arrestado en enero de 2018 con cargos de robo agravado y detención ilegal agravada. Previo a su captura, sufrió actos de intimidación y una campaña de difamación en las redes sociales.

57. Tanto Abelino Chub Caal como Bernardo Caal Xól señalaron que temen por su seguridad. La Relatora Especial insta al Gobierno a tomar medidas para asegurar la protección de su integridad física y la de otros defensores indígenas privados de libertad y subraya las obligaciones de Guatemala bajo el Convenio núm. 169 de la OIT, que establece en su artículo 10 que deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento cuando se impongan sanciones penales a miembros de los pueblos indígenas.

58. El inicio de procesos penales contra autoridades y dirigentes indígenas que defienden sus derechos suele ir precedido de campañas de difamación, incluso en las redes sociales, que los tildan de criminales violentos, incluso terroristas, con el objetivo de desacreditar el ejercicio legítimo de sus derechos. Por ejemplo, una cámara empresarial presentó una denuncia al Ministerio Público, en marzo de 2017, acusando a Bernardo Caal Xól de “desestabilizar al sector hidroeléctrico y generar conflicto” y por “actividades contra la seguridad interior de la nación”.

59. Una preocupación relacionada es la criminalización de las radios comunitarias, que a menudo involucra el allanamiento de las estaciones, la confiscación de equipos y la

criminalización de operadores. Las radios comunitarias que transmiten en idiomas indígenas constituyen un medio clave para el acceso a la información de los pueblos indígenas, especialmente en las áreas rurales. La actual Ley General de Telecomunicaciones favorece las estaciones de radio comerciales y hace casi imposible que las comunidades obtengan una frecuencia de radio autorizada por el Estado, a pesar de una sentencia de 2012 de la Corte de Constitucionalidad que exhorta al Poder Legislativo a reformar la legislación. La Relatora Especial recuerda que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas (art. 16, párr. 1).

60. Guatemala enfrenta una alarmante intensificación de violencia que se evidencia en el aumento de asesinatos de defensores indígenas que intentan defender sus derechos sobre sus tierras tradicionales. Siete defensores indígenas fueron asesinados durante la visita de la Relatora Especial y en los días posteriores. La Relatora Especial condena firmemente estos asesinatos e insta al Gobierno a que sean debidamente investigados y se lleve a los perpetradores ante la justicia, para evitar la impunidad y un clima de permisividad de ataques contra quienes defienden sus derechos.

61. Preocupa también los riesgos de cierre de espacios para defensa de los derechos humanos, en particular por el avance en el Congreso de la iniciativa de ley núm. 5257, que dispone reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo. Dicha ley pretende introducir limitaciones y controles en el registro y ejercicio de funciones de las organizaciones no gubernamentales que podrían ser incompatibles con los derechos a la libertad de expresión y asociación.

C. Derecho a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno

Consulta y consentimiento

62. A pesar de la gravedad de los problemas estructurales apuntados, el centro de atención en relación con los derechos indígenas en Guatemala parece girar alrededor de la cuestión de la consulta. Es preocupante que esta cuestión se aborde como un tema de seguridad y garantía para las inversiones y no de derechos humanos, y se limite al ámbito de los proyectos de explotación de recursos naturales.

63. La consulta en Guatemala continúa enmarcándose en el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, pese a que dichas normas no son acordes con los estándares internacionales en la materia. El Código Municipal da poder a la municipalidad para convocar consultas, incluidas consultas con comunidades y autoridades indígenas. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural contiene una disposición provisional que estipula que, hasta la adopción de una ley al respecto, las consultas sobre cualquier medida de desarrollo que afecte a los pueblos indígenas deberá llevarse a cabo a través de los representantes indígenas en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que no son autoridades tradicionales propias de los pueblos indígenas. El anterior Relator Especial, Sr. Anaya, ya señaló estas preocupaciones en 2010 y la Relatora Especial observa que la situación no ha mejorado desde entonces⁸.

64. Debido al contradictorio marco legal y al incumplimiento del Estado de los derechos de los pueblos indígenas a la consulta y el consentimiento, las comunidades indígenas han desarrollado las llamadas consultas comunitarias de buena fe. Se estima que se han celebrado entre 84 y 114, casi el 90% relativas a actividades de explotación de recursos naturales. Varias comunidades indígenas señalaron que estas consultas se ajustan a sus cosmovisiones y modos tradicionales de adopción de decisiones.

65. Las comunidades indígenas también han recurrido a los tribunales por falta de consultas adecuadas. La Corte de Constitucionalidad ha dictado más de 55 sentencias relativas a la consulta con pueblos indígenas desde 1996. Como se ha señalado, estas

⁸ A/HRC/18/35/Add.3, párrs. 20, 21, 48 y 49.

sentencias son a veces contradictorias, y no han conseguido establecer una jurisprudencia coherente y en armonía con los estándares internacionales pertinentes. Esto ha aumentado la presión, en particular desde el sector privado, por una regulación que garantice la certeza jurídica en relación con sus inversiones, sobre todo después de que algunas sentencias hayan ordenado el cese de actividades no consultadas.

66. En los últimos años, ha habido varias iniciativas gubernamentales y de miembros del Congreso para desarrollar legislación e instrumentos respecto al derecho a la consulta. En julio de 2017, el Ministerio de Trabajo presentó la Guía operativa para la implementación de la consulta a pueblos indígenas. El Ministerio ha señalado que dicha guía fue producto de un proceso participativo y que es un insumo para la futura ley a elaborar y adoptar por el Congreso en el plazo de un año y con participación de los pueblos indígenas, según el mandato de la Corte de Constitucionalidad incluido en la sentencia del caso Oxec I y Oxec II, de mayo de 2017. En paralelo, se han presentado otras iniciativas de ley.

67. Representantes de la Comisión de Pueblos Indígenas y de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, señalaron la imposibilidad de cumplir con el mandato de la Corte de Constitucionalidad en el plazo señalado, dado que no se pueden llevar a cabo las necesarias consultas con los pueblos indígenas y que han constatado la oposición de autoridades y organizaciones indígenas a la adopción de una ley.

68. Representantes indígenas señalaron que los principios de los procesos de consulta están claros en los estándares internacionales y no requieren mayor elaboración al nivel nacional. Expresaron su temor de que cualquier regulación vaya encaminada a limitar el derecho a la consulta y el consentimiento, sin respetar los procedimientos propios de los pueblos indígenas. La Relatora Especial considera que esta cuestión requiere una atención más detallada de la que puede prestarle en el presente informe, pero quisiera señalar algunas consideraciones básicas que parecen no haber sido atendidas en la mayoría de las iniciativas presentadas.

69. La Relatora Especial desea clarificar que el Estado tiene la obligación de aplicar los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas independientemente de la existencia o no de una ley específica. No puede argumentarse que las obligaciones de derechos humanos solo pueden cumplirse una vez adoptada la ley. El deber de consultar es ya aplicable, por lo que las iniciativas de ley elaboradas sin consulta no cumplen con los estándares internacionales.

70. Es importante subrayar que el derecho a la consulta de los pueblos indígenas no es un derecho aislado. Por el contrario, deriva de sus derechos sustantivos, en particular sus derechos a la libre determinación y los derechos asociados sobre tierras, territorios y recursos naturales. Todos estos derechos deben considerarse conjuntamente a la hora de cumplir con las obligaciones del Convenio núm. 169 de la OIT. Más aún, estas obligaciones deben interpretarse a la luz de los demás estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, en particular los contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en los instrumentos y jurisprudencia pertinentes del sistema interamericano de derechos humanos. Estos estándares subrayan la importancia del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

71. Ante las profundas divergencias existentes sobre el contenido y puesta en práctica del derecho a la consulta y el consentimiento, la prioridad debiera ser la construcción de consenso entre el Estado y los pueblos indígenas sobre estas cuestiones, como requisito previo a la elaboración de cualquier medida.

72. La Relatora Especial reconoce que en la situación de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas descrita en el presente informe es difícil construir confianza mutua. El Gobierno de Guatemala debería demostrar avances efectivos en la protección y realización de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos y en el reconocimiento de sus autoridades y jurisdicción para comenzar a construir una nueva relación con los pueblos indígenas que permita un diálogo de buena fe sobre el mejor modo de garantizar los derechos a la consulta y el consentimiento. Es además necesario que

no se otorguen nuevas licencias sin la consulta y el consentimiento de los pueblos indígenas afectados.

Instituciones indígenas de gobierno y participación política

73. La Constitución reconoce “formas de organización” de los pueblos indígenas, aunque el reconocimiento de sus instituciones propias no se refleja adecuadamente en el sistema legal en consonancia con las disposiciones del Convenio núm. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El régimen agrario y las leyes de descentralización han creado nuevas instancias oficiales que han contribuido al debilitamiento de las estructuras tradicionales. El poder de decisión se concentra en estas entidades y las autoridades tradicionales se ven relegadas en la adopción de decisiones. La Relatora Especial recibió numerosas alegaciones sobre el papel que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tienen en muchas comunidades en apoyo de intereses ajenos e ignorando las estructuras propias de autoridad. Recibió también acusaciones de corrupción y de violencia y amenazas, incluso contra autoridades, mujeres y niñas indígenas, por parte de miembros de dichos consejos.

74. El artículo 20 del Código Municipal prescribe la inscripción como comunidades indígenas en el registro civil de la municipalidad correspondiente, requisito indispensable para ser reconocidas como tales y poder, posteriormente, reclamar títulos comunales sobre tierras y recursos naturales. El proceso administrativo está sujeto a presiones y depende de la voluntad de las municipalidades. Hay ejemplos positivos, como la restauración del estatus como comunidad indígena de Santa María Xalapán por la municipalidad de Jalapa o el registro de las comunidades del Concejo Maya Mam de San Pablo (San Marcos).

75. Otras municipalidades, como Sayaxché y Poptún (Petén), se han negado a registrar a comunidades indígenas. La municipalidad de Camotán (Chiquimula) negó el estatus de la comunidad ch’orti de Morola como sujeto colectivo de derecho y prohibió su gestión de las tierras y recursos comunales. Las comunidades indígenas del municipio de Ixcán (Quiché) fueron informadas de que si registraban la comunidad perderían los beneficios económicos que otorga el presupuesto municipal. Algunas comunidades indígenas han acudido a los tribunales para afirmar su institucionalidad. La Corte de Constitucionalidad falló a favor de las comunidades en el caso de la comunidad kaqchikel de Chuarrancho. Sin embargo, por lo general persiste la resistencia al reconocimiento de las autoridades indígenas, incluso cuando existen sentencias judiciales favorables.

76. Resulta sorprendente la escasa representación de los pueblos indígenas en la vida política del país. De un total de 158 congresistas, solo hay 18 congresistas mayas (de los cuales 2 son mujeres) y ningún representante xinka ni garífuna. La representación es mayor en las municipalidades, especialmente en áreas de mayoría de población indígena, pero incluso en el ámbito de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural resulta limitada. Es también escasa la presencia indígena en las instituciones del Estado, reflejo de los altos niveles de racismo y discriminación que persisten en la sociedad guatemalteca. Faltan medidas afirmativas para contrarrestar esta escasa representación política.

Jurisdicción indígena

77. Un avance positivo es el reconocimiento del pluralismo jurídico de Guatemala en sentencias de las altas cortes, que subrayan que los estándares internacionales en esta materia son parte del “bloque de constitucionalidad”. Sin embargo, no se han adoptado las medidas necesarias para su reconocimiento efectivo ni para su armonización con la justicia ordinaria, pese a que la Secretaría de Pueblos Indígenas del Ministerio Público y la Secretaría de Pueblos Indígenas del Organismo Judicial han alentado el diálogo entre las autoridades indígenas y los operadores de justicia ordinaria.

78. En 2016, como parte del diálogo nacional sobre la reforma constitucional en materia de justicia, se debatió la incorporación del reconocimiento de la justicia indígena en la Constitución. Los pueblos y autoridades indígenas participaron activamente en la discusión sobre estas reformas fundamentales. En el debate en el Congreso, la disposición relativa al reconocimiento de la justicia indígena levantó una fuerte oposición tanto de congresistas como del sector privado y la opinión pública, y suscitó una campaña en los medios y redes

sociales teñida de prejuicios racistas. Dada la polarización y el bloqueo en el Congreso, las autoridades indígenas anunciaron el retiro de la propuesta sobre el tema para que el resto de las reformas constitucionales pudiera avanzar los debates sobre el fortalecimiento de las instituciones del sector de justicia, lo que no ha evitado su paralización.

79. Las autoridades indígenas ejercen su jurisdicción en amplias zonas del país. En las áreas en las que se aplica la justicia indígena, las tasas de crímenes violentos son las más bajas, como en los departamentos de San Marcos, Sololá, Totonicapán, Baja Verapaz y Quiché donde, según información recibida no se registró ningún homicidio en varios municipios durante 2017. El reconocimiento efectivo del pluralismo jurídico y la jurisdicción indígena y su armonización con el sistema de justicia ordinaria no solo permitirían avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales, sino que tendrían un impacto positivo en la lucha contra la impunidad y en el buen gobierno.

D. Acceso a la justicia

80. La Relatora Especial constató progresos alentadores en el sector de la justicia en relación con los pueblos indígenas en Guatemala, incluido el compromiso del Ministerio Público en la lucha contra la impunidad y la corrupción y las acciones encaminadas a mejorar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas y el respeto de la jurisdicción indígena en la práctica.

81. La Relatora Especial recibió información sobre la Política de Acceso a la Justicia para los Pueblos Indígenas, cuyo plan de aplicación está desarrollando la Secretaría de Pueblos Indígenas del Ministerio Público y sobre medidas adoptadas para facilitar dicho acceso, como los servicios de interpretación o la capacitación de funcionarios del sistema de justicia sobre derechos de los pueblos indígenas, incluidos procesos de formación en la Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial.

82. A pesar de estos esfuerzos, los pueblos indígenas siguen teniendo serias dificultades para acceder al sistema de justicia ordinaria de un modo ajustado a los estándares internacionales en esta materia, en un contexto de alta impunidad. La Relatora Especial recibió numerosos testimonios de la discriminación y racismo que sufren los indígenas, en particular las mujeres indígenas, cuando acuden a la justicia en el nivel local. Por razones geográficas y lingüísticas, el pueblo garífuna enfrenta especiales dificultades. No hay fiscalías municipales del Ministerio Público en Livingston y solo un tribunal de distrito ubicado en Puerto Barrios, por lo que les es muy difícil presentar quejas y seguir sus casos debido al costo del transporte.

83. Se observa una contradicción en el Ministerio Público entre su buen trabajo contra la impunidad y corrupción, su apoyo a la jurisdicción indígena y los estándares sobre derechos de los pueblos indígenas adoptados y, por otro lado, la actuación de muchos de sus fiscales a nivel local. Falta fiscalización y acompañamiento para la aplicación coherente de los estándares internacionales por parte del personal del Ministerio. Se denunciaron casos en que se han rechazado los peritajes antropológicos. Faltan recursos en el Instituto de Defensa Pública Penal, en especial para su programa de defensorías indígenas.

84. A la Relatora Especial le preocupan las presiones, incluso amenazas, recibidas por personas e instituciones del sistema de justicia que se ocupan de casos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. Pudo además observar que la judicialización generalizada de los problemas relativos a los derechos sobre tierras y recursos naturales y los procesos de criminalización suponen una carga imposible de asumir para que el sistema de justicia pueda funcionar adecuadamente.

E. Desarrollo libremente determinado, pobreza y racismo

85. En los últimos diez años, la economía nacional ha seguido creciendo, pero la desigualdad ha aumentado. Aproximadamente el 80% de los indígenas viven en la pobreza, mientras que para la población no indígena la tasa es del 46% según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2014). Alrededor del 40% de los indígenas viven en pobreza

extrema y más de la mitad de la niñez indígena sufre desnutrición crónica, un problema de dimensiones alarmantes en el país. A menos que se tomen medidas radicales, este desarrollo negativo hará imposible que Guatemala logre los compromisos asumidos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás”.

86. Las estimaciones oficiales indican que el gasto público para los pueblos indígenas es menos de la mitad que para el resto de la población, lo que denota una profunda discriminación institucional. Esta situación se ve agravada por la corrupción sistemática y uno de los niveles más bajos de recaudación tributaria del mundo.

87. Casi el 70% de la población indígena labora en el sector informal, y solo el 10% de las personas con seguridad social son indígenas. La situación de los trabajadores indígenas es extremadamente grave, con la persistencia de prácticas como el mozo colonato.

88. La Relatora Especial se reunió con personas indígenas con discapacidades que narraron la discriminación múltiple e interseccional que enfrentan, principalmente las niñas y mujeres. Faltan políticas y servicios apropiados. En general, las personas con discapacidad tienen serias restricciones para participar efectivamente en la comunidad, vivir de forma independiente y gozar de sus derechos en igualdad de condiciones con los demás.

F. Salud

89. La mayoría de la población indígena no tiene acceso a la salud primaria. La inversión del Estado en servicios de salud es una de las más bajas de América Latina. La Relatora Especial pudo observar la falta de infraestructuras, personal y medicamentos en los territorios visitados. Guatemala tiene el segundo nivel más alto de mortalidad materna en la región.

90. Las comadronas indígenas son indispensables para proporcionar servicios de salud materno-infantil accesibles y culturalmente apropiados. La Relatora Especial considera positiva la adopción de una Política Nacional para Comadronas Indígenas e insta al Gobierno a asegurar el presupuesto necesario para su adecuada implementación, dignificando la labor de estas mujeres.

G. Educación

91. El anterior Relator Especial, Sr. Stavenhagen, ya señaló en su informe de 2002, que el fortalecimiento de la educación bilingüe intercultural debería ser una prioridad nacional⁹. En 2016, la Corte de Constitucionalidad falló en el caso de Santa Catarina Ixtahuacán que, en el plazo de seis meses, el Ministerio de Educación tenía que desarrollar y poner en marcha la educación bilingüe intercultural, pero no se han adoptado aún las medidas necesarias¹⁰. El Ministerio informó que en 2018 se han desarrollado currículos maya, garífuna y xinca. Organizaciones indígenas alegan que ha habido serios retrocesos en esta materia por falta de voluntad política y presupuestos adecuados.

92. El acceso a la educación para la niñez indígena continúa siendo muy limitado. La mitad de los niños indígenas no va a la escuela. La situación de las niñas indígenas es especialmente alarmante, ya que reciben solamente dos años de educación en promedio frente a seis años para las niñas no indígenas.

93. Además de la no implementación de una educación intercultural bilingüe adecuada, existen pésimas condiciones en el servicio educativo, incluido hacinamiento en las aulas, baja calidad de la enseñanza, mal estado de las instalaciones, y racismo y discriminación en el sistema educativo. La Relatora Especial fue reiteradamente informada acerca de cuotas a pagar en la escuela que obligaban a los niños y niñas indígenas a abandonarla y el aumento global de la deserción escolar.

⁹ E/CN.4/2003/90/Add.2, párr. 77.

¹⁰ Expedientes acumulados 4783-2013, 4812-2013 y 4813-2013, del 5 de julio de 2016.

94. El currículo nacional no incluye información sobre el impacto del conflicto armado sobre los pueblos indígenas. La Relatora Especial considera que es indispensable que se incorpore esta temática para que la niñez y juventud, indígenas y no indígenas, entiendan el legado del conflicto y sus consecuencias.

H. Mujeres y niñas indígenas

95. La Relatora Especial mantuvo reuniones separadas con mujeres indígenas en todas las comunidades que visitó y le preocupan las múltiples formas de discriminación y violencia que sufren las mujeres, a pesar de la existencia de normas nacionales sobre violencia doméstica, violencia sexual, trata, explotación sexual y femicidio. Se denunciaron varios casos de violaciones y asesinatos de mujeres y niñas indígenas y abusos contra mujeres y niñas indígenas durante los desalojos forzosos, e impunidad respecto a estos crímenes.

96. Las mujeres criminalizadas y las esposas de los hombres criminalizados sufren estigmatización en sus comunidades. Enfrentan serias dificultades económicas para alimentar a sus hijos y enviarlos a la escuela. La presencia de empresas en territorios indígenas expone a mujeres y niñas a la explotación sexual y laboral. En la región Ixil, las mujeres indígenas denuncian una relación directa entre la presencia de proyectos extractivos y el aumento de la prostitución y la servidumbre doméstica.

97. La Relatora Especial observa con preocupación la falta de la protección intelectual de los tejidos y vestimentas indígenas.

I. Responsabilidad y reparaciones por crímenes del conflicto armado interno

98. Las heridas del conflicto armado interno aún no han sanado. El conflicto produjo el desplazamiento forzoso de más de 1,5 millones de personas, mayoritariamente indígenas, y ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de más de 200.000 personas, un 83% del pueblo maya. A pesar de que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Naciones Unidas concluyó que los grupos estatales y paramilitares fueron responsables de alrededor del 93% de las violaciones, la asunción de responsabilidades por sus acciones ha sido muy limitada.

99. En la lucha contra la impunidad, la Relatora Especial considera un avance importante la condena en 2016 de dos exmilitares en el caso Sepur Zarco por asesinato, violación y esclavitud sexual de mujeres q'eq'chi durante el conflicto armado, pero sigue pendiente el cumplimiento de las medidas de reparación otorgadas en la sentencia. La Relatora Especial también reconoce la importancia de la condena el 23 de mayo de 2018 en el caso Molina Theissen por los crímenes de tortura, violencia sexual y desaparición forzada ocurridos en 1981.

100. En otros casos clave, especialmente en el caso del Genocidio Ixil y el caso CREOMPAZ, los procedimientos se han retrasado repetidamente debido a tácticas dilatorias, como la solicitud abusiva de amparos. La Relatora Especial se reunió con víctimas de estos y otros casos de masacres y graves violaciones, que le contaron su sufrimiento y humillación, agravados por la falta de responsabilidad y de reparación por parte del Estado. El Programa Nacional de Resarcimiento debe cumplir con su mandato de proporcionar reparaciones, individuales y colectivas, a las víctimas de violaciones cometidas durante el conflicto armado interno. Es preocupante que dicho programa carezca de presupuesto adecuado, recursos humanos capacitados, directrices internas claras y un enfoque de reparación centrado en las víctimas.

V. Conclusiones y recomendaciones

101. **La situación de los pueblos maya, xinka y garífuna de Guatemala está caracterizada por la existencia de graves problemas históricos y estructurales que**

impiden el disfrute de sus derechos humanos individuales y colectivos, en particular el racismo y la discriminación que permean todos los ámbitos de la vida del país. La impunidad, la corrupción, la debilidad institucional y la extrema desigualdad económica y social son factores íntimamente vinculados a los problemas a los que se enfrentan estos pueblos. Es imperativo que el Gobierno de Guatemala identifique, confronte y comience a trabajar en la resolución de estos problemas estructurales con urgencia.

102. Persisten además patrones de violencia y represión que mantienen vivo el legado del conflicto armado interno. El incumplimiento de los Acuerdos de Paz ha impedido una verdadera reconciliación tras el conflicto y está en el origen de muchas de las actuales violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en el país.

103. La Relatora Especial formula las siguientes recomendaciones:

Consideraciones generales

a) El Estado se debe comprometer plenamente con el trabajo conjunto de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala y el Ministerio Público contra la corrupción y la impunidad. Se recomienda que se investiguen las conexiones de la corrupción con el registro y propiedad de tierras y la desposesión de tierras de las comunidades indígenas;

b) Debe respetarse el derecho a la autoidentificación de los pueblos indígenas xinka, garífuna y maya de Guatemala. El Estado debe apoyar los procesos propios de los pueblos indígenas para el fortalecimiento y afirmación de sus culturas e identidades;

c) En el censo de 2018 debieran utilizarse procedimientos adecuados en el levantamiento y tratamiento de datos sobre identidad étnica de los pueblos indígenas, con su participación activa.

Marco jurídico e institucional

a) La plena implementación de los Acuerdos de Paz debe retomarse como una urgente prioridad en la agenda del Estado, comenzando por la adopción de las leyes relevantes pendientes y las reformas constitucionales necesarias;

b) Deben fortalecerse el marco legal y las acciones en todos los ámbitos, especialmente en la justicia, la salud y la educación, para erradicar el racismo y la discriminación. Debe reconocerse la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir comunicaciones individuales;

c) Es igualmente necesario un proceso de armonización legislativa con las obligaciones constitucionales e internacionales de Guatemala sobre derechos de los pueblos indígenas contenidos, entre otros, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio núm. 169 de la OIT y los instrumentos y jurisprudencia pertinentes del sistema interamericano de derechos humanos;

d) Debería ponerse en marcha un proceso de evaluación, con plena participación de los pueblos indígenas, para determinar si la institucionalidad relativa a pueblos indígenas cumple realmente con sus objetivos.

Tierras, territorios y recursos naturales

a) Todos los poderes del Estado deberían emprender una acción coordinada para hacer frente a la alarmante situación de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales;

b) Es necesario el desarrollo de un marco legal y un sistema efectivo de reconocimiento y protección de los derechos ancestrales de los pueblos indígenas de posesión, uso, desarrollo y control, en consonancia con las

obligaciones internacionales en esta materia. Se deben adoptar medidas de control y sanción de transacciones fraudulentas y de limitación del acaparamiento de tierras;

c) El Estado debe respetar el derecho de los pueblos indígenas a sus propias prioridades y estrategias de desarrollo y valorar sus aportaciones a la economía del país. No deben concederse licencias para actividades que afecten los derechos de los pueblos indígenas sin consulta adecuada ni sin su consentimiento. Debe repararse el daño causado por los proyectos impuestos en sus tierras y territorios ancestrales;

d) Urge la suspensión inmediata de los desalojos forzosos. Las autoridades deben resolver las causas subyacentes de estos desplazamientos, mediante procesos adecuados de investigación, sanción, reparación y justicia. La situación de los desplazados indígenas exige atención inmediata con respuestas integrales y coordinadas, conformes con los estándares internacionales aplicables, incluidos los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos;

e) El Estado debe elaborar y aplicar, junto con los pueblos indígenas, una legislación ambiental que respete los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, incluido en relación con las áreas protegidas y las acciones vinculadas a la lucha contra el cambio climático;

f) El sector privado, como parte de su debida diligencia, debe respetar plenamente los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con los estándares internacionales. Deberían realizarse estudios de impacto en derechos humanos previos a cualquier actividad que les afecte. Se debe poner fin al uso de la ley penal frente a la oposición pacífica.

Acceso a la justicia y protección de defensores

a) El Ministerio Público debe reforzar la aplicación de su Política de Acceso a la Justicia para los Pueblos Indígenas. Es necesaria la capacitación de todo el personal de la administración de justicia en estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas y en jurisdicción indígena, y estos temas deben incorporarse al currículo de los estudios jurídicos. La provisión de intérpretes debe ser fortalecida y la importancia de peritajes antropológicos reconocida. También debe asegurarse la aplicación de la instrucción interna del Ministerio Público sobre investigación de delitos contra defensoras y defensores de derechos humanos;

b) Es clave el desarrollo de medidas de protección colectivas y culturalmente adecuadas para pueblos e individuos indígenas en situaciones de riesgo por la defensa de sus derechos. Estas deben desarrollarse en diálogo con los beneficiarios indígenas y contemplar medidas coordinadas con las instituciones pertinentes para abordar los factores subyacentes de riesgo. El Estado debe adoptar la política pública sobre protección a defensoras y defensores de los derechos humanos y fortalecer la instancia de análisis de ataques contra defensoras y defensores de derechos humanos;

c) Urge adoptar la reforma de la actual Ley General de Telecomunicaciones para asegurar el acceso de las radios comunitarias indígenas a las frecuencias de radio autorizadas por el Estado;

d) Las altas cortes debieran aplicar con rigor los controles de convencionalidad y razonabilidad para generar una jurisprudencia coherente y consonante con los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas;

e) Se deben investigar y sancionar las amenazas contra jueces y magistrados;

f) El Estado debe asegurar la cabal aplicación de las sentencias judiciales nacionales y de las medidas cautelares y sentencias del sistema interamericano sobre derechos de los pueblos indígenas.

Libre determinación, autogobierno y justicia indígena

a) El Estado debe hacer efectivo el reconocimiento constitucional y sus obligaciones internacionales en relación con la justicia indígena y su armonización con la justicia ordinaria. Igualmente, deben reconocerse y respetarse los sistemas de gobierno y autoridades propias de los pueblos indígenas, garantizando que no se creen entidades que las sustituyan;

b) El Estado debe acordar con los pueblos indígenas las medidas adecuadas para la aplicación de los derechos a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de acuerdo con los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas.

Salud y educación

a) Se debe desarrollar e implementar, junto con los pueblos indígenas, un plan de acción para eliminar la malnutrición como una prioridad nacional;

b) Debe dotarse a la Política Nacional para Comadronas Indígenas con el presupuesto necesario para su adecuada implementación;

c) El Estado debe aumentar el presupuesto dedicado a servicios de salud y educación bilingüe intercultural y asegurar que estos son accesibles y culturalmente apropiados, incluso para personas indígenas con discapacidad. Deben establecerse datos desglosados y actualizados acerca de la deserción escolar.

Mujeres y niñas indígenas

a) Deben adoptarse medidas afirmativas para garantizar la participación política y el acceso a la justicia de las mujeres indígenas. Las autoridades indígenas deben comprometerse para asegurar el acceso de las mujeres indígenas a la justicia y participación política en su jurisdicción;

b) Deben destinarse recursos adecuados para la prevención e investigación de la violencia contra las mujeres y niñas indígenas;

c) Debe adoptarse la ley pendiente para la protección de los derechos colectivos de propiedad intelectual de los textiles y vestimentas indígenas.

Responsabilidad y reparaciones por crímenes del conflicto armado interno

a) Deben cumplirse las medidas de reparación otorgadas por sentencias sobre crímenes del conflicto armado;

b) Se debe dotar al Programa Nacional de Resarcimiento de los fondos necesarios para que pueda cumplir con su mandato y proporcionar a las víctimas una reparación integral y transformadora.