

Desigualdad Indígena en Términos Políticos en Guatemala: El papel del Estado y de la Cooperación Internacional

Autor/a: Víctor Moreno Aguilar

Universidad de Valladolid

Tutor/a: Miguel Carrera Troyano

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Salamanca

Curso 2020-2021

Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo



ÍNDICE

-	RESUMEN/ABSTRACT	3
1-	INTRODUCCIÓN	3
2-	MARCO TEÓRICO	4
2.1-	Dimensiones de la desigualdad	5
2.2-	Participación política	11
2.3-	Población indígena, desigualdad en la participación política y empoderamiento ..	12
3-	DESIGUALDAD EN AMERICA LATINA	16
4-	DESIGUALDAD INDÍGENA EN GUATEMALA	19
4.1-	Antecedentes históricos: Genocidio Indígena	20
4.2-	Situación actual de la población indígena	22
4.3-	Sistema político, formas de participación indígena y aspectos de la exclusión política en Guatemala	29
5-	INSTRUMENTOS DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD INDÍGENA	34
5.1-	Constitución Política de la República de Guatemala	34
5.2-	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI)	35
5.3-	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	37
5.4-	Políticas Públicas.....	38
5.5-	Convenio 169 de la OIT	41
5.6-	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala.....	42
6-	EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	44
6.1-	Experiencias de la Cooperación Internacional en Guatemala.....	45
6.2-	Estrategia actual de Cooperación de Naciones Unidas en Guatemala	49
7-	ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA MAYA	52
8-	CONCLUSIONES	60
9-	BIBLIOGRAFÍA	63
10-	ANEXO	68

- ***RESUMEN/ABSTRACT***

En Guatemala existe una desigualdad persistente de la población indígena respecto al resto de la población, y esto se traslada también al ámbito político, ya que la representación de la población indígena en las instituciones es muy desigual. Para ello el estado ha ratificado acuerdos internacionales y ha puesto en marcha algunos mecanismos para reducir la desigualdad que no han tenido buenos resultados, por lo que el papel de la cooperación internacional para el desarrollo se presenta decisivo para lograr avances.

Palabras clave: Desigualdad, participación política, población indígena.

In Guatemala there is persistent inequality between the indigenous population and the rest of the population, and this is also reflected in the political sphere, as the representation of the indigenous population in institutions is very unequal. To this end, the state has ratified international agreements and has implemented some mechanisms to reduce inequality that have not been successful, so the role of international development cooperation is crucial to achieve progress.

Keywords: Inequality, political participation, indigenous people.

1- INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo voy a estudiar la situación de desigualdad que sufren los pueblos indígenas en Guatemala, dando especial importancia a la desigualdad en términos políticos. La justificación de este estudio no solo es la desigualdad en sus diferentes dimensiones de la población indígena guatemalteca, sino su persistencia a lo largo del tiempo y el escaso éxito que han tenido los instrumentos que han luchado contra esta desigualdad, y para ello hay que tener en cuenta el entramado institucional del estado guatemalteco y su nula predisposición para llevar a cabo medidas eficaces que palien los efectos negativos que sufre la población indígena respecto al resto de la población.

El objetivo, por tanto, es analizar la desigualdad indígena en Guatemala, estudiando más en profundidad la desigualdad indígena en términos políticos y analizar el papel del estado y de la cooperación internacional en este ámbito. La hipótesis planteada es que la cooperación internacional debe tener un papel en los avances en materia de igualdad de la población indígena en Guatemala.

Para llevar a cabo el estudio, he elaborado un marco teórico en el que se explica el carácter multidimensional de la desigualdad y se estudian las diferentes dimensiones existentes y se han dado algunas claves e instrumentos para su medición. Para contextualizar el estudio a nivel regional también he aportado datos a cerca de la desigualdad existente en Latino América, siempre teniendo en cuenta la diversidad de la región. También se elabora una explicación teórica a cerca de la participación política y del sujeto de estudio de este trabajo, la población indígena, para después explicar el concepto de la desigualdad en términos políticos.

Tras la revisión teórica estudio el caso concreto de Guatemala y la desigualdad existente en el país entre la población indígena y el resto de la población, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones y también la desigualdad política. Para ello, además de estudiar los datos actuales de medición de la desigualdad, también elaboro un breve repaso histórico para entender la situación de la población indígena y su condición desigual prorrogada en el tiempo. En este sentido, en el trabajo también se explican los diferentes mecanismos, tanto a nivel nacional como internacional, que se han llevado a cabo para mejorar la situación de la población indígena en el país, pero también explicando las dificultades y limitaciones de cada una de estas herramientas. Además de estos elementos centrados en la lucha contra la desigualdad, también voy a estudiar el papel de la cooperación internacional en esa misma lucha, haciendo de nuevo especial mención a la lucha contra la desigualdad política de la población indígena. Para ello, voy a hacer un repaso de las experiencias de la cooperación internacional en la lucha contra la desigualdad de la población indígena en Guatemala y voy a explicar el actual plan de cooperación de Naciones Unidas para el país centroamericano. Por último, cómo estudio más concreto de una experiencia de cooperación en el ámbito del empoderamiento político de los indígenas, voy a explicar el Programa Maya, un proyecto en clave de Ayuda Oficial al Desarrollo y que aun está vigente en su tercera fase.

2- MARCO TEÓRICO

Para hablar de la desigualdad en términos de participación política que sufre la población indígena de Guatemala, antes es necesario hacer una aproximación a la literatura relevante. Así, en este marco teórico abordaré el concepto de desigualdad desde las definiciones de algunos organismos internacionales para después completarlo

con las ideas de autores que han abordado el problema de diferente manera y así poder comprender las dimensiones de la desigualdad. También haré hincapié en el concepto de desigualdad política y trasladaré lo estudiado a la región latinoamericana. Por otra parte, definiré a la población indígena desde una perspectiva más antropológica, para terminar por estudiar la participación política y sus diferentes tipos. La teorización de todos estos conceptos me permitirá unirlos en el desarrollo del trabajo para llegar al caso concreto de la desigualdad indígena en Guatemala en términos de participación política.

2.1- Dimensiones de la desigualdad

La desigualdad es un concepto amplio y multidimensional, como apuntaré más adelante, pero la desigualdad en términos económicos ha sido una de las dimensiones más estudiadas. Así, por ejemplo, el Banco Mundial se centra en la acepción relativa a la distribución del ingreso (Banco Mundial 2020), que se refiere a la distribución de los ingresos monetarios que poseen las personas y las familias para conseguir su bienestar y lograr desarrollar sus capacidades (CEPAL 2014). El Banco Mundial utiliza la curva de Lorenz y el Coeficiente Gini para medir la desigualdad en términos de ingreso, una curva de frecuencia acumulada que compara la distribución de una variable con una distribución uniforme que representa la igualdad total, siendo el porcentaje del área entre ambas curvas respecto al total del área bajo la diagonal el valor del Coeficiente de Gini. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define también la desigualdad como “un proceso generador de ineficiencias” (Stezano 2021), referido ya no solo a la desigualdad de ingresos sino a la desigualdad de oportunidades y de acceso a diferentes servicios, pero vuelve a ser una dimensión principalmente económica pues los problemas identificados derivados de esa desigualdad se transmiten en forma de trabas para el crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Sin embargo, tanto el Banco Mundial como la CEPAL estudian otras acepciones de la desigualdad que van más allá de la desigualdad en el ingreso. En este sentido, hay que destacar en América Latina la desigualdad en el acceso a la educación formal, pues garantizar la igualdad en ese ámbito es uno de los objetivos de cualquier sociedad (de Ferranti, y otros 2005). Así, en lo que respecta al número de matriculaciones, se puede observar como estas van unidas al nivel de ingresos de las familias, aunque estas diferencias son menores en los niveles de educación primaria, en infantil y secundaria se

hacen más visibles. Estos niveles de desigualdad aumentan más en los niveles universitarios. Otro punto clave en la desigualdad de niveles de educación tiene que ver con la movilidad educativa y la influencia que tienen los antecedentes familiares a la hora de explicar la baja movilidad social. Para calcular esto, el Banco Mundial utiliza el Índice de Movilidad de Educación, que se calcula restando 1 menos la proporción de varianza de brecha educativa (que es la diferencia entre los años de escolarización supuestos y los años de educación reales) que se puede explicar por los antecedentes familiares. Así, cuando una economía tiene baja movilidad social, los antecedentes familiares son determinantes en la educación (de Ferranti, y otros 2005).

Otro de los aspectos importantes de la desigualdad tiene que ver con el tamaño de la familia y su estructura, pues los recursos de una persona dependen del número de personas con quienes tiene que compartir los recursos del hogar. En las familias más hay menos recursos para cada uno de sus miembros, que, además, ven como otros aspectos como el origen étnico o los matrimonios con personas de la misma clase social fortalecen la desigualdad económica que ya sufren, pues los no blancos tienen salarios menores y los matrimonios entre personas de un potencial de ingreso similar son los más comunes e impiden así una cantidad de ingresos mayor (de Ferranti, y otros 2005).

Otro elemento importante en el que se puede observar la existencia de desigualdad es en el acceso a los servicios básicos del estado de bienestar, en especial en el acceso a la salud. En este sentido, hay una correlación entre la pobreza del hogar y la tasa de mortalidad infantil, siendo más alta esta última en los hogares más pobres. Esta desigualdad también está presente en otros ámbitos sanitarios como pueden ser la inmunización frente a enfermedades o los cuidados prenatales básicos, de los cuales la población más pobre tiene un acceso mucho menor que la población con más ingresos (de Ferranti, y otros 2005). En lo que respecta a otros servicios básicos que se presuponen a la hora de hablar del disfrute del estado de bienestar, también se observan diferencias en lo referente al acceso al agua, la electricidad o servicios básicos de higiene, sin embargo, estas diferencias parecen reducirse poco a poco en América Latina.

Por otra parte, la CEPAL (2014) estudia otras dimensiones de la desigualdad. Las más características son la desigualdad en la nutrición y la desigualdad en la incidencia del hacinamiento, algo muy unido a la desigualdad del tamaño de las familias antes vistas. En cuanto a la desigualdad en nutrición, esta tiene que ver con la ingesta insuficiente de nutrientes y está muy unida a la desigualdad en el acceso a la salud. Sin

embargo, la desigualdad en este ámbito parece haberse reducido en los últimos años, si bien es cierto que en los estratos más pobres de la población su incidencia es algo mayor. En lo que respecta a la incidencia del hacinamiento sobre las personas, hay que tener en cuenta los efectos negativos que esto produce sobre el nivel educacional pero también sobre la convivencia entre propios familiares (CEPAL 2014).

Una vez vistas muy brevemente esas definiciones por parte de organismos internacionales y las demás acepciones que en sus respectivos informes recogen, paso a estudiar el término desigualdad desde otras perspectivas, y en especial a estudiar las dimensiones reales del término más allá de acepciones puramente económicas o referidas a aspectos sociales. En primer lugar, en este trabajo se tiene presente la concepción de desigualdad de Sen (1999), según la cual la desigualdad es un término con muchas dimensiones que no se puede aunar en una sola, y que, además, debido a esa cantidad de dimensiones, el requerimiento de igualdad en una de ellas puede conllevar la existencia de desigualdad en otra. Es decir, se puede ser igualitario en un ámbito que requiere, inevitablemente, ser desigual en otro, ya que sino sería imposible alcanzar la igualdad en el primero. Una herramienta importante para medir estos diferentes ámbitos es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que “considera las condiciones en el que las personas pueden desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses, lo que lleva implícito tres objetivos: el bien-estar que se refiere a los funcionamientos de una vida valiosa; la agencia entendida como la capacidad de las personas de definir, elegir y actuar de acuerdo a sus preferencias y de su noción de bien-estar; y la justicia en cuanto ordenamientos social que posibilita el bien-estar” (Romero y Orantes 2018)

Además del carácter multidimensional de la desigualdad, se puede hablar del término como un proceso en el que se puede distinguir momentos y determinaciones (Longhi 2002) en los que la acción humana tiene importancia ya que determina la intensidad de estos procesos. Es decir, aparte de las determinaciones históricas y sociales por las que existe desigualdad en el ámbito de los resultados y en el ámbito de las oportunidades y recursos, las acciones de las personas son también parte determinante de la distribución de esta desigualdad, pues el acceso a los recursos y oportunidades no explica de forma suficiente el proceso de desigualdad y tampoco sus resultados (Longhi 2002). Siguiendo esta línea, Longhi (2002) dice que tanto la explotación como la discriminación son mecanismos básicos para la desigualdad, pues tienen importancia en la estructura de la sociedad y de la vida social, y por supuesto

existen debido a las acciones humanas. En cuanto a la explotación como mecanismo de desigualdad, creo que tiene pertinencia en este trabajo porque habla de la relación entre posiciones sociales, y se podría aplicar a las distintas posiciones sociales que ocupan la población indígena y no indígena en Guatemala, como abordaré en el siguiente capítulo. Sin embargo, es más importante el componente discriminatorio de la desigualdad, pues se trata de procesos interactivos entre los individuos en los cuales se determinan las oportunidades de acceso a posiciones y recursos (Longhi 2002). El concepto de discriminación es vital para este trabajo ya que el cierre de oportunidades y de acceso a recursos, hablando de discriminación, viene dado por características propias del individuo como la raza, etnia, edad, género, etc. (Longhi 2002), es decir, el objeto principal de estudio de este trabajo. Además, se diferencia entre discriminación absoluta, cuando el rasgo personal impone el acceso o no a los recursos, o discriminación relativa, cuando ese rasgo no es el determinante del acceso, sino que puede suponer un aumento de probabilidades de no poder acceder.

Una segunda dimensión de la desigualdad que es útil para este trabajo es aquella que divide la desigualdad entre las capacidades individuales, la desigualdad en los campos de interacción, y las redes estructurales de desigualdad (Reygadas 2004). Así, la capacidad individual hace referencia a aspectos personales intrínsecos a las personas, pero también a aspectos externos, que son los más determinantes a la hora de hablar de desigualdad. Estos factores externos hacen referencia no tanto a las propias capacidades de obtener bienes o servicios de una comunidad o grupo de personas sino a situaciones que ellos no pueden controlar. Es decir, atributos individuales que hacen que sufran desigualdades. Aquí puede aparecer la clase social, el capital cultural de la comunidad, pero, el más importante para este trabajo es el referente a la pertenencia a una determinada etnia, pues “las características étnicas han sido fuente de muchísimas desigualdades” (Reygadas 2004), y estas desigualdades han persistido a pesar de que, en la gran mayoría de estados actuales estas discriminaciones están estrictamente prohibidas, pero esto tiene que ver con el aspecto estructural de la desigualdad que abordaré un poco más adelante.

En la misma línea que la desigualdad debido a la pertenencia a una determinada etnia se encuentra la desigualdad provocada por el género. Según Reygadas (2004) este ha sido un factor central en la construcción de la desigualdad. A pesar de que este estudio se centra en las desigualdades étnicas, y en especial en el ámbito de la participación política, es importante destacar la importancia de los factores de género, pues se trata de

un problema real, el cual, además, tiene una gran importancia en el espacio de la cooperación internacional, pues las intervenciones en este ámbito, al igual que muchos estudios sociológicos o políticos, incorporan el enfoque de género de una manera transversal, no como un punto de acción específico (González Gómez 2007).

A pesar de la importancia de estas desigualdades en la capacidad individual, es necesario hacer un estudio de ellas en el contexto social de interacción, pues por sí solas no proporcionan suficiente información. Es por eso por lo que hay que ver como estas desigualdades se reproducen en las relaciones sociales, y esto tiene que ver con el hecho de dar valor o clasificar las capacidades u otros rasgos de forma que se crean relaciones de superioridad o inferioridad dependiendo de los rasgos individuales (Reygadas 2004). Esa clasificación lleva a la conformación de categorías, las cuales son conjuntos de actores semejantes que excluyen a otros grupos (Tilly 2000), pero no se define solo por ser un conjunto de personas, sino que dentro de este compuesto están las relaciones sociales entre distintos grupos, definidas muchas veces antes por el grupo dominante, creando así estigmas y límites al imponer distintas cualidades o capacidades a cada grupo (Tilly 2000). Además, cuando estas categorías las proponen los grupos poderosos o incluso las instituciones de un determinado país, es más probable que la desigualdad aumente entre categorías. La categorización sirve para dividir a la población de tal manera que se puedan infravalorar las capacidades de algún grupo respecto a otros (Tilly 2000), aunque también tienen importancia en este aspecto valores culturales o factores de relaciones sociales por los cuales existe en la sociedad una aceptación de la desigualdad existente (Tilly 2000).

Una tercera dimensión por destacar tiene que ver con las estructuras sociales que posibilitan la existencia de desigualdades, que se refiere a la capacidad de apropiación por parte de un grupo de factores tales como innovación, redes de conocimiento, la imagen que tenga ese grupo, etc., y esta capacidad de apropiación tiene que ver con el talento que reúnen los individuos del grupo. Es decir, cuando un grupo tiene la capacidad de reunir capacidades y conocimientos y ponerlos en común convierten eso en patrimonio colectivo, mientras que los grupos que tienen menos capacidades debido a su posición social tienen menos posibilidades de contar con esas apropiaciones a nivel colectivo. Es la combinación de todos estos factores más los aspectos institucionales de un territorio lo que determinan muchas veces la existencia de desigualdades (Reygadas 2004). Además, la institucionalización de la desigualdad es otro problema que

comúnmente se da, derivada de las relaciones políticas entre distintos grupos, pero también de la conformación de las élites de un territorio.

La combinación de estas tres dimensiones de desigualdad, junto con la discriminación, es lo que conforma las relaciones reales y desiguales que se dan en el mundo y dejan claro que las desigualdades tienen múltiples causas y dependiendo del grupo de estudio unas serán más determinantes que otras.

Existen, además, fuertes desigualdades raciales y étnicas. En este sentido es importante destacar el papel de la raza o la etnia para la perpetuación de desigualdades. Existen desigualdades raciales o étnicas en muchos países que a veces han sido negadas, argumentando que las desigualdades existentes no se deben a la pertenencia étnica sino a causas puramente socioeconómicas, sin embargo, “las desigualdades raciales son el resultado de relaciones de poder que crean un campo desigual de juego al determinar una situación en la cual las dotaciones, oportunidades y expectativas difieren entre grupos” (de Ferranti, y otros 2005). Estas relaciones de poder son las que definen la situación de desigualdad de una etnia o de un grupo (de Ferranti, y otros 2005).

Por último, hay que tener en cuenta que las desigualdades son producto de las relaciones de poder, y que las asimetrías en estas suponen un componente esencial de la desigualdad social (Reygadas 2019). Por tanto, estas desigualdades no se pueden separar del ámbito político, ya que esas relaciones de poder y las estructuras sociales que provocan desigualdad se tratan de elementos políticos, por lo que, según Reygadas (2019):

“La desigualdad se reproduce mediante largas cadenas de dispositivos que involucran tanto estructuras e instituciones que se sedimentan en el transcurso de la historia de una sociedad, como capacidades y dotaciones individuales y grupales que se adquieren a lo largo de una vida. Una modificación duradera de los niveles y tipos de desigualdad de una sociedad es impensable si no hay una transformación de las estructuras y las relaciones de poder más profundas que organizan la distribución de las capacidades y de los medios de acceso a los recursos. Estas estructuras pueden cambiar, pero sólo mediante la conjunción de muchos factores, durante periodos relativamente largos”. (Página 53)

Antes de abordar la desigualdad en términos políticos es necesario definir que es la participación política y sus distintas formas.

2.2- Participación política

La participación política puede definirse como “cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de cargos públicos; a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que estos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes” (Anduiza y Bosch 2012) como pueden ser los movimientos sociales o ciudadanos. Así, también se pueden distinguir diferentes maneras de participar en la vida política de un país o un territorio concreto, y se puede diferenciar entre: participación electoral y no electoral; participación convencional o no convencional y entre participación basada en la voz o participación basada en la salida.

En el primer caso se distingue entre la participación que se da en el *ámbito electoral*, como puede ser ejercer el derecho a voto, participar en campañas electorales, etc., de otras formas de participación fuera de ese ámbito. Esta distinción presta especial importancia al voto, factor clave de la participación política en democracias representativas (Anduiza y Bosch 2012). En cuanto a la participación *convencional*, es aquella que se ajusta a las normas sociales vigentes y a los valores predominantes de la sociedad, mientras que la participación no convencional no utiliza los canales institucionalizados de participación y puede llegar a estar fuera de la legalidad. Por último, la distinción entre participar *con voz o con salida* hace referencia a las posibilidades de un ciudadano de expresar su descontento con la política o las instituciones, teniendo así dos opciones: alejarse de la vida política y dejar de participar (salida) o comunicar el descontento mediante la protesta pública y/o trabajo como activista (voz) (Anduiza y Bosch 2012). Visto esto se pueden resumir brevemente las formas más importantes de participación en: voto, participación en campaña electoral, participación en organizaciones políticas, contacto directo con políticos, protesta política y la amenaza de dejar de participar activamente en la vida política.

También es importante destacar otro tipo de participación política, que no consiste en elegir o en demandar acciones a las instituciones, sino en ser elegido. Se trata del derecho al sufragio pasivo, que no solo tiene que ver con la posibilidad de ser elegido representante público, sino también con la necesidad anterior de ser proclamado candidato por una organización política (Aragón 2007). Como se verá más adelante, este derecho supone más problemas en lo estudiado en este trabajo que las formas de participación anteriormente citadas, sobre todo por el requerimiento de una identidad

(nacionalidad), pues si bien es cierto que las formas de participación que tienen que ver con el sufragio activo también requieren de la condición de ciudadano del votante, aquellas personas que no estén en el registro pueden participar en mítines o recurrir a la participación no convencional.

Vistas las distintas modalidades de participación política, es necesario tener en cuenta que la posición social y económica también está relacionada con la capacidad de participación y las desigualdades que esto genera. Teniendo en cuenta que la democracia como sistema se sustenta en las bases de la igualdad de derechos y de una igual distribución de poder mediante el sufragio universal, el hecho de que en algunas comunidades o sociedades exista la pobreza extrema, la desigualdad socioeconómica o la exclusión social supone que los derechos fundamentales de parte de la población no están siendo respetados. Así, una democracia no es plena si excluye a algún grupo poblacional y no representa a los intereses de toda la población (Casas-Zamora, Muñoz-Pogossian y Vidaurri 2015), y esto es lo que ocurre con la población indígena en Latino América.

2.3- Población indígena, desigualdad en la participación política y empoderamiento

La población indígena se distingue mediante una serie de elementos y características con respecto al resto de la población de un país, aunque la propia definición de “indígena” resulta complicada a la hora de identificar a la población en los diferentes censos (Peyser y Chackiel 1993). Uno de los criterios utilizados para distinguir la población indígena es la lengua hablada, es decir, la existencia de una lengua originaria que utilicen los miembros de una comunidad (Peyser y Chackiel 1993), aunque esta distinción conlleva problemas debido a la “aculturación” que se ha dado respecto a las tradiciones indígenas en la mayoría de los países de América Latina. Otra forma de distinguir a la población indígena es a través de la auto identificación sobre la pertenencia a una comunidad indígena. Los problemas derivados de esta forma de identificación tienen que ver con la subestimación que produce debido a que, por causas como la discriminación o la exclusión, muchas personas no se autodenominarán indígenas por las posibles represalias (Peyser y Chackiel 1993). El último elemento de distinción se trata de la ubicación geográfica de las comunidades indígenas, estudiando la existencia de comunidades únicamente indígenas. En muchos países, estas formas de identificación de la población indígena se combinan, aunque la más común sigue siendo

la identificación por lengua hablada. En la tabla 2 vemos cómo en diferentes periodos de tiempo, diferentes países utilizaron y combinaron estas formas de identificar a la población indígena. Esta combinación de métodos de identificación reduce la subestimación de la población indígena de los países, aunque esta sigue siendo un problema importante.

País	Año censo	Lengua hablada	Autopercepción de pertenencia	Ubicación geográfica
Bolivia	1976 ^a y 1992	X		
Brasil	1990		X	
Colombia	1973	X	X	
	1985		X	X
Chile	1992		X	
Ecuador	1990 ^a	X		
Guatemala	1964, 1973 y 1981		X	
Honduras	1988	X		
México	1960, 1970, 1980 y 1990	X		
Panamá	1980	X		X
	1990	X		
Perú	1961, 1971 y 1981	X		

Tabla1: Criterios de identificación censal de la población indígena en América Latina. Fuente: (Peyser y Chackiel 1993)

Además de estos tres elementos que hoy en día siguen siendo utilizados para llevar a cabo la identificación de los pueblos indígenas, la CEPAL (2014) incluye una nueva dimensión para la identificación basada en el origen común, es decir, la descendencia de ancestros comunes, la existencia de una memoria social y colectiva de los pueblos, o la relación con su pasado y con su historia (CEPAL 2014). Por otra parte, el elemento de la auto identificación es esencial para la definición de la población indígena, pues tanto las organizaciones indígenas como Naciones Unidas sostienen que son los propios indígenas quienes se deben definir como tales, y es el criterio que debe primar a la hora de contabilizar a la población (CEPAL 2014). Otro aspecto importante en la identificación y cuantificación tiene que ver con los instrumentos utilizados, ya que es común realizar censos especializados los cuales se aplican a territorios específicos que ya están clasificados como indígenas, pero son los censos nacionales de población y vivienda la única fuente de datos con cobertura universal y es esencial que la información de la población indígena esté recogida en estos censos, por lo que, de nuevo, es esencial el elemento de auto identificación, pues es necesario que los pueblos

indígenas vean esos censos como legítimos para así responder a las preguntas referentes a sus orígenes (CEPAL 2014)

Para hacer una aproximación más cercana a lo estudiado en este trabajo, es importante identificar el número aproximado de población indígena existente en Latinoamérica para entender la magnitud del problema de la desigualdad en esta población. Según la CEPAL, (2014), en 2014 existía en América latina una población indígena de 44 millones de personas, con una proporción muy variable entre países, como vemos en la tabla 2.

País	% Población Indígena	Población Indígena total
Bolivia	62,2	6.216.026
Guatemala	41	5.881.009
Perú	24	7.021.271
México	15,1	16.933.283
Panamá	12,3	417.559
Chile	11	1.805.243
Nicaragua	8,9	518.104
Ecuador	7	1.018.176
Honduras	7	536.541
Colombia	3,4	1.559.852
Venezuela	2,7	724.592
Argentina	2,4	955.032
Costa Rica	2,4	104.143
Uruguay	2,4	76.452
Paraguay	1,8	112.848
Brasil	0,5	896.917
El Salvador	0,2	14.408

Tabla 2: Proporción de Población Indígena por países. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (CEPAL 2014)

A nivel internacional y regional se han desarrollado distintos marcos jurídicos dirigidos a terminar con las situaciones que producen la exclusión de la población indígena, y en este aspecto destaca el Convenio N°169 emitido por la OIT, que muchos

países ratificaron y según el cual aquellos que lo hiciesen estaban obligados a cumplir con lo dispuesto en el convenio (Banco mundial 2015).

Por otra parte, además de la desigualdad socioeconómica que sufre la población indígena, también existe una desigualdad en términos de participación política. La desigualdad socioeconómica respecto al resto de la población es una realidad en la población indígena, que sufre una discriminación estructural y en muchos casos en condiciones de vida mucho peores que el resto de la población, lo que influye para que haya una menor participación política de los pueblos indígenas respecto al resto de la población (Casas-Zamora, Muñoz-Pogossian y Vidaurri 2015).

Por último, tras haber analizado el sujeto de estudio y los problemas a los que se enfrenta, voy a estudiar el planteamiento que proyectan tanto las instituciones nacionales e internacionales como los mecanismos de cooperación oficial y no gubernamental para hacer frente a estos problemas. Este planteamiento es el empoderamiento de la población indígena, especialmente en el ámbito de la participación política y la representación, además de la creación de liderazgos. Este empoderamiento tiene que ver con la transformación de las relaciones de poder asimétricas que antes mencionaba, y en este sentido es importante tener en cuenta que los procesos de empoderamiento realizados a nivel local y que tiene éxito generan confianza entre los propios individuos y sus organizaciones, pero también entre los sectores sociales, lo que promueve el desarrollo social y político (Xicará Méndez 2014). Así, el empoderamiento debe ser entendido como un proceso para cambiar las relaciones de poder mencionadas mediante el control sobre los propios recursos y sobre la propia ideología e idiosincrasia de la comunidad y se trata de un proceso participativo en el que las personas y organizaciones forman parte activamente (Xicará Méndez 2014). Se trata, en definitiva, de que el grupo con menos posibilidades sea capaz de controlar sus propios recursos y relacionarse en la sociedad, buscando así la inclusión en la vida política mediante acciones participativas con sus miembros y distintas organizaciones, pero también con autoridades. En el caso de las comunidades indígenas, este empoderamiento “está relacionado con el desarrollo de una conciencia que puede llevar el poder por medio de la participación, donde pueden surgir relaciones que cambian el poder a su favor, y en el cual se pretende tener control sobre los recursos” (Xicará Méndez 2014).

Una vez revisada la bibliografía y habiendo formulado el marco teórico del trabajo, voy a analizar la situación de desigualdad que existe en América Latina.

3- DESIGUALDAD EN AMERICA LATINA

Antes de estudiar el caso de Guatemala, voy a analizar el contexto de desigualdad existente en América Latina, por tanto, una vez estudiadas las dimensiones que arrastra el término desigualdad y cómo estas se pueden relacionar entre sí para hacer que un grupo sea considerado desigual a otro, se puede decir que, en primer lugar, que América Latina es desigual en muchos aspectos, y el primero es geográfico, pues encontramos países de gran tamaño como Brasil y otros muy pequeños como El Salvador o Haití (Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero 2014). Pero también hay desigualdad en términos de desarrollo, pues mientras algunos países del cono sur están en una posición en el ranking de IDH elaborado por el PNUD bastante positiva, hay otros países, especialmente de Centroamérica, que se encuentran en posiciones bajas, con un IDH muy por debajo de sus vecinos. Esta desigualdad basada en términos de desarrollo se traduce también en diferentes niveles de pobreza y situaciones socioeconómicas muy diversas entre países, pero también dentro de cada país (Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero 2014). Por ejemplo, en lo referente al Índice de Desarrollo Humano, encontramos en la región países en una posición en el ranking relativamente alta, como pueden ser Chile o Argentina en los puestos 40 y 46 respectivamente, pero también otros países que se encuentran en una posición mucho peor, como Nicaragua o Guatemala, en los puestos 120 y 121 del ranking de IDH del PNUD (Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero 2014).

Atendiendo a la desigualdad medida por el Coeficiente Gini, se puede ver en el gráfico 1 cómo, según la CEPAL, en e América Latina la desigualdad distributiva ha disminuido respecto a los datos de 2002, no obstante, parece que en algunos países esa tendencia una mayor igualdad se ha quebrado a partir de 2017.

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GINI, 2002-2019 ^a

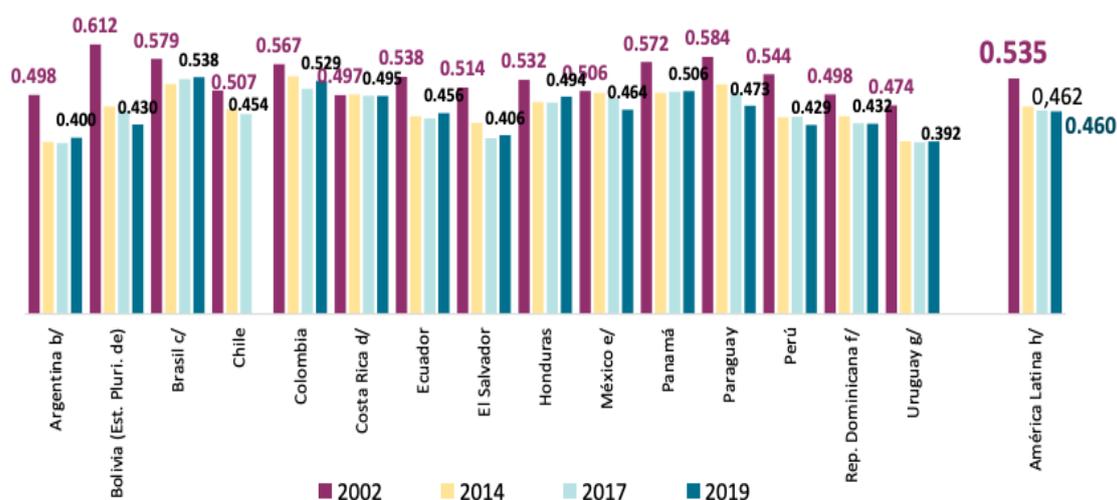


Gráfico 1. Evolución de la desigualdad del ingreso en América Latina. Fuente: CEPAL 2020 (CEPAL 2020)

En lo referente al tamaño de las familias y al hacinamiento, las familias más grandes se encuentran en América Central (de Ferranti, y otros 2005), esto influye en el hacinamiento, y en la Tabla 3 vemos como la incidencia de este es mayor en América Central y entre la población con menos ingresos (Quintil 1) (CEPAL 2014).

	Total		Quintil I		Quintil V	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Argentina	14,8	10,9	39,8	28,9	0,4	1,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	41,1	30,0	53,0	43,1	14,6	9,9
Brasil	20,6	14,5	42,3	32,2	3,7	2,4
Chile	4,7	1,0	12,7	2,6	0,5	0,0
Colombia	17,1	9,7	33,7	24,8	2,5	0,6
Costa Rica	14,2	9,2	28,4	21,7	2,6	0,7
Ecuador	21,3	10,5	41,1	23,1	3,4	0,6
El Salvador	42,3	32,2	74,6	65,2	8,3	4,3
Guatemala	51,3	51,2	76,5	74,7	13,3	14,0
Honduras	38,6	34,1	64,1	56,1	10,1	10,2
México	36,7	33,0	68,8	61,7	9,0	6,8
Nicaragua	54,6	40,9	78,5	72,9	24,8	11,2
Panamá	20,2	...	58,7	...	1,4	...
Paraguay	25,1	15,6	57,6	37,1	2,6	1,2
Perú	26,1	16,3	49,5	31,2	5,7	4,0
República Dominicana	6,7	4,7	13,2	9,1	1,0	1,5
Uruguay	4,7	3,4	19,0	13,1	0,1	0,0
Venezuela (República Bolivariana de)	17,1	10,7	32,4	24,5	4,4	1,6
América Latina ^a	24,4	19,0	47,3	37,9	5,2	3,7

Tabla3: Incidencia del hacinamiento de la población. Fuente: (CEPAL 2014)

En cuanto a la desigualdad por razón de raza o etnia en América Latina se encuentran problemas a la hora de identificar a la población indígena o afroamericana.

Esta identificación se ha ido desdibujando en muchas zonas de América Latina, llevando a un problema importante, que es la dificultad de medir la raza o la etnia a través de censos o encuestas. Estas dificultades influyen también en los niveles de desigualdad y reconocimiento de los distintos grupos. Además, el hecho de que la identificación de ciertos grupos sea causa de distintas relaciones de poder hace que muchas de las desigualdades existentes entre grupos sean causa directa de la discriminación, producto de esas distintas identificaciones (de Ferranti, y otros 2005). Así, por ejemplo, los hogares encabezados por personas indígenas o afrodescendientes tienen menos riqueza y son casas de menor tamaño que las casas de las personas no indígenas. Esta desigualdad también se ve por ejemplo en el acceso al agua, pues los hombres no indígenas en Guatemala tienen acceso al agua potable en el 64,6 % de los casos y en Bolivia en el 16%, mientras que la población no indígena tiene un porcentaje de acceso del 75% en Guatemala y el 41 % en Bolivia (de Ferranti, y otros 2005).

Tanto el informe del Banco Mundial de 2005 citado como Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero (2014) coinciden en que los niveles de desigualdad de América Latina son de los más altos del mundo, aunque con diferencias significativas entre países. Por ejemplo, en lo que respecta a la desigualdad del ingreso, el país menos desigual de América Latina, que es Uruguay, tiene una tasa de desigualdad más alta que el país más desigual de Europa Occidental (de Ferranti, y otros 2005), pero dentro del propio continente hay unas tasas de desigualdad muy distintas, ya que en América Central el índice Gini per cápita es de 0,55, mientras que en el cono sur o la región andina no llega al 0,5 (Amarante y Colacce 2018). También hay coincidencia a la hora de estudiar el fenómeno de la desigualdad como algo histórico inherente a la región. Las causas de esto son también diversas, y encontramos desde la estructura del pasado colonial, pasando por los conflictos por la independencia o los autoritarismos que se dieron a partir de la segunda mitad del siglo XX especialmente (de Ferranti, y otros 2005). Como ya he destacado, las desigualdades provienen de relaciones sociales condicionadas y por algunos determinantes históricos importantes, pero también es importante subrayar el papel de las instituciones en el mantenimiento de estas relaciones desiguales. Además de los autoritarismos antes mencionados, en América Latina se ha dado una desigualdad en el ámbito político derivada de acciones como el clientelismo, llevando la vida política al terreno de intercambios desiguales en los que las preferencias ideológicas o partidistas desaparecen en pro de conseguir incentivos materiales (de Ferranti, y otros 2005). Esto, sumado a la escasa capacidad de los estados para reducir la desigualdad

persistente, hace que la vida política en América Latina sea desigual también. Otro aspecto de esta desigualdad política es que, a pesar de que en los últimos años en la región ha habido un aumento de la participación electoral de la población indígena en lo que respecta al voto activo y pasivo, sigue sufriendo desventajas que causan una representación desigual. Del mismo modo sucede con el acceso a la élite política, pues mientras que en América Latina cerca del 10% de la población es indígena, la proporción de parlamentarios indígenas en los países es mínima, siendo, por ejemplo, en Guatemala de un 12 % o en México de un 3 % (Casas-Zamora, Muñoz-Pogossian y Vidaurri 2015).

4- DESIGUALDAD INDÍGENA EN GUATEMALA

Guatemala tiene 108.889 kilómetros cuadrados y está situado en Centroamérica. Hace frontera con El Salvador y con Honduras por el sur, con Belice por el este y noreste y con México por el norte. De acuerdo con el último censo poblacional de 2018 realizado por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala la población del país es de 14,9 millones de habitantes, de los cuales 6,5 millones se auto identifican como indígenas, lo que supone un 43,7 % de la población del país (Instituto Nacional de Estadística Guatemala 2019). La población indígena en el censo se clasifica en Mayas (con 22 grupos étnicos), Garífunas, Xincas y Afrodescendientes y está presente en todos los departamentos del país (IWGIA 2020). Sin embargo, como se ha mencionado en el marco teórico, la auto identificación conlleva serios problemas debido a la fuerte discriminación sufrida, por lo que, según organizaciones indígenas, en el censo se subestima la población indígena, y aunque la población indígena censada aumenta respecto al último censo antes de 2018, que fue en 2002, ha habido casos de controversia en algunas comunidades donde la población indígena ha descendido drásticamente, al menos en el censo. Para paliar estos problemas de la auto identificación, los pueblos indígenas llevan a cabo campañas, que permitieron en 2018 que el censo de población indígena aumentara a pesar de las dificultades derivadas de este método (IWGIA 2020).

Una vez vistos brevemente los datos poblacionales del país, voy a estudiar las dimensiones de la desigualdad que afectan a la población indígena guatemalteca, así como la desigualdad en términos políticos, pero antes es necesario contextualizar y

tener en cuenta los antecedentes de represión que ha sufrido el pueblo indígena en el país centroamericano.

4.1- Antecedentes históricos: Genocidio Indígena

Para entender la situación de la población indígena en Guatemala hay que repasar de manera breve la situación del país en el siglo XX, marcado por las dictaduras militares¹ y las guerras civiles y, en este caso, debe destacarse el genocidio que se llevó a cabo contra la población civil entre los años 1982 y 1983, y en el cual se vio especialmente afectada la población indígena del país. Así, la dictadura militar guatemalteca, alineada en el contexto de la guerra fría con los estadounidenses cambió la estrategia interna de lucha contra la insurgencia en 1981 (Vela Castañeda 2013). Si bien antes de esta fecha los esfuerzos del gobierno se habían centrado en controlar las guerrillas que aparecieron en 1962, consiguiendo mantenerlas al margen, con esta nueva estrategia fue la población civil la que se vio más afectada, sobre todo la población campesina y los indígenas.

Estos esfuerzos por controlar a las guerrillas no solo tienen que ver con el contexto nacional, pues a nivel regional también se estaban produciendo movimientos guerrilleros importantes contra las dictaduras militares sustentadas por Estados Unidos, y el caso más influyente fue la creación del Frente Sandinista de liberación Nacional de Nicaragua en 1961, que llega al poder en 1979 (Díaz Borrado, Romero Serrano y Morán Blanco 2010).

El año clave en Guatemala es 1982, cuando llega al poder Efraín Ríos Montt, que derogó la constitución vigente y declaró un estado de emergencia militarizado con un objetivo muy claro: acabar con la guerrilla y someter a los pueblos indígenas (Aguirre 2020). Bajo su mandato, los asentamientos indígenas estuvieron en el punto de mira y fueron considerados sospechosos de insurgencia y de apoyo a la guerrilla, entre otras cosas debido a una visión claramente racista que consideraba a los indígenas ignorantes y por tanto vulnerables a ser captados por las ideas comunistas. Este racismo se convirtió en una ideología de estado que fue usada como método de acción de la élite política para llevar a cabo los procesos represivos necesarios y así controlar a la guerrilla, sometiendo de manera brutal a todos aquellos sospechosos, que en su mayoría

¹ En América Latina, en el contexto de la Guerra Fría, hubo diferentes dictaduras militares, como la de Hugo Banzer en Bolivia o Pinochet en Chile, perpetradas y sostenidas por Estados Unidos para luchar contra el comunismo y la posible influencia de la Unión Soviética en la región (Merino 2019).

eran población civil indígena, a matanzas, torturas y todo tipo de métodos represivos (Aguirre 2020)².

Sin embargo, no solo se trató de una cuestión de racismo contra los indígenas, pues como ya he mencionado, estas estrategias estaban destinadas a combatir a la guerrilla comunista existente en Guatemala. Por tanto, existía también un fuerte componente ideológico anticomunista, y las acciones represivas y la guerra se guiaron principalmente por este componente ideológico. Para llevar a cabo esa guerra, el ejército de Guatemala recurrió al reclutamiento forzoso de soldados, y muchos de ellos fueron indígenas que perpetraron la masacre sobre su propio pueblo, debido no solo a ese reclutamiento y a las ordenes de los altos mandos, sino al fuerte adoctrinamiento al que fueron sometidos (Vela Castañeda 2013). Así, el ejército borró cualquier tipo de sentimiento identitario, sin recurrir al odio entre diferentes etnias, pues con el componente de adoctrinamiento ideológico fue suficiente para que los soldados distinguiesen entre el indígena “bueno” (aquel que servía al ejército) y el “malo” (el que era susceptible de ser simpatizante de la guerrilla). Sin embargo, la política de represión contra el pueblo indígena no comienza en 1982, aunque sean los años más duros, sino que desde 1978 se venía llevando a cabo una política de asesinatos selectivos y desapariciones que se saldó, según la ONU, con cerca de 200.000 víctimas totales entre muertos y desaparecidos, de las cuales más del 90% fueron causadas por fuerzas de seguridad del estado y por el ejército (Rizzi 2005). No obstante, tras el cambio de estrategia en 1982 los datos son aún más abultados teniendo en cuenta que el periodo de tiempo es de dos años. Como hemos visto, se pasó de una política de asesinatos selectivos a una política de masacres en la cual además de matar, violar o mutilar, el ejército arrasaba aldeas indígenas, sumándose así a los datos antes mencionados de desapariciones y muertes, la masacre de 626 aldeas indígenas y el desplazamiento forzoso de 150.000 personas que huyeron a refugiarse en México (Stanford 2014).

También es necesario hablar de los responsables directos de estas políticas dirigidas a la eliminación del pueblo indígena visto como enemigo. Por tanto, las figuras de Romeo Lucas García, presidente del país desde 1978 hasta 1982, y Efraín Ríos Montt, presidente desde 1982 hasta 1983, se erigen como los grandes perpetradores de la masacre. En especial la figura de Efraín Ríos ha sido la más estudiada y conocida, ya

² Un ejemplo del salvajismo y el desprecio por la legalidad del gobierno de Ríos Montt es el asalto y masacre que sufrió la embajada española de Guatemala el 31 de enero de 1980, en el que murieron 37 personas y solo sobrevivió el embajador, Máximo Cajal y López (Elías 2014).

que el expresidente apoyó activamente la política genocida escudándose en la lucha anticomunista (Stanford 2014), además, era completo conocedor de los actos que cometían los batallones del ejército contra la población indígena y además fue jefe máximo de las fuerzas armadas guatemaltecas, en las cuales había una cadena de mando vertical, por lo que es responsable directo de los actos y de no haber tomado las medidas necesarias para detener las constantes violaciones de Derechos Humanos que se llevaron a cabo.

4.2- Situación actual de la población indígena

Tras el genocidio y la guerra terminada en 1996 se han llevado a cabo acciones por la búsqueda de la justicia y la compensación a las víctimas. La búsqueda de justicia se ha centrado principalmente en el juicio contra Efraín Ríos Montt. El dictador fue enjuiciado y condenado en mayo de 2013, pero la sentencia se anuló y el juicio se pospuso varias veces debido al estado de salud del expresidente. En 2017 se retomaron los procesos judiciales, pero en abril de 2018 Ríos Montt murió sin haber sido condenado por los actos que promovió (Gentili 2018). El hecho de que haya habido procesos judiciales en el marco del proceso de paz y de transición ha sido, en gran parte, gracias a movimientos sociales y pro Derechos Humanos que se han movilizado en el ámbito jurídico a pesar de la multitud de obstáculos institucionales que han encontrado, y gracias a esta movilización ha habido sentencias condenatorias hacia militares por causas de desaparición forzosa, y también se han llevado a cabo detenciones de altos cargos militares acusados de genocidio (Benitez Jimenez 2016), así como la condena antes mencionada a Efraín Ríos, que luego fue anulada. Por tanto, frente a la falta de voluntad política que ha existido y existe en Guatemala para reparar los daños causados durante los años más duros de represión, las organizaciones de Derechos humanos junto con diversas asociaciones de víctimas han sido clave para conseguir, de manera paulatina, que se haga justicia.

A pesar de estas acciones encaminadas a hacer justicia por los crímenes cometidos, en Guatemala sigue habiendo una estructura de discriminación contra la población indígena. Por tanto, se va a mostrar cómo las dimensiones de la desigualdad expuestas en el marco teórico aparecen en Guatemala para los indígenas. Así, el primer punto clave va relacionado con esos antecedentes vistos, y es que, como se ha mencionado, la desigualdad no solo se trata de una dimensión individual, sino que existe una dimensión que tiene que ver con las estructuras sociales de cada país, y es

aquí donde hay que hablar de racismo y discriminación racial. En Guatemala se dan ambos conceptos, en primer lugar, existe una valoración generalizada acerca de supuestas diferencias biológicas, culturales, etc., que tiene como fin perpetuar un sistema de dominación (Romero y Orantes 2018). Por otra parte, existe la discriminación, que es la materialización de esos preceptos racistas y que en Guatemala lleva a prácticas y actitudes que sustentan la dominación étnica, y un claro ejemplo de esto es el genocidio indígena que tuvo lugar en el país en 1982. Estos problemas de racismo y discriminación se presentan como algo estructural, presentes desde la colonización y los cuales dificultan que el pueblo indígena tenga en vigencia plena sus derechos (CIDH 2015). Para abordar estos problemas de desigualdad estructural, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera importante que se cumplan los acuerdos de paz de 1996, en especial el acuerdo de Identidad y Derechos de los pueblos indígenas, para el que distintos organismos del estado guatemalteco se han comprometido a avanzar, pero que, de momento, no supone un obstáculo para que la desigualdad en términos de racismo y discriminación siga siendo una estructura institucional dentro del país.

Ahora bien, como se explica en la teoría, la desigualdad toma diversas formas y es multidimensional, y por tanto es imprescindible hablar sobre los datos existentes referentes a la desigualdad en distintos ámbitos de la vida en Guatemala. El primero de estos ámbitos es el más llamativo y en el que más se centran diversos organismos internacionales, y es la desigualdad que sufre la población indígena en la distribución de ingresos, que además viene dada por otras situaciones que a continuación expondré. En primer lugar, hay que hablar de la discriminación en el mercado laboral, pues mientras que la población activa indígena y la población activa mestiza son un porcentaje similar (56,5%), solamente el 11,5 % de los indígenas cuentan con un contrato laboral mientras que ese porcentaje en mestizos aumenta al 32,4% (Romero y Orantes 2018). Estos porcentajes son realmente bajos para ambos grupos lo cual indica una gran importancia del trabajo informal en el país debido en parte a la flexibilización de los contratos laborales que se viene dando desde finales de la década de 1990, pero la diferencia entre ambos grupos también indica una clara discriminación por motivos raciales o étnicos. Otro punto clave para determinar la desigualdad en el ingreso tiene que ver con los puestos de trabajo que ocupa la población. En el caso de la población indígena en Guatemala, predomina la importancia del sector primario, mientras que en el sector servicios son los mestizos los que más importancia tienen. Esto tiene que ver con

cuestiones culturales, pues la población indígena está muy unida al trabajo agrícola, pero el hecho de que este trabajo se lleve a cabo en sectores de baja productividad como el mercado interno es otro problema derivado de la discriminación estructural (Romero y Orantes 2018). Además, en los sectores más dinámicos y con más valor añadido de la economía son los mestizos los que predominan, pero también en los puestos más importantes dentro del sistema productivo y de las empresas. Este racismo estructural que afecta a la vida laboral se representa de manera clara en la tabla 3, en la que vemos la diferencia porcentual entre indígenas y mestizos para cada nivel de ocupación.

Ocupación	Población Indígena	Población Mestiza	Brecha
Directivos y profesionales	9,5	21,7	-12,2
Trabajadores de servicios y vendedores	14,5	19,6	-5,2
Agricultores y trabajadores no calificados	7,2	4,5	+2,8
Operarios	19	21	-2
Ocupaciones elementales	49,5	33	+16,5
Total	100	100	

Tabla 1 Ocupación laboral según grupo étnico: Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CEPAL (Romero y Orantes 2018)

Otro aspecto dentro de esta desigualdad en el ingreso que hay que mencionar es la discriminación salarial, es decir, la diferencia que existe entre el salario que perciben los indígenas y los mestizos por un mismo trabajo. La población indígena percibe de media un 44% menos de salario que la población mestiza, y esto se percibe en todos los sectores económicos, incluyendo la agricultura, donde, aunque todos los salarios son bajos, los de la población indígena lo son aun más. “En promedio un trabajador indígena tiene un salario mensual de 1.824 quetzales en cambio el mestizo/ladino su ingreso salarial es de 3.207 quetzales” (Romero y Orantes 2018). Además, estas diferencias se proyectan incluso cuando las personas tienen el mismo nivel educativo, por lo que se trata de una desigualdad provocada nuevamente por la discriminación racial hacia la población indígena. En el Gráfico 2 se puede observar la diferencia de salario percibido por los indígenas y por los mestizos en cada sector de la economía. Por tanto, aunque el ingreso no sirve por sí solo para medir el bienestar, una desigualdad en su distribución produce también desigualdad de oportunidades y, además, se trata de la principal fuente para la adquisición de bienes y servicios. Cuando se da una desigualdad de ingreso como en el caso de Guatemala, está claro que no tiene que ver

con las capacidades personales o de grupo, sino con una estructura racista y discriminatoria que priva a la población indígena de estar en condiciones de igualdad monetaria con la población mestiza.

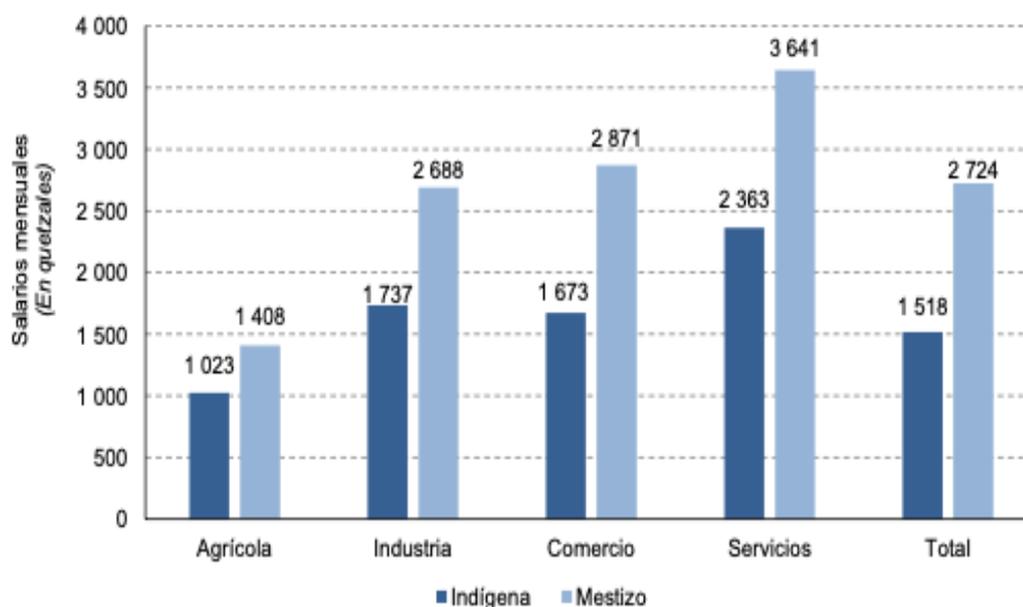


Gráfico 2. Salario mensual por sectores económicos. Fuente: Tomado de CEPAL (Romero y Orantes 2018), pág. 67

Como último aspecto de esta dimensión de la desigualdad basada en la pobreza hay que destacar las diferencias nutricionales entre los niños de poblaciones indígenas y los niños que no son indígenas, ya que, como he mencionado, los ingresos son la base del acceso a bienes y servicios, y los alimentos son parte de esos bienes. Si bien es cierto que la desnutrición infantil es un problema para todo el país, la población indígena lo sufre de manera más severa, de modo que el 58% de los niños menores de 5 años indígenas padece desnutrición crónica, frente al 34,2 % de niños no indígenas (UNICEF 2017). Esta desnutrición crónica, si bien no supone un riesgo inmediato para la vida de los niños como si lo supone la desnutrición aguda, tiene efectos irreversibles que afectan al crecimiento, desarrollo cognitivo y probabilidades de tener enfermedades crónicas en la vida adulta. Además, existen diferencias entre el tipo de alimentos que se consumen en las áreas rurales (donde vive la población indígena principalmente) y en las áreas urbanas, pues en las primeras predomina la compra de productos como el arroz, la yuca, patatas o tortillas de maíz, mientras que en las áreas urbanas esta cesta aumenta con más productos de origen animal, en especial carne y pescado. Esta diferencia en la cesta de la compra supone de nuevo una desigualdad importante en la

aportación de nutrientes pues la población indígena tiene un menor acceso a muchos de los alimentos que en las ciudades se encuentran fácilmente (UNICEF 2017).

Una vez vista la desigualdad en la distribución del ingreso, voy a abordar otras dimensiones indicadas en el marco teórico. Así, otro de los aspectos clave tiene que ver con la desigualdad educativa. La población indígena también tiene limitaciones a la hora de acceder a una educación digna, y es que en muchas comunidades no hay maestros (CIDH 2015), y la pobreza derivada de la desigual distribución de los ingresos aumenta la tasa de deserción escolar en los niños indígenas. Esta desigualdad varía según el nivel, pues en educación infantil y educación primaria las desigualdades son menores, mientras que en niveles superiores la desigualdad es mayor. El número de años de escolarización promedio de los indígenas en Guatemala es de 3,5 años para el grupo de edad entre 7 y 18 años (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social 2016). Además, el ámbito educativo es clave también para la desigualdad de género, pues 7 de cada 10 mujeres indígenas de más de 20 años no tienen instrucción alguna y el promedio de años de escolarización es menor que el de los hombres indígenas, pues es de 2,9 (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social 2016). Parte de los problemas de la desigualdad educativa en la población indígena tiene que ver con la capacitación de los maestros, pues cuando no se encuentran lo suficientemente formados la calidad de la educación se ve mermada y esto supone una desigualdad respecto a aquellas comunidades que si cuentan con maestros más instruidos. Además, en Guatemala existe otro aspecto a tener en cuenta, y es la educación bilingüe, pues muchas poblaciones no tienen el castellano como lengua materna, pero en cambio existen muy pocos centros que tengan establecido este tipo de educación, por lo que sigue siendo una importante reivindicación ya que la educación bilingüe no cubre todos los grados ni llega a todas las comunidades (CIDH 2015).

Otra de las dimensiones de la desigualdad por la que la población indígena en Guatemala se ve afectada es el acceso a servicios básicos, en concreto el acceso al agua y al saneamiento y el acceso a la salud. En lo que respecta al acceso al agua, solo el 45,8% de los hogares indígenas cuentan con acceso por tubería dentro de la vivienda, mientras que en los hogares de población mestiza este porcentaje aumenta hasta el 63,5%. Además, hay casi un 10 por ciento de los hogares indígenas cuyo acceso al agua se basa en el acceso cercano a un río, lago o manantial (UNICEF 2017). Esto, en

ocasiones, supone un problema para la salud pública, ya que esa agua puede estar contaminada. Además, según UNICEF, se trata de un problema derivado de la prevalencia del interés empresarial sobre el bien común, ya que muchos dueños de tierras desvían el agua de los ríos hasta las fuentes de sus propios terrenos. En lo que respecta al saneamiento, se vuelven a observar importantes desigualdades entre la población indígena y la población mestiza, pues mientras que solo un 25,7% de los hogares indígenas cuentan con inodoro, el 48% de los hogares de población no indígena cuentan con este servicio básico de saneamiento. En lo referente al acceso a la salud hay varias cuestiones que mencionar. En primer lugar, en Guatemala existe un Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 9 garantiza la protección social, incluyendo la Seguridad Social. Sin embargo, la atención médica solo está garantizada para los trabajadores que cuentan con un contrato laboral formal con las empresas que tienen tres o más trabajadores y que estén inscritos en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Romero y Orantes 2018). Como he mencionado antes, los indígenas que trabajan en pocas ocasiones cuentan con estos contratos, lo que se traduce en que a penas el 3,6% de la población indígena está cubierta por la Seguridad Social de Guatemala, que presenta grandes déficits de atención. Esta situación empeora a la hora de estudiar las aseguradoras privadas, ya que a penas el 0,5% de los indígenas tienen ingresos suficientes para poder permitírselo (Romero y Orantes 2018). En la tabla 4 aparecen comparados los datos porcentuales de acceso a la seguridad social y a seguros privados según la etnia a la que se pertenece. Como se puede ver, la situación general en el país no es buena para ninguno de los grupos poblacionales, sin embargo, la población indígena se ve más afectada por la falta de acceso a la salud.

Tipo de seguro	Indígena	Mestizo	Brecha
Privado	0,4	1,6	-1,2
IGSS	3,6	12,7	-9,1
IGSS y Privado	0,1	0,5	-0,4
Ninguno	95,8	85	+10,8
Otro	0	0,2	-0,2
Total	100	100	

Tabla 2. Acceso a servicios según grupo étnico. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CEPAL (Romero y Orantes 2018)

Otro de los aspectos importantes para hablar del acceso a la salud está muy unido a lo mencionado sobre el acceso al agua potable y al saneamiento, pues la mayor parte de muertes de menores de 18 años en la población indígena se deben a enfermedades prevenibles según UNICEF (2017). Esto se une a que muchas poblaciones indígenas tienen problemas de acceso físico a centros de salud debido a la lejanía de estos y que la mayoría de las personas que enferman acuden a la medicina tradicional, mientras que acudir al centro de salud suele ser la segunda opción. En cuanto a la mortalidad materna, se trata de otro indicador que presenta una importante brecha entre la población indígena y la población mestiza, pues la razón de mortalidad materna en indígenas es mayor que en la población no indígena, y, además, solo el 46,3% de los partos de mujeres indígenas son atendidos por médicos, mientras que este porcentaje asciende a 77,7% en el caso de las mujeres mestizas (UNICEF 2017). Por último, en el acceso a las vacunas también se encuentran claras evidencias de desigualdad, ya que el 56% de los niños indígenas cuentan con todas las vacunaciones necesarias, mientras que ese porcentaje en la población mestiza es de 62,3%.

La última cuestión de la desigualdad que voy a estudiar en este apartado es la referente al Índice de Desarrollo Humano (IDH). Así, la población indígena en Guatemala mejoró su IDH en el periodo de 2006-2014 pasando de 0,37 a 0,4, pero esto no es suficiente ya que sigue persistiendo una desigualdad en este ámbito de 0,15 , como se puede observar en el gráfico 3. Si estos datos se comparan con el IDH mundial, que ha ido evolucionando positivamente durante este periodo, los indígenas pasan de estar en una posición media de IDH a una posición baja, mientras que los mestizos pasan a estar en una posición cercana a las de los países de desarrollo alto (Romero y Orantes 2018). Estas diferencias también se observan en el IDH comparado entre zonas urbanas y zonas rurales, pues mientras el IDH en estas últimas es de 0,395 en las zonas urbanas asciende a 0,579 (PNUD 2015), por lo que vuelve a aparecer la desigualdad entre la población indígena, que mayoritariamente vive en zonas rurales, respecto al resto de la población de Guatemala.

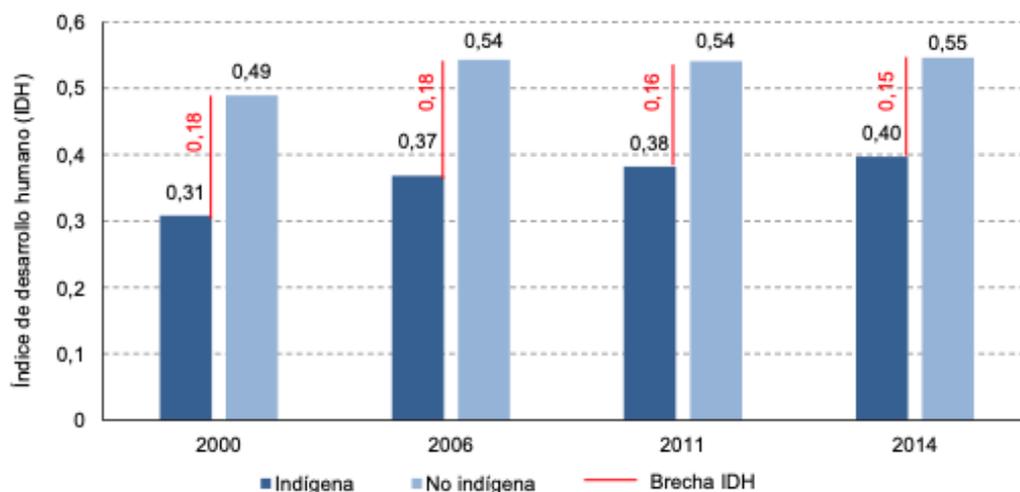


Gráfico 3. IDH Según grupo étnico. Fuente: Tomado de CEPAL (Romero y Orantes 2018)

4.3- Sistema político, formas de participación indígena y aspectos de la exclusión política en Guatemala

Una vez vistas las múltiples dimensiones de la desigualdad que sufre la población indígena en Guatemala, es el momento de ver un último aspecto de desigualdad, que tiene que ver con la desigualdad sufrida en el ámbito político. Antes de hablar sobre ello y la participación política de los pueblos indígenas en el país, considero necesario hacer una pequeña exposición del sistema político guatemalteco, ya que es ahí donde se reflejan las desigualdades que después se explicarán. Por tanto, el sistema político de Guatemala se constituye en base a la diferenciación de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo es el gobierno, y lo conforma el Presidente, el Vicepresidente, los ministros, viceministros y los secretarios de la presidencia. El más alto cargo es el de Presidente de la República, pero el Consejo de Ministros es clave ya que es el órgano colegiado deliberativo, es decir, propone el Presidente distintas políticas o programas de gobierno y da su opinión a cerca de otras propuestas (Sánchez Medero y Sánchez Medero 2016). Por otra parte, está el poder legislativo, encarnado en el Congreso Nacional, que está integrado por los diputados elegidos mediante sufragio universal en un sistema de lista nacional y de distritos electorales. El sistema electoral está regulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y aclara que las elecciones generales serán en las que se elija al Presidente, al Vicepresidente y la conformación del Congreso. En el caso del Presidente, se utiliza una fórmula de mayoría absoluta en primera vuelta para su elección, mientras que los diputados del Congreso son elegidos mediante una fórmula de representación

proporcional, la Ley D'Hondt. El número de diputados varía en función de la población que hay en cada departamento y oscila entre 80 y 158. En lo que se refiere al reparto de escaños, se hace mediante dos tipos de circunscripciones y listas: las listas distritales que representan el 75% de los escaños, correspondiendo a cada distrito un diputado por cada 80.000 habitantes; y la lista nacional, que es cerrada y bloqueada, es decir, una lista en la que el elector no puede elegir entre candidatos de un mismo partido, sino que el orden de los candidatos está ya configurado por los partidos, en la que se reparte el otro 25% (Sánchez Medero y Sánchez Medero 2016). Para terminar de contextualizar el sistema político guatemalteco, es interesante hablar de los actores políticos más importantes y la participación que tiene la población indígena en ellos.

En primer lugar, están los partidos políticos, los cuales no cuentan con demasiada confianza de la población debido, en parte, a su configuración como grupos de control del poder y no como un ente ideológico (Soberanis 2011). Aun así, se puede destacar en el espectro político de la derecha el Partido Patriota o Gran Alianza Nacional, mientras que en la izquierda se ubica la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca y el Movimiento Amplio de Izquierda (URNG-MAIZ). Es en este último donde se puede observar una mayor participación política directa de los indígenas derivada de su alianza con el partido Winaq, ya que para el periodo de 2012-2016 el 81% de los candidatos a diputación eran indígenas, mientras que para alcaldías el porcentaje era del 78 % (Soberanis 2011)³. Además, fue el único partido que postuló a una persona indígena como candidata a la presidencia del país, Rigoberta Menchú, en las elecciones del año 2011. Sin embargo, en la mayoría de los partidos políticos la relación entre los candidatos y el propio partido es una relación de interés y oportunismo electoral, por lo que en época no electoral se alejan de los intereses de los ciudadanos (Soberanis 2011). Es decir, la inclusión de personas indígenas en las listas, sobre todo por parte de los partidos más tradicionales, tiene que ver con una estrategia electoral más que con una participación real y activa en la política por parte de la población indígena (Soberanis 2011). En proporción a la población, la participación indígena en los partidos políticos es muy baja, aunque en los departamentos donde hay más población indígena esta participación aumenta, pero sigue mostrándose insuficiente. Esta escasa participación en los partidos políticos a nivel nacional se ve reflejada también en la presencia de población indígena en el Congreso y en la

³ La referencia bibliográfica se trata de un trabajo realizado en 2011 tras los procesos electorales de ese año en Guatemala, por eso se habla de del periodo 2012-2016.

percepción que los congresistas tienen sobre los problemas más importantes del país. Así, para el periodo legislativo 2012-2016 solo el 13,3% de los congresistas eran indígenas (Blas y Brolo 2012) mientras que, en el periodo actual, iniciado tras las elecciones generales de 2019, el porcentaje no superó el 10 % (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas 2020). Estos datos permiten ver que la representación del pueblo indígena no es proporcional a la población indígena total que se acerca al 44% de los habitantes guatemaltecos. Además del problema de la proporción en la representación institucional, se da que los diputados indígenas responden a los intereses partidistas y no a los intereses de la comunidad a la que pertenecen o a los ideales indígenas (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas 2020), lo que supone otra dificultad para la visibilidad de los intereses del pueblo indígena a nivel político institucional. Esto también se puede observar en la percepción que tienen los congresistas sobre los problemas del país, ya que de los congresistas del periodo legislativo 2012-2016 solo el 32,8% consideraba que los derechos de los distintos grupos étnicos eran muy importantes, mientras que el 35% los consideraba algo de importancia media o baja (PELA 2012). Además, solo el 0,9 de los congresistas consideraban la discriminación como principal problema y solamente el 5,9 estaban de acuerdo con que la Comisión para Pueblos Indígenas estaba entre las dos más importantes (PELA 2012).

Pero, además de los partidos, y debido a la descentralización del sistema electoral, existen los Comités Cívicos Electorales, que son organizaciones políticas que actúan a nivel municipal y con carácter temporal (Escalante Martínez 2016). Estas organizaciones han sido clave para la consecución de la población indígena como sujeto político activo, ya que han reforzado de manera clara el liderazgo indígena, contribuyendo a que los habitantes indígenas participen en los comités y lleguen a gobernar municipios (Escalante Martínez 2016). El problema que presentan estos Comités es su ámbito, delimitado a lo local, y su temporalidad, ya que estas dos cuestiones han supuesto un obstáculo al paso desde la política local a la nacional de muchos líderes indígenas y también a la visibilidad de los problemas de la población indígena a nivel nacional o departamental (Escalante Martínez 2016).

Otro actor clave en la participación política de la población indígena son los movimientos sociales, en los cuales los pueblos indígenas han conseguido más visibilidad, teniendo gran importancia los movimientos populares maya pero también los que están conformados por mestizos que luchan por la justicia social y el

reconocimiento de la población indígena como sujeto de pleno derecho (Sánchez Medero y Sánchez Medero 2016). A raíz de estos movimientos sociales, el pueblo indígena de Guatemala ha estado haciendo diferentes planteamientos para mejorar su situación de desigualdad, teniendo como principales demandas el derecho a la tierra, unos sistemas de salud, educación, judicial y económico indígena, y el derecho a la libre determinación (Bá Tiul 2009). Estos movimientos sociales, que pocas veces han sido apoyados por algún partido institucionalizado, reclaman una democracia verdadera donde se vean representados los intereses de los indígenas, y para ello intentan fortalecer la identidad indígena como proceso clave para lograr una reforma del estado y construir una democracia plena en la cual se refleje la participación de todo el mundo y en la que el pueblo indígena no quede excluido de la institucionalidad, como sucede ahora (Bá Tiul 2009). Además, los movimientos sociales indígenas han conseguido conformar un sujeto político, el movimiento Maya, que, si bien es cierto que ha servido para dar una mayor visibilidad a las situaciones de desigualdad de la población indígena, se trata de un movimiento con dificultades a la hora de articular sus acciones y demandas, y esto tiene que ver con la gran diversidad que existe dentro de la población indígena, ya que hay distintas demandas desde las grandes ciudades donde operan los líderes indígenas que desde las zonas rurales, donde las comunidades indígenas se organizan de forma diferente y tienen demandas distintas, como, por ejemplo, la defensa de los recursos naturales (Bá Tiul 2009).

Además de la exclusión dentro de los partidos políticos y las dificultades que se encuentran los Comités Cívicos Electorales para llevar sus propuestas y reivindicaciones a un nivel nacional, otro de los aspectos de exclusión de los pueblos indígenas tiene que ver con la Ley Electoral y de Partidos Políticos y su Reglamento (Lazzari Mathieu 2005). Así, en los artículos referidos a las Juntas receptoras de votos no se indica que sea necesario que aquellas personas que integren esas juntas tengan que pertenecer a las etnias del lugar dónde se votará y tampoco hacen referencia a la necesidad de hablar el idioma autóctono, lo que supone ya un acto importante de discriminación en aquellos lugares dónde la mayoría de población es indígena y muchos votantes no saben castellano (Lazzari Mathieu 2005). No es este el único aspecto en el que la LEPP de Guatemala puede llegar a ser discriminatoria con los pueblos indígenas, por eso a lo largo de los años se han formulado reformas, las últimas después de las elecciones de 2015. Los elementos que introdujeron estas reformas aprobadas en 2016 fueron la introducción del voto nulo y la división del proceso electoral en tres

momentos (Organismo Indígena Naleb` 2019). Esta división por fases tuvo consecuencias en el tiempo de campaña electoral, ya que se redujo a 3 meses, lo que también influyó en la inversión que hicieron los partidos políticos en campañas publicitarias durante el periodo de campaña electoral, que fue un punto de debate importante para llevar a cabo esta reforma, así como la distribución igualitaria de los espacios en medios de comunicación (Organismo Indígena Naleb` 2019).

A pesar de estas reformas, las organizaciones indígenas consideran que sigue existiendo un importante componente discriminatorio en la ley, y por eso han propuesto una reforma de la LEPP en la que se busca la total institucionalización de la representación de los pueblos indígenas y la libre participación en todos los procesos (Red Nacional de organizaciones Jóvenes Mayas Reno'j 2019). Para ello, se hacen diversas propuestas entre las que destacan la reforma de los Comités Cívicos Electorales para que sean permanentes y puedan crear alianzas con otros comités de otros departamentos, para tener una legitimidad más amplia que no solo se de a nivel local (Red Nacional de organizaciones Jóvenes Mayas Reno'j 2019). Otro de los aspectos que se propone reformar es el artículo 136, para que la Comisión de Postulación del Tribunal Supremo cuente con una cuota de indígenas y de mujeres, ya que debido a la exclusión existente siguen siendo colectivos poco representados. Una de las novedades más importantes que se proponen tiene que ver con la inclusión de un artículo que permita a la población indígena estar representada en el congreso sin necesidad de pertenecer a ningún partido político, para así darle legitimidad a otras organizaciones y contrarrestar la exclusión que sufren los pueblos indígenas en los partidos políticos (Red Nacional de organizaciones Jóvenes Mayas Reno'j 2019). También se propone añadir un nuevo artículo referido a la consulta a los pueblos indígenas, ya que no es un proceso que se haya llevado a cabo en Guatemala a pesar del mandato del Convenio 169 de la OIT, y las organizaciones indígenas consideran necesario que se garantice este derecho para poder formar parte de las decisiones que tienen que ver con sus tierras y sus propias costumbres (Red Nacional de organizaciones Jóvenes Mayas Reno'j 2019). Otra de las propuestas con posible mayor impacto se refiere a la ampliación de cobertura y delitos electorales, pretendiendo añadir artículos que prohíban específicamente la discriminación contra la población indígena en los procesos electorales y tipificar como delito las acciones de discriminación, entre las que se incluye el uso indebido de las tradiciones indígenas, controlando así la manipulación de los partidos políticos de esos símbolos y tradiciones para conseguir votos (Red Nacional de organizaciones Jóvenes

Mayas Reno'j 2019). Por último, también se propone que el padrón electoral determine cuantitativamente la composición de los pueblos indígenas para fomentar la información real a cerca de la diversidad étnica (Red Nacional de organizaciones Jóvenes Mayas Reno'j 2019).

5- INSTRUMENTOS DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD INDÍGENA

Los derechos de los pueblos indígenas entendidos como aquellos que les son específicos a la población indígena de manera individual o colectiva están incluidos en las diferentes normativas internas de Guatemala y también en documentos y acuerdos de carácter internacional que el estado guatemalteco ha ratificado o está obligado a observar su cumplimiento por ser miembro de la ONU (ICEFI 2017). Además, se han llevado a cabo algunas políticas públicas destinadas a combatir la desigualdad, de las cuales la más importante es la “Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial”. Además, también existen otras propuestas de políticas públicas que en el futuro se pueden llegar a elaborar con el objetivo de acabar con la desigualdad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos institucionales, el estado no ha logrado eliminar la desigualdad y en muchos campos su actuación es escasa o insuficiente.

Así, a nivel nacional hay 4 instrumentos claves para la protección de los pueblos indígenas y la lucha contra la desigualdad: Constitución Política de la República de Guatemala; Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI); Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y las políticas públicas. Además, se ha hablado ya de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y como en ella se refleja la desigualdad y las propuestas que existen de reforma para acabar con ello. Mientras, a nivel internacional lo más relevante es la ratificación del Convenio 169 de la Organización mundial del Trabajo (OIT), que se da en el marco del cumplimiento de los acuerdos de paz (Romero y Orantes 2018), pero también, en la lucha por la justicia histórica y la memoria, tiene gran relevancia la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

5.1- Constitución Política de la República de Guatemala

Data de 1985 y en ella se reconocen los derechos de la población indígena, especialmente en la Sección Segunda y en la Sección Tercera del Capítulo II, referido a

Derechos Sociales (Corte de Constitucionalidad 2014). Así, en el artículo 58 “se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural”, mientras que el artículo 66 está dedicado exclusivamente a la protección de grupos étnicos, y en él se reconoce el pluralismo étnico del Estado y que este reconoce, respeta y promueve las formas de vida indígena. El artículo 66 presenta un problema de reconocimiento, ya que sólo hace referencia al pueblo maya, sin tener en cuenta la gran diversidad que hay dentro del mismo y sin tener en cuenta otros pueblos indígenas existentes en el país como los Xincas y los Garífunas (Lazzari Mathieu 2005). En los artículos 67 y 68 se aborda lo referente a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas, incluyendo la protección especial del estado para estas y garantizando las formas de administración de tierras tradicionales de los indígenas. En el artículo 69 se garantiza la protección de los trabajadores que se deban desplazar desde su comunidad para trabajar, asegurando unas condiciones dignas en materia de salud, seguridad y en materia laboral. Como último punto a destacar del texto constituyente de Guatemala hay que mencionar el artículo 143, en el cual se establece el español como lengua oficial, reconociendo las lenguas indígenas, pero sin darles un sentido oficial en materia electoral (Lazzari Mathieu 2005), lo cual ha obstaculizado en muchas ocasiones la participación política de la población indígena.

A pesar de esta protección que otorga la constitución en diferentes ámbitos para la población indígena, la realidad es que, a pesar de los avances que se han dado, no hay una protección real en materia de protección de tierras de los indígenas y tampoco se da la proporción de tierras estatales a comunidades indígenas, pues la extrema concentración de la tierra en manos de terratenientes mestizos y compañías extranjeras ha privado durante años a la población indígena de las ventajas del desarrollo agrícola siguiendo en situaciones de explotación laboral (Camacho 2010), por lo que en la Constitución aparece el derecho de propiedad de tierras para la población indígena. Sin embargo, no existe una ley específica que aborde estos derechos que aparecen en la constitución, lo cual supone el mayor obstáculo para su cumplimiento real y efectivo (Escalante Martínez 2016).

5.2- Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI)

Se trata de uno de los doce Acuerdos de Paz, firmado en 1995 y que supone un punto decisivo ya que es la primera vez que se reconoce de manera clara la estructura social de Guatemala y el alcance de la división racial, cultural y lingüística, pasando por

primera vez a formar parte de la agenda pública con el objetivo de superar las diferencias existentes (Romero y Orantes 2018). En este acuerdo el estado guatemalteco admite la necesidad de transformarse en virtud de su realidad cultural y social, proponiendo así el paso de un estado monolingüe, monoétnico y monocultural hacia un estado plural en todos sus aspectos y reconociendo, en definitiva, las distintas identidades culturales, étnicas y lingüísticas que existen en el país (Romero y Orantes 2018).

Este acuerdo no solo enfatiza esa diversidad cultural y su reconocimiento, sino que también aborda la necesidad del reconocimiento de derechos culturales de los pueblos indígenas, especialmente en lo relativo a los idiomas, y también a los derechos civiles y políticos de la población indígena y en la creación de una ciudadanía multicultural y completamente integrada (Romero y Orantes 2018). Además, en su ámbito de actuación este acuerdo ha sido importante para avanzar en la creación de instituciones de defensa de los pueblos indígenas. Así, en 1999 se creó la Defensoría de la Mujer Indígena, en 2002 la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los pueblos indígenas, y en 2004 el Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural (Romero y Orantes 2018).

A pesar de los distintos avances conseguidos gracias al AIDPI, este tiene importantes limitaciones, ya que apenas se avanza en el reconocimiento de los derechos políticos de los indígenas, quedándose en lo dicho en la Constitución y haciendo referencia a una “participación a todo nivel”, pero no se aborda la demanda de autonomía, algo que el pueblo indígena reclama con fuerza y de manera organizada a través de los movimientos sociales (Bastos 2009). Otro de los problemas que surgieron con este acuerdo es que, a pesar de la mejora de visibilidad que supuso la firma del acuerdo y el interés de los diversos líderes mayas por alcanzar su cumplimiento, esto provocó que muchos movimientos sociales a nivel local se quedasen sin sus personas de referencia ya que se promovió la entrada de líderes mayas en puestos del Gobierno relativamente altos como el Ministerio de Cultura o la Secretaría de la Paz, pasando así de una política indígena diseñada desde los movimientos sociales a unas acciones coordinadas desde el estado en forma de políticas públicas. Con la marcha de los líderes de los movimientos hacia espacios institucionales y gubernamentales también se dio una centralización de los objetivos, debido a que la mayoría de las propuestas de defensa de los intereses indígenas que se tienen en cuenta, ahora se hacen desde los espacios institucionales que la población indígena ha logrado acaparar y no tanto a nivel

organizativo local (Bastos 2009). El AIDIPI también consiguió la entrada de líderes mayas en puestos del ejecutivo importantes, además, de las diferentes instituciones que se crearon, mencionadas antes, pero en el nivel legislativo la presencia siguió siendo muy débil, por lo que para Bastos (2009), el estado guatemalteco se ha beneficiado de la firma del AIDIPI incorporando un discurso de multiculturalidad que favorece a delimitar lo indígena al ámbito cultural, dejando de lado los problemas de representación y participación en la vida política del país, dónde la exclusión sigue presente.

5.3- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Se trata de la base legal en la que se desarrolla el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR), con el objetivo de estimular las capacidades de las zonas rurales y urbanas a nivel local y proveer de nuevos mecanismos de participación en la vida pública, así como de promover políticas de descentralización (PNUD 2010). El SCDUR es un sistema de coordinación entre las instituciones públicas y las privadas para promover el desarrollo humano y la participación en la vida pública y política de manera libre y efectiva, y un porcentaje grande de la inversión pública para el desarrollo del país va a parar a este Sistema, en torno al 15 % (PNUD 2010). Dentro del SCDUR el elemento más importante son los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano (CODEDE), que cuentan con una financiación del 30 % del total del presupuesto del SCDUR.

Sin embargo, a pesar de que la puesta en marcha de este Sistema vaya destinada a la eliminación de las desigualdades históricas entre zonas rurales y urbanas (lo cual tiene gran importancia e impacto sobre la población indígena, que mayoritariamente habita zonas rurales) y la promoción de la participación, la realidad es que la inversión que se está llevando a cabo con el SCDUR parece estar contribuyendo a aumentar esas desigualdades, y una de las causas es la gran diferencia existente entre la inversión programada y los niveles de pobreza extrema dónde se invierte. Es decir, la mayor parte de la inversión pública en el marco del SCDUR no va destinada a paliar las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas o a aumentar los fondos destinados a las zonas que cuentan con menor inversión, sino que ha tendido a concentrarse en las zonas dónde hay menos pobreza y en las áreas urbanas (PNUD 2010). Por otra parte, aunque por ley en los CODEDE existen cuotas de participación indígena y se supone que también se cuenta con instituciones externas como los Consejos Indígenas, el hecho es

que muchas veces estos representantes no existen, o, si existe, son indígenas que no incorporan las demandas de la población a la que representan (PNUD 2010)

Por tanto, aunque el SCDUR se conforma como un ente en busca de la igualdad y la superación de las diferencias históricas entre lo rural y lo urbano, la falta de coordinación entre los propios órganos internos y las grandes diferencias que existen entre las concepciones de desarrollo humano propuestas por el SCDUR y las que defienden los pueblos indígenas, hace que sea un instrumento que, por el momento, no ha conseguido sus objetivos iniciales y que, además, se presente como otra forma de imposición de políticas y concepciones distintas a las que la población indígena demanda (PNUD 2010).

5.4- Políticas Públicas

La más importante es la Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, presentada en 2006 y en la cual la administración parte de la premisa de la existencia de discriminación hacia la población indígena y cómo esto influye en los niveles de desigualdad social, además de profundizar el problema del racismo y suponer un obstáculo para la convivencia pacífica (Soberanis 2011). Esta política se sustenta en los principios de pluralismo, inclusión, igualdad y democracia, y para la puesta en marcha de mecanismos que vayan destinados a la consecución de esos principios los ejes de intervención que se proponen en la política pública son: económico-social; político-jurídico; cultural; igualdad de acceso a servicios públicos; cultura; y ambiental (Soberanis 2011). Para cada uno de estos ejes se proponen líneas estratégicas y distintas metas, las cuales no se establecen en términos medibles, pero son útiles a la hora de marcar la agenda estratégica, que debe ser elaborada de forma coordinada entre la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas (Soberanis 2011). Se trata de una política pública ideada para su ejecución de manera transversal, lo que genera algunos problemas ya que su ejecución recae en algunas instituciones sobre las que no se tiene control, lo que puede suponer que no se lleve a cabo de manera correcta (Romero y Orantes 2018).

Esta política ha conseguido importantes avances en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, ya que se han llevado a cabo campañas de visibilización de los pueblos indígenas, se han fomentado procesos de creación de instituciones para la atención médica a la población indígena o se ha impulsado el

reconocimiento de autoridades indígenas por parte de gobiernos municipales, además de influir positivamente en otras políticas públicas para que incluyan algunos de los aspectos y ejes que presenta la política para la convivencia y contra el racismo (Romero y Orantes 2018). Sin embargo, a pesar de estos avances y de la importancia que ha tenido esta política pública en la lucha contra la desigualdad, en Guatemala existe una clara falta de voluntad política para conseguir una sociedad completamente democrática en la que los pueblos indígenas participen de forma activa y así se llegue a un verdadero pluralismo (Arteaga, y otros 2015). Es por eso por lo que surgieron nuevas propuestas para llevar a cabo una política pública que aborde los problemas a los que se sigue enfrentando la población indígena, en concreto la Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad es la propuesta más avanzada (Arteaga, y otros 2015). Esta política pública vio la luz en 2015 y se muestra más ambiciosa que la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y que otros instrumentos que hasta el momento no han conseguido sus objetivos, y es que no solo busca la transformación del estado guatemalteco desde un ente monocultural y excluyente hacia un estado plural y multicultural, sino que también busca la reformulación y organización de las actuales instituciones estatales para que de verdad sirvan para la transformación del estado (Arteaga, y otros 2015). Además, no solo incluye la necesidad de conocer la cultura indígena, sino también de acercar los conocimientos, tradiciones y formas de organización al resto de la sociedad guatemalteca (Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2015). Esta política contiene once ejes temáticos en torno a los cuales se plantean planes de acción, y de estos once ejes los más novedosos y determinantes son el que se refiere a los derechos a la tierra de los pueblos indígenas y el referido a la participación democrática y representación política. Las líneas estratégicas planteadas para conseguir los objetivos propuestos en el eje de actuación referido al derecho a la Tierra son el fomento de provisión de tierras a comunidades indígenas acompañado de asesoría legal, fomentar la creación de instituciones para la protección de la propiedad indígena y el impulso de la participación de los pueblos indígenas en la administración de áreas protegidas para su conservación (Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2015). Por otra parte, el eje de actuación ideado para fortalecer la participación democrática y la representación política se fundamenta a partir de la visión maya de que cada ser humano cuenta para la toma de decisiones, y sus líneas estratégicas son el impulso del derecho de los ciudadanos indígenas a participar en partidos u otras organizaciones políticas sin

discriminación por razón de raza o género, fortalecer el apoyo técnico y legal a los representantes indígenas, la implementación de mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen el ejercicio del derecho de consulta con la población indígena, así como el reconocimiento y respeto por las formas de organización social e instituciones propias, autoridades y prácticas ancestrales de los pueblos indígenas, fomentando también el respeto de estas y su participación en el sistema de representación política (Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2015). Esta política se presenta como un verdadero punto de inflexión ya que no solo reconoce la discriminación existente, sino que reconoce la necesidad de un cambio estructural e institucional, no solo para acabar con el racismo, sino para asegurar la participación y representación de la población indígena y sus intereses (Arteaga, y otros 2015). Sin embargo, esta política pública tiene un carácter temporal y está dividida en dos fases de acción, terminando la primera en 2021, por lo que a finales de este año se procederán a evaluar los resultados en términos de “desarrollo integral de la población, fortaleza de sus instituciones en el marco de la convivencia democrática e intercultural y la situación de los pueblos indígenas de acuerdo a los mandatos de la Constitución Política de la República, los derechos humanos universales y los derechos de los pueblos indígenas” (Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2015). El segundo periodo de desarrollo será entre 2022 y 2027 y tendrá como objetivo principal la transformación de las bases del estado monoétnico (Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2015). Sin duda se trata de objetivos importantes pero que, a la vista de cómo han funcionado los distintos mecanismos aquí estudiados y la anterior política pública destinada a la eliminación del racismo, no seguro que sean objetivos alcanzables, por lo que la primera evaluación del primer periodo de ejecución de la política será determinante para el porvenir de esta.

A pesar de que la política pública para la convivencia y eliminación del racismo ha conseguido logros importantes, también a nivel institucional, y que la nueva política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad se presenta como una propuesta avanzada y con un contenido grande en derechos de los pueblos indígenas, la realidad es que el gasto público sigue reflejando una discriminación hacia la población indígena, privilegiando lógicas tradicionales y discriminando a las poblaciones más pobres (Ramírez 2020). Así, en la ley presupuestaria para el año 2021 a penas el 11 % de los fondos han ido destinados para el gasto social (Ramírez 2020). Pero, además, según el ICEFI (2017), de todos los recursos pertenecientes al gasto social que van destinados

directamente a beneficiar a las personas, solo una cuarta parte van destinados a la población indígena, es decir, en datos, esto supone el 2,2 % del PIB mientras que la inversión que beneficia directamente a personas mestizas alcanza el 6,5 % del PIB (ICEFI 2017). Estas desigualdades también se observan en la distribución de la inversión pública a nivel geográfico, ya que en aquellas zonas dónde más del 90 % de la población es indígena tienen un nivel máximo de inversión de 4,4 quetzales diarios, mientras que en las zonas de clara mayoría mestiza la inversión diaria por persona llega a superar los 20 quetzales (ICEFI 2017). Además, del total de la inversión pública dirigida a los pueblos indígenas, apenas un 22 % de los fondos están destinados a programas sociales, mientras que más del 42 % están dirigidos a educación (ICEFI 2017).

5.5- Convenio 169 de la OIT

A nivel internacional la herramienta más importante en materia de protección de los derechos indígenas es el convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Guatemala en 1996 y el cual es uno de los rectores en temas de pueblos indígenas a nivel internacional, ya que se reconoce el derecho a la consulta a la población indígena cuando haya políticas o proyectos que les afecten (ICEFI 2017). En el Convenio 169 de la OIT no se define a la población indígena, pero se establecen criterios de identificación y también se otorgan derechos importantes a los pueblos indígenas, como la garantía de trabajo sin discriminación, además de promover la participación en los procesos de desarrollo y la formulación de políticas (Escalante Martínez 2016). Sin embargo, a pesar de la importancia y las pretensiones del convenio, los logros derivados de su aplicación en Guatemala han sido pocos, ya que en lo poco que se ha avanzado ha sido en la reforma del Código Penal en 2002, en la cual se incluye el delito de discriminación, y en la Ley de idiomas nacionales, en la cual se ven reflejados muchos de los mandatos del convenio (PNUD 2010). En cuanto a las tareas pendientes, la más importante tiene que ver con el derecho de consulta a los pueblos indígenas, especialmente cuando se trata de actividades de industria extractiva en las tierras de los indígenas, ya que, a pesar de que los preceptos del convenio son de obligado cumplimiento, en Guatemala el Estado no garantiza el derecho de consulta, beneficiando a las empresas y creando un importante problema de conflictividad social (PNUD 2010).

Además del derecho de consulta, otro de los aspectos más importantes del convenio es el respeto al derecho consuetudinario indígena, es decir, el derecho de la costumbre (Rohrmoser 2006). Así, se protege el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones propias, y en especial a tomar en consideración el derecho consuetudinario indígena la hora de juzgar, pero los tribunales guatemaltecos hacen una interpretación restrictiva de este mandato, pues no se reconoce ese derecho consuetudinario como base para juzgar, sino como meras consideraciones por debajo del derecho interno guatemalteco (Rohrmoser 2006).

Como última consideración al respecto del convenio 169 de la OIT, es importante decir que, al tratarse de un instrumento internacional en materia de Derechos humanos este tiene preeminencia sobre cualquier elemento del derecho interno de Guatemala, incluidas aquellas disposiciones de la Constitución que entren en conflicto con alguno de los preceptos del convenio (Rohrmoser 2006). Aunque tiene fuerza vinculante *per se* y no es necesario la elaboración de leyes o reglamentos para garantizar el cumplimiento de los mandatos recogidos en el convenio, la realidad es que serían más efectivos esos mandatos si en Guatemala se hubiesen llevado a cabo más acciones legislativas enfocadas a la protección y el respeto de los derechos indígenas (Rohrmoser 2006).

5.6- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala

Se trata de un órgano independiente creado en 2006 y disuelto en 2019 cuya finalidad ha sido la de apoyar al Ministerio Público, la Policía y otras instituciones en la investigación de delitos cometidos por fuerzas ilegales de seguridad y otros aparatos clandestinos con el objetivo de fortalecer las instituciones del sector de la justicia en Guatemala y poder reparar el daño causado a las víctimas, o al menos juzgar a quienes perpetraron esos delitos (CICIG 2018). La CICIG tuvo tres objetivos principales en la lucha por la búsqueda de justicia que eran: determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad que cometen delitos contra los DDHH en Guatemala; colaborar con el estado en la desarticulación de estos grupos y promover la persecución penal de sus miembros; y hacer recomendaciones al estado para la puesta en marcha de políticas públicas que busquen acabar con estos grupos y contribuir a la justicia transicional (CICIG 2018). Entre los delitos que investigó la CICIG, tanto cometidos por fuerzas ilegales como por aparatos estatales, se encuentran las ejecuciones extrajudiciales, cometidas en un contexto de “limpieza social” el cual era apoyado desde el Ministerio

de Gobernación y desde algunas esferas de la Policía Nacional Civil (CICIG 2020). Estas prácticas de limpieza social estaban destinadas a reducir la criminalidad, y para ello se identificaba a presos problemáticos para ejecutarlos o se eliminaban presuntos delincuentes sin que hubiese ningún proceso penal que los juzgase (CICIG 2020). Otro ámbito de investigación importante de la CICIG fue el referido a la corrupción política y administrativa del estado, a pesar de las dificultades que estas investigaciones conllevan debido a las facilidades para destruir pruebas por parte del funcionariado y a las presiones que pueden recibir los testigos (CICIG 2020). Estas investigaciones llevan a afirmar a la CICIG que la corrupción es común en las relaciones político-institucionales y en las relaciones entre el estado y los ciudadanos, sobretodo cuando estas relaciones tienen que ver con contratos de provisión de bienes y servicios, por lo que las relaciones del estado guatemalteco están impregnadas de corrupción (CICIG 2020). Pero, sin duda, las investigaciones más importantes en el marco de este trabajo que llevó a cabo la CICIG tienen que ver con crímenes relacionados con conflictos sociales y el despojo de tierras a comunidades indígenas. La CICIG abrió investigaciones sobre la existencia de estructuras ilegales que tenían como fin proteger intereses latifundistas y la explotación de recursos en tierras de mayoría indígena (CICIG 2020). Entre estos crímenes investigados se encuentran el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad tanto en manifestaciones como en los desalojos de las fincas que pertenecían a la población indígena, la participación de cuerpos ilegales de seguridad junto con cuerpos estatales en los desalojos y en los actos represivos contra la población civil y también el asesinato de líderes defensores de los DDHH (CICIG 2020).

Todas estas investigaciones fueron clave para concienciar acerca de la necesidad de renovar las instituciones del estado, pero en 2018, el entonces Presidente de Guatemala, Jimmy Morales, decidió poner fin al mandato de la CICIG. La CICIG funcionó bien como instrumento de cooperación internacional, sin embargo, desde el estado guatemalteco se vio como una institución incómoda para las élites ya que injería directamente en sus intereses (Calvet 2019). Si bien es cierto que las recomendaciones de la CICIG podrían ser consideradas como no respetuosas con la soberanía nacional, también es verdad que los mecanismos propuestos por la Comisión iban destinados a generar más confianza ciudadana en las instituciones estatales (Calvet 2019).

El fin del mandato de la CICIG estuvo envuelto de polémicas ya que hubo una gran campaña en su contra desde algunos sectores gubernamentales, y según la propia CICIG la decisión de Morales tuvo que ver con el avance de las investigaciones sobre la

corrupción estatal, las cuales fueron saboteadas por altos funcionarios del ejecutivo y legislativo (BBC News Mundo 2019). El hecho de que la renovación del mandato se tuviese que dar cada dos años por parte del gobierno de turno ha sido uno de los factores determinantes para el fin de uno de los mecanismos que más se ha implicado en la búsqueda de justicia y del respeto a los DDHH en Guatemala y el cual tuvo gran apoyo de la comunidad internacional (Haering 2019).

6- EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional para el desarrollo es un mecanismo clave por el cual los países más avanzados en desarrollo humano colaboran con los países menos avanzados en ese aspecto para conseguir mejorar su situación (Urcuyo 2020). Sin embargo, la cooperación no se trata de un proceso altruista, sino que se compone de los intereses de dos o más estados, pues los estados donantes tienen sus propios intereses y la cooperación internacional es una rama más de la política exterior de los países, y, por tanto, los estados buscan reciprocidad en la obtención de beneficios (Urcuyo 2020). La cooperación tiene distintas modalidades, desde cooperación vertical u horizontal, cooperación triangular, cooperación ente países del sur global (sur-sur), técnica, multilateral, bilateral, reembolsable o no reembolsable. En todas las modalidades están representados los intereses de los estados que participan y los resultados finales de la cooperación se pueden materializar a distintos niveles, desde el cultural hasta el educativo, técnico o financiero (Urcuyo 2020).

En el caso de Guatemala existe una gran importancia de la cooperación no reembolsable debido a los altos niveles de pobreza y desigualdad que existen en el país. La entidad encargada de realizar todos los procesos administrativos y de gestionar los proyectos y programas de cooperación no reembolsable que se llevan a cabo en Guatemala es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (Urcuyo 2020). Además, en Guatemala hay una relación evidente entre la cooperación internacional y el desarrollo humano del país, y esto es debido, principalmente, a la debilidad institucional y el mal funcionamiento del estado guatemalteco, pero esta debilidad, unida a la escasa coordinación entre organismos de cooperación y entre estos y el estado guatemalteco, han hecho que la cooperación internacional no haya logrado las metas esperadas en materia de desarrollo humano y fortalecimiento de los DDHH en Guatemala (Urcuyo 2020). Otro punto clave para

entender esta falta de resultados positivos es la nula coordinación entre los distintos gobiernos de Guatemala, ya que cada agenda o paquete de políticas destinadas al desarrollo no se han sostenido en el tiempo por los distintos intereses de cada gobierno (Morales 2011). Es decir, la falta de institucionalidad es una de las causas principales de que en Guatemala se atiendan los problemas estructurales de pobreza y desigualdad en todas sus formas mediante instrumentos aislados que buscaban abordar los problemas de forma parcial y, además, temporal, ya que gobierno tras gobierno se plantean nuevas políticas o medidas que rompen con lo realizado anteriormente (Morales 2011).

Para entender mejor esta relación entre el desarrollo humano en Guatemala y la cooperación internacional, en este capítulo haré un repaso histórico de las experiencias desarrolladas en cooperación bilateral y multilateral y también del papel de las ONGDs, repasando cuales han sido los objetivos prioritarios y el papel de la cooperación en el fortalecimiento y empoderamiento de la población indígena en la vida política. También se estudiarán las nuevas propuestas de la cooperación internacional en Guatemala.

6.1- Experiencias de la Cooperación Internacional en Guatemala

En el marco de la cooperación oficial, tras la firma de los acuerdos de paz en 1996 se dieron diversas experiencias en materia de cooperación, la mayoría impulsadas por Naciones Unidas (Morales y Bá Tiul 2009). Así, la primera de estas experiencias es la creación por parte del PNUD del Proyecto Q'anil "A", que se dirigió desde la secretaría de la Presidencia y que, bajo la coordinación de la Fundación Rigoberta Menchú, realiza consultas a las comunidades sobre la viabilidad de los acuerdos de paz y en especial del AIDPI (Morales y Bá Tiul 2009). Tras esta experiencia, se crea el Proyecto Q'anil "B", cuya base es el reconocimiento de la multiculturalidad la contribución para construir un estado pluralista y multiétnico, teniendo gran importancia la sensibilización del sector público sobre esos temas y, sobre todo, el fortalecimiento institucional para poder llegar al estado multiétnico e intercultural (Morales y Bá Tiul 2009). Los planteamientos de este programa fueron presentados a ONGs, organismos oficiales de cooperación, movimientos sociales, organizaciones indígenas y demás entes implicados en la consecución de los objetivos planteados, y para ello se utilizaron diferentes medios de difusión, desde talleres hasta anuncios de televisión o programas de radio.

Otro hito de la cooperación multilateral en Guatemala se da a finales de 1997, cuando Naciones Unidas implementa el proyecto "Creación de la oficina del Alto

Comisionado para los Derechos Humanos”. Esto es muy relevante ya que es a partir de este momento cuando se intensifican las discusiones sobre la discriminación y el racismo hacia la población indígena y se promueve también el debate público a cerca de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Morales y Bá Tiul 2009). En el mismo periodo se crea dentro de la ONU el Grupo de Trabajo Inter-agencial sobre Multiculturalidad y Pueblos indígenas (GRUTIM), con el objetivo de tratar los problemas de la población indígena a nivel interno de Naciones Unidas y cuyas iniciativas tuvieron que ver con la mejora de relaciones del estado con los pueblos y las organizaciones indígenas y las recomendaciones realizadas en el año 2002 por el Relator Especial para las Cuestiones Indígenas, referidas a la necesidad del estado de resolver los problemas de discriminación de la población indígena (Morales y Bá Tiul 2009). En el mismo periodo post firma de acuerdos de paz, la Agencia de Cooperación de Estados Unidos (USAID) crea el programa de DDHH “Creative Associates Internacional, Inc” (CAII) con especial importancia en sus propuestas de los derechos de los pueblos indígenas, y, además, promueve, junto con la UE, ONU y OEA el primer tribunal moral sobre discriminación y racismo, y gracias a ello se promovió el conocimiento de las demandas de los líderes indígenas en materia de discriminación y desigualdad (Morales y Bá Tiul 2009).

En cuanto a la cooperación de la Unión Europea en Guatemala, los temas centrales que se han intentado abordar tras la firma de los acuerdos de paz son la promoción de DDHH y de la participación de la sociedad civil, la paz y la reconciliación, igualdad de género en el ámbito de la participación, modernización del estado o desarrollo rural (Morales y Bá Tiul 2009). En cuanto a la modernización del estado, es un tema central en cuanto que, lo que se busca es fortalecer institucionalmente al estado para que pueda llevar a cabo programas que aborden de manera precisa los problemas de desigualdad y exclusión social, que, como he mencionado antes, no se han resuelto debido a la debilidad del estado (Morales y Bá Tiul 2009). Como caso particular en el ámbito de la cooperación europea en Guatemala está la creación en el año 2005 del Programa “Oxluj Tzikin”, de la Agencia Sueca de Cooperación (ASDI). Los objetivos del programa eran, en la línea de las propuestas de la UE, el fortalecimiento institucional del estado para así contribuir a la consolidación de un estado democrático (Morales y Bá Tiul 2009), el cual avanzase en el cumplimiento de los acuerdos de paz, en especial el AIDPI.

Por tanto, se ha visto que el periodo de mayor participación internacional activa en materia de cooperación oficial en Guatemala fue alrededor de la firma de los acuerdos de paz y las etapas inmediatamente posteriores (Morales 2011), no sin problemas entre las partes, pues en 2003 la comunidad internacional, especialmente la UE, amenazó al estado guatemalteco con detener el apoyo en materia de cooperación debido a que el estado no mostraba un compromiso real en la implementación de los acuerdos de paz, además de mostrar poca voluntad política y una escasa transparencia en el manejo de los fondos recibidos (Morales 2011).

Por otra parte, también queda claro que la materia más importante en la cooperación durante esa época fue el fortalecimiento institucional y las demandas indígenas en diferentes ámbitos, entre los que destacan la reducción de desigualdad y la participación en la vida política y civil del país. Así, el proceso generado por la firma de la paz supuso un impulso de la participación política de la población indígena y de su representatividad dentro del estado (Morales y Bá Tiul 2009). En este sentido se creó la Comisión contra el Racismo y la Discriminación (CODISRA) y otras instancias como la Comisión indígena dentro de la Corte Suprema de Justicia, con el objetivo de encargarse de los asuntos indígenas dentro del estado (Morales y Bá Tiul 2009). La creación de estas instituciones, junto el aumento de la participación política de la población indígena y el escaso aumento de la participación dentro de los partidos políticos generó un debate importante entre aquellos que defendían que aprovechar los nuevos espacios era importante para conseguir reducir la desigualdad y los que sostenían que esos avances no eran suficientes y conllevarían la desmovilización de las organizaciones indígenas (Morales y Bá Tiul 2009). Si bien es cierto que la aparición de estos nuevos organismos y la mayor visibilización a nivel mediático de la problemática indígena fue importante, también es cierto que aquellos que formaban parte del funcionariado indígena denunciaron una falta de presupuesto para llevar a cabo los programas y un trato discriminatorio dentro de la administración (Morales y Bá Tiul 2009).

Por su parte, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha tenido un papel importante en la Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por Guatemala. La AECID, junto con el gobierno guatemalteco, busca trasladar sus ventajas comparativas en términos de cooperación a sus Marcos de Asociación País (MAP) (AECID 2013). Así, en el ámbito de la gobernabilidad democrática España es uno de los países que más recursos destinó en Guatemala, centrándose especialmente en

la ventaja comparativa referida a la Violencia de Género, de tal manera que uno de los programas expuestos en el MAP 2013-2017 estuvo destinado íntegramente a reducir el número de muertes violentas de mujeres (AECID 2013). Este programa tuvo 4 componentes principales: La prevención, la investigación, la respuesta judicial y el resarcimiento y para los cuatro se proponían distintos resultados deseados (AECID 2013), como se puede ver en el esquema del Anexo 1. Además, en lo referente a la gobernabilidad democrática, España fue el segundo país en volumen de dólares en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo durante el periodo 2002-2011, desembolsando 128,92 millones de dólares (AECID 2013). Además del programa destinado a combatir la violencia contra las mujeres, en el MAP 2013-2017 el otro programa principal tiene que ver con reducir la desnutrición infantil mediante la reducción del porcentaje de niños con bajo peso al nacer, la reducción de mortalidad por enfermedades específicas relacionadas con una mala nutrición y el aumento del consumo de calorías y proteínas (AECID 2013). En lo que respecta al volumen de la Cooperación Española en términos monetarios en Guatemala, para el periodo 2013-2017 el presupuesto fue de 6,3 millones de euros anuales, alcanzando un total de 31,5 millones de euros (AECID 2013).

En diciembre de 2020 tuvo lugar el lanzamiento del proceso MAP para el periodo 2021-2024, en el cual se presentaron los programas para paliar la desnutrición infantil con un presupuesto de 119 millones de euros, la lucha contra la violencia de género con un presupuesto de 26 millones de euros o el programa indígena de la AECID, enfocado a hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas y a promover la participación de las mujeres en el ámbito político (AECID 2020).

En lo que respecta al papel de las ONGs en Guatemala, existe la presencia directa e indirecta de múltiples ONGs internacionales que se han dedicado a la ejecución de proyectos puntuales relacionados con el desarrollo (Morales y Bá Tiul 2009). Mientras que algunas han llevado a cabo proyectos directamente ejecutados por sus propios técnicos, otras cuentan con un enlace nacional, es decir, otra ONG de carácter nacional que es la que ejecuta el proyecto mientras que la ONG internacional actúa como facilitadora y canalizadora de recursos hacia la nacional (Morales y Bá Tiul 2009). La relación de estas organizaciones con la población indígena ha sido diversa y, sobre todo, enfocada a fortalecer las capacidades económicas y técnicas de los pueblos indígenas, aunque también se ha conseguido trabajar en agendas de fortalecimiento institucional, donde las demandas políticas y reivindicaciones sociales han tenido menos atención por parte de las ONGs que las necesidades económicas, aunque las acciones de

fortalecimiento comunitario y empoderamiento de las mujeres han ido aumentando paulatinamente (Morales y Bá Tiul 2009). Posiblemente las dificultades políticas sean la causa principal de que las ONGs no destinen sus fondos a proyectos referidos a la vida política de los indígenas, ya que cada vez que cambia el gobierno cambian los planes estratégicos y no hay una continuidad de estrategias que permitan actuar a largo plazo. Además, en febrero de 2020 el congreso de Guatemala aprobó una ley que aumenta el control gubernamental sobre las ONG, y que permite al Ministerio de Gobernación quitar el registro a una ONG si considera que está violando el orden público y aumenta de forma dura el control financiero sobre las organizaciones (Hite y Beltran 2020). Aunque la Corte de Constitucionalidad suspendió provisionalmente la ejecución de la ley, esta plantea un desafío enorme para las organizaciones de la sociedad civil que se podrían ver sometidas a interpretaciones arbitrarias sobre el concepto de “orden público” por parte de las autoridades y también podría ser utilizada para perseguir y atacar a líderes de la sociedad civil y de organizaciones indígenas (Hite y Beltran 2020). Por tanto, parece lógico que las ONGs participen menos en temas relacionados con la agenda política y reivindicativa de la población indígena ya que desde el estado no solo no se garantiza su libertad y seguridad, sino que se está buscando la manera de perseguir y eliminar del ámbito social a quienes, según los parámetros del estado, alteren el orden público.

6.2- Estrategia actual de Cooperación de Naciones Unidas en Guatemala

En la actualidad, la estrategia de Naciones Unidas en Guatemala se recoge en el “Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2020-2025 con la República de Guatemala”, en el cual se describen los acuerdos entre el país y el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y se encuadran las acciones que a través de las diferentes Agencias se llevarán a cabo para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030 y de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Naciones Unidas Guatemala 2020). Este marco estratégico es el resultado de diversas consultas a los sectores implicados en la cooperación para el desarrollo tras el fin del anterior marco estratégico (Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala 2015-2019), que recomendaron que la estrategia debería estar enfocada en desarrollar las capacidades del estado y facilitar el diálogo entre diferentes grupos poblacionales y sectores de la sociedad para abordar los problemas estructurales, y así

contribuir a la consecución de los ODS y al respeto de los derechos de los pueblos indígenas (Naciones Unidas Guatemala 2020).

El plan estratégico se basa en 6 prioridades estratégicas del SNU que son:

- No dejar a nadie atrás: El principal objetivo de la Agenda 2030 que representa el compromiso de la erradicación total de la pobreza y de poner fin a toda discriminación y desigualdad, yendo más allá del progreso promedio, mediante datos desagregados y análisis cualitativos que permitan identificar desigualdades o formas de exclusión concretas, las cuales se deben abordar (Naciones Unidas Guatemala 2020).
- Enfoque basado en DDHH: Se establece que el proceso de desarrollo sostenible se base en los principios y normas internacionales de DDHH y vaya orientado a promover los mismos. Es importante en este punto que se fortalezca a los garantes de derechos, es decir, las instituciones públicas, para que cumplan sus obligaciones en favor de los titulares de derechos (Naciones Unidas Guatemala 2020)
- Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres: Es un ODS en sí mismo y tiene un papel central en cualquier plan de cooperación y de fomento del desarrollo sostenible llevado a cabo por el SNU.
- Resiliencia: Es un principio importante para planificar los programas desde un enfoque que promueva la eficacia y sea capaz de reducir los costes y fortalecer las capacidades para hacer frente a los efectos negativos que pueden causar los factores de riesgo tanto naturales como sociales (Naciones Unidas Guatemala 2020).
- Sostenibilidad: A través de hacer programas y proyectos que tengan en cuenta este principio se busca que los resultados se mantengan y consoliden a largo plazo y que las comunidades e instituciones nacionales puedan ser capaces de mantener esos resultados (Naciones Unidas Guatemala 2020)
- Rendición de cuentas: Dirigido a conseguir una mayor transparencia por parte del SNU, pero también de las autoridades nacionales. Es esencial que en este aspecto haya un trabajo conjunto de las comunidades locales y los diferentes organismos, siendo la participación de esas comunidades activa en la formulación y adopción de decisiones que les influyan (Naciones Unidas Guatemala 2020).

Además de estas seis prioridades estratégicas, el plan incluye cinco áreas de trabajo que son: Desarrollo económico; Desarrollo social; Paz, seguridad y justicia; Instituciones sólidas; y medio ambiente. De estas áreas, las más determinantes para lo estudiado en este trabajo son la búsqueda de paz y justicia mediante el incremento de la seguridad ciudadana y un mejor acceso a la justicia para todos, buscando también la reparación digna y la protección especial de las mujeres y jóvenes frente a la violencia (Naciones Unidas Guatemala 2020), y el fortalecimiento institucional, pues como se recoge en el plan estratégico, para el año 2025 se busca haber conseguido que gracias al fortalecimiento de las instituciones se mejore la gobernanza democrática y la gestión de recursos, así como una mayor transparencia en la toma de decisiones. También se busca mejorar la asistencia a aquellas personas que migran o se desplazan forzosamente y, sobre todo, se espera que la población priorizada tenga un mayor acceso a espacios de participación política y cívica a nivel nacional y local en condiciones de igualdad y seguridad (Naciones Unidas Guatemala 2020). También se busca que estos objetivos se interrelacionen y produzcan sinergias, así, por ejemplo, una mayor participación ciudadana puede hacer que las instituciones identifiquen mejor los problemas a abordar y se produzca un diálogo y consenso entre el estado y la sociedad, mejorando así la eficiencia de las acciones y contribuyendo a cerrar las brechas de desigualdad existentes (Naciones Unidas Guatemala 2020).

Con el objetivo de implementar de manera eficiente y eficaz el plan estratégico se han contemplado tres niveles de coordinación y gestión de resultados. El primero de estos niveles es el de dirección y diálogo político estratégico, cuyos órganos más determinantes son: el Comité Directivo Conjunto, copresidido por el secretario de SEGEPLAN y el coordinador del SNU en Guatemala, y cuya función es mantener un diálogo a alto nivel y tomar las decisiones estratégicas (Naciones Unidas Guatemala 2020); el equipo de País de las Naciones Unidas, encargado de liderar estratégicamente y dar seguimiento al plan estratégico y adoptar las medidas necesarias para su implementación y que se alcancen los resultados previstos; y un espacio consultivo con la sociedad civil que permita un diálogo estructurado y periódico con el fin de implementar el plan estratégico en base a los conocimientos y necesidades de la población (Naciones Unidas Guatemala 2020). El segundo nivel es el de implementación estratégico-operativo, y en el cual estarán presentes grupos de resultados que elaborarán el plan de trabajo conjunto plurianual en el que se reflejen las áreas transversales y los objetivos estratégicos y un grupo de coordinación programática

que se encargará de la coordinación programática y estratégica y del control de calidad de las acciones llevadas a cabo (Naciones Unidas Guatemala 2020). El último nivel es el de asesoría y apoyo especializado, en el cual participaran diferentes grupos especializados en distintos ámbitos, como el trabajo, género, comunicación, Derechos Humanos o monitoreo y evaluación (Naciones Unidas Guatemala 2020).

Por último, en cuanto a la financiación del plan estratégico, el SNU elaborará un Marco de Financiación plurianual según los recursos necesarios para la correcta implementación del plan, y este será revisado cada año en coordinación con SEGEPLAN para identificar las necesidades de financiación para lograr los efectos deseados (Naciones Unidas Guatemala 2020). Tras la aprobación del plan se creará una Estrategia de Financiación mediante la que se identificarán diferentes modalidades e instrumentos para trasladar diferentes flujos financieros hacia la consecución de la Agenda 2030, buscando utilizar las fuentes de financiación de manera más eficiente, siendo de gran importancia para este objetivo la mejora a nivel nacional de la gestión de las finanzas públicas (Naciones Unidas Guatemala 2020).

7- ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA MAYA

El Programa Maya se trata de un Programa Conjunto del SNU en Guatemala en el que participan tres agencias: La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el fondo de Naciones Unidas para la infancia (UNICEF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la colaboración de la cooperación oficial de Noruega. El programa ha tenido dos fases de implementación (La primera entre 2009 y 2013 y la segunda entre 2013 y 2017) y ahora se encuentra en su tercera fase, enfocada al seguimiento de los resultados y las acciones y que busca consolidar el enfoque basado en DDHH y los resultados obtenidos en las fases anteriores (PNUD Guatemala 2021).

La elección del estudio de este programa en concreto para este trabajo está motivada porque se centra en fortalecer los derechos individuales y colectivos de la población indígena guatemalteca a través de su propio empoderamiento pero también a través del fortalecimiento institucional de los titulares de obligaciones (PNUD Guatemala 2009), que, como se ha mencionado anteriormente, es uno de los objetivos principales de la cooperación internacional para garantizar el respeto a los DDHH en Guatemala y la sostenibilidad de los resultados de todas las medidas llevadas a cabo.

Así, el programa tiene tres componentes principales: Justicia, educación y participación política, y para cada uno de ellos se diseñaron diferentes estrategias para implementar en las dos fases de implementación.

En lo referente al componente de justicia, el programa se centra en fortalecer los derechos de la población indígena a la tierra, recursos naturales, a la no discriminación, a la justicia transicional, al derecho de consulta y a las formas de organización propias (PNUD Guatemala 2009). El fortalecimiento de las organizaciones indígenas para defender sus derechos se busca mediante un programa de capacitación técnica en litigio estratégico de DDHH, la constitución de un Equipo de Apoyo Técnico Legal (EATL) y la consolidación de un grupo de discusión donde participen las organizaciones y otros agentes participantes del programa de capacitación (PNUD Guatemala 2009). Por tanto, durante la fase I de implementación el programa se centró en el fortalecimiento de los titulares de derechos, mientras que la fase II fue dirigida a incorporar el trabajo realizado con los titulares de obligaciones, los cuales son los que deben garantizar el respeto a los DDHH (Fundación CIDEAL 2016). Para ello ha sido clave el papel de la OACNUDH como entidad ejecutora, ya que las relaciones previas con las diferentes instituciones guatemaltecas han servido como punto de confianza y ayudado a la implementación del programa (Fundación CIDEAL 2016). Se considera también que el hecho de contribuir al cambio de la cultura jurídico-política de las diferentes instituciones de justicia del país en relación con los estándares de DDHH en materia de pueblos indígenas es algo prioritario para asegurar esos derechos, y además la formación en DDHH es también beneficiosa para la institucionalidad jurídica del país, pues muchos jueces y abogados no tienen formación específica en este ámbito (Fundación CIDEAL 2016). Todo el proceso llevado a cabo en el ámbito de la justicia ha tenido un efecto muy positivo en las percepciones que desde la población indígena se tiene sobre las resoluciones judiciales, ya que gracias a la implementación del programa ha habido un incremento de confianza por parte de los titulares de derechos, ya que se han dado decisiones judiciales favorables en materia de administración integral de territorios propios de la población indígena o en el reconocimiento de las autoridades indígenas por parte de los titulares de obligaciones (Fundación CIDEAL 2016). Aun así, todavía se percibe como riesgos para la población indígena el hecho de que en muchas ocasiones no se reconoce a los pueblos indígenas como titulares de derechos por parte del estado (a pesar de que en las fases de implementación este reconocimiento ha aumentado) y la continua criminalización de los defensores de DDHH y líderes

comunitarios, para lo cual ha sido muy importante la labor del EATL como actor de acompañamiento y asesoramiento para los demandados (Fundación CIDEAL 2016).

En cuanto al componente de educación, la estrategia del programa consiste en formación para conseguir recursos humanos con capacidades para asumir la educación de los niños y niñas en idioma maya como lengua materna y también en educar y formar en liderazgo e identidad étnica, así como en conocimiento de derechos y saberes ancestrales en el marco de la política educativa (PNUD Guatemala 2009). Existen dos áreas de intervención, una nacional, en la que se da apoyo al Ministerio de Educación para llevar a cabo la política educativa y se promoverá la asignación de docentes bilingües, así como la coordinación de esta estrategia con otros donantes y agencias de cooperación para llevar a cabo acciones de manera coordinada y que no se contrapongan, se dará apoyo técnico a las organizaciones indígenas y se promoverá el conocimiento y respeto de las diferentes culturas del país (PNUD Guatemala 2009). La otra área de intervención es a nivel local y se plantea la intervención en 5 departamentos elegidos con criterios basados en el IDH con la intención de generar conocimientos y buenas prácticas, así como buscar alternativas y mecanismos para la implantación de las políticas educativas planteadas de educación bilingüe (PNUD Guatemala 2009). Para llegar a conseguir los objetivos se plantearon la formación de profesores en el modelo de educación bilingüe y se priorizó la colaboración con la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) (PNUD Guatemala 2009), pero tras el término de la primera fase del programa y tras un proceso de consultas entre partes que participan en el programa se consideró que era necesario cambiar la estrategia para conseguir un mayor impacto en los resultados, y se dio una gran importancia en la segunda fase al empoderamiento de las madres y padres de familia en el nivel local y se comenzó a colaborar activamente con organizaciones de madres y padres (Fundación CIDEAL 2016). Así, el grupo meta de este componente educacional pasaron a ser los grupos de madres y padres organizados y las propuestas fueron encaminadas a fortalecer la formación y la organización de estos grupos para conseguir una incidencia política sobre el Ministerio de Educación. Sin embargo, los movimientos indígenas siguen planteando estrategias que estaban presentes en la primera fase, como la constitución de un modelo de educación bilingüe a nivel nacional o la codificación de las escuelas bilingües, aspectos que en la fase II del programa se eliminaron para dar más importancia al fortalecimiento de asociaciones de madres y padres y debido a esto, la estrategia del programa tiene dificultades reales para que estas asociaciones, que a su

vez son parte en muchas ocasiones de organizaciones indígenas, no identifiquen el reclamo de sus derechos culturales como propio (Fundación CIDEAL 2016). Además, las asociaciones de madres y padres siguen teniendo poco peso dentro de la escuela y priorizan programas de apoyo para ellos mismos frente a lo que sucede en la escuela, lo que dificulta el avance de los resultados del programa (Fundación CIDEAL 2016).

En lo concerniente al componente de participación política, que es el foco de este TFM, la estrategia del programa implica que se generen mecanismos y procesos de capacitación técnica y humana y la formación de cuadros políticos que se enfoquen en llevar a cabo las reformas necesarias para conseguir una participación real e igualitaria en la vida política del país (PNUD Guatemala 2009). La estrategia en este componente tiene diferentes ámbitos de acción, empezando por el apoyo al ejercicio de Ciudadanía, referido al establecimiento de diálogo y debate entre diferentes actores políticos y de la sociedad civil en busca del respeto y la dignificación de la población indígena (PNUD Guatemala 2009). Otro elemento tiene que ver con la promoción de la organización y la formación de liderazgo, así como la mejora de la representación política. Para ello se proponen programas de fortalecimiento de capacidades de liderazgo de la población indígena y se promueve el diseño de estrategias partidistas y la institucionalización de la representación de los pueblos indígenas en el sistema político (PNUD Guatemala 2009). Otro de los ámbitos se refiere al fortalecimiento institucional de las autoridades ancestrales de los indígenas y sobre todo al fortalecimiento de los consejos comunitarios y de los parlamentarios indígenas, fortaleciendo sus conocimientos y capacidades respecto a los derechos específicos de los pueblos indígenas y apoyando su labor para que haya un avance legislativo real a favor de los derechos de estos pueblos (PNUD Guatemala 2009). También se plantean actividades para fomentar la incidencia y el diálogo político y el fortalecimiento de la colectividad maya para que se lleve a cabo una estrategia que garantice la aplicación efectiva del Convenio 169 de la OIT (PNUD Guatemala 2009). En la segunda fase se incorporaron cambios a esta estrategia en base a las demandas históricas de los movimientos indígenas, y el más importante fue la focalización geográfica ya que en la evaluación de la fase I se constató una excesiva dispersión de las acciones puestas en marcha (Fundación CIDEAL 2016). Así, en la fase II se consensuó un programa formativo con un currículum común pero adaptado a las diferentes realidades locales y se generaron grandes resultados respecto a la anterior fase, pues el número de participantes en ese proceso formativo fue muy superior, en especial en lo referente a la formación de líderes y mujeres (Fundación CIDEAL 2016).

Por otra parte, el Programa Maya ha colaborado con la organización Convergencia Nacional Maya Wabiq'Kej en un proceso de definición de agenda política en la que se incluyen las demandas más importantes de los pueblos indígenas de Guatemala, tales como el derecho a la vida, al territorio y a las tierras, el derechos a la libre determinación y fundación del Estado Plurinacional, el desarrollo de un sistema jurídico de los pueblos indígenas, el fortalecimiento de las culturas indígenas o el ejercicio pleno de todos los derechos y de una plena participación en la ida política (Fundación CIDEAL 2016). Los momentos de tensión política que sufrió Guatemala en 2016 y años anteriores han tenido efectos importantes en la implantación del Programa Maya, ya que puso de manifiesto la pertinencia de lagunas de las acciones llevadas a cabo en materia de demandas de la población indígena, pero también tuvo efectos negativos que tiene que ver con la sostenibilidad de algunas políticas que favorecen a la población indígena como la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (Fundación CIDEAL 2016).

Por último, en cuanto a la fase III de monitoreo, se deben destacar los dos criterios básicos de monitoreo y también los instrumentos que se utilizan para llevar a cabo ese monitoreo. En cuanto a los criterios, el primero es la promoción de la interacción entre todas las organizaciones que forman parte del programa y la optimización de recursos para no duplicar acciones y esfuerzos (Naciones Unidas Guatemala 2018). Por otra parte, los instrumentos de monitoreo son los siguientes:

- Marco de Seguimiento a Resultados: Resume las disposiciones de seguimiento para el programa conjunto y en la matriz está reflejado el impacto, los efectos y los productos conjuntos, junto con indicadores, líneas de base y las fuentes de verificación de los indicadores (Naciones Unidas Guatemala 2018).
- Matriz de Seguimiento Financiero: Permite valorar que el programa se ejecuta según lo previsto en términos monetarios, permitiendo observar en que aspectos se desempeñan más esfuerzos (Naciones Unidas Guatemala 2018).
- Plan Operativo Anual: Establece las metas que se alcanzarán en el periodo de acuerdo con la estrategia determinada para la maximización de recursos del programa. Se deben reflejar las actividades en un calendario de forma anual para obtener los productos que se especifican en la matriz de resultados, los insumos y los costes de ejecución o de compra de materiales. En el plan anual se determinan los indicadores que miden el avance y la consecución de los productos más tangibles o de más corto alcance (Naciones Unidas Guatemala 2018).

- Informes Narrativos y Financieros: Son informes anuales que se obtienen a partir de la rendición de cuentas de todas las organizaciones coparte a las agencias que participan en el programa. Se elaboran dos informes anuales conjuntos y el tercero es acumulativo, es decir, deben aparecer los avances del año en cuestión y de los dos años de implementación anteriores (Naciones Unidas Guatemala 2018).
- Reunión de Revisión Anual: En esta reunión se evalúa el funcionamiento del programa conjunto y se aprueban los informes narrativos y financieros anuales y los planes operativos de trabajo con sus presupuestos. Debe ser un espacio de diálogo en el cual se valoren los resultados y se analice la gestión técnica y financiera, pudiendo ser el espacio en el que se tomen decisiones preventivas o correctivas (Naciones Unidas Guatemala 2018)
- Evaluaciones: Durante los tres años de duración de la implementación del seguimiento del programa se realizará solo una evaluación final externa que indique los resultados obtenidos durante la ejecución. A mitad del periodo de seguimiento el Equipo de Coordinación técnica realizará una revisión interna del marco de resultados para revisar las estrategias de implementación y sugerir acciones para el alcance de los resultados esperados (Naciones Unidas Guatemala 2018).

Ahora bien, estas evaluaciones se han llevado a cabo también al finalizar las dos primeras fases del programa, así, en la evaluación final de la fase I se puede ver cada uno de los cinco resultados correspondientes al componente de la participación política, con las líneas de base elaboradas y los distintos objetivos previstos e indicadores utilizados, además de los problemas a los que se enfrentó cada fase de implementación (Naciones Unidas Guatemala 2013). Por ejemplo, para el resultado 1 referido a incrementar el nivel de registro de la población indígena para mejorar su ejercicio de derechos civiles, económicos o políticos se idearon objetivos tales como implementar una campaña informativa, establecer espacios de diálogo, fortalecer las capacidades de las organizaciones Mayas para incidir en el fortalecimiento del Registro Nacional de las Personas, o reformar el propio registro para que sea respetuoso con la lengua y la cultura maya (Naciones Unidas Guatemala 2013). En cuanto al grado de alcance de esos objetivos, las campañas de información produjeron que en 35 municipios el padrón electoral aumentase en un 18,5 % en 2011 respecto a 2007 y se llegó a unas 800.000 mujeres indígenas mediante anuncios de radio. En cuanto a establecer espacios de

diálogo, se favoreció el diálogo entre las autoridades locales y el registro nacional mediante la instancia de una Mesa Técnica, mientras que para el objetivo referido a la reforma del registro los avances fueron el registro de 10.497 mujeres indígenas para la obtención de su documento personal de identidad y el empadronamiento de 10.091 mujeres (Naciones Unidas Guatemala 2013). Para el resultado 2, referido a mejorar el ejercicio de derechos propios de los pueblos indígenas por parte de los líderes indígenas mejor representados en el sistema político, se propusieron 3 objetivos previstos destinados a empoderar a estos líderes y lideresas. El primero tenía que ver con la formación política de los líderes indígenas, para lo que implementaron indicadores referentes al número de partidos y de personas involucradas en las jornadas formativas y los resultados finales fueron la implementación de tres programas de formación política en los que participaron 405 personas en 46 municipios, que contaron con la participación de algunos alcaldes (Naciones Unidas Guatemala 2013). También se hicieron 63 encuentros municipales en los que participaron un total de 3.544 personas, con un 66% de participación femenina. Otro de los objetivos, partiendo de la baja participación de la población indígena en las instituciones nacionales, fue realizar intercambios entre organizaciones políticas indígenas e instancias estatales, y mediante esto se logró realizar propuestas interesantes en cuanto a mejorar el nivel de participación de la población indígena, como la propuesta de “Política Pública para el Buen Vivir de las Mujeres Mayas en Alta Verapaz” o la propuesta de una agenda de desarrollo para la juventud de San Andrés Sametabaj, en Sololá. Además, se consiguió que 47 mujeres indígenas viesen fortalecida su capacidad de incidencia política al monitorear a distintos gobiernos municipales para asegurar el cumplimiento de las políticas firmadas en materia indígena (Naciones Unidas Guatemala 2013). El último objetivo previsto era la inclusión de personas indígenas en instancias y partidos políticos y los indicadores hacían referencia al número de parlamentarios indígenas, ministros indígenas, etc. Este objetivo no fue alcanzado en tanto que no era algo que dependiese de la actuación del Programa Maya, y en las elecciones que tuvieron lugar durante los años de la Fase I, el número de representantes indígenas no aumentó (Naciones Unidas Guatemala 2013)⁴.

En la evaluación de medio término de la Fase II también se explican dos resultados y los diferentes productos específicos que en base a los resultados esperados

⁴ Para más información sobre la evaluación completa de la Fase I basada en indicadores: <http://mptf.undp.org/document/download/12175>

se deseaban conseguir. Así, para el primer resultado referido a establecer las prioridades desde las propias organizaciones indígenas se dan tres productos. El primero tiene que ver con la capacitación y formación de líderes de organizaciones y la implementación de estrategias de incidencia política para conseguir el pleno ejercicio de sus derechos (Fundación CIDEAL 2016). El segundo producto esperado se refiere a la necesidad de orientar la actuación de las organizaciones indígenas hacia los titulares de obligaciones, quienes deben garantizar los derechos, y el tercero tiene que ver con una mayor visibilización a nivel nacional de las demandas de los pueblos indígenas (Fundación CIDEAL 2016). Para conseguir esto, en el marco de este resultado las actuaciones han sido programas de formación política para líderes indígenas, la elaboración de agendas locales y planes de incidencia para promover la participación y la elaboración de una agenda nacional y un plan de incidencia para establecer las prioridades y demandas de los pueblos indígenas (Fundación CIDEAL 2016).

Por su parte, el segundo resultado se refiere a la mejora institucional del estado guatemalteco para la correcta implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, y el producto esperado es el fortalecimiento de la coordinación entre las distintas instituciones del gobierno para asegurar una buena respuesta frente a los titulares de derechos (Fundación CIDEAL 2016).

En cuanto a las personas beneficiarias de estas acciones y estos resultados esperados, en la tabla 5 y en la tabla 6 podemos ver a población meta de manera desagregada para cada acción de cada resultado.

Estrategia	Participantes	Hombres	Mujeres
Formación	1043	444	599
Construcción de Agenda Nacional	712	331	381
Construcción de Agendas Municipales	2087	1012	1075
Participación Política	119	65	54
TOTAL	3961	1787	2055

Tabla 3 Población Meta para el Resultado 1. Fuente: (Fundación CIDEAL 2016)

Estrategia	Participantes	Hombres	Mujeres
Integrantes en Núcleos de Gestión Territorial	148	117	31
Implementación PNDRI	1250	534	287
TOTAL	1398	651	318

Tabla 4. Población Meta para el Resultado 2. Fuente: (Fundación CIDEAL 2016)

Por último, en lo que respecta al presupuesto, la Fase I del Programa Maya contó con un total estimado de 8.634.336 dólares (\$) repartidos entre los tres componentes (justicia, educación y participación política) y dividido también por efecto conjunto, es decir, se asigna parte del presupuesto para conseguir resultados en los titulares de derechos y otra parte para fortalecer las capacidades de los titulares de obligaciones (Nordic Consulting Group 2012), y para la Fase II de 11.402.601 \$ (Universalia Management Group 2018). En la Fase I se cumplió en materia presupuestaria con lo previsto, pero a finales de 2012 solo había ejecutado un 85% del total del presupuesto (Nordic Consulting Group 2012).

En la Fase II, para el componente de participación política el presupuesto total fue de 2.837.302 \$ (PNUD 2013), siendo el año 2015 el que más presupuesto obtuvo con 607.339 dólares (PNUD 2018). Por otra parte, el presupuesto gastado en el fortalecimiento institucional del estado fue de 874.778 \$, con gran variación entre años, pues mientras que en 2015 se ejecutaron 395.283 \$ en 2018 solo 575 \$ (PNUD 2018).

Por último, el Presupuesto del componente de participación política en la Fase III hace un total de 1.165.138 \$, pero en el año 2019 solo se ejecutaron 235.671 \$ de los 431.305 previstos, mientras que en 2020 se ejecutaron 371.307 \$ (PNUD 2021).

8- CONCLUSIONES

Después de lo estudiado en este trabajo, se pueden elaborar conclusiones que, sobre todo, tienen que ver con el papel del estado y de la comunidad internacional en la problemática de la desigualdad indígena en Guatemala y la protección de derechos de esta población. Así, en primer lugar, se ha visto como la desigualdad de la población indígena es un elemento estructural y que persiste en el tiempo. Aunque esto no sea sólo propio de Guatemala, la realidad es que, en un país en el que más del 40% de la población es indígena, es un grave problema que desde el estado no se hayan promocionado de manera real y eficaz reformas y políticas públicas destinadas a

erradicar esta desigualdad, algo que sí que ha sucedido en otros países de la región cómo Bolivia. La débil institucionalidad del estado se suma a una escasa intención de llevar a cabo políticas que mejoren la situación de la población indígena, pero, además, el estado tampoco ha respetado los compromisos internacionales que ha firmado referentes a la materia. A pesar de esto, sí que se han conseguido avances en materia de igualdad de la población indígena, y el más importante probablemente sea la nueva Política Nacional de Pueblos Indígenas e Interculturalidad, que se plantea como una política destinada a reconocer el estado multicultural y a potenciar los derechos de la población indígena.

A la hora de hablar de la desigualdad en términos políticos, se ve cómo el sistema guatemalteco sigue siendo realmente excluyente y la representación de población indígena en partidos políticos y en el parlamento es mínima y no representa la realidad del país. Aunque a nivel local el movimiento indígena sí que tiene fuerza es necesario que se reforme la ley electoral de tal manera que haya cuotas para personas indígenas para así aumentar también su peso dentro de los partidos políticos y que a nivel nacional se puedan llevar a cabo políticas públicas destinadas a reducir las desigualdades y promovidas por gente que realmente sufre esas desigualdades. La desigualdad en términos políticos sigue siendo un grave problema no solo referido a la participación activa o pasiva o a la representación de la población indígena en las instituciones, sino a que esa subrepresentación impide que las demandas de los indígenas lleguen a las altas instancias políticas y esto dificulta que se lleven a cabo planes contra la desigualdad que sean efectivos.

La importancia de la cooperación internacional para conseguir que la sociedad guatemalteca gire hacia una sociedad igualitaria y sin discriminación es evidente, pues tanto ONGs como organismos internacionales han puesto sus esfuerzos en lograr la igualdad de la población indígena. Para ello, el Programa Maya es un perfecto ejemplo de Cooperación multilateral que está totalmente destinado a paliar las desigualdades de la población indígena. En el marco de este programa se han conseguido importantes avances en materia de justicia, de educación, y también de participación política, a que se han promovido diferentes encuentros, intercambios y actividades en los que la población indígena ha podido formar parte de las instituciones o, al menos, formar parte de la toma de decisiones políticas que les afecta directamente. El fortalecimiento a nivel local es evidente y existen numerosos municipios con alcaldes indígenas, pero el reto ahora es conseguir esta representación a nivel nacional, lo cual se presenta más difícil.

Para ello, los actores de la cooperación internacional deberían, además de fortalecer las instituciones indígenas creadas por el estado que, hasta ahora, no ha producido demasiados resultados, promover la renovación de las instituciones estatales y la adopción de medidas de igualdad para que la población indígena no se encuentre subrepresentada en las instancias políticas superiores como el Gobierno o el Parlamento. Quedando así de manifiesto que la cooperación es esencial para lograr avances en materia de igualdad, las nuevas propuestas de Naciones Unidas en materia de cooperación deberían ir destinadas a ese fortalecimiento institucional, posibilitando así la acción de las ONGs en materia de empoderamiento de la población, es decir, la cooperación oficial puede centrarse en el fortalecimiento y la formación de los responsables de obligaciones para conseguir una sinergia con el trabajo de las ONGs con los titulares de derechos. El objetivo, por tanto, debe ser reconducir la situación que tras la guerra civil se ha venido dando en Guatemala de discriminación institucional de la población indígena, y para ello es esencial el trabajo con las instituciones del estado. Sin embargo, aunque sea necesario ser exigentes con los avances y que estos sean cada vez mayores y de mayor calidad, es imprescindible tener en cuenta que la situación de discriminación y desigualdad de la población indígena no es un proceso que se de desde la guerra civil o después, sino un proceso que lleva siglos produciéndose, y, por tanto, el hecho de que el estado tome iniciativas para la creación de instituciones destinadas a la protección de la población indígena siempre será una buena noticia, que se verá reforzada por la acción de la cooperación internacional.

9- BIBLIOGRAFÍA

- AECID. 2020. «Lanzamiento del proceso MAP 2021-2024.» Informe.
- AECID. 2013. «Marco de Asociación País de la Cooperación Española en Guatemala 2013-2017.» MAP, Madrid. <https://www.cooperacionespanola.es/es/guatemala>.
- Aguirre, Eduardo Luis. 2020. *RACISMO Y GENOCIDIO EN GUATEMALA: LA MUERTE SILENCIADA DEL QUETZAL*. 30 de noviembre. Último acceso: 19 de marzo de 2021. <https://derechoareplica.org/index.php/derecho/482-racismo-y-genocidio-en-guatemala-la>.
- Amarante, Verónica, y Maira Colacce. 2018. «¿Más o menos desiguales? Una revisión sobre la desigualdad de los ingresos a nivel global, regional y nacional.» *Revista de la CEPAL*.
- Anduiza, Eva, y Agustí Bosch. 2012. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Aragón, Manuel. 2007. «Derecho electoral: Sufragio Activo y Pasivo.» En *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*, 178-197. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Arteaga, Ana Cecilia, Minda Bustamante, José Antonio de León, María Eloísa Talavera, y Elisabeth Zea. 2015. *Políticas públicas e Intitucionalización de Intereses Indígenas*. Informe, La Paz: PRESENCIA.
- Bá Tiul, Máximo. 2009. «Movimiento Indígena: Estado, democracia y partidos políticos en el continente de Abya Yala.» En *Los movimientos sociales frente al estado, la democracia y los partidos políticos*, de Simona Violeta Yagenova, 43-71. Guatemala: FLACSO.
- Banco Mundial. 2020. *Lac Equity Lab: Desigualdad*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality>.
- Banco mundial. 2015. *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Informe, Washington: Grupo Banco Mundial.
- Bastos, Santiago. 2009. «La movilización maya en Guatemala: exigiendo derechos y contruyendo multiculturalidad en un contexto postconflicto.» *Cahiers des Amériques Latines*. Último acceso: 11 de abril de 2021. <https://journals.openedition.org/cal/1376>.
- BBC News Mundo. 2019. «La Cicig se despide de Guatemala: el contundente informe final de la comisión que describe una corrupción enquistada en el Estado.» *BBC*. 29 de agosto. Último acceso: 5 de mayo de 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49517442>.
- Benitez Jimenez, Maira Ixchel. 2016. « Guerra y posconflicto en Guatemala: búsqueda de justicia antes y después de los acuerdos de paz.» *Sociedades en Conflicto y Construcción de paz* 141-166.
- Blas, Ana Lucía, y Javier Brolo. 2012. «Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad.» *Actualidad política*.
- Calvet, Elisenda. 2019. «La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): dilemas tras 12 años de actuación.» *Documentos de trabajo Fundación Carolina*.
- Camacho, Carlos. 2010. «La cuestión agraria, los derechos de los indígenas a la tierra y el fracaso del proceso de paz en Guatemala.»
- Casas-Zamora, Kevin, Betilde Muñoz-Pogossian, y Marian Vidaurri. 2015. «Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas.» *Desigualdad Política. Serie de ensayos sobre política en las Américas*.

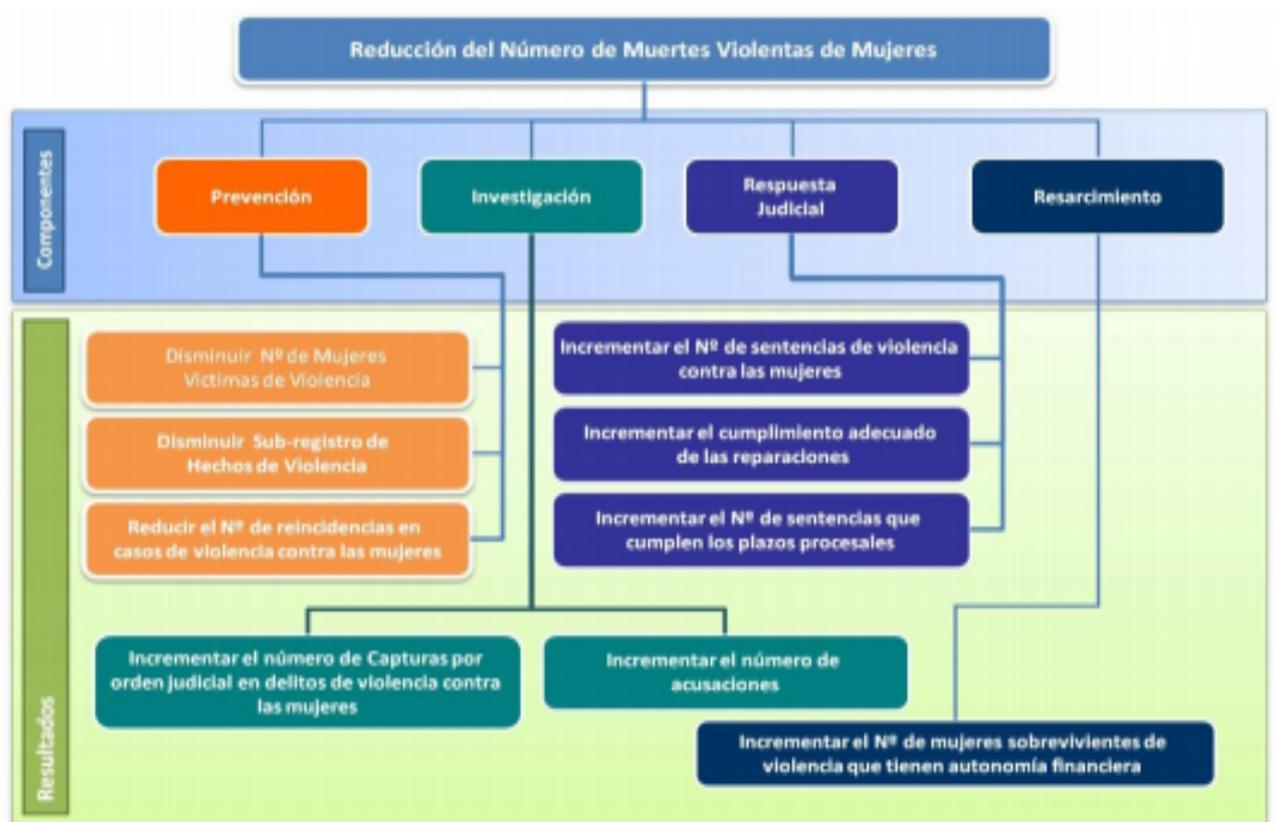
- CEPAL. 2014. «Los Pueblos Indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos.» Informe, Santiago de Chile.
- CEPAL. 2014. *Pactos para la Igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Informe, Lima: CEPAL.
- CEPAL. 2020. «Panorama Social de América Latina.» informe.
- CICIG. 2020. «El Legado de Justicia en Guatemala.» Informe, Guatemala.
- . 2018. *Mandato y Acuerdo CICIG*. 5 de marzo. Último acceso: 5 de mayo de 2021. <https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/>.
- CIDH. 2015. *Situación de derechos humanos en Guatemala*. Informe, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Corte de Constitucionalidad. 2014. «Constitución Política de la República de Guatemala, con notas de Jurisprudencia.»
- de Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco Ferreira, y Michael Walton. 2005. *Desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?* Washington: Banco Mundial/Alfaomega.
- Díaz Borrado, Cástor Miguel, José Romero Serrano, y Sagrario Morán Blanco. 2010. *Los conflictos armados de Centroamérica*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Elías, José. 2014. «Guatemala juzga la masacre en la Embajada de España en 1980.» *El País*. 1 de octubre. Último acceso: 4 de mayo de 2021. https://elpais.com/politica/2014/10/01/actualidad/1412150401_245814.html.
- Escalante Martínez, María José. 2016. *La participación Indígena en el proceso electoral*. Tesis, Guatemala de la Asunción: Universidad Rafael Landívar.
- Fundación CIDEAL. 2016. «Evaluación de medio Término del Programa Maya Fase II.» Informe, Guatemala.
- Gasparini, Leonardo, Martin Cicowiez, y Walter Sosa Escudero. 2014. *Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Gentili, Pablo. 2018. «El legado de Ríos Montt.» *El País*. 27 de abril. Último acceso: 20 de marzo de 2021. https://elpais.com/elpais/2018/04/25/contrapuntos/1524648058_296679.html.
- González Gómez, Lara. 2007. *Guía para la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo*. Tesis, Medellín: Universidad de Antioquia.
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. 2020. «El Mundo Indígena 2020.» Informe por regiones y países, Lima.
- Haering, Daniel. 2019. «Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala: morir de éxito.» *Real Instituto Elcano*. 5 de noviembre. Último acceso: 5 de mayo de 2021. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari100-2019-haering-comision-internacional-contrala-impunidad-en-guatemala-cicig-morir-de-exito.
- Hernandez, Javier, Yamileth Castillo Treviño, Lidia Elisabeth Hernandez Herrera, Luisa Lorena Cardenas, y Cynthia Sotomayor. s.f. *La desigualdad educativa en los pueblos indígenas*. Cátedra Virtual Para la Integración de Latinoamérica.
- Hite, Adeline, y Adriana Beltran. 2020. «PREGUNTAS Y RESPUESTAS: La nueva ley de ONG de Guatemala.» *WOLA*. 19 de marzo. Último acceso: 6 de mayo de 2021. <https://www.wola.org/es/analisis/nueva-ley-ong-guatemala/>.
- ICEFI. 2017. *Inversión Pública en Pueblos Indígenas*. Informe, Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Políticas Fiscales.

- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. 2019. *XII Censo Nacional de Población y Vivienda*. Censo, Ciudad de Guatemala: INE.
- IWGIA. 2020. *Mundo Indígena 2020: Guatemala*. 23 de mayo. Último acceso: 21 de marzo de 2021. <https://www.iwgia.org/es/guatemala/3742-mi-2020-guatemala.html#:~:text=De%20acuerdo%20con%20las%20cifras,Xincas%20y%20Croeles%20o%20afrodescendientes.>
- Lazzari Mathieu, Horacio Luis María. 2005. «Algunas Consideraciones sobre la participación política indígena en Guatemala.» *Revista IIDH* 327-348.
- Longhi, Augusto. 2002. «Las dimensiones de la desigualdad.» *Revista de Ciencias Sociales* 111-122.
- Merino, Álvaro. 2019. «Las dictaduras en América Latina desde 1945.» *El Orden Mundial* . 17 de noviembre. Último acceso: 22 de mayo de 2021. <https://elordenmundial.com/mapas/dictaduras-en-america-latina/>.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 2016. «Perfil de salud de los pueblos Indígenas de Guatemala.» Informe, Guatemala.
- Morales, Henry. 2011. «Tendencias de la cooperación internacional en América Latina: estudio de caso de Guatemala.» En *La cooperación y el desarrollo humano local*, de Mertxe Larrañaga y Yolanda Jubeto, 85-115. Bilbao: Hegoa.
- Morales, Henry, y Máximo Bá Tiul. 2009. *Pueblos Indígenas, Cooperación Internacional y Desarrollo en Guatemala*. Guatemala.
- Naciones Unidas Guatemala. 2013. «Informe Final Programa Maya 2009-2013.» <http://mptf.undp.org/document/download/12175>.
- Naciones Unidas Guatemala. 2020. «Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Guatemala 2020-2025.» Marco estratégico, Guatemala.
- Naciones Unidas Guatemala. 2018. «Programa Maya, Nueva Etapa.» informe, Guatemala.
- Nordic Consulting Group. 2012. «Informe Final Evaluación del Programa Conjunto Maya.» Evaluación, Guatemala.
- Organismo Indígena Naleb`. 2019. «Quinta misión indígena de observación Electoral.» Informe, Guatemala.
- PELA. 2012. *Estudio n° 85. Élités parlamentarias iberoamericanas (Encuesta a diputados guatemaltecos, 2012-2016)*. Cuestionario, Universidad de Salamanca.
- Peyser, Alexia, y Juan Chackiel. 1993. «La población indígena en los censos de América Latina.» *CELADE* 93-117.
- PNUD. 2013. «Documento de Programa maya, Fase II. Anexos .» Guatemala.
- PNUD Guatemala. 2021. *Programa Maya Conjunto Fase III*. Último acceso: 10 de mayo de 2021. <https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/projects/programa-maya-fase-iii-.html>.
- PNUD Guatemala. 2009. «Programa Maya para el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala.» Programa, Guatemala.
- PNUD. 2010. *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano*. Informe Nacional, Guatemala: PNUD.
- . 2015. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Último acceso: 23 de marzo de 2021. <http://desarrollohumano.org.gt/estadisticas/estadisticas-pueblos-indigenas/guatemala-2002-poblacion-por-rangos-de-edad-y-grupo-etnico/>
- . 2018. *Programa Maya Fase II*. Último acceso: 26 de mayo de 2021. <https://open.undp.org/projects/00077831>

- . 2021. *Programa Maya Fase III*. Último acceso: 2021.
<https://open.undp.org/projects/00117944>
- Ramírez, Claudia. 2020. «Organizaciones indígenas se pronuncian sobre el presupuesto de Estado para 2021.» *El Periódico*. 2 de noviembre. Último acceso: 3 de mayo de 2021. <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2020/11/02/organizaciones-indigenas-se-pronuncian-sobre-el-presupuesto-de-estado-para-2021/>
- Red Nacional de organizaciones Jóvenes Mayas Reno'j. 2019. «Propuesta de Reforma a la ley Electoral y de Partidos Políticos.» Guatemala.
- Reygadas, Luis. 2019. «La desigualdad siempre es política.» *Encartes* 48-57.
- Reygadas, Luis. 2004. «Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional.» *Política y Cultura* 7-25.
- Rizzi, Andrea. 2005. «El genocidio impune de Guatemala.» *El País*. 24 de julio. Último acceso: 20 de marzo de 2021.
https://elpais.com/diario/2005/07/24/domingo/1122177157_850215.html
- Rohrmoser, Rodolfo. 2006. «La operatividad del Convenio 169 de la OIT en el derecho interno guatemalteco.» *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 779-795.
- Romero, Wilson, y Ana Patricia Orantes. 2018. *Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala*. Estudio, México DF: CEPAL.
- Sánchez Medero, Gema, y Ruben Sánchez Medero. 2016. «Configuración del sistema político guatemalteco.» En *Guatemala: Gobierno, gobernabilidad, poder local y recursos naturales*, de Joan Romero Gonzalez. Valencia: Tirant Humanidades.
- Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Pueblos Indígenas e Interculturalidad. 2015. «Política Nacional de pueblos Indígenas e Interculturalidad 2015-2027.» *Centro de Servicios Comunitarios*. septiembre. Último acceso: 15 de abril de 2021.
<https://centrodeservicioscomunitarios.files.wordpress.com/2015/10/politica-nacional-de-pueblos-indigenas-e-interculturalidad-1-1.pdf>
- Sen, Amartya. 1999. *Nuevo examen de desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Soberanis, Catalina. 2011. «Participación política indígena y políticas públicas para pueblos Indígenas en Guatemala.» En *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos Indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Stanford, Victoria. 2014. «El genocidio de Guatemala y la responsabilidad del mando.» *Verba Iuris* 121-134.
- Stezano, Federico. 2021. *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos, Ciudad de México: CEPAL.
- Tilly, Charles. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- UNICEF. 2017. «¡Mírame! Soy indígena y también soy Guatemala.» Resumen Ejecutivo, Ciudad de Guatemala.
- Universal Management Group. 2018. «Evaluación Final Externa del Programa Maya Fase II.» Evaluación Externa, Montreal.
- Urcuyo, María. 2020. «La incidencia de la cooperación internacional y la política en el desarrollo humano en Guatemala.» *Trabajo Social* 171-180.
- Vela Castañeda, Manolo E. 2013. «Perpetradores de genocidio. Aproximaciones históricas y sociológicas desde el caso de Guatemala.» *Nueva Sociedad*, julio-agosto: 159-169.
- Xicará Méndez, María del Carmen. 2014. *Participación y empoderamiento en la política de desarrollo local: "Estudio comparado de las formas de participación*

ciudadana de las comunidades indígenas de Guatemala (2002-2012)". Tesis,
Barcelona: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.

10- ANEXO



Esquema 1 Componentes y Resultados del programa de Reducción de número de muertes violentas de Mujeres del MAP 2013-2017. Fuente: (AECID 2013)