



MINISTERIO DE
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA



Sistema de las Naciones Unidas
en Guatemala



Para el pleno ejercicio de los derechos de los
pueblos indígenas en Guatemala



Justicia



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS



Educación



Participación política



Guatemala

Guatemala, Iximulew, Enero 2009

INDICE

1. Pagina principal	3
2. Resumen Ejecutivo	4
3. Análisis de situación	5
4. Estrategias y contenido del programa	9
4.1 Antecedentes	9
Componente 1: Justicia	9
Componente 2: Educación.....	11
Componente 3: Participación política	12
4.2 Lecciones aprendidas	13
Componente 1: Justicia	13
Componente 2: Educación.....	15
Componente 3: Participación política	15
4.3 El Programa Maya	17
Componente 1: Justicia	17
Componente 2: Educación.....	21
Componente 3: Participación política	23
4.4 Sostenibilidad de los resultados	25
Componente 1: Justicia	25
Componente 2: Educación.....	26
Componente 3: Participación política	26
4.5 Análisis de riesgo	26
Componente 1: Justicia	27
Componente 2: Educación.....	27
Componente 3: Participación política	27
5. Marco de resultados	28
Componente 1: Justicia	28
Componente 2: Educación.....	29
Componente 3: Participación política	30
6. Arreglos de coordinación y administración.....	30
7. Estrategia de Gestión de los Fondos	32
8. Monitoreo, evaluación e informes	34
9. Contexto Legal	35
10. Planes de trabajo y presupuestos	35

1. Pagina principal

País: Guatemala
Título del programa: El Programa Maya
para el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala.

Objetivo general del programa:

Contribuir al mejoramiento de la situación del pueblo Maya, y de los pueblos Xinca y Garifuna, para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos ante los sistemas de justicia, de educación, y político, apoyando de esta manera a la transformación hacia un Estado Plural con mayor capacidad de desarrollo sostenible y mejores posibilidades de combatir la pobreza en Guatemala.

Resultados esperados:

Efecto 1 (componente 1):

El empoderamiento de organizaciones mayas en materia de litigio estratégico para que los pueblos indígenas en Guatemala ejercen de mejor manera sus derechos individuales y colectivos, especialmente los derechos a la tierra, a los recursos naturales y un ambiente sano, a la no discriminación y la justicia, a la consulta, y a mantener y desarrollar sus formas de organización social propia así como sus derechos culturales.

Efecto 2 (componente 2):

La implementación de un sistema de educación bilingüe intercultural, en particular para llegar a una educación de calidad de acuerdo con la cultura e idioma de los niños y niñas mayas, a través de las instituciones del Ministerio de Educación y a través de una participación activa de las organizaciones mayas, las familias y los líderes locales.

Efecto 3 (componente 3):

Una democracia más representativa y legítima en el nivel local y central mediante una mejor formación y representación política, a través de líderes y lideresas mayas mejor preparados para ejercer sus derechos e intereses.

Duración del Programa: 01.02.2009 - 31.12.2012
Modalidad de Gestión del Fondo: Pass through
Agente de Gestión o Administración: La Oficina del Coordinador del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala

Presupuesto total estimado: USD 8,634,336.00
(Cambio enero 2009: 1USD = NOK6,949)
De los cuales:
Gobierno de Noruega USD 8,634,336.00

Names and signatures of national counterparts and Participating UN Organizations

Participating UN Organizations

For Naciones Unidas en Guatemala

Signature: (signed)

Name: Rene Mauricio Valdes

Title: Coordinator Residente del Sistema de las Naciones Unidas

Date:

For UNICEF

Signature: (signed)

Name: Adriano Gonzalez-Regueral

Title: Representante

Date:

***For Oficina de la Alta Comisinada de las Naciones Unidas
Para los Derechos Humanos***

Signature: (signed)

Name: Anders Kompass

Title: Representante

Date:

***For Progamama de las Naciones Unidas Para
El Desarrollo***

Signature: (signed)

Name: Xavier Michon

Title: Director de pais

Date:

National Partners

Title: Viceministero de Relaciones Exteriores Guatemala

Signature: (signed)

Name: Lars Pira

Title: Secretaria General de Plantification y Programacion de la Presidencia

Signature: (signed)

Name: Karin Slowing

Title: Secretary of State of Norwegian Ministry of Cooperation

Signature: (signed)

Comom testigo de honor:

Name: Hakon Gulbrandsen

2. Resumen Ejecutivo

El Programa Maya tiene como objetivo general fortalecer el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de la población maya en Guatemala a través del fortalecimiento tanto de los sujetos de derecho como a los obligados de hacer cumplir tales derechos. Por tanto, los ejecutores del programa son distintas expresiones de representaciones de la población maya como actores de la sociedad civil e instituciones estatales con un mandato específico para velar por el pleno cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Este impulso hacia un respeto y ejercicio mayor de los derechos individuales y colectivos del pueblo maya es el marco en que se inscriben los tres componentes temáticos del Programa, cuyos respectivos resultados a alcanzar son los siguientes:

- 1) mayor grado de ejercicio de derecho para los pueblos indígenas a través del empoderamiento de organizaciones indígenas en materia de litigio estratégico;
- 2) mayor acceso y calidad de la educación bilingüe intercultural; y
- 3) más amplio acceso de la población maya como sujetos políticos autónomos al ejercicio de sus derechos políticos, para el mejoramiento de la participación y representación indígena como elemento clave para la legitimidad del sistema político democrático del país.

El Programa tendrá dos ejes transversales: medio ambiente y fortalecimiento del ejercicio de derechos de las mujeres. Ambos serán incorporados y se relacionarán directamente con los tres componentes:

- 1) a partir de la inclusión de casos para el litigio estratégico;
- 2) como parte de la implementación de la política de educación, y
- 3) desde el conocimiento y participación en el manejo y usos de los recursos naturales, y elementos específicos del componente para la formación, participación y representación de las mujeres mayas en espacios políticos.

En conclusión, el Programa contribuirá en la transformación hacia el estado plural en Guatemala ya que sus tres componentes apuntan a generar un cambio en las formas de relacionamiento entre el pueblo maya y el sistema oficial monocultural, con el objetivo de fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas de conocer, ejercitar y demandar el pleno goce de sus derechos frente a un Estado que recién inicia un proceso de apertura al cumplimiento de sus obligaciones en materia de pueblos indígenas.

3. Análisis de situación

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 (en adelante, la Constitución) estableció un cambio sustancial respecto a los derechos de los pueblos indígenas. A diferencia de las políticas estatales hasta entonces prevalecientes, que gravitaban entre las corrientes asimilacionistas y las segregacionistas, el texto constitucional adoptó el reconocimiento de la diversidad, pues afirma que toda persona o comunidad tiene derecho a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres (Art. 58) e, igualmente, declara que "Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos" (Art. 66).

Posteriormente, en 1996, Guatemala ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que se refiere en forma más particular a los asuntos que en esta materia tutela la Constitución, planteándose el instrumento internacional, en su parte considerativa, que se hace "Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven..." Según la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, dicho Convenio "...desarrolla aspectos complementarios dentro del ordenamiento jurídico interno"¹. Igualmente, Guatemala ha ratificado los otros convenios y tratados internacionales principales en materia de derechos de pueblos indígenas y derechos humanos², asimismo, la normativa nacional ha alcanzado avances importantes para garantizar el ejercicio pleno de los mismos³. Sin embargo, entre la normativa vigente y su implementación eficaz hay todavía una brecha enorme.

En el país conviven 25 comunidades lingüísticas. De ellas, 22 pertenecen al Pueblo Maya. Las cuatro comunidades Mayas de K'iché, Q'eqchi', Kaqchikel y Mam representan alrededor de 5 millones de maya-hablantes y constituyen cerca de 75% de la población maya. Estas comunidades, además de identificarse con su idioma, tienen raíces culturales que reflejan conocimientos y saberes propios, aspectos que alimentan la riqueza cultural de Guatemala. Además del Pueblo Maya, conviven en el país tres pueblos más: el Pueblo Ladino, el Pueblo Garífuna y el Pueblo Xinka. No se cuenta con datos estadísticos confiables acerca del número de habitantes pertenecientes a cada

¹ Ver Opinión consultativa de la Corte de Constitucionalidad 190-95.

² Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Convención Internacional sobre Eliminación de la Discriminación Racial y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluyendo además los contenidos en otras normas tanto de carácter nacional como internacional: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre Eliminación de Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;.

³ Constitución Política de la República; Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto 52-2005); Código Municipal (Decreto 12-2002); Ley de Idiomas Nacionales (Decreto 19-2003); Ley de Descentralización; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entre otros.

grupo poblacional. Hay muchas indicaciones de que la población indígena ha sido subregistrada en los censos, por varias razones.

Desde la conquista en el siglo 16 hasta el día de hoy la población maya ha sufrido violaciones extremas de sus derechos humanos más elementales y de sus derechos colectivos como pueblo. A partir de la revolución liberal en 1871 fueron sentadas las bases para la consolidación del estado monocultural y el modelo de explotación económica al Pueblo Maya, por ejemplo, con la creación del registro nacional de la propiedad que garantizó la expropiación de las tierras indígenas y el impulso del cultivo masivo de café para su exportación para lo cual se utilizó a los mayas como mano de obra y también para la construcción de carreteras y el ferrocarril (trabajo forzado).

Desde 1960, Guatemala experimentó 36 años de conflicto armado interno hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. La persecución y las masacres sufridas por la población maya fueron parte de las políticas de exterminio impuestas por los gobiernos y el Estado militar. Diversos informes, particularmente el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico y el Informe Diocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, estiman que durante el conflicto armado murieron más de 200,000 personas civiles, la gran mayoría de ellas mayas. El conflicto dejó, además, un trágico saldo de cientos de miles de personas desaparecidas, desplazadas o refugiadas, huérfanos, viudas y cientos de aldeas arrasadas por la política contrainsurgente.

Estos antecedentes conjugados han dejado al pueblo maya en una situación de pobreza y pobreza extrema, han influido en la cultura socio - política de la sociedad y el modelo de estado de Guatemala actual.

En el contexto anterior, el Estado guatemalteco se ha caracterizado a lo largo de la historia por ser concentrador, agroexportador, explotador de la mano de obra, principalmente de los grupos Maya, Garífuna y Xinca, inequitativo, con una mala distribución de la riqueza y con una injusta distribución de los medios de producción, principalmente de la tierra. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD, 2008, el 73.2 % de los recursos agrícolas están en mano de no indígenas. Además los propietarios no indígenas producen el 85.8 % de los cultivos permanentes y abarcan el 93.4 % de los pastos. En este modelo económico, los bienes y servicios ambientales⁴ -como el recurso hídrico, la tierra y los bosques- se han deteriorado considerablemente en el país⁵, degradación que a su vez afecta negativamente a los pueblos indígenas como la vulnerabilidad ante deslaves en la región del altiplano occidental.

En palabras del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala; “Uno de los factores determinantes para explicar la profunda desigualdad que caracteriza a Guatemala es la consolidación histórica de un modelo económico definido por la concentración de la riqueza y los recursos, la falta de consolidación interna, la alta vulnerabilidad ante

⁴ La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio agrupa los servicios de los ecosistemas en 4 tipos: (i) servicios de provisión - por ejemplo, madera, agua, alimentos-;(ii) servicios de regulación - por ejemplo, el clima, el agua, reducción de riesgos naturales -; (iii) servicios culturales - por ejemplo, la recreación - y (iv) servicios de soporte - por ejemplo la formación de suelo y la fotosíntesis (Millenium Ecosystem Assesement 2005).

⁵ Índice general de degradación de las tierras, se ha ampliado en el nivel alto, en 218 municipios del país (65.9%) y corresponde a un área aproximada del 63.9% del territorio nacional. *Perfil Ambiental de Guatemala 2006*. IARNA, URL e IIA.

cambios en la economía mundial y altamente dependiente de los bajos salarios como principal factor de competitividad. Mientras el proceso económico concentrador impide una mejor distribución de la riqueza, la inserción en el mercado mundial estimula el mantenimiento de una economía basada en una desvalorización del capital humano y la falta de consolidación interna de las economías regionales. Estas características tienen un efecto directo sobre la falta de equidad y exclusión del desarrollo de la mayor parte de la población, principalmente de la que habita en áreas rurales y tienen un impacto particularmente fuerte entre las mujeres y los indígenas, grupos donde se agudizan las condiciones que favorecen la pobreza.”⁶

Las condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales anteriormente descritas son efecto y también causa, de la existencia de la discriminación y la exclusión social en el país. Estos lastres coloniales han marginado del desarrollo social a la mayoría de los mayas, que además, constituyen la mayoría de los habitantes, y también a los otros pueblos indígenas del país. El hecho de pertenecer a otra cultura que no sea la dominante (criolla y ladina) es causa para ser marginado de las relaciones económicas, sociales y de poder. Al respecto el Sistema de Naciones Unidas afirma, “Las causas más profundas del sistema cultural discriminatorio en contra de las mujeres y de los pueblos indígenas se entrelazan con los factores estructurales analizados (...). De esta manera, el modelo económico concentrador y el estado democrático de derecho débil son la expresión económica y política de un patrón de exclusión social que también tiene una dimensión cultural y de género. Los sectores que han sustentado el poder político y económico son portadores de un proyecto cultural que ha buscado imponer la cultura ladina y criolla a los pueblos indígenas de Guatemala, al mismo tiempo que favorece normas y valores abiertamente discriminantes en contra de las mujeres. El resultado ha sido la creación de un sistema cultural discriminatorio. Este sistema se expresa por un lado a través de la exclusión política, social y económica de los pueblos indígenas y de las mujeres de todas las edades, las clases sociales y los grupos étnicos. Ambos fenómenos tienen una incidencia directa en la falta de equidad, el ejercicio integral de los derechos humanos y la exclusión del desarrollo”⁷.

Después de 12 años de transición hacia la democracia, que parte de la Firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en 1996, la institucionalidad democrática permanece débil y poco representativa. Aun cuando el estado de Guatemala ha constituido una serie de instituciones orientadas hacia un mejor respeto de los derechos de los pueblos indígenas, esto se ha realizado desde una perspectiva monocultural, y no se ha transformado sus instituciones en función de un estado plural, en coherencia con sus obligaciones internacionales contenidas en toda una gama de instrumentos, que no han logrado convertirse en normas de aplicación positiva.

Las condiciones de vida de la población maya y los otros pueblos indígenas constituyen el otro problema grave que atañe a toda la sociedad guatemalteca. Como lo han documentado los informes nacionales de desarrollo humano, los peores indicadores de pobreza, desigualdad, desprotección legal e inseguridad en general, se encuentran entre las familias mayas. El índice de desarrollo humano de la población indígena era, en 2002, catorce puntos más bajo que el de la no indígena. Los pueblos indígenas experimentan condiciones de exclusión, marginalidad y discriminación. Las políticas

⁶ Organización de las Naciones Unidas. *Informe del Análisis de Situación del País – Guatemala*. Guatemala. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. 2000. pg. 23.

⁷ Ibid., pg. 37.

del estado y de las organizaciones de la sociedad civil hacen esfuerzos aún precarios, e insuficientes, para cambiar esta situación.

Esto se agudiza en algunos de los departamentos donde hay alta concentración de población indígena como se refleja en el siguiente cuadro:

DEPARTAMENTO	POBLACION TOTAL	POBLACION MUJERES	Población indígena %	Pobreza Extrema %	Índice de Desarrollo Humano	Índice de Educación
Huehuetenango,	986,224	528,273	65.10	30.30	0.560	0.471
Quiché,	769,364	391,062	88.80	33.20	0.508	0.383
Totonicapán,	395,324	214,894	98.30	22.60	0.540	0.497
San Marcos,	905,116	470,430	31.30	25.00	0.583	0.571
Solola,	361,184	190,091	96.40	29.20	0.579	0.483
Alta Verapaz	914,414	477,333	92.80	41.20	0.514	0.412

La inequidad en las condiciones existentes en el país se refleja en la diferencia entre los datos anteriores y los del Departamento de Guatemala y el promedio nacional:

Departamento de Guatemala	2,541,581	1,320,202	13.50%	0.50%	0.795	0.803
Promedio del País	11,237,196	5,740,352	41.40%	15.20%	0.640	0.613

Al conocer la realidad de la sociedad guatemalteca, se convierte en innegable el hecho que las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales imperantes en el orden establecido en el país, constituyen una violación a los derechos humanos de grandes sectores de la población, que se han visto desposeídos de mecanismos útiles para la defensa de su dignidad frente a un estado incapaz de garantizar las condiciones económico sociales mínimas para todos. Esta exclusión también se refiere al no acceso al sistema de justicia por los miembros de los pueblos indígenas, especialmente por factores económicos, de infraestructura, de idioma y de cosmovisión; esta negación de justicia se convierte, entonces, en una doble violación a los derechos humanos, ya que por un lado se tienen las violaciones a los derechos económicos, sociales, ambientales, culturales civiles y políticos de la población, y por el otro, la violación al derecho a la protección judicial.

4. Estrategias y contenido del programa

4.1 Antecedentes

Como se ha indicado, con la aprobacion de la Constitucion guatemalteca en 1985 y el desarrollo posterior de la normativa legal vigente (nacional e internacional}, el pais ha alcanzado avances importantes para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indigenas. No obstante, la brecha entre normativa y realidad es todavia grande.

Componente1: Justicia

Aunado al descrito marco juridico vigente, se ha emprendido un proceso de reforma y modernizaci6n institucional del sector justicia. Los operadores judiciales en Guatemala han participado en multiples programas de capacitaci6n en materia de derechos humanos. Sin embargo, en materia de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indigenas las capacitaciones han sido casi inexistentes.

Por el otro lado, ha habido una carencia de capacitaci6n tecnica hacia actores de la sociedad civil para poder demandar el respecto de sus derechos, en 10 especifico, en materia de litigio estrategico. En consecuencia, no se consideran suficientes los avances cualitativos en la actuaci6n del sector justicia para resolver las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indigenas, entre los que resaltan los siguientes temas:

Segun se afirrn6 en el informe de la Comisi6n de Esclarecimiento Hist6rico, *"Guatemala tiene la peor situacion en America Latina respecto a desigualdad en la tenencia de la tierra"*⁸. Diez afios despues de la presentacion de este, la situacion no ha mejorado. Segun el ultimo informe de desarrollo humano del PNUD (2008), la poblaci6n indigena ocupa el 64.5% del total de las fincas en el pais, sin embargo, el 75.8% de la superficie agricola trabajada permanece en manos de no indigenas. En este contexto, los obstaculos para ejercer plenamente el derecho a la tierra, halla para los pueblos indigenas varias dimensiones: falta de acceso a la tierra, inadecuada regularizaci6n de la tierra, y conflictos de propiedad y posesion de la tierra. El estado ha implementado algunas iniciativas que aportan a la gobernabilidad en el pais y la resoluci6n de la conflictividad social (por ejemplo con la creaci6n del Fondo de Tierras y la Secretaria de Asuntos Agrarios), sin embargo, estas no han logrado alcanzar avances sustantivos. Segun un informe de la Secretaria de Asuntos Agrarios de agosto 2005, m6s de la mitad de todos los conflictos agrarios se encuentran en Baja y Alta Verapaz y Peten, territorio predominantemente maya q'eqchi' (tambien maya poq'omchi', achi', mopan e itza)", En este contexto es ilustrativo que cientos de miles de familias indigenas actualmente estan definidas como invasores de tierras de fincas

⁸ Comision de Esclarecimiento Historico. Guatemala Memoria del Silencio. Guatemala. Comision de Esclarecimiento Historico, 1998. pagina 77.

⁹ Asimismo, en estas 6reas muchos de los conflictos se dan en haciendas de caf6 donde se superponen conflictos historicos entre comunidades indigenas y finqueros cafetaleros y disputas de trabajadores que ocupan tierras ante el incumplimiento del pago de prestaciones laborales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, "Diversidad Etnico-cultural: la ciudadania en un Estado plural", Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala, 2005, paginas 239.

del país y áreas declaradas protegidas por el estado, lo cual evidencia los pendientes en esta temática.

Hay igualmente un incumplimiento de parte del Estado en cuanto al respeto al ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas de decidir sobre el uso de los **recursos naturales** en sus territorios. La mayoría de los proyectos de explotación de los recursos naturales son desarrollados en territorios mayas, sin embargo, de los 35 procesos de **consulta** a los pueblos indígenas que han sido desarrollados hasta ahora, en ningún caso la opinión de los pueblos indígenas ha sido respetado.

Las **formas propias de organización social** de los pueblos indígenas, como se ha indicado, están reconocidas por la Constitución, sin embargo, sus sistemas jurídicos y políticos (entre otros, el sistema de cargos ancestrales) han sufrido ataques en distintos momentos de la historia y solo desde la firma de los Acuerdos de Paz se han ampliado los espacios para ir buscando el respeto a estos ejercicios.

El ejercicio del sistema jurídico propio de los pueblos indígenas es una de estas expresiones y hay algunos avances en el sentido de que la justicia oficial ha reconocido formas propias de organización social del pueblo maya, en lo específico, el respeto al derecho a la espiritualidad maya¹⁰ y el ejercicio del derecho maya¹¹.

En cuanto a los **derechos culturales** - entre los importantes se identifica el derecho al idioma propio, a la educación bilingüe intercultural, y la espiritualidad - éstos están reconocidos en la Constitución, persisten las múltiples formas de violación e irrespeto a los mismos, por ejemplo, el libre acceso y uso de los lugares y sitios sagrados. Igualmente, aunque la **discriminación** fue incluida como delito penal a partir del año 2002 y más de cien denuncias por este delito han sido presentadas, únicamente se ha logrado tres sentencias condenatorias. Aún no se ha cumplido con la recomendación del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación del Racismo y la Discriminación (CERD) de tipificar el delito de racismo. Este tema está estrechamente vinculado con el tema de **justicia de transición** y los pocos avances que ha habido para juzgar los delitos cometidos durante el conflicto armado interno. Ha habido mínimos esfuerzos de parte del Estado para enjuiciar los delitos de lesa humanidad cometidos y los avances que ha habido, aún pocos, son producto de las iniciativas de las víctimas mismas, organizaciones formadas por ellas y de derechos humanos¹².

¹⁰ Absolución por parte de juzgado de primer instancia penal de un Maya K'iche', quien fue sindicado de fabricación clandestina de aguardientes, por probarse a través de un peritaje cultural que la cusha (el aguardiente) es ingrediente importante para la practica de la espiritualidad indígena.

¹¹ Absolución de parte de juzgado de primera instancia penal en junio 2003, contra un Maya K'iche' sindicado de robo agravado, pues se reconoció el valor de cosa juzgada a las decisiones tomadas por las autoridades indígenas/comunitarias. En este mismo caso, debido a impugnaciones posteriores impuestas por el Ministerio Público, Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el 2004, confirmó el fallo en primer grado. En este caso se puede decir que se ha alcanzado una jurisprudencia plural, o sea, la conjunción de lo estatal y maya en la aplicación de la justicia.

¹² Dos demandas por el delito de genocidio se tramitan ante el sistema de justicia del país, sin embargo, ninguno ha podido superar la etapa de investigación en la Unidad de Esclarecimiento Histórico de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público, a pesar de haberse iniciado hace más de siete años. Hasta ahora se ha logrado una sentencia condenatoria a nivel nacional (por asesinato por parte de Patrulleros de Auto Defensa Civil) y una sentencia condenatoria a nivel internacional (por la masacre de Plan de Sánchez, dictada contra el Estado de Guatemala por la Corte IDH).

Componente 2: Educación

La educación bilingüe en Guatemala, tiene importantes respaldos que se articulan desde el marco legal dado con los acuerdos gubernamentales y ministeriales, y los compromisos nacionales e internacionales ratificados por el Congreso de la República de Guatemala. La base legal mas importante se encuentra contemplada en la Constitución Política de la República de Guatemala; en su artículo 76 del sistema educativo y la enseñanza bilingüe. En las escuelas establecidas en zonas de predominante población indígena, la educación deberá impartirse preferentemente en forma bilingüe. La administración del sistema educativo deberá ser descentralizada.¹³

La educación bilingüe en Guatemala tiene su inicio en el año 1980, tomando como base la experiencia de castellanización del Programa de Socio Educativo Rural –SER- en los años 1965 – 1980. El primer programa de educación bilingüe que se desarrolla es el Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI). Se inicia en 1984 en 119 comunidades, ampliando su cobertura en el año 1992 a 400 escuelas completas y 400 escuelas incompletas. El PRONEBI termina en el año 1995, con la creación de la Dirección General de Educación Bilingüe – DIGEBI-.¹⁴ Uno de los problemas más grandes en la implementación y generalización de la EBI es la falta de recurso humano formado y certificado en EBI, tanto a nivel medio como universitario o superior; de los 378 centros educativos del nivel medio formadores de maestros, sólo 18 forman maestros bilingües (indígena-español) y solamente están enfocados hacia la cultura maya, no así hacia el Garífuna y el Xinka. Con base a los datos obtenidos de los documentos sobre EBI, CNPRE, Banco Mundial, se encuentra que el total de maestros bilingües del nivel pre-primario y primario llega a 11,215, que corresponde al 13% del total de 83,548 docentes que trabajan en el sector oficial.

La cobertura de la educación primaria guatemalteca ha avanzado de manera importante en los últimos años. La tasa neta de escolarización pasó del 85.43% en el 2000 al 95.02 % en el año 2007,¹⁵ lo cual corresponde con el Objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Lograr la enseñanza primaria universal, para el año 2015. Sin embargo, las tasas netas de escolarización esconden disparidades existentes entre los distintos grupos, donde la realidad multiétnica y cultural del país no ha sido ni es atendida adecuadamente por el sistema educativo. La población indígena sigue teniendo un nivel educativo muy bajo (2.6 años), en comparación con los no indígenas que alcanza un promedio de 5.8 años.¹⁶ Las mujeres indígenas rurales poseen el nivel de educación más bajo, con apenas 2º grado primaria aprobado en promedio y con un 65,3% de analfabetismo en la población mayor de 15 años de las zonas rurales.

¹³ Existen varias leyes nacionales e internacionales ratificadas por el Congreso de la República de Guatemala que ratifican un sistema educativo y enseñanza bilingüe y multicultural; la Constitución Política de la República de Guatemala, ley de Educación Nacional capítulo VI, artículo 56, Ley de idiomas Nacionales Artículo 8 y 13, El Acuerdo Gubernativo 526-2003 y 726-95, Acuerdos de Paz en el año 1996; Ley General de Descentralización, Ley de Desarrollo Social, Ley Educativa contra la Discriminación, la Declaración Mundial de Jomtien y la Declaración Universal de Derechos Humanos entre otros

¹⁴ Pg. 11 Análisis de lecciones aprendidas del proyecto “Promoviendo el derecho a la educación y la formación ciudadana en una sociedad multicultural en proceso de construcción de la paz y transición democrática”, UNICEF y la Embajada de Noruega, noviembre 2008

¹⁵ Tabla 1 Razón entre tasas netas de escolarización, pg. 17 La niñez guatemalteca en cifras. PNUD, UNICEF, MINEDUC y Segeplan 2007

¹⁶ De acuerdo con datos del Ministerio de Educación

Una de las grandes dificultades con que cuenta el sistema educativo en Guatemala es que en la estadística educativa aún no se encuentra información desagregada por pueblos indígenas. No obstante, según datos del Anuario Estadístico 2007 del Ministerio de Educación, el sistema educativo atiende en el nivel primario un total de 2,448,976 niños y niñas, de los cuales 893,712 son alumnos indígenas, lo cual refleja la inequidad en la cobertura del sistema educativo. La oferta educativa del sistema es en su gran mayoría en idioma castellano, a pesar de que más de la mitad de la población son hablantes de uno de los idiomas mayas del país.

Componente 3: Participación Política

El derecho a la participación en la vida política del país, encuentra su fundamentación en la Constitución Política de la República (1985) que reconoce el derecho de toda persona a participar en los asuntos políticos (Art. 136), garantizando el pleno ejercicio de esas atribuciones a hombres y mujeres. Y establece como uno de los deberes fundamentales del Estado, garantizar a sus ciudadanos la seguridad, concepto amplio que implica la seguridad en todos los ámbitos de las actividades humanas y, dentro de ellos, el ámbito de la seguridad jurídica, lo que incluye la plena identificación de las personas.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ratificado por Guatemala en 1996, se refiere en forma más particular a los asuntos que en esta materia tutela la Constitución, planteándose el instrumento internacional, en su parte considerativa, que se hace "Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven..."

La documentación para favorecer la participación política es muy importante para visibilizar la ciudadanía de la población maya. Recientemente, Flacso-Guatemala realizó la "Encuesta sobre barreras para la participación electoral", antes de las elecciones generales del 2007, en cuatro municipios cuya comunidad fuese en su mayoría K'iche, Kaqchikel, Q'eqchi y Ladina, respectivamente. El hallazgo más significativo es que los niveles de abstención son más altos entre los pueblos indígenas, y que no son los factores motivacionales o la falta de interés lo que desincentiva a la mayoría de personas, más bien son las barreras institucionales o requisitos oficiales para poder votar, tales como no tener cédula o no estar inscrito en el padrón electoral. El segundo hallazgo es que dentro de cada grupo, son los jóvenes quienes sufren más esta barrera. Entre muchos de los entrevistados la razón principal por la que no tienen cédula es que no tienen su certificado de nacimiento. Otros tienen dificultades en la reposición de la cédula extraviada.

Por el otro lado, los niveles de participación electoral de la población son resultado de los mecanismos de accesibilidad al proceso de empadronamiento y votación. En las pasadas elecciones generales (2007), el Tribunal Supremo Electoral implementó el proceso de descentralización de las Circunscripciones Electorales Municipales, lo cual generó un resultado positivo en cuanto a la participación electoral especialmente en el área rural, entre ellos:

- La duplicación del número de Juntas Receptoras de Votos, de 8 mil a 15 mil (2003-07);
- el aumento de las Circunscripciones Electorales Municipales (687) con 8,000 mil mesas de votación;

- el incremento del porcentaje de población empadronada redundó en más participación electoral (1985 de 52.96% a 57.9% en 2003); y
- el acercamiento de más centros de votación cerca de la población rural: en Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Alta Verapaz, y Quetzaltenango.

La Misión Indígena de Observación Electoral (2007), verificó que en 94 municipios (distribuidos en 11 departamentos) que registraron 90% o más de población indígena, de acuerdo al censo de 2002, en 77 de ellos, la participación sobrepasó la media nacional del 60% en la 1ª vuelta, lo que refleja que, al tener la posibilidad de ejercer su derecho al voto, la población sí hace uso del mismo.

El otro ámbito de importancia para la participación política de los mayas, es la postulación y elección de representantes que ocupen puestos decisivos en los órganos legislativo y ejecutivo. La realidad demuestra que las organizaciones y la clase política dominante aún requieren transitar de una visión mono-étnica a una visión plural del Estado.

Este estado de la realidad, se refleja por ejemplo en que las 16 organizaciones políticas que inscribieron 29,821 candidaturas para las categorías de presidente, diputaciones por lista nacional, diputaciones distritales y corporaciones municipales, incluyeron únicamente 3,762 (el 12.6%) mujeres, quienes en su mayoría fueron ubicadas en puestos difíciles de ganar o por partidos con menor cantidad de votantes. Además, dichas postulaciones tanto de hombres así como de mujeres reflejan muy poco la inclusión de indígenas, principalmente en las primeras casillas, datos poco fiables debido a la falta de desagregación de información sobre la participación electoral.

Para alcanzar una democracia participativa, y no solo representativa, es fundamental respetar la práctica política ancestral prevaleciente en la cultura maya que implica consultar, escuchar y, posteriormente, decidir, e incorporar esta práctica política como un elemento base en el quehacer del Estado. Las comunidades mayas siguen ejerciendo la consulta en todos los niveles de toma de decisiones, pero hasta la fecha ha habido un choque entre ellas y el Estado cuando se trata de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, lo cual ha implicado un irrespeto al ejercicio político propio del pueblo Maya y a sus derechos fundamentales.

4.2 Lecciones aprendidas

Componente 1: Justicia

En virtud de los pendientes para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, se considera fundamental, como complemento a las acciones de fortalecimiento de la institucionalidad estatal del sector justicia que se han venido implementando durante las últimas dos décadas (*rule-of-law orthodoxy*), impulsar de manera sistemática acciones de empoderamiento legal de los pueblos indígenas (*legal empowerment*) para fortalecer su capacidad de exigir o demandar frente al estado (portador de obligaciones) el respeto y goce de sus derechos.

Como abordado en los antecedentes, se ha planteado algunas acciones legales ante el sistema de justicia en las temáticas mencionadas, no obstante, los avances han sido muy

pocos. En este contexto, el litigio estratégico es un vehículo que puede fortalecer la capacidad de las organizaciones mayas de plantear sus demandas ante el sistema de justicia para lograr el respeto pleno a los derechos humanos.

En la lógica del empoderamiento legal se ha desarrollado, en otros países del mundo (por ejemplo: Argentina, Chile, México, Hungría, Sudáfrica, entre otros) el método del litigio estratégico, por el que se entiende al instrumento de pericia de los abogados con el cual contribuyen al desarrollo del derecho de interés público, que es aquel que se realiza con el claro objetivo de contribuir al cambio social¹⁷. En consecuencia, puede afirmarse que el litigio estratégico es una técnica jurídica, que incluye elementos políticos, cuyo objetivo es la modificación de la realidad a favor del cumplimiento de los derechos humanos y la construcción del orden democrático¹⁸.

Las primeras experiencias de litigio en Guatemala son experiencias de litigio paradigmático. Las que más se acercan a los postulados teóricos y técnicos del método del litigio estratégico se han desarrollado en materia de derechos civiles, especialmente el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal¹⁹. En la historia más reciente tanto la apertura de las organizaciones de derechos humanos al litigio de otros derechos, como el acercamiento de las organizaciones sociales y las organizaciones indígenas a la utilización del derecho como herramienta de cambio, ha permitido la emergencia de litigios en derechos de los pueblos indígenas. De estos litigios puede rescatarse como elemento valioso la claridad de las organizaciones de poder utilizar la normativa nacional e internacional para lograr el goce de un derecho determinado en una situación o fenómeno social determinado.

En los litigios que actualmente se han tramitado y que reivindican derechos de los pueblos indígenas, se considera importante resaltar dos experiencias concretas: primero, la petición presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e impulsada por el Movimiento para el Desarrollo Regional, Humano y Ecológico Culturalmente Sustentable del Altiplano Occidental de Guatemala, Tzuk Kim-Pop, con la intención de defender el recurso hídrico de una comunidad indígena frente a la contaminación producida por la industria minera. Segundo, el litigio impulsado en el marco de la normativa nacional por la organización Centro de Investigaciones y Proyectos para el Desarrollo y la Paz que logró el reconocimiento como persona jurídica de una comunidad indígena. En conclusión puede decirse que lo que ha existido en Guatemala son litigios con elementos estratégicos incluidos, o el desarrollo de estrategias de litigio dentro de un caso determinado.

En abril 2008 la OACNUDH organizó y desarrolló un Seminario Internacional sobre “Litigio Estratégico y Clínicas Legales en Derechos Humanos”, permitió realizar un diagnóstico del abordaje del litigio estratégico en Guatemala, generar un interés general

¹⁷ Sánchez Matus, Fabián (Coord.). *Litigio Estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la Sociedad Civil*. México. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sin Año. pg. 18.

¹⁸ Entendido de acuerdo al concepto de *democracia de ciudadanía* propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el texto *La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina. PNUD. 2004.

¹⁹ El proceso por la ejecución extrajudicial de la antropóloga Myrna Mack Chang impulsado por la Fundación Myrna Mack y el proceso por la ejecución extrajudicial cometida en contra del obispo católico Juan José Gerardi Conedera, impulsado por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.

e identificar actores clave, tanto de organizaciones de la sociedad civil como de abogados litigantes, detectar los ámbitos académicos de implementación de las clínicas legales y evaluar los principales retos y desafíos.

Componente 2: Educación

Existen varias iniciativas que se han llevado a cabo en Guatemala para hacer efectivo el derecho a la educación de la niñez de acuerdo con su cultura e idioma. UNICEF ha fortalecido las capacidades de docentes, padres de familia, niñas, niños y adolescentes indígenas, así como de autoridades y técnicos departamentales para participar activa y propositivamente en proyectos y planes educativos que promueven el ejercicio de sus derechos humanos y en particular el derecho a la educación en su propio idioma.²⁰

Las diversas iniciativas relativas a este tema han dejado una serie de lecciones aprendidas:

- La política educativa de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) debe ser una prioridad nacional para impactar a la niñez y trascender su visión de bilingüismo hacia una enseñanza de calidad en idioma maya, para la mayoría de los niños.
- En las políticas educativas de los últimos tres periodos de gobierno ha estado presente el componente de educación bilingüe intercultural como un derecho. Sin embargo, aún existen grandes diferencias entre el discurso político y la práctica.
- Es necesario aumentar los años de escolaridad y disminuir los aun altos niveles de analfabetismo en la población indígena. La educación en idioma maya en la escuela primaria contribuye a crear una escuela más relevante y más accesible para los mayas y así mejorar la participación en la escuela.
- Es importante asegurar la continuidad de la enseñanza en idioma maya en los diferentes niveles educativos para que la niñez ejerza su derecho a la educación de calidad de acuerdo con su cultura e idioma.
- Es necesario fortalecer la calidad de la educación en el aula, contribuyendo a desarrollar una escuela activa que promueve el idioma, la identidad y el orgullo cultural de los mayas, una escuela realmente intercultural y bilingüe, que tome en cuenta las necesidades de los niños y niñas, así como de las comunidades.
- Es necesario lograr una mayor participación y compromiso de los padres de familia en la educación de sus hijos y en la definición de contenidos y capacidades que la escuela debe desarrollar acorde con los conocimientos tradicionales y la historia y cultura de los mayas.
- Se necesita fortalecer las habilidades y conocimientos de los docentes en lectoescritura en idioma maya y adecuar la ubicación de los docentes mayas a áreas donde puedan enseñar en su propio idioma.

Componente 3: Participación política

En 2005, el Congreso de la República aprobó el Decreto Número 90-2005, que crea el Registro Nacional de las Personas, como una entidad autónoma. El RENAP es el encargado de organizar y mantener un registro único de identificación de las personas

²⁰ Análisis de lecciones aprendidas del proyecto “promoviendo el derecho a la educación y la formación ciudadana en una sociedad multicultural en proceso de construcción de la paz y transición democrática”, UNICEF y la Embajada de Noruega noviembre 2008

naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil, capacidad civil y demás datos de identificación, desde su nacimiento hasta la muerte, así como la emisión del documento personal de identificación.

En este proceso, las autoridades indígenas recién electas, intentan incidir mediante el diálogo y la negociación con la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso de la República y la autoridad máxima del Renap - el Directorio, en una serie de reformas a la Ley de dicho registro para la inclusión de sus representantes, en decisiones coherentes con el poder local y los derechos específicos de los pueblos indígenas.

El RENAP representa la oportunidad para el Estado guatemalteco de superar el sub registro mayormente de mujeres y niñez rural – maya; el fortalecimiento de la identidad étnica y del idioma propio de las personas y en consecuencia, el otorgamiento de mejores servicios públicos como la educación, la salud, el acceso a justicia, la participación electoral entre otros pertinentes a su cultura.

La reforma electoral es otro asunto político que atañe a la población maya, quien en sus últimos debates y actualmente ha planteado propuestas de medidas afirmativas y cuotas temporales que equiparen la desigualdad en su representación pública. El logro de estos cambios, implica contar con un mayor número de diputados y diputadas en el Congreso de la República, actualmente son 19 mayas del total de 158 sin presencia significativa en la Junta Directiva o Comisiones relevantes para esas decisiones.

A pesar de 23 años de institucionalización del régimen democrático, la evolución de la representación maya en cargos públicos importantes para la toma de decisiones trascendentales para la vida nacional ha sido sumamente lento. En las recientes elecciones generales 2007, la Misión Indígena de Observación Electoral constató que la postulación de candidaturas indígenas fue baja y no representó un cambio en términos cuantitativos, respecto de las anteriores elecciones.

Aunque de manera incipiente, los Acuerdos de Paz fomentaron en la población maya una mayor confianza e importancia de su incursión en la vida política del país; lo cual se refleja en su presencia dentro del sistema de partidos, de gobierno y electoral y la creación de organizaciones políticas propias como las Asociaciones Políticas, los Comités Cívicos Electorales Municipales, y la formación de partidos. Estas iniciativas deberán fortalecerse para el ejercicio de sus derechos sociopolíticos como sujetos autónomos y decisivos.

Muchos líderes mayas de "la primera generación" del levantamiento del pueblo maya fueron exterminados por los regimenes militares. Hoy en día se registra un gran interés entre jóvenes mayas, de participar activamente en la vida social y política del país. Para lograr el desarrollo de una verdadera democracia representativa en Guatemala tiene que ser una prioridad de primer plano el facilitar el desarrollo y la capacitación de estas jóvenes lideresas mayas para que puedan en el mediano y largo plazo tomar las más importantes posiciones de la sociedad guatemalteca.

En esta misma línea es fundamental alcanzar el pleno respeto al ejercicio político propio de los pueblos indígenas en lo referente a la consulta, como práctica ancestral prevaleciente en la cultura Maya. En lo referente a proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, los pueblos indígenas siguen ejerciendo esta actividad

politica democratica a nivel de sus comunidades, sin embargo, los resultados de las mismas no han sido respetados por las autoridades. Hasta la fecha, se han desarrollado 35 consultas en distintas comunidades mayas en Guatemala sobre proyectos de exploración y explotación minera, proyectos hidroelectricos y de cemento. Estudios realizados estiman que en estas, por lo menos 130 mil mayas se han opuesto a esos proyectos (otras fuentes estiman que se trata de medio millón de personas). Solo un centenar de personas han votado a favor. Estos resultados se deben a que los proyectos se han iniciado sin informar, dialogar y respetar la visión de las comunidades y sin su inclusión en la toma de decisiones y los beneficios que podrían generar los mismos.

4.3 El Programa Maya

El Programa Maya tiene como objetivo general fortalecer el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de la población maya en Guatemala a través del fortalecimiento tanto de los sujetos de derecho como a los obligados de hacer cumplir tales derechos. Por tanto, los ejecutores del programa son distintas expresiones de representaciones de la población maya como actores de la sociedad civil así como instituciones estatales con un mandato específico para velar por el pleno cumplimiento de los derechos de dichos pueblos.

Este impulso hacia un mayor respeto y ejercicio de los derechos individuales y colectivos del pueblo maya es el paraguas que une a los tres componentes temáticos del Programa, cuyos respectivos resultados a alcanzar son los siguientes:

- 1) mayor grado de ejercicio de derechos para los pueblos indígenas en Guatemala a través del empoderamiento de organizaciones indígenas en materia de litigio estratégico;
- 2) condiciones más favorables para la implementación de políticas educativas de calidad de acuerdo con la cultura e idioma de los niños y niñas y participación más activa de parte de organizaciones mayas, familias y líderes locales en la toma de decisiones en materia educativa; y
- 3) una democracia más representativa y legítima mediante una mejor formación y representación política de líderes y líderes mayas para ejercer sus legítimos derechos e intereses.

Componente 1: Justicia

Los derechos humanos individuales y colectivos de la mayoría maya y de los otros pueblos indígenas incluyen toda la gama de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de acuerdo a sus características de indivisibilidad e interdependencia, reconocidos en la legislación nacional e internacional. El Programa Maya en su primer componente pretende fortalecer especialmente el ejercicio de los derechos de la población maya a la tierra, a los recursos naturales y ambiente, a la no discriminación, a la justicia de transición, a ser consultados, a los derechos culturales y a las formas de organización social propias.

El fortalecimiento de las capacidades de organizaciones indígenas para defender sus derechos ante el sistema de justicia se pretende lograr a través de dos herramientas principales (los "inputs"):

1. un programa de capacitación técnica en litigio estratégico en derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, para organizaciones mayas, docentes y estudiantes²¹, y
2. la constitución de un Equipo de Apoyo Técnico Legal (EATL) que facilite, asesore y acompañe los litigios estratégicos que sean introducidos al sistema de administración de justicia por las organizaciones mayas mencionadas en 1).
3. la constitución y consolidación de un espacio de discusión técnica y académica, denominado Grupo de Discusión, donde participarán los docentes, estudiantes y organizaciones participantes del programa de capacitación mencionado.

Por el otro lado, los estudiantes participantes se incorporarán como pasantes en las organizaciones que desarrollarán los litigios estratégicos al terminar el programa de capacitación técnica.

Las contrapartes en este componente serán organizaciones mayas, urbanas y rurales²². Se hará una convocatoria pública para que las organizaciones mencionadas puedan solicitar su inclusión en el Programa, y en base a las solicitudes recibidas, se realizará una evaluación previa de las organizaciones, y en el Comité de selección²³ se hará la selección de las organizaciones participantes. Dicha evaluación previa se hará con base en la definición de criterios técnicos y la Metodología de Calificación y Selección de las Organizaciones del Componente 1 del Programa Maya.

Las organizaciones elegidas participarán en un primer momento en el programa de capacitación técnica; luego se constituirán en equipos litigantes de por lo menos un caso paradigmático ante el sistema de justicia, con la facilitación, asesoría y acompañamiento del EATL.

Fase 1: Programa de capacitación técnica.

Se iniciará con la formación técnica del grupo de organizaciones mayas seleccionado y de docentes y estudiantes universitarios de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC – única universidad estatal del país) y la Universidad Rafael Landívar (URL)²⁴, por medio de un programa de capacitación en litigio estratégico en derechos humanos de los pueblos indígenas.

²¹ Los docentes y estudiantes deben provenir en su mayoría de las sedes regionales de las universidades participantes, particularmente de los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango y Quetzaltenango.

²² Se considerará la participación de otras organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil y organizaciones del Estado con experiencia y compromiso en el trabajo y defensa en materia de pueblos indígenas en el caso de que no haya suficientes organizaciones mayas que llenen el perfil marco establecido para ser participantes en este primer componente del Programa Maya.

²³ Ver apartado sobre arreglos de coordinación. Para la selección de las organizaciones se debe, primero, tomar en cuenta la presencia de personas mayas, y especialmente mujeres mayas, dentro del equipo jurídico de la organización y si la organización ya ha tramitado uno o más casos paradigmáticos sobre derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas ante el sistema de justicia. En un segundo momento se aplicará una serie de criterios que focalizan la atención en aquellas organizaciones mayas con capacidades o potencial (jurídico, político y comunicacional) para construir litigios estratégicos y acompañar el proceso más allá de su resolución judicial. Eso implica valorar aquellas organizaciones que posean la capacidad de relacionarse horizontal y cooperativamente con las comunidades mayas y sus autoridades para que activamente participen en los litigios y se fomente la participación jurídico-política de las comunidades y su empoderamiento frente a la administración pública.

²⁴ Ambas universidades han incluido durante los últimos años la temática de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas en el pensum de estudios de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Ese programa utilizará la metodología de la educación clínica legal, lo que significa que el estudio se hará con base en un proyecto de caso de litigio estratégico.

Se entiende por litigio estratégico a la herramienta de pericia de los abogados con la cual contribuyen al desarrollo del Derecho de Interés Público, que es aquel que se realiza con el claro objetivo de contribuir al cambio social²⁵. En consecuencia, el litigio estratégico es una técnica jurídica, que incluye elementos políticos, cuyo objetivo es la modificación de la realidad social a favor del cumplimiento de los derechos humanos y la construcción del orden democrático²⁶. Si bien la acción fundamental de un litigio estratégico es un caso que se presenta y ventila en los tribunales de justicia, su verdadero objetivo es lograr modificaciones institucionales en las prácticas del aparato estatal o en las condiciones del goce de los derechos humanos de la población.

El programa de capacitación técnica en litigio estratégico durará siete meses y se realizarán dos cursos. El primero iniciará en el primer semestre del 2009 y, el segundo en el primer semestre del 2010. Las organizaciones participantes presentarán casos de violaciones a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas como proyectos técnicos de litigio estratégico, elegidos por ellas a partir de sus experiencias, conocimientos y ámbitos de trabajo, con base en criterios técnicos predeterminados²⁷.

Estos proyectos técnicos serán sujetos a discusión y análisis, con los expertos nacionales, internacionales y los docentes universitarios, para su mejoramiento en los distintos módulos del programa de capacitación técnica con el objetivo de potencializar su viabilidad política y jurídica, pertinencia, el impacto a lograr, entre otros.

Al concluir la capacitación se contará, por un lado, con organizaciones, docentes y estudiantes capacitados; y por el otro, con varios proyectos técnicos de litigio estratégico (al menos uno por organización o conjunto de ellas), los cuales deberán estar constituidos, como mínimo, por: a) la identificación de un fenómeno social como violación a los derechos humanos de los pueblos indígenas que tenga el potencial de convertirse en un caso paradigmático; b) una ruta de aplicación de métodos políticos aplicados a su proyecto de litigio estratégico, incluyendo el autodiagnóstico institucional de su organización, c) una ruta de aplicación de los métodos de comunicación política aplicados a su proyecto técnico de litigio estratégico; d) la narración lógica y coherente de los hechos del caso; e) la identificación de las fuentes de información fáctica y la construcción de los medios de prueba; f) los fundamentos jurídicos, incluyendo la vía procesal idónea y la construcción de la argumentación fáctica y jurídica; g) los análisis estratégicos de viabilidad social que insuman el proceso de toma de decisiones estratégicas; h) integrar la totalidad de la estrategia en la

²⁵ Sánchez Matus, Fabián (Coord.). *Litigio Estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la Sociedad Civil. México*. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sin Año. pg. 18.

²⁶ Entendido de acuerdo al concepto de *democracia de ciudadanía* propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el texto *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina. PNUD. 2004.

²⁷ Estos criterios tomarán en consideración como mínimo los siguientes aspectos: a) que el interés público aparezca de manera evidente en el caso; b) que se trate de casos paradigmáticos que puedan servir de modelo para otros casos y para fortalecer la jurisprudencia; c) que sea previsible el impacto público que el caso pueda producir; d) que exista la posibilidad de utilizar instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos; e) que exista un compromiso institucional de la organización con el caso; f) que el caso posea viabilidad política y jurídica.

planificación estratégica situacional que se compone de las aristas jurídica, política y comunicacional del proyecto de litigio estratégico; j) las necesidades técnicas jurídicas, políticas y comunicacionales propias del litigio a partir de los resultados del autodiagnóstico institucional y el proyecto de litigio estratégico a impulsar que servirán como base de información al Equipo de Apoyo Técnico al Litigio (EATL); k) el memorial inicial de la causa.

En relación a la participación de los estudiantes se prevé que una vez concluida la capacitación técnica se involucren en el desarrollo de pasantías en alguna de las organizaciones que se encuentren participando en el Programa. La participación de los estudiantes será de dedicación completa, como asistentes legales de los equipos jurídicos que tramitan los litigios estratégicos, desarrollando, en coordinación estrecha con los abogados y abogadas de las organizaciones²⁸. La evaluación de la fase de pasantía se realizará por las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar y de la Universidad de San Carlos de Guatemala y sus respectivos Bufetes Populares, en consulta con las autoridades de la organización en la que el estudiante haya realizado la pasantía²⁹.

Se prevé que los contenidos, resultados y experiencia de la capacitación técnica sean sistematizados y publicados, con el fin de extender el radio de alcance del Programa especialmente hacia el área rural del país y los departamentos con población mayoritaria maya.

Fase 2: Litigio estratégico en derechos humanos de los pueblos indígenas

La segunda fase consistirá en introducir los proyectos de litigio estratégico al sistema de administración de justicia, de acuerdo a los métodos y técnicas aprendidas en la capacitación técnica, convirtiéndoles en casos legales reales. Estas organizaciones, en la implementación de los litigios, estarán asesoradas y acompañadas por un Equipo de Apoyo Técnico al Litigio –EATL-. Para garantizar el enfoque multidisciplinario, este equipo debería contar con abogado/a coordinador/a, abogado/a asesor/a, comunicador/politólogo/a, antropólogo/sociólogo, asistente legal y un administrador.

El EATL se relacionará de manera directa, coordinada, cooperativa y horizontal con cada una de las organizaciones participantes y tendrá como funciones facilitar, asesorar y acompañar a las organizaciones participantes en las necesidades técnicas propias del litigio que emerjan a lo largo de su tramitación. Además, se relacionará de forma permanente, coordinada, y directa con la OACNUDH y el/la Coordinador/a del Programa Maya.

Como se ha indicado, las organizaciones definirán, durante la capacitación, sus necesidades técnicas de carácter jurídico, político y comunicacional según el autodiagnóstico institucional y la naturaleza particular del proyecto técnico de litigio estratégico que ha decidido impulsar.

²⁸ Como mínimo las siguientes actividades: a) redacción de memoriales y documentos jurídicos; b) investigación jurídica y construcción de argumentos; c) investigación fáctica y construcción de medios de prueba; d) asistencia a los tribunales de justicia del país; e) apoyo en la construcción y trabajo en redes; y f) relacionamiento con los miembros de las comunidades involucradas en los litigios.

²⁹ Esta evaluación se hará de acuerdo a lo estipulado en los reglamentos del Bufete Popular de cada una de las universidades y la ponderación que a las pasantías se les asigne en la marco de la práctica profesional de cada uno de los estudiantes participantes estará a cargo de cada una de las universidades.

La identificación de estas necesidades servirá como base para el desarrollo del Documento de Proyecto que cada organización participante presentará para el Comité de selección al finalizar la etapa de capacitación técnica, asimismo, servirá como base de información para el diseño del plan de facilitación, asesoría y acompañamiento que el EATL prestará a cada una de ellas.

Cada organización podrá dirigir al EATL las solicitudes *adicionales* respecto a acciones necesarias para la eficiente consecución de sus objetivos. Estas solicitudes pueden implicar la necesidad de asignación de recursos económicos o no. Con relación a las solicitudes que no conllevan asignación de recursos económicos, el EATL se constituirá en el ente de toma de decisiones para solucionar adecuadamente la solicitud presentada, y cuando la solicitud sí los requiere, el EATL analizará las solicitudes y elevará aquellas que encuentre pertinentes al Concejo Técnico del Programa para que decida (coordinador del Programa Maya, representante de la OACNUDH y el Coordinador del EATL).

El EATL también estará encargado de facilitar la constitución de un espacio de reflexión y análisis, de la convocatoria, de la facilitación en las reuniones del mismo y tendrá la función de secretaría ejecutiva del grupo. Ese Grupo de Discusión estará conformado, entre otros, por las organizaciones participantes, los docentes universitarios y otros miembros de la academia y será un espacio técnico, académico y político para discutir temas vinculados a los litigios, los elementos teóricos que se relacionen con los casos y las posibilidades de que la academia desarrolle investigaciones jurídicas útiles a los mismos. Su finalidad es constituirse como un espacio de discusión permanente que apoye e insume la tramitación de litigios estratégicos impulsados por las organizaciones participantes; y otros que en el futuro puedan concretarse.

Componente 2: Educación

La estrategia de intervención del Programa consiste en generar un proceso de formación de recursos humanos con capacidades y habilidades para asumir la educación de los niños y niñas en idioma maya como lengua materna; así como la formación y educación en liderazgo, identidad étnica, conocimiento de derechos, saberes ancestrales en el marco de la política educativa nacional con participación activa de actores locales en lo departamental y municipal.

Se han definido dos áreas de intervención:

1. Nacional:

- Se apoyará al Ministerio de Educación para operativizar la política educativa EBI en todo el país, con apoyo de actores institucionales, de los pueblos mayas, ONG's, sector privado, sociedad civil organizada, y COCODES y COMUDES.
- Se promoverá la asignación de docentes bilingües a escuelas de población maya.
- Se promoverá la coordinación con otros donantes y agencias de cooperación creando sinergias en el apoyo al desarrollo de las políticas de EBI.
- Se brindará apoyo técnico a organizaciones mayas para mejorar su incidencia en las políticas educativas partiendo de su experiencia adquirida.

- Se promoverá el conocimiento, respeto y valoración de las diferentes culturas presentes en el país, recuperación de saberes ancestrales y visiones de los pueblos mayas.
- Promover y fortalecer los temas de medio ambiente y sus cuidados, respeto a la naturaleza, temas incluidos en la curricula nacional, que a su vez están acordes con la Política Nacional de Educación Ambiental promovida por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

2. El área local demostrativa:

- Intervención en 5 departamentos (Huehuetenango, Quiché, Sololá, Totonicapán Alta Verapaz y San Marcos), a nivel de municipios seleccionados de acuerdo a criterios basados en los índices de desarrollo humano y en indicadores educativos de acceso, permanencia y éxito escolar, para generar conocimientos, validar buenas prácticas y definir mecanismos viables para la implementación de políticas educativas de EBI y modelos de intervención en el aula.

Primera etapa. Año 1

- Se generarán acuerdos sociales con organizaciones indígenas que trabajan en educación para intercambiar agendas, planes y experiencias que permitan ampliar modelos y experiencias validadas y que contribuyan a la educación pertinente y de calidad para los niños y niñas indígenas en los niveles inicial, preprimario y primario.
- Diseño e implementación de línea de base del componente.
- Validación de la estrategia y metodología para la formación continua orientada al fortalecimiento de las habilidades y conocimientos de los docentes de primaria en lectoescritura en idioma materno.
- Fortalecimiento de las habilidades y conocimientos de docentes en lectoescritura en idioma materno, con certificación de la DIGEBI, Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, USAC, mediante el inicio de la implementación del paquete de capacitación y formación docente continua. Etapa 1
- Diseño y validación de metodología y material educativo para el fortalecimiento de las habilidades, conocimientos y prácticas de voluntarios, padres y madres en la atención a niños de preprimaria y primaria, para el desarrollo integral de la niñez.
- Fortalecimiento de las habilidades, conocimientos y prácticas adquiridas por voluntarios, padres y madres en la atención a niños de preprimaria y primaria.
- Fortalecer las actividades de coordinación con líderes comunitarios y municipios del área de cobertura.
- Se iniciará el trabajo con los niños en los jardines educativos y centros escolares.

Segunda etapa. Años 2 y 3

- Fortalecimiento de las habilidades y conocimientos de docentes en lectoescritura en idioma materno, con certificación de la DIGEBI, Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, USAC, mediante la implementación del paquete de capacitación y formación docente continua. Etapa 2 y 3
- Fortalecimiento del trabajo con alumnos y padres de familia poniendo en práctica las habilidades y conocimientos adquiridos en los diferentes idiomas.

- Fortalecimiento de las habilidades, conocimientos y prácticas adquiridas por voluntarios, padres, madres en la atención a niños de preprimaria y primaria
- Fortalecer las actividades de coordinación con líderes comunitarios y municipios del área de cobertura.
- Se continuará el trabajo con los niños en los jardines educativos y centros escolares.
- Estrategia de sensibilización y comunicación a padres de familia, autoridades y líderes locales sobre las ventajas de la EBI
- Se dará asistencia y acompañamiento a las actividades de coordinación con líderes comunitarios y municipios del área de cobertura.

Tercera etapa. Año 4

- Evaluación de los impactos de los diferentes componentes del proyecto
- Sistematización de experiencias y retroalimentación de políticas públicas para el mejoramiento de la calidad de la EBI de los niños y niñas indígenas.
- Estrategia de sensibilización y comunicación a padres de familia, autoridades y líderes locales sobre las ventajas de la EBI
- Se dará asistencia y acompañamiento a las actividades de coordinación con líderes comunitarios y municipios del área de cobertura.
- Diplomado sobre EBI a docentes certificados durante el proceso de formación continúa.
- Se tomarán acuerdos sobre los mecanismos para llevar a escala la implementación de modelos y experiencias validadas como parte del componente que contribuyan a la educación pertinente y de calidad para los niños y niñas indígenas en los niveles inicial, preprimario y primario.

Componente 3: Participación política

Su estrategia implica la generación de mecanismos, de procesos y de capacidades técnicas así como de recurso humano organizacional y cuadros políticos que conduzcan las reformas y decisiones para una real participación y representación política del pueblo maya a nivel comunitario, municipal, regional, nacional e internacional. Sus ámbitos de acción comprenden:

1. El Apoyo al Ejercicio de Ciudadanía

Se establecerá el diálogo, la discusión y el debate a nivel de actores claves de la política guatemalteca alrededor del respeto y la dignificación de la ciudadanía de la población maya en un país plural. Se apoyará a la reforma e implementación de la Ley del RENAP para la inclusión de autoridades mayas en órganos decisivos, que cooperen con su eficiente implementación, el cabildeo y la toma de decisión a favor del registro y documentación de la población maya.

En esta línea, se promocionará durante el año 2009 una campaña multilingüe en medios de comunicación social alternativos y masivos, de la importancia de la ciudadanía y el registro especialmente de mujeres y niñez maya ante el Sistema Nacional de Registro de Personas; en áreas territoriales seleccionadas para sensibilizar e informar a la población, especialmente a las mujeres mayas que acudan a inscribirse a las oficinas locales del Registro.

A partir del año 2010, se considerará como Programa Conjunto, proporcionar asistencia para el fortalecimiento del RENAP en la implementación de su estrategia de incremento sustancial de la documentación de la población maya que se espera garantice la identificación, verificación y acreditación de la identidad de las personas naturales, de manera fehaciente y fuera de toda duda

2. La Promoción de la Organización, la Formación de Liderazgo y la Representación Política

En materia de organización, de formación y de participación política del pueblo maya, se desarrollarán programas de fortalecimiento de capacidades del liderazgo maya especialmente de cuadros jóvenes y de mujeres y de dirigentes con liderazgo nacional e internacional para promover alianzas estratégicas entre los mismos y el avance del pueblo maya en instancias estatales de decisión y en los partidos políticos.

Además, se promoverá el diseño de estrategias político – partidistas, el intercambio de experiencias y la institucionalización de mecanismos para la representación maya en el sistema político. Incentivando el diseño de proyectos de gobierno incluyentes; agendas políticas temáticas y sectoriales para el desarrollo socio – económico nacional; propuestas de trabajo conjunto entre la representación del Estado y el Pueblo Maya para la construcción de relaciones de cooperación y de poder equitativos inspirados en experiencias que han desarrollado otros pueblos indígenas, como el Sami han desarrollado en los países nórdicos con sus Estados.

3. Fortalecimiento Institucional de las Autoridades Ancestrales y Formales: Alcaldías y Consejos Comunitarios y Parlamentarios Mayas.

Se impulsará el fortalecimiento institucional de las Autoridades Mayas Ancestrales integradas por los consejos comunitarios de ancianos y ancianas así como de liderazgos políticos locales que afiancen la organización, la estructura y el diálogo en el marco de la búsqueda de soluciones a problemáticas históricas como el derecho a la propiedad de la tierra, el uso y manejo de recursos naturales, etc. Igualmente se promoverá el reconocimiento de sus capacidades y legitimidad en la resolución de conflictos sociales y en los programas de desarrollo de las comunidades, así como el fortalecimiento de su calidad de interlocución con autoridades del poder formal en todos los niveles de la vida nacional.

En el caso del grupo de parlamentarios y parlamentarias mayas se apoyará el fortalecimiento de sus conocimientos y capacidades respecto a los derechos específicos de los pueblos indígenas y su interlocución con organizaciones del pueblo maya pertenecientes a la sociedad civil.

Se apoyarán a autoridades formalmente electas, como los parlamentarios mayas, en el diseño y avance de su agenda legislativo a favor de los derechos de los pueblos indígenas.

4. Incidencia y diálogo político.

Se desarrollará una serie de actividades de formación de alto nivel, especializada en diálogo, cabildeo e incidencia política para facilitar la interrelación, la construcción de mecanismos de interlocución efectivos entre el liderazgo maya y los representantes de

órganos de poder público y organismos internacionales de defensa de los derechos humanos y de pueblos indígenas, en la resolución u orientación de decisiones de Estado.

Comprende el desarrollo de estrategias, el intercambio de experiencias y la socialización de aprendizajes entre líderes sociales y políticos nacionales e internacionales para el alcance de acuerdos, pactos o convenios de cooperación política.

5. Fortalecimiento de la colectividad maya para la construcción de una estrategia para garantizar la aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT

Programa Maya acompañará a las comunidades en el ejercicio del derecho a ser consultados, así como en el proceso para impulsar la consulta como una obligación del Estado desde la actoria de las propias comunidades fortalecidas (en primer lugar a nivel de las municipalidades y los consejos de desarrollo, y en segundo lugar a nivel del Gobierno a través de sus distintos ministerios). En estos ejercicios es fundamental la readecuación de la norma sobre consultas a pueblos indígenas a través del Congreso de la República, y el mejoramiento de las capacidades de las autoridades municipales, específicamente los secretarios y las corporaciones municipales, en su función a favor del respeto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como el de la consulta.

4.4 Sostenibilidad de los resultados

Componente 1: Justicia

En la primera fase del Programa (capacitación técnica), se generan cuatro líneas de sostenibilidad:

- i) la capacitación a los docentes permite permanencia de capacidades en las universidades participantes, mediante la multiplicación de los conocimientos adquiridos, tanto a otros docentes como a los estudiantes;
- ii) establecimiento de un espacio de relación y comunicación entre las organizaciones y entre ellas y la academia;
- iii) la sistematización y publicación de los contenidos, resultados y experiencia de la capacitación técnica, permitirá extender el radio de alcance del Programa especialmente hacia el área rural del país;
- iv) instalación de capacidades técnicas en litigio estratégico en organizaciones participantes y las posibilidades de replicar los conocimientos adquiridos en otros espacios de cada una de las organizaciones.

La segunda fase del Programa contempla pueda establecer dos capacidades permanentes y sostenibles en las organizaciones participantes:

- i) establecimiento de comunicación y relaciones nacionales e internacionales que les garanticen la cobertura de sus necesidades técnicas en el litigio y la facilitación de las condiciones para la construcción de una red de apoyo; y
- ii) permanencia en el tiempo del espacio académico que constituye el Grupo de Discusión.

Componente 2: Educación

La estrategia de sostenibilidad se fundamenta en la implementación por parte del Ministerio de Educación de la Política de Educación Bilingüe Intercultural para todos los niños y niñas del país.

Este componente propiciará la participación directa y permanente de actores locales y grupos de pueblos indígenas en la toma de decisiones que atañen a la educación de los niños y niñas garantizando, por un lado la pertinencia cultural y lingüística en la calidad de la educación; y por el otro, el desarrollo integral de los niños y niñas desde su propia cultura e idioma.

La sistematización de los diferentes modelos educativos implementados permitirá replicarlos en otras regiones lingüísticas.

Componente 3: Participación política

A nivel global, la participación directa de liderazgos locales y nacionales en la conducción y desarrollo de cada ámbito de trabajo de este componente, asegurará la implementación de un enfoque sustantivo de sus derechos políticos y específicos como pueblo maya, así como la identificación de medios y los recursos para hacer avanzar sus diferentes proyectos políticos para la transición al Estado plural en Guatemala.

La selección de contrapartes comprometidas, expertas e interesadas en el impulso de los propósitos de este componente, serán claves debido a que serán las que institucionalicen iniciativas para el efectivo establecimiento de esas capacidades internas y públicas para la modernización de la política con inclusión maya.

En el mediano y largo plazo, los cuadros preparados técnica y políticamente, serán quienes aseguren, a través de la incorporación de nuevos liderazgos, el cambio generacional de la política local, regional y nacional con una visión de un Estado – nación plural al servicio de la garantía de los derechos fundamentales y específicos de los pueblos indígenas.

En conclusión, este componente promoverá organizaciones sólidas en su actuación política; liderazgos renovados y fuertes encabezando proyectos políticos; grupos multiculturales discutiendo la configuración del Estado plural; autoridades fortalecidas en la ostentación de sus cargos y en el cumplimiento de sus funciones; mecanismos de comunicación y diálogo fortalecidos entre el Estado y representantes del Pueblo Maya etc. Y finalmente la vigencia de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en el sistema de justicia, de educación y político guatemalteco.

4.5 Análisis de riesgo

Componente 1: Justicia

Los factores externos de riesgo se entienden como aquellos que son ajenos a las instituciones y organizaciones que implementan directamente distintas actividades del programa. Los principales **factores de riesgo externos** son la corrupción, la politización del sistema de justicia, la falta de comprensión de los operadores del alcance de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, la inseguridad que se vive en el país (un alto índice de amenazas y ataques contra defensores de los derechos humanos y de los de pueblos indígenas, en lo específico los derechos a la tierra y los recursos naturales), y el racismo que opera a nivel de funcionarios de distintas instituciones del estado que deben velar por el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, la formación académica y jurídica que poseen los profesionales de derecho - entre ellos, los fiscales y jueces - en materia de derechos de los pueblos indígenas, y especialmente sus derechos colectivos, y su enfoque tradicional respecto estudios judiciales, puede obstaculizar los avances. Por el otro lado, la sociedad desconfía en el sistema de justicia - quizá especialmente los pueblos indígenas, ya que es ajeno a su propia cultura y prácticas - y eso puede crear resistencia para usar el sistema como mecanismo resolutivo.

Entre los **factores internos** debe mencionarse el riesgo que las organizaciones participantes en el programa cambie su visión institucional o sus prioridades y se relegue la importancia del litigio estratégico en el quehacer de la organización. Podrá también haber diferencias de intereses a nivel interno de una organización ya si otros procesos institucionales se ven afectados por el trabajo derivado de los litigios que se impulsa. Por el otro lado puede haber dificultades en relacionamiento o diferencia de criterios entre organizaciones participantes y las comunidades que representan; igualmente entre las organizaciones o las comunidades y el EATL. También en el Grupo de Discusión puede haber diferencias (teóricas, de enfoque u otros) entre organizaciones, miembros de la academia u otros, que afecten las relaciones dentro de este grupo. Disminución de incentivos en las organizaciones participantes a continuar con la línea de trabajo de litigio estratégico una vez finalizado el proyecto es otro aspecto a tomar en cuenta, así como dificultades financieras para sostener estas actividades.

Componente 2: Educación

Riesgos

1. La educación en idioma materno no se asume como una verdadera prioridad por parte del Ministerio de Educación. La educación primaria sigue siendo monolingüe castellana.
2. Dificultades para la coordinación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales.
3. No se crean nuevos puestos de docentes bilingües.
4. Debido al empeoramiento de las condiciones económicas, los padres se ven obligados a mantener sus hijos en el mercado laboral para asegurar la subsistencia de la familia.

Componente 3: Participación política

Riesgos internos. La falta de consenso y la no aplicación de estrategias compartidas entre la dirigencia maya y sus autoridades, en la demanda del respeto al pleno ejercicio

de los derechos de los pueblos indígenas ante el Estado y otros sectores vulneran su capacidad de aportar en la negociación de soluciones efectivas. Por lo que es importante, que el Programa fomente una mayor solidaridad y compromiso como pueblo entre los mayas, respetando su diversidad interna, para prevenir las posibles crisis políticas y sociales y cooperar en la identificación de rutas de solución a la violación de esos derechos.

Riesgos externos. Las posiciones ideológicas de las organizaciones políticas y sectores del poder económico conservadoras de las relaciones de poder, de dominación y explotación de la mayoría de la población maya empobrecida, inflexibles a conducir los destinos de la nación hacia un proyecto nacional progresivo, respetuoso e incluyente de la multiculturalidad del país, podrían amenazar la consecución de los objetivos. Será la representación político – social con quien los mayas deberán establecer canales de comunicación, intercambio y la creación de posibilidades de desarrollar alianzas y propuestas comunes para enfrentar los retos estratégicos del país.

5. Marco de resultados

Componente 1: Justicia

El componente espera alcanzar un mayor respeto por los derechos individuales y colectivos los pueblos indígenas en Guatemala que actualmente, especialmente en el ámbito de sus derechos a la tierra, recursos naturales y ambiente, no discriminación, justicia de transición, derecho a la consulta, derechos culturales y formas propias de organización social.

Los insumos principales para lograrlo son dos:

- 1) un curso de capacitación en derechos de los pueblos indígenas y litigio estratégico para organizaciones indígenas, estudiantes y docentes, y
- 2) un equipo de apoyo técnico legal para acompañar a las organizaciones que al terminar el curso impulsarán acciones legales ante el sistema de justicia.

Los productos y resultados esperados de estas acciones legales pueden visualizarse en distintos niveles. En la primera fase de la capacitación técnica se espera los siguientes:

- a. Sesenta estudiantes universitarios capacitados.
- b. Veintiocho docentes universitarios capacitados.
- c. Treinta organizaciones mayas capacitadas.
- d. Treinta proyectos técnicos de litigio estratégico presentados ante el sistema de justicia.
- e. Sistematización de la experiencia, contenidos y resultados de la capacitación técnica.

A partir de esto se espera que las organizaciones indígenas tengan mayor capacidad de demandar el respeto a sus derechos ante el sistema de justicia y en la segunda etapa del litigio estratégico se espera los siguientes productos:

- a) Treinta litigio estratégico tramitados en el sistema de justicia.
- b) Treinta litigios estratégico facilitados, asesorados y acompañados por el EATL.
- c) Generación de jurisprudencia en derechos humanos de pueblos indígenas.
- d) Grupo de Discusión

- e) Red nacional e internacional de apoyo a las organizaciones mayas litigantes.

A partir de esto, se espera lograr resoluciones judiciales favorables y alcanzar un contexto jurídico – político más favorable para el cumplimiento de dichas resoluciones. Sin embargo, estas resoluciones deben cumplirse para poder considerar que el litigio haya beneficiado a los pueblos indígenas e implicado un mejor acceso a la justicia y protección judicial de los mismos. El cumplimiento de una resolución a favor de los pueblos indígenas significaría un avance en la transformación hacia un Estado plural.

En última instancia, el nivel de respeto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en Guatemala aumentaría. Es hasta en ese momento que se podría considerar que el Programa Maya en su primer componente haya alcanzado algún impacto y que haya mejorado la condición de goce de los derechos a la tierra, recursos naturales y ambiente, no discriminación, justicia de transición, derecho a la consulta, derechos culturales y formas de organización social propias.

Componente 2: Educación

El Programa conjunto se orienta al mejoramiento de las condiciones para la implementación de las obligaciones legales del Ministerio de Educación en materia de EBI y, por ello, a fortalecer la educación de la niñez y el empoderamiento comunitario a través de la generación, recopilación y análisis de información; la generación de conocimientos, habilidades y prácticas, y organización de redes, que les permitan a las instituciones gubernamentales, comunidades, familias y otros actores locales garantizar el ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Para ello se considera que los efectos del proyecto que se refieren a las instituciones del Ministerio de Educación generan condiciones favorables para implementar políticas educativas bilingües interculturales. Se espera que en forma participativa se diseñen e implementen acciones de política pública en torno al derecho a la educación de acuerdo con su cultura e idioma, así como que se fortalezca la construcción de conocimientos y la puesta en común de criterios claves sobre conceptos, enfoques y metodología de EBI, entre otros.

A partir de la sistematización de las experiencias generadas por los efectos anteriores se elaborarán propuestas para llevar a escala las políticas educativas de EBI. Esto implica que inductivamente se construye desde la experiencia local (padres y madres de familia, centros educativos, comunidades y actores locales) en el área demostrativa, hacia lo nacional para generar conocimientos y mecanismos viables de implementación en el nivel nacional.

Las instituciones del Ministerio de Educación, de organizaciones indígenas y las familias y los líderes locales participan activamente en talleres de elaboración de documentos estratégicos de EBI con base en experiencias, y apoyan iniciativas educativas a favor del cumplimiento del derecho a la educación de calidad de acuerdo con la cultura e idioma de los niños y niñas. Se busca el fortalecimiento institucional y de las familias, líderes locales y organizaciones comunitarias, para que participen activamente en la toma de decisiones para asegurar y mejorar la educación de sus hijos.

Componente 3: Participación política

El efecto, o resultado de mediano plazo, que el Programa se propone respecto del componente número 3 es la vigencia y ejercicio real de los derechos políticos, los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, reflejados en el mejoramiento de la participación y representación indígena en todos los niveles de la vida política nacional e internacional como sujetos de su propio desarrollo, elemento clave para la legitimidad del sistema político democrático del país.

Para el logro de tal efecto, se han definido los siguientes resultados y productos:

R.1 Población maya, en áreas seleccionadas, documentada y preparada para ejercer sus derechos civiles y políticos.

R.2 Líderes y líderes mayas de organizaciones de la sociedad civil y participantes en partidos políticos con mayores conocimientos y capacidades políticas, estratégicas y de incidencia en instancias políticas, fortalecidas.

R.3 Autoridades ancestrales y electas fortalecidas en el desempeño de sus funciones a nivel local y nacional.

R.4. Mecanismos sostenibles y eficientes de diálogo para la incidencia en políticas públicas y la reforma del Estado,

R.5. Mayor compromiso de las distintas autoridades del Estado para el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT para el mejor ejercicio de los derechos del pueblo Maya.

6. Arreglos de coordinación y administración

La ejecución del Programa Maya descansará en un modelo de gestión innovador que refuerza la corresponsabilidad y permite la toma de decisiones conjunta. A cada componente del Programa se le asignará una agencia coordinadora, de acuerdo a su mandato, especialidad y experiencia.

La Junta Directiva del Programa estará conformada por un representante de SEGEPLAN, dos representantes de la Real Embajada de Noruega, el Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala –SNU-, un representante de cada una de las organizaciones del SNU participantes y el Asesor(a) Técnico/a Principal del Programa Maya, en su calidad de Secretario/a Técnico/a de la Junta.

La Junta Directiva será la estructura de alto nivel que dará las orientaciones estratégicas al Programa durante todas las etapas de su implementación y tiene la responsabilidad de dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la firma del convenio entre el Gobierno de Noruega y el Sistema de las Naciones Unidas. Este grupo es responsable de la toma por consenso de las decisiones que afectan la implementación del Programa y de revisar los avances logrados en los resultados en las reuniones anuales, a partir de los informes anuales narrativos, financieros y de auditoría y los planes operativos de trabajo anuales con sus respectivos presupuestos presentados con anticipación por el Agente Administrativo para su aprobación por parte del donante. La Junta Directiva del Programa resuelve cualquier conflicto que pueda surgir dentro del Programa o entre el Programa y actores externos.

La Junta Directiva del Programa nombrará un Consejo Consultivo, constituido por un reducido número de representantes de la sociedad civil guatemalteca - seleccionados en función de su profundo conocimiento de los temas del Programa Maya y de sus méritos, prestigio y experiencia - y del Estado, cuyos representantes incluirán las instituciones con responsabilidades relacionadas con los tres componentes del Programa. La función del Comité Consultivo será contribuir con análisis de la coyuntura política y posibles ajustes en la estrategia del programa, interpretar nuevas coyunturas políticas y sociales en el país para sugerir cómo el Programa Maya y la ONU se pueden adaptar mejor a las nuevas situaciones, y establecer el diálogo necesario entre instituciones del estado, organizaciones de la sociedad civil, la Organización de las Naciones Unidas y la Real Embajada de Noruega.

Para la selección de proyectos y contrapartes en el marco de la implementación de los tres componentes del Programa Maya, se constituirá un Comité de Selección, por cada componente para asegurar la calidad y transparencia de las selecciones, con los siguientes miembros:

- Asesor(a) Técnico/a Principal del Programa Maya
- Un representante de la agencia de la ONU correspondiente
- Un representante de la Embajada de Noruega

El/la Asesor(a) Técnico/a Principal del Programa Maya convocará al Comité de selección y presentará al mismo, en conjunto con el representante de la agencia respectiva, una recomendación previa de cada una de las organizaciones participantes según un análisis realizado en base a criterios preestablecidos.

El representante de la agenda respectiva funcionará como secretario del Comité. El Comité necesita la participación de 2 de sus miembros para tener quórum.

El Comité recomendará a la Junta Directiva, para que esta tome las decisiones finales, y deberá regir sus recomendaciones a partir de consensos y sus funciones principales estarán enfocadas en analizar el posible impacto de las distintas propuestas en el marco del Programa Maya y asegurar que las propuestas y contrapartes responden a su objetivo general.

En relación al Componente I, para la asignación de fondos a cada una de las organizaciones al finalizar la fase de capacitación técnica, el EATL analizará la pertinencia, justificación y viabilidad de los Documentos de Proyecto presentados y levantará al Comité de Selección sus recomendaciones para la toma de decisión en ese órgano. El Coordinador del EATL participará con voz sin voto en el Comité de Selección. Los Documentos de Proyecto se presentarán por las organizaciones anualmente para la aprobación de fondos anualmente para proporcionar a las organizaciones los elementos para iniciar el litigio estratégico que impulsará,

Es tarea de la Asesor(a) Técnico/a Principal del Programa Maya, en coordinación con el representante de la agenda respectiva de la ONU y basado en las recomendaciones del Comité de selección, mejorar en coordinación con la organización solicitante las propuestas preseleccionadas (el PRODOC) por el Comité cuando se considere necesario, y acompañar las versiones finales de los Documentos de Proyecto de las respectivas organizaciones solicitantes con una recomendación final para la decisión final del Comité de selección. Asimismo, la Asesor(a) Técnica Principal debe constituir

el acta de selección y preparar, en coordinación con el representante de las agencias respectivas, los convenios entre las organizaciones o instituciones seleccionadas y las agencias respectivas.

Cada proyecto aprobado debe contar con una línea de base, objetivos, resultados e indicadores definidos y presupuesto para ejecutar las actividades planificadas. Los desembolsos a las organizaciones contrapartes se harán semestralmente en base a informes narrativos y financieros presentados ante la agencia respectiva y los desembolsos estarán sujetos a la implementación del 80% de todos los fondos entregados.

En consecuencia, el organismo de ejecución y la agencia respectiva de la ONU mantendrán una relación contractual en virtud de la cual, si así se acordare entre las partes, el segundo podrá obrar como contratante en la adquisición de bienes y la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de sus actividades. En este caso la adquisición de bienes y/o la contratación para la prestación de servicios, estarán sujetas a las regulaciones que sobre la materia ha expedido las Naciones Unidas en general y las agencias respectivas en lo específico.

La estructura medular para la implementación del Programa, contará con una **Junta de Coordinación Ejecutiva** con participación de el/la Asesor(a) Técnico/a Principal del Programa Maya y los tres representantes de las agencias participantes. La Junta de Coordinación Ejecutiva estará encargada de impulsar, monitorear y coordinar la implementación del Programa, estableciendo sinergias y eliminando potenciales duplicaciones. Esta junta se reunirá por lo menos cuatro veces por año. La Junta de Coordinación Ejecutiva pedirá el apoyo de la Junta Directiva del Programa según se requiera y trasladará la información necesaria sobre los avances, dificultades y retos en la implementación del Programa. Velará por el cumplimiento de los objetivos y resultados establecidos en el Documento del Programa Maya y los planes operativos de trabajo anuales del Programa, para lo cual coordinará con los equipos técnicos encargados de la ejecución en cada agencia.

Cada componente constituirá una **Junta de Seguimiento**, integrada por personal de la agencia participante, de las contrapartes de ejecución y un representante de la Embajada de Noruega. Dicha junta se reunirá por lo menos dos veces al año, con la intención de evaluar constantemente los avances en la implementación de los objetivos del Programa.

Para los tres componentes del programa, se mantendrá una coordinación fluida con otros programas e iniciativas similares para intercambiar experiencias e información, para proponer actividades conjuntas y para evitar duplicaciones en los esfuerzos (ejemplos: Programa de Acceso a la Justicia de los pueblos indígenas de la Fundación Soros, Programa Oxjaju' Tzikin de ASDI, Programa Ch'umilal Hab' de PNUD, PASOC, etc.).

7. Estrategia de Gestión de los Fondos

La Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas es el agente conductor del Programa. Esta oficina firmará un Convenio con el Gobierno de Noruega y

transferirá los fondos correspondientes a las Agencias de Naciones Unidas participantes en el Programa Maya. Los desembolsos se realizarán semestralmente de parte del Gobierno de Noruega, y los desembolsos posteriores al primero estarán sujetos a la implementación del 80% de todos los fondos entregados y, anualmente, la recepción de informes narrativos y financieros del anterior año así como planes operativos anuales y presupuestos para el siguiente año. Se hará un anticipo inicial para la implementación del plan anual del primer año.

Un 7% del total de costos directos será destinado al pago de costos de administración (costos indirectos o “overhead”) de cada Agencia del Sistema de Naciones Unidas participante del Programa. Además, la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas cobra 1% de los costos directos como agente conductor del Programa. Adicionalmente, un 13% de los costos directos está destinado a la coordinación del programa para garantizar su adecuado y eficaz funcionamiento.

El Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD, como agente conductor, firmará un Memorando de Entendimiento con cada una de las Agencias de Naciones Unidas participantes. Cada Agencia participante en el Programa Maya planificará y gestionará las actividades y fondos de acuerdo con sus Reglamentos y Reglamentación Financiera aplicable.

El agente administrativo consolidará los informes narrativos, financieros y de auditoría según el Programa Maya y los presentará a la Embajada de Noruega en Guatemala según el formato que se acuerde entre estos dos actores.

Las actividades realizadas por las Agencias de Naciones Unidas serán sometidas a auditoría externa e interna según se estipula en sus Reglamentos y Reglamentación Financiera aplicables. Además, la Junta Directiva del Programa consultará con las Agencias de Naciones Unidas acerca de cualquier revisión o evaluación específica adicional que pueda solicitarse, sujeta a los respectivos Reglamentos y Reglamentación Financiera de las Agencias. Las agencias participantes entregarán un resumen de las conclusiones claves obtenidas a partir de sus auditorías internas y las debidas recomendaciones para la consolidación de parte del AA y su envío a la Embajada de Noruega en Guatemala.

Cada contraparte del Programa podrá ser sujeta a una auditoría externa anual, cuyos informes estarán a disposición de las agencias respectivas de la ONU. Se asegurará que dicha auditoría sea realizada de conformidad con las normas que regulan la ejecución de proyectos apoyados por cada agencia. Los resultados y hallazgos de las auditorías serán compartidos y discutidos con los socios para acordar mejoras en su gerencia.

8. Monitoreo, evaluación e informes

Plan operativo anual de trabajo del Programa es un instrumento que se utiliza para establecer las metas que se alcanzarán en el período de acuerdo a la estrategia determinada para la maximización de los recursos del Programa. Las actividades serán calendarizadas para la obtención de los productos especificados en la matriz de resultados, los insumos y los costos (presupuesto) respectivos. En el proceso de formulación de los planes anuales de trabajo se harán los ajustes y modificaciones convenientes para actualizar las actividades que se realizarán para alcanzar los productos y resultados esperados, los períodos de ejecución de las actividades y las responsabilidades en la ejecución. El plan anual de trabajo debe definir indicadores que medirán el avance y la consecución de los productos más tangibles o de corto alcance. Cada Organización Participante del SNU debe tener su propio plan operativo anual de trabajo, y el Coordinador del Programa consolidará un Plan común del Programa.

Reunión de Revisión Anual: Se llevará a cabo una reunión anual de revisión del Programa para evaluar el funcionamiento del Programa y aprobar los informes narrativos y financieros anuales así como los planes operativos de trabajo anuales con sus respectivos presupuestos para el siguiente año. Los informes deben corresponder a los planes operativos anuales y sus presupuestos. Es la Junta Directiva del Programa quien la conduce, pudiendo involucrar a otras personas o socios en la ejecución si es requerido, y, específicamente, el donante quien aprueba los informes narrativos, financieros y de auditoría, los cuales deben serle presentados a más tardar dos semanas antes de las reuniones anuales. No es necesario renovar la firma del documento del programa conjunto cada año. Sin embargo, cualquier cambio sustantivo respecto al alcance requerirá una revisión del documento del programa conjunto y es necesario que las enmiendas estén firmadas por todas las partes. En el último año, esta revisión será una reunión final y se preparará un **informe final**, que describa los logros obtenidos por el Programa, las lecciones aprendidas y una sistematización de las experiencias.

Sistema de Monitoreo y Evaluación: Para el sistema de monitoreo y evaluación (SME) del Programa Maya se tomará en cuenta el cumplimiento del Plan operativo anual de trabajo en lo que respecta al desarrollo de las actividades previstas y los productos obtenidos en los tiempos establecidos. Se diseñará un SME que contará con indicadores que permitirán medir el avance hacia los resultados en base a líneas de base detallados construidos en la primera etapa de implementación del Programa. El SME se implementará en todas las fases del ciclo del programa, con estrecha coordinación con la Unidades de Planificación, Monitoreo y Evaluación de las respectivas agencias de la ONU.

Evaluaciones. Se realizará un repaso al terminar el segundo año para contar con insumos sobre su implementación y para considerar posibles enmiendas al Programa para mejorar su ejecución e impacto. Se hará una evaluación sustantiva externa del programa el último semestre del cuatro año, con el objetivo de contar con los insumos suficientes para construir una posible segunda etapa del programa. Para el efecto serán convocadas empresas consultoras y expertos y expertas independientes, que serán contratados luego de un proceso de selección transparente y con base en términos de referencia precisos.

El donante puede, independientemente o en conjunto con otras contrapartes, tomar la iniciativa para evaluar o repasar la cooperación con la ONU bajo el convenio firmado, por ejemplo para establecer si las contribuciones han sido utilizadas para los propósitos convenidos. El agente conductor y las organizaciones participantes del SNU deben ser informados respecto estas iniciativas e invitados para participar, Las organizaciones participantes del SNU deben, ante solicitudes, asistir para presentar la información relevante en el marco de sus regulaciones. El donante debe asumir los costos principales que implica este tipo de ejercicios,

Para el detalle de actividades de monitoreo ver Matriz de Monitoreo por Componente.

9. Contexto Legal

Las actividades de cada agencia en el marco del presente Programa Conjunto serán gobernadas por los acuerdos de las agencias respectivamente aplicables en sus relaciones con el Gobierno de Guatemala, siendo los siguientes:

PNUD: Acuerdo suscrito entre el Gobierno de Guatemala y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el 20 de julio de 1998, Decreto N° 17-2000 del 29 de marzo de 2000 del Congreso de la República

UNICEF: Acuerdo de Cooperación Básica (BCA) suscrito entre el Gobierno de Guatemala y el UNICEF el 22 de noviembre de 1955.

OACNUH: Acuerdo suscrito entre el Gobierno de Guatemala y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 10 de enero de 2005, Decreto número 40-2005 del 31 de mayo de 2005 del Congreso de la República.

10. Planes de trabajo y presupuestos

El plan de trabajo y el presupuesto para cada componente del programa se especifican en las tablas adjuntas.