

Fomentado por el:
 Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza
y Seguridad Nuclear

en virtud de una resolución del Parlamento
de la República Federal de Alemania



SGP Programa
Pequeñas
Donaciones
del FMAM
GUATEMALA



Al servicio
de las personas
y las naciones

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS LEYES, POLÍTICAS Y MARCOS INSTITUCIONALES EN LOS TICCA

GUATEMALA



Elaborador por: Jorge Lu Palencia
Manuel Alberto Henry Henry Ruiz
Romeo Tiu

Revisión del texto: Caroll Dardón
Diana Monroy
Felipe Gómez
Francisco Castañeda Moya
Marcos Ajpacajá

Contenido

1. Contexto nacional de los territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales en Guatemala	5
1.1. Contexto de país	5
1.1.1. Aspectos biofísicos	5
1.1.2. Aspectos demográficos	7
1.2. Pueblos indígenas y comunidades locales	10
1.2.1. Descripción de los pueblos y comunidades	10
1.2.2. Participación política de los pueblos	13
1.2.3. Movimientos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales	14
1.2.4. Discriminación y racismo	15
1.3. Reseña histórica de los pueblos indígenas y comunidades locales	18
1.4. Territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales - TICCA-	23
1.4.1. La Red TICCA en Guatemala	28
1.4.2. Amenazas a los TICCA en Guatemala	30
2. Patrimonio natural y cultural	32
2.1. Recursos naturales	32
2.2. Agua continental y marítima	43
2.3. Áreas protegidas	48
2.4. Sitios naturales sagrados	55
2.5. Conocimientos tradicionales y patrimonio cultural intangible	56
2.6. Acceso y distribución a los beneficios	57
3. Aplicación de leyes y políticas	58
3.1. La Constitución y, los derechos a la tierra y al territorio	59
3.2. Resistencia y compromisos en los marcos legales y políticos	64
3.3. Gobernabilidad, leyes y pueblos indígenas	65
3.3.1. Áreas protegidas y pueblos indígenas	66
3.4. Jurisprudencia	67
3.5. Estudio de caso: Inscripción de tierra comunal	73
4. Las reformas institucionales, legales y de políticas	76
4.1. Reformas Constitucionales	76

4.2. Reformas legales	77
4.2.1. Ley de aguas	77
4.2.2. Ley de regularización de tierras	78
5. Conclusiones y recomendaciones	80
5.1. Conclusiones	80
5.2. Recomendaciones	84
Bibliografía	87

1. Contexto nacional de los territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales en Guatemala

1.1. Contexto de país

1.1.1. Aspectos biofísicos

Guatemala, tiene una extensión territorial de 108,889 kilómetros cuadrados, es un país de ingreso mediano/ bajo (Banco Mundial, 2016), ubicado en Centro América entre 13° 44' y 18°30' de latitud norte y 87° 24' y 92° 14' de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Limita al norte y al oeste con México, al sur con el Océano Pacífico y al este con Belice, Honduras y El Salvador (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

El territorio está organizado en 8 regiones, 22 departamentos, 340 municipios y otras subdivisiones menores como lo son aldeas y caseríos.

La Constitución Política de la República de Guatemala -CPRG- indica que la administración de Guatemala será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

El país presenta un relieve diverso, con altas montañas y volcanes que alternan con profundos valles y depresiones (MAGA, 2001; IGN, 2015). Esta diversidad se debe a complejos procesos geológicos y a la ubicación natural del país, que experimenta alta actividad sísmica.

Su superficie está ubicada en el extremo sur del sistema montañoso del oeste de América del Norte, en donde la parte que penetra el país se eleva en el Istmo de Tehuantepec, pasa por el Estado de Chiapas (México) y termina en Nicaragua. Se tienen dos orientaciones estructurales y fisiográficas: Sierra del Norte de América Central y la Provincia Volcánica (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- (2001), se tienen cinco provincias geológicas: 1) la Planicie Costera del Pacífico; 2) Tierras Volcánicas; 3) Cordillera Central; 4) Tierras Bajas de Petén y 5) las Tierras Metamórficas (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

Dependiendo de su altitud, el clima varía desde cálido hasta frío, pasando por templado y semi-templado. Tiene dos estaciones bien marcadas: el verano, que abarca los meses de noviembre a abril, y la época de lluvias, de mayo a octubre. En cuanto a niveles de pendientes, casi la mitad del territorio, es decir el 49.0 %, es plano con pendientes menores al 4%. El 7% del territorio es suavemente inclinado (pendientes de 4-8 %), el 9% moderadamente inclinado (8-16% de pendiente), 19% inclinado (16-32%) y el 16% fuertemente inclinado (más de 32% de pendiente) (MAGA; 2005) (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

Guatemala se caracteriza por una gran variabilidad natural. La altitud varía desde el nivel del mar hasta 3.500 metros, a excepción de picos volcánicos que sobrepasan los 4,000 metros de altitud. La precipitación pluvial varía de una zona a otra desde los 500 mm a aproximadamente 6,000 mm anuales (MAGA, 2002). Los suelos, y en general el paisaje, también muestran cambios drásticos de una gran región a otra debido a su origen geomorfológico: en la región del Atlántico la mayoría de suelos son de origen sedimentario, mientras que en el altiplano y la región sur son de origen volcánico (IGN, 1972). Ello permite interpretar que la interacción de las anteriores y de otras variables produce muchas combinaciones con un gran contraste ecológico y geográfico, en un espacio relativamente pequeño, que induce a la significativa y singular diversidad de ecosistemas (Castañeda, Castañeda y Elias, 1995) (CONAP, 2008).

Otro indicador significativo de la diversidad de ecosistemas de Guatemala, es su amplia riqueza de recursos fitogenéticos, al formar parte importante de uno de los ocho megacentros de plantas cultivadas del mundo (sur de México y América Central). En esta región se originaron muchas especies, como el maíz (*Zea mays*), frijol común (*Phaseolus vulgaris*), frijol piloy (*Phaseolus coccineus*), güisquil (*Sechium edule*), cacao (*Theobroma cacao*), ayote (*Cucurbita* spp), chiles (*Capsicum* sp.), aguacate (*Persea americana*), tabaco (*Nicotiana tabacum*), algodón (*Gossypium* spp), bledo (*Amaranthus* sp.), güicoy (*Cucurbita pepo*), hierbamora (*Solanum* sp.) y otras especies cultivadas y en proceso de domesticación, que en el país tienen alta variabilidad (CONAP, 2008).

La diversidad altitudinal y de paisajes geográficos y la variabilidad microclimática en Guatemala ha permitido también una alta diversidad biológica y cultura, del tal cuenta que; en octubre de 2010, en la ciudad de Nagoya, Japón, fue declarado miembro del Grupo de Países Megadiversos durante el desarrollo de la décima reunión de la Conferencia de las Partes (COP -10) (CONAP, 2014).

Por otro lado para y en contraste, según el mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010 y la dinámica de cobertura forestal 2006 -2010 (INAB, CONAP, UVG y URL, 2012) se estima que en el período 2006-2010 se produjo una pérdida de la cobertura forestal de 500,219 ha, y una ganancia de bosque de 354,107 ha, lo que refleja una pérdida neta de 146,112 ha. La pérdida anual neta estimada es de 38,597 ha/año, o un 1% de pérdida anual respecto al bosque que existía en 2006. Sin embargo, la deforestación bruta y sus causas directas siguen aumentando, pues la

deforestación pasó de 100,000 ha anuales en 2001-2006, a más de 132,000 ha en el período 2006-2010, lo cual corresponde a una tasa de deforestación de 3.4% anual, una de las más altas de Latinoamérica. Adicionalmente, es importante considerar que muchas veces la ganancia de bosques se debe a plantaciones forestales en sitios distintos a donde ocurrió la deforestación y con especies diferentes, incluyendo exóticas (CONAP, 2014).

Así mismo, se reporta que las principales causas de la pérdida de cobertura forestal son el avance de la frontera agrícola y ganadera, expansión de los monocultivos destinados a la agroindustria, urbanizaciones, incendios forestales, invasiones en áreas protegidas, asentamientos humanos no autorizados, plagas, desastres naturales, el interés por el espacio territorial, narcoactividad, y el aprovechamiento forestal (madera y leña). Además, vale la pena mencionar que la mayor pérdida de cobertura forestal ocurre dentro del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas - SIGAP-, ya que para el período 2006-2010, tres de cuatro hectáreas de pérdida de cobertura forestal se encontraban dentro de las áreas protegidas (CONAP, 2014).

Respecto a la expansión de monocultivos, un caso que ejemplifica lo grave de esta amenaza es la extensión del cultivo de palma africana. Este cultivo ha aumentado desde 31,185 hectáreas en 2003 hasta más de 100,000 hectáreas en 2010, en algunos casos incluso dentro de áreas protegidas, lo cual es incongruente con lo normado por la Ley de Áreas Protegidas de Guatemala (CONAP, 2014).

1.1.2. Aspectos demográficos

La población nacional se estimó, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística -INE-, en 2015 en 16.176 millones de habitantes (INE, 2016), con un crecimiento de 2.44% anual. Este número de habitantes le otorga al país una densidad poblacional proyectada de 135 habitantes/km². La esperanza general de vida al nacer entre las mujeres es de 71 años, lo cual coloca al país en el puesto 136 entre 264, mientras que entre varones es de 68.2 años, ocupando el puesto 141 (Banco Mundial, 2016). La esperanza de vida para ambos sexos en Guatemala es la menor después de Belice, país que tiene la menor esperanza de vida de la región centroamericana (PNUD, 2016).

La tasa de fertilidad total (nacimientos por cada mujer) se calculó en el 2014 de 3.21 en, siendo la tasa más alta de toda Centroamérica (PNUD, 2016). La desnutrición crónica, medida en talla para la edad en 2015 era de 49.8 %, mientras que la desnutrición aguda medida en peso para la talla, era de 1.4%, siendo la desnutrición global igual a 13.1% (PNUD, 2016).

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Índice de Desarrollo Humano en Guatemala incrementó un 17% desde la primera medición en 2000, sin embargo actualmente el PNUD indica que el avance es del 0.3% anual, lo cual revela que se han desacelerado los procesos vinculados a la mejora

del bienestar de la población, especialmente de aquella más vulnerable (PNUD, 2016).

Estos indicadores son consistentes con la pérdida de ingresos de la clase media y contrastan cada vez más con la de los sectores de población con mayores ingresos en el país. Asimismo, los sectores más desfavorecidos del país, siguen siendo las poblaciones indígenas campesinas del interior del país; sin embargo, cuando se desagrega en hombres y mujeres la situación es peor para las mujeres que pertenecen a este mismo sector.

No es posible entender la situación actual del país y las expresiones de la ciudadanía si no se enmarcan en el contexto histórico. La historia de Guatemala es la historia de intensas luchas sociales de poblaciones desplazadas por un sistema económico concentrador y un Estado que ha resistido a los intentos democratizadores (PNUD, 2016).

En el periodo del llamado Conflicto Armado Interno –CAI-, convergieron en Guatemala diversos factores que potenciaron conflictos ya existentes, y que escapan a cualquier reduccionismo bipolar. Sucedió entonces una compleja serie de acontecimientos –incluyendo periodos con rasgos de guerra civil– resultado de una larga historia de conflictos económicos, territoriales e interétnicos reforzados por el contexto de la Guerra Fría. La represión física y psicológica, la ruptura de lazos comunitarios y el asesinato o desaparición de millares de personas, produjeron la más grave de las tragedias ocurridas en este país. No hubo en América Latina una tragedia similar, por la profundidad de sus efectos y la complejidad de sus causas. El CAI constituyó una fractura de los vínculos profundos que atan la solidaridad y la confianza comunitarias (PNUD, 2016).

La Constitución de 1985 surgió como una esperanza y se convirtió en el instrumento de legalidad superior: se inspira en la soberanía popular, en la primacía de la persona humana frente al Estado y en un régimen basado en la legitimidad. Después de 1986, quedaron planteadas en Guatemala las condiciones de la transición a la paz, la democracia y el desarrollo. La Constitución resultó un pacto jurídico aceptable dadas las condiciones extraordinarias en que se produjo: un clima de violencia y guerra, desarticulación de las organizaciones civiles y políticas, aguda crisis por el estancamiento económico y desconcierto intelectual (PNUD, 2016).

La Constitución es un cuerpo de ley moderno en su dimensión técnica y conservador en su parte orgánica. Define un Estado libre, independiente y soberano, y un gobierno republicano, democrático y representativo. Lo nuevo es que el texto está atravesado por el espíritu de la filosofía de los derechos humanos y que reconoce la diversidad de la población. En el Artículo 66 se dice que “Guatemala está formada también por diversos grupos étnicos especialmente los de ascendencia Maya y que el Estado reconoce, promueve y respeta sus formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social” (PNUD, 2016).

No obstante, la nueva democracia guatemalteca se fue estructurando con votantes –más que ciudadanos– con recuerdos recientes de la represión. Después de tres décadas de enfrentamiento, un proyecto de sociedad que abordara las soluciones sobre la tierra, la diversidad étnica, la pobreza, el rol del ejército, las desigualdades, el Estado y otros aspectos, debió esperar poco más de una década (PNUD, 2016).

En 1991 se suscribió el Acuerdo Marco sobre Democratización para la búsqueda de la Paz por medios políticos, en donde se pacta desarrollar un proceso de negociaciones cuyo objetivo final era la “búsqueda de la Paz por medios políticos, el perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa y acordar las bases del desarrollo y progreso del país para asegurar así la convivencia democrática y la consecución del bien común” (PNUD, 2016).

Este acuerdo es el primero de una serie de siete acuerdos “sustantivos” y cinco “operativos”. Los acuerdos reconocen como imprescindibles el respeto irrestricto de los derechos humanos, la subordinación de la función de las fuerzas armadas al poder civil, **el reconocimiento y respeto a la identidad y derechos de los pueblos indígenas**, el acceso y goce de todos los guatemaltecos a los beneficios de la producción nacional y recursos de la naturaleza –que deben basarse en principios de justicia social–, así como el efectivo reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado interno. Estos principios iniciales sirvieron de marco para un proceso de poco más de cinco años, hasta la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en diciembre de 1996 (PNUD, 2016).

A nivel de país se observa que la dimensión con más privaciones es la relativa a los ingresos: un 76% de la población no cuenta con ingresos para una canasta básica de bienes y servicios que permitirían una vida medianamente decorosa. La falta de servicios de salud impacta la dimensión respectiva: un 73% de la población no tiene ningún aseguramiento y las condiciones de saneamiento y de calidad de las viviendas muestran una alta precariedad. Las brechas en la cobertura educativa tienden a cerrarse, pero casi seis de cada 10 adultos no terminó la primaria y uno de cada cinco niños tiene altas probabilidades de no concluirla. La intensidad de las privaciones económicas y de salud sobrepasa el 50%, lo que indica una profundidad extendida de la pobreza. La mayor parte de los hogares en Guatemala no cuentan con cobertura de seguro médico o seguridad social, incluso las pertenecientes al estrato alto (PNUD, 2016).

Al considerar las privaciones agregadas, la proporción de la población en condición de pobreza multidimensional se redujo en los primeros años posteriores a los Acuerdos de Paz de 72% a 58%. Sin embargo, después de 2006, la incidencia se ha incrementado y alcanza a dos terceras partes de la población (PNUD, 2016).

Al terminar el plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2015, la mayoría de las metas no se cumplieron. Guatemala es el único país de América Latina que no logró reducir la pobreza de ingresos en ese periodo. La pobreza y la desigualdad impactan especialmente a poblaciones rurales, a los pueblos indígenas y a las mujeres, que sobreviven con altos índices de pobreza

multidimensional, sin acceso a servicios básicos de saneamiento, de educación, a activos productivos o a fuentes de empleo decente. En algunos de los indicadores de base, las privaciones en las poblaciones rurales y en los pueblos indígenas alcanzan al 90% de la población, que no logra cubrir sus necesidades económicas básicas, incluyendo más del 40% de la población adulta sin escolaridad. Comunidades pertenecientes a estos grupos han ejercido su capacidad de agencia colectiva en la búsqueda de cambiar este escenario, pero la ausencia de mecanismos democráticos no ha facilitado la atención a sus demandas (PNUD, 2016).

1.2. Pueblos indígenas y comunidades locales

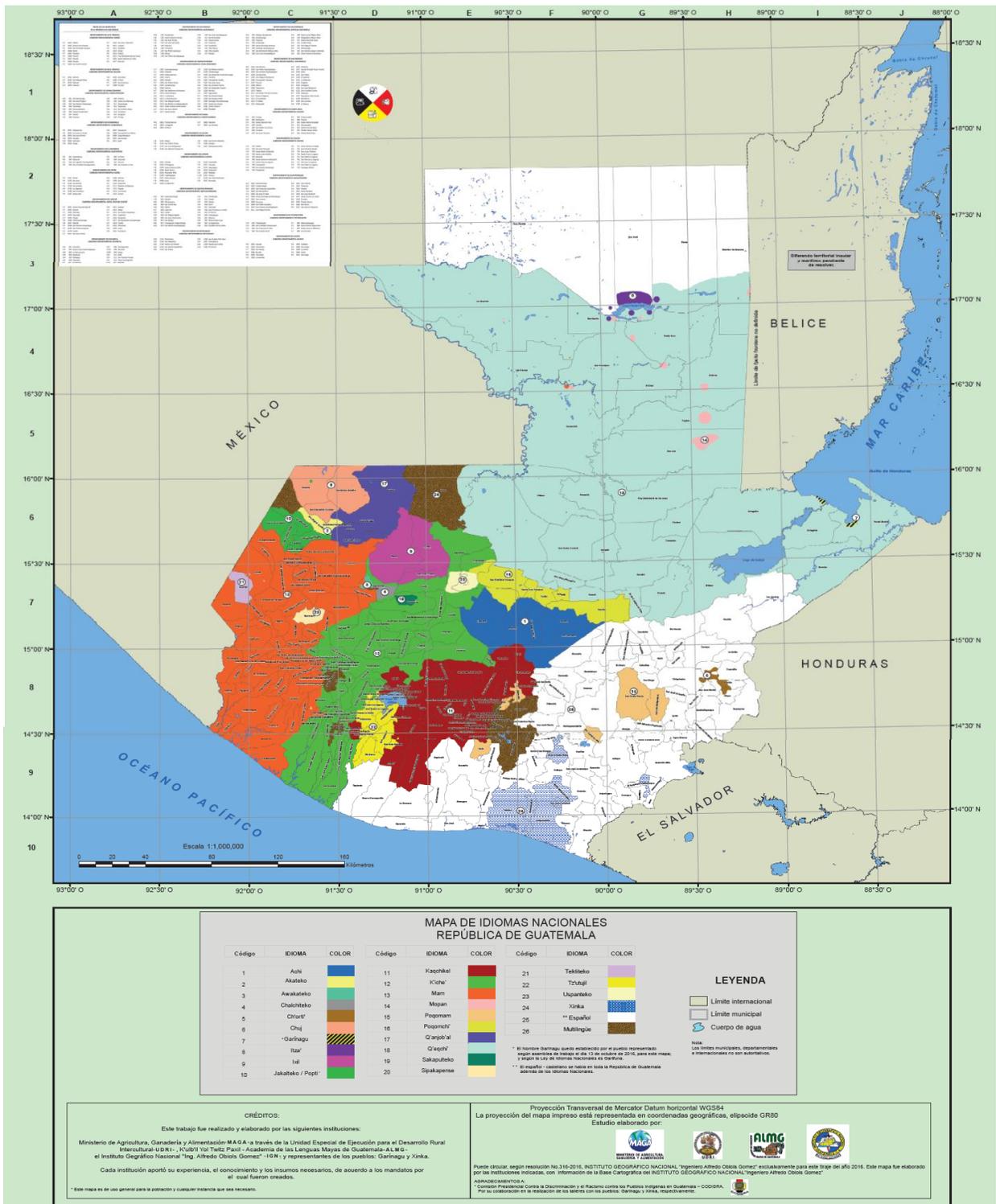
1.2.1. Descripción de los pueblos y comunidades

Guatemala está integrada por cuatro pueblos distintos, el Pueblo Maya, Pueblo Garífuna, Pueblo Xinka y Pueblo Ladino. El Pueblo Maya, está compuesto por 22 comunidades lingüísticas; Achi', Akateko, Awakateko, Ch'orti', Chuj, Ixil, Itza', Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Popti', Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil y Uspanteko; y los Pueblos Garífuna, Xinka y Ladino (MAGA, ALMG, IGN & representantes de pueblos Garínagu y Xinka, 2016).

La población guatemalteca se distribuye desigualmente en todo el ámbito geográfico. En el departamento de Guatemala viven 2.5 millones de personas, equivalente a casi el 23% de la población total del país. Esta proporción es similar a la suma de personas que habitan en Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz, que son los tres departamentos que le siguen en orden de importancia por el tamaño de su población. De los 22 departamentos que conforman la división administrativa territorial de Guatemala 12 reportan una proporción significativa de población indígena, gradada de la siguiente manera: cinco departamentos (Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango) presentan porcentajes de población indígena entre 75% y 100%; en otros 4 departamentos (Huehuetenango, Baja Verapaz, Quetzaltenango y Suchitepéquez) la población indígena representa entre el 50 y el 75% del total. En tres casos, Sacatepéquez, San Marcos y Petén, la población indígena representa entre el 25 y el 50% de la población total y finalmente en 10 departamentos del país –incluido el de Guatemala–, el porcentaje de población indígena es menor del 25% (PNUD, 2005).

Por otra parte, si bien hay una importante concentración de indígenas en el altiplano central, en el noroccidente y en la región norte, a la vez se dan evidentes superposiciones físicas y lingüísticas en todos los departamentos del país. Es decir, a la par de la dinámica de segregación en el territorio, se da un creciente proceso de movilidad de la población indígena por todo el país. Por ejemplo, los K'iches se concentran principalmente en cinco departamentos, pero se les encuentra, en

Mapa No. 1. Idiomas nacionales de la República de Guatemala



Fuente: MAGA, ALMG, IGN y representantes de pueblos Garinagu y Xinka

proporciones diversas, en todos los departamentos. Igualmente ocurre, aunque en menor medida, con los Kaqchikeles, los Mam y los Q'eqchi', que se concentran principalmente en tres departamentos cada uno, pero donde también hay núcleos de población dispersos en el territorio nacional (PNUD, 2005).

Hay también otros grupos indígenas cuya población total es pequeña y que están además concentrados en espacios territoriales bastante circunscritos. Por ejemplo, en el caso de los grupos Tektiteko, Mopan, Uspanteko, Sakapulteko, Sipakapense, Awakateko, Akateko, Poqomam, Chorti, Jakalteko, Chuj, Tzutujil, Ixil, Achi' y Q'anjob'al el 75% de su población se concentra en entre 1 a 4 municipios como máximo. Lo mismo ocurre con el 75% de la población Garífuna, que se concentra en tres municipios, al igual que el 70% de los Xincas (PNUD, 2005).

La tierra es un bien económico y espiritual para la cultura maya, es el lugar de sus ancestros, a quienes le rinden culto, pero también el sitio donde se cultiva el maíz, alimento primigenio que da vida. Por ese múltiple valor de la tierra; su propiedad y uso, se añan a la dimensión de su valor económico, como acervo productivo.

Desde la matriz colonial, y particularmente con la expansión agro exportadora que se inicia en la segunda mitad del siglo XIX, las estructuras rurales se han caracterizado por fuertes polarizaciones, tanto desde la óptica de la distribución de la tierra para fines agropecuarios, particularmente de las tierras más aptas para elaborar productos destinados al mercado mundial, como de las posibilidades de contar con facilidades de riego, bosques, o cercanía a caminos que conducen a los puertos o a los principales centros urbanos (PNUD, 2005).

De esta manera, un número relativamente reducido de grandes fincas (plantaciones y haciendas) controlan una parte sustantiva de la superficie en fincas, mientras que por otro lado, un número muy elevado de pequeñas unidades de producción campesinas controlan una parte reducida del área agropecuaria. La polarización en la distribución de estos activos está relacionada directamente con la condición étnica, particularmente en la proporción de recursos controlados por indígenas y no indígenas (PNUD, 2005).

Los sectores indígenas representan cerca de la mitad de los productores agropecuarios del país, pero controlan solamente un 24% de la tierra trabajada (incluyendo tanto tierras propias como arrendadas) (PNUD, 2005).

Existe a nivel municipal una fuerte correlación en cuanto a proporción de población indígena y pobreza existente. Se encontró también que en la medida en que se incrementa la proporción de la población indígena se observa un tamaño medio de las fincas más reducido. Y una tercera correlación entre la proporción indígena y la parte de la tierra que se destina a cultivos anuales (principalmente constituida por granos básicos, u hortalizas). Lo contrario ocurre con los cultivos permanentes o sea a mayor proporción indígena en los municipios es menor la proporción del área de cultivo permanente (caña, banano, café) dentro de la superficie total. Como síntesis de los usos del suelo, se encuentra una fuerte correlación negativa entre la

proporción que se dedica a cultivos anuales en cada municipio y la proporción destinada a cultivos permanentes, reflejando una matriz histórica que se ha mantenido hasta el presente: municipios donde se desarrollan cultivos permanentes de corte empresarial, con fuerte predominio de poblaciones no indígenas y municipios donde se asientan poblaciones indígenas dedicadas en mayor grado a los cultivos anuales (PNUD, 2005).

1.2.2. Participación política de los pueblos

En Guatemala, la historia de los esfuerzos de amplios segmentos de la población por la inclusión política es la espinosa crónica del proceso de la ciudadanía: hasta hace poco más de 40 años, se calcula que no eran ciudadanos cerca del 75% de la población: no votaban ni los analfabetos, ni las mujeres, ni los pobres. La ampliación de la presencia política maya y de otros sectores subalternos, es un proceso lento y lleno de contratiempos.

Una nueva época empieza después de la masacre indígena (1980-83) que desestructuró buena parte de su vida comunal y castigó su organización civil. Dos hechos son importantes en este punto de partida: a) La reacción de la población indígena frente a la violencia, que los llevó a acciones positivas, respuestas de organización y participación; y, b) La Constituyente en 1985 y la Constitución promulgada en 1986.

La Constitución proclama la libertad y la igualdad en dignidad y derechos de todos los guatemaltecos; y, reconoce la nacionalidad para todos y sobre esa base otorga la ciudadanía universal a los mayores de dieciocho años, sin más limitaciones que las que establecen la Constitución y la Ley. La Carta Constitucional establece derechos y deberes cívicos y políticos; entre estos últimos, consigna los derechos políticos de elegir y ser electo, optar a cargos públicos y participar en actividades políticas.

Por otra parte, el reconocimiento de la realidad multiétnica no se hizo sin que ello implicara para los constituyentes de 1985 el adoptar una actitud protectora frente a los indígenas: “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, formas de organización social, idiomas y dialectos.” Es ésta la adopción implícita de un compromiso multicultural del Estado.

La participación indígena dentro de la institucionalidad del Estado, en los espacios que se han abierto –y en los que estén por establecerse, dirigidas por, o en provecho de indígenas– puede verse como un avance, como posibilidades de incorporarse al ejercicio de la administración pública y con ello entender y aprender el funcionamiento del Estado monista. No obstante, el funcionario indígena encuentra en su labor espacios que tienen su propio límite, el que establece la concepción del monismo jurídico, el monolingüismo, la noción de homogeneidad monocultural que

subyace en la legislación vigente, en el sistema político, en el ejercicio de la vida pública. En suma, su faena la realiza en el interior de lo que se llama en lenguaje técnico, la estructura nacional que organiza y condiciona el funcionamiento del Estado. Por consiguiente, la sola presencia de funcionarios indígenas en su estructura, no asegura un cambio cualitativo en la forma de ser y de hacer del Estado guatemalteco (PNUD, 2005).

1.2.3. Movimientos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales

El movimiento indígena en la escena política del movimiento popular, se remonta a los años de 1980 como respuesta a la realidad de la guerra. Nació aproximadamente por las mismas fechas que el resto de los movimientos indígenas latinoamericanos (Snidecka-Kotrska, 2009).

A finales de la década de los 70's se conoció una movilización social ideológica en donde se considera que una de las causas fue el empuje que dio Acción Católica, que colaboró en crear diferentes comités locales, ligas y asociaciones destinadas a despertar la conciencia autogestionaria del desarrollo. Otra de las causas, habría que buscarla en los movimientos clandestinos de izquierda y uno tercero podría estar motivado por las emigraciones temporales a las plantaciones que le permitieron relacionarse paulatinamente con el movimiento campesino.

La consecuencia de todos estos procesos se concretó en la aparición de la organización de base, sindical y popular del Comité de Unidad Campesina (CUC) en mayo de 1978.

Posteriormente, tres elementos influenciaron la formación de los movimientos: 1) El surgimiento de una oposición que en nombre de la lucha contra la violencia colaboraría con el gobierno; 2) La vinculación de grupos concretos relacionados con el movimiento internacional en pro de los derechos humanos; y, 3) La incorporación consiente en algunos medios en temas culturales y étnicos como prioridades a partir de 1992.

En este movimiento alternativo se distinguen dos corrientes en cuanto al modo de concebir la acción, y ambas contemplaban la solución de sus ingentes problemas a través de la activación de la población indígena. El primero, denominado panmayanismo, nació entre la clase intelectual urbana y fue dirigido por estudiantes y profesores (intelectuales, en general) de origen indígena; el objetivo de este círculo, en un principio reducido, lo constituía la revitalización de la historiografía y cultura maya, el estudio de las lenguas indígenas, la promoción de sus tradiciones, entre otras, de los derechos comunales, el derecho a la visión diferente del mundo basada en los valores principios, de una visión espiritual también diferente.

Por otra parte, en las zonas rurales, donde la guerra hacía más estragos, empezó a formarse un movimiento de base conocido como popular. Este inició con el apoyo

de organizaciones de derechos humanos; su objetivo se centraba en la denuncia abierta de las acciones ilegales de las fuerzas armadas, en el marco del objetivo más amplio de terminar con la guerra e introducir en el futuro reformas en el gobierno favorables a la población indígena.

A partir del periodo democrático surgieron una serie de organizaciones entre ellas CONAVIGUA, (Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala), CERAJ (Consejo de Comunidades Étnicas Runujuel Junam – Todos somos iguales, 1988), CONDEG (Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala, 1989) y las CCPP (Comisiones Permanentes de Refugiados), CONIC (Coordinadora Nacional Indígena y Campesina, 1992) y la DM (Defensoría Maya 1993). El elemento crucial era la protesta contra la violencia (Gutiérrez, 2006).

Defensoría Maya fue la primera organización indígena, que subrayó la identidad étnica y lo introdujo en el discurso nacional. Su lideresa Teresa Caal establece la línea de acción de la organización:

No queremos trabajar según los modelos del Este o del Norte (europeos o norteamericanos). Somos pueblos mayas que han perdido todo en el curso de la guerra, pero no su identidad. Queremos ayudar a nuestra gente a conquistar sus propios valores, su cultura y su dignidad pisoteada. Nuestras mujeres demostraron durante la guerra cuán fuertes son, independientes y valientes, y a la vez diferentes a las ladinas. Si no hubiera sido por la determinación de las mujeres emanada de nuestra cultura, de la que no podíamos hablar y de la que deberíamos avergonzarnos, la mayoría de las familias no hubieran sobrevivido a los desplazamientos, la huida, los años escindiéndose.

El carácter étnico del movimiento tomaría impulso tras la concesión del Premio Nobel a Rigoberta Menchú, por el establecimiento de la Década de los Pueblos Nativos por la ONU y por el nombramiento en el 2000 de Demetrio Cojti, líder de Defensoría Maya, como viceministro de Educación.

La plataforma Defensoría Maya entró en 1994 a formar parte de COPMAGUA (Coordinadora de Pueblos Mayas de Guatemala), de forma que participó en las negociaciones de los acuerdos de Paz: Acuerdos sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Individuales. Por otro lado, revitalizó el valor de las comunidades y del reconocimiento de Guatemala como un país multicultural, multiétnico y multilingüe.

1.2.4. Discriminación y racismo

Pese a que la mayoría de la población guatemalteca es indígena (más del 60%), en Guatemala sufren los efectos de un régimen de discriminación que se impulsa en forma solapada desde el Estado y se replica en actitudes estereotipadas de la sociedad, que se mantienen como resabios coloniales. Pese a ello, el fenómeno de la discriminación tiende a invisibilizarse en los diferentes niveles y ámbitos, creando

una imagen que no corresponde a la realidad que viven los pueblos indígenas, dificultando así la viabilidad de los planteamientos para la transformación profunda de las estructuras de las relaciones de poder político y económico, como bases de la democracia (PNUD, 2005).

En la Constitución Política de la República de Guatemala –CPRG- de 1985, en su artículo 66, se reconoce por primera vez la existencia de diferentes “grupos étnicos”, lo que constituye un gran adelanto en términos políticos y jurídicos, pero no es coherente con las aspiraciones de los pueblos indígenas puesto que los reduce a “grupos”, siendo que en realidad son Pueblos. En todo caso, este artículo constitucional solo ha quedado en el enunciado jurídico, puesto que las políticas públicas a lo largo de su vigencia no han sido transformadas sustancialmente (PNUD, 2005).

No es casualidad que las regiones con predominante población indígena reciban menos asignaciones presupuestarias y que cuenten con los más altos índices de pobreza, tal como lo refleja el mapa de la pobreza, el cual establece que la Región II (Alta y Baja Verapaz) la Región VI (Sololá, Quetzaltenango, Totonicapán, Suchitepéquez) y Región VII (Huehuetenango y Quiché) cuentan con el 74%, 69% y 79% de pobreza respectivamente; situación que también se analiza en el informe de verificación de MINUGUA de septiembre 2002.

Ya más recientemente se han obtenido algunos avances en ciertos temas que es necesario valorarlos, en la mayoría de los casos incipientes, para cuyo efecto se pueden mencionar: la firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en cuyo marco se ha impulsado la Reforma Educativa, reforma al Código Municipal y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; además se ha logrado la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la creación de la Defensoría de Pueblos Indígenas en la estructura de la Procuraduría de los Derechos Humanos, Unidad Indígena en la Corte Suprema de Justicia, Unidad del Convenio 169 en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, creación del Fondo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), discusión de derechos colectivos en el movimiento de Derechos Humanos, entre otros.

El respeto a la identidad de los Pueblos Indígenas, el goce de sus derechos en pie de igualdad y la eliminación de sus diferencias económicas con relación a los demás miembros de la sociedad guatemalteca, establecidas en el Art. 2 del Convenio 169 de la OIT no ha avanzado, pues la brecha entre ricos y pobres cada día se abre más, de manera que la pobreza sigue siendo un problema para la mayoría de los pueblos indígenas y se carecen de estrategias eficaces para transformar esta realidad. La estrategia de combate a la pobreza lanzada en el 2001 por el gobierno no ha sido coherentes con las aspiraciones de la población guatemalteca, mucho menos de los pueblos indígenas, por lo que constantemente se incumple el artículo 4 del Convenio 169 (PNUD, 2005).

Los pueblos indígenas siguen siendo considerados como centros de atracción para el turismo, pero no se crean las condiciones para que participen de los beneficios económicos que se generan y sean sujetos del desarrollo.

El derecho maya como sistema jurídico propio aún no se reconoce plenamente dentro del Sistema de Administración de Justicia Oficial, puesto que se carece de una política para su reconocimiento y aplicación. Esta realidad se evidencia mediante la desinformación de los operadores de justicia de los fundamentos jurídicos del Convenio 169 de la OIT y de otros instrumentos políticos y que además, tiende a confundirse con las prácticas de linchamiento que a menudo ocurren en el interior del país.

De acuerdo al Convenio 169, los pueblos indígenas gozan del derecho a ser consultados sobre cualquier aspecto que afecte sus intereses, pero en la realidad el Estado no lo respeta, recurriendo a la imposición.

Los gobiernos no consultan a los pueblos indígenas, es más, no existen procedimientos establecidos, y de esa manera se ha violentado el entorno de los pueblos indígenas. El Estado no reconoce jurídicamente la naturaleza pluricultural de la sociedad guatemalteca, pues en el art. 66 de la Constitución Política de 1985 lo reduce a grupos étnicos, lo que tácitamente lo ubica en un estatus inferior, aunque se rescata el hecho de que se reconozcan.

Los acuerdos de paz han pasado a un plano secundario en la agenda del gobierno, incluyendo el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, aun cuando existe una institucionalidad de la paz, pero no se le asignan los recursos suficientes para poder desarrollar el proceso de negociación y aprobación de nuevas leyes en un marco político que reconozca el carácter pluriétnico del país.

La falta de voluntad política del Gobierno en el tema indígena se evidencia con la no asignación de fondos adecuados para atender demandas educativas, de tierras, idiomas, jurídicas; entre otras, además la cooptación del discurso indígena para proyectar una imagen favorable del partido gobernante, confusión del Derecho Maya con la práctica de los linchamientos, cuando en verdad este fenómeno obedece a su sistema jurídico, sino a otros factores, como el pasado reciente de violencia.

La condición de desigualdad no sólo es económica y social, va también acompañada de una débil formación cultural y de déficit de ciudadanía. Las condiciones objetivas que impiden a los pobres, a las mujeres y a los indígenas el ejercicio de sus derechos los convierten en ciudadanos de 'segunda categoría' por no poder ser titulares plenos de los derechos civiles, políticos, culturales y sociales que les corresponde. A ello se refiere el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas -AIDPI-, al establecer que las poblaciones indígenas no sólo sufren de mecanismos de discriminación por razones étnicas sino también por ser la población más pobre.

En síntesis, pone en relieve derechos colectivos fundamentales:

- a) El derecho a la identidad, sentirse parte de la cultura a la que se pertenece;
- b) El derecho a la diferencia, que se reciba igual trato aunque no se pertenezca a la cultura oficial;
- c) El derecho a la auto identificación, libertad política, social y cultural, modo de ser y de actuar, su derecho a pertenecer a un pueblo;
- d) El derecho a la territorialidad, poseer y decidir sobre el territorio, donde las personas nacen viven trabajan y profesan sus ritos, ríos lagos, montañas, etc;
- e) El derecho a la autodeterminación; un territorio sin autodeterminación es una reservación. Desarrollar las propias formas de organización social, política y económica; y,
- f) El derecho a la autonomía, definir sus propias normas (Proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas por Pueblos Indígenas y Comunidades de Centro América, 2003).

1.3. Reseña histórica de los pueblos indígenas y comunidades locales

La región de Mesoamérica a la llegada de los europeos era uno de los territorios con mayor desarrollo del continente. Según el profesor Martínez Pelaez, que hace referencia de Ximenes manifiesta que alrededor de las ciudades Estado, coexistía en pequeñas aldeas una aristocracia intermedia a quien los documentos llama “los cabezas de capul” o “los caciques”, personajes en quienes la gente común reconocía cierto grado de autoridad (Martínez Pelaez, 1991).

Estas aldeas estaban conformados por chozas dispersas sobre grandes extensiones donde vivía la gran masa de la población, los “maceguals”, trabajadores libres organizados que cultivaban sus parcelas o milpas¹. Se cree que los maceguals entregaban a los caciques una tributación, la cual era total o parcialmente trasladada a los señores.

En 1542 se establecen por la corona española las denominadas Leyes Nuevas o de Indias, conjunto legislativo, que regiría el modelo colonial. Para ese momento la condición de la población indígena era grave en virtud del trabajo forzado o esclavitud a la que habían sido sometidos por los Conquistadores. Estas leyes crean nuevas figuras de relaciones sociales de producción entre los europeos y la sociedad originaria de América, reorganizando las colonias para colocarlas bajo el dominio efectivo de la corona española. Severo Martínez enfatiza que todo el plan monárquico se orientó a un fin primordial: **“convertir a los nativos en tributarios del rey y organizarlos para tal efecto.”** (1991).

¹ Milpas: Es un agro ecosistema mesoamericano cuyos principales componentes productivos son maíz, frijol y cucúrbitas, complementado por el chile en algunas regiones.

Contrario a la distribución dispersa en que la población vivía previo a la invasión de los europeos, las leyes nuevas mandaron a reducir a los nativos en los pueblos de indios, en donde las chozas de tipo prehispánico se dispusieron ordenadamente en torno a una plaza, presidida por dos edificios que representaban la institucionalidad del poder colonial: la iglesia y el Ayuntamiento o Cabildo² de Indios.

Los representantes del cabildo eran elegidos cada año, sin embargo, se cree que estos pudieron haber sido elegidos, entre los “caciques” o “cabezas de capul” que pudieron haber sobrevivido al periodo previo a las leyes nuevas. De esa cuenta según el profesor Martínez Pelaez, los españoles pudieron haber aprovechado la tradición indígena.

Esta nobleza o principales no tributaban ni acudían al trabajo forzado en las haciendas –encomienda-³ y eran encargados de velar que se cumpliera con la recaudación de tributos y el envío de indígenas a las haciendas.

Por otro lado, la política agraria colonial, ordenó a los pueblos, desde el principio, de unas tierras comunales administradas por el Cabildo, en las que las personas del pueblo tenían parcelas que trabajaban en forma individual para subsistir y para tributar.

Hay otros elementos que hay que señalar aquí sobre la política agraria colonial y las leyes nuevas; y es que rigieron principios fundamentales. El primero, el **Señorío**, establecía que la corona española por derecho de conquista, era dueña de todas las tierras de las provincias conquistadas y éste era el único que podía cederla a un particular o a una comunidad. El otro principio, entre otros, es el **establecimiento de pueblos de indios**, en donde de manera insistente y clarísima la monarquía manifestaba su interés que estos tuvieran suficientes tierras, para su subsistencia y el pago de tributos.

Dentro de los pueblos de indios se reconocían dos tipos de tierras comunales, las que se destinaban para las siembras o **sementeras** y las que debían servir para el pastoreo y otros menesteres distintos a la siembra: leña, madera, plantas medicinales, etc., o **ejidos**. Según Thille (2002) se atribuye a la tierra comunal una doble función: como elemento básico de la economía producción /tributo, y como elemento que contribuyó a cohesionar a las comunidades indígenas.

Originalmente la corona otorgó a todos los pueblos en la época en que fueron creados, tierras para el común o tierras comunales, estas eran de propiedad común y administradas por el cabildo o ayuntamiento de indígenas, sin embargo muchos

² Cabildo: Corporaciones municipales, también llamado ayuntamiento o consejo, ejerce el papel de representante legal del pueblo, es el órgano municipal por medio del cual los vecinos velaban por los problemas judiciales, administrativos, económicos y militares.

³ Encomienda: Mecanismo por medio del cual os Pueblos de Indios era dada la obligación dar tributo al rey y con trabajo durante todas las semanas en las haciendas de los españoles, así como construir caminos, puentes, iglesias y conventos.

pueblos ampliaron sus tierras, bien solicitando y obteniendo por merced dichas ampliaciones, o bien, en muchos casos, titulándolas por composición,⁴ por necesidad. Las autoridades del pueblo, Alcaldes y Regidores, distribuían las parcelas de tierra comunal entre las familias del pueblo.

Con la llegada de la Independencia y posteriormente las guerras centroamericanas, el principal conflicto con relación a las tierras comunales estribó en la modificación de las leyes coloniales y la continuidad de los tributos, lo cual trajo el apoyo del sector indígena al caudillo Rafael Carrera, quien en alianza con el partido conservador, restituyó las leyes coloniales y con ello la protección a las tierras de las comunidades indígenas. En este período agitado por las guerras y la construcción de la república, hubo cierta estabilidad en los pueblos de cabildo indígena.

Otro fenómeno interesante, que se consolida después del proceso de independencia fue el ingreso de familias ladinas a los pueblos de cabildo indígena y la posterior conformación de las municipalidades (Decreto de Asamblea de 1836) "Organización y reglamentación de las municipalidades de Guatemala", en donde un hecho interesante es que el magistrado distrital, nombraba al gobernador de cada municipio, quién tenía a su cargo las funciones de ejecutar las disposiciones de la municipalidad y de juez de paz.

Así también ya para mediados del siglo XIX se empezó a utilizar el censo enfiteútico como una forma de habilitar tierras para el nuevo cultivo de agro exportación el café. El censo consistía en otorgar el dominio útil de un inmueble a un individuo, con lo que obtenía el derecho de usufructo a cambio de un canon o renta anual que pagaba al titular del dominio directo. Muchas municipalidades empezaron a utilizar el censo enfiteútico sobre las tierras comunales que estaban bajo su dominio, sobre todo de aquellas donde el interés de las familias ladinas ya ejercía algún poder a través de la municipalidad.

Con el ingreso de la reforma liberal y la nueva política agraria instituida a favor de la agro exportación - principalmente del cultivo del café-, sufren una transformación profunda los pueblos de indios ahora constituidos como pueblos del cabildo indígena, impactando directamente en las tierras comunales. El argumento del gobierno, se fundamentaba en las ventajas económicas de la propiedad privada, trasladando muchas tierras al régimen particular. En el proceso muchas tierras comunales sufrieron de mecanismos de despojo de sus poseedores originales.

A través del decreto 170 de 1877, "Decreto de redención de censos" el gobierno liberal propició la expropiación de tierras comunales de los indígenas en favor de los correligionarios liberales, redimiendo así mucha de las tierras tenidas bajo el régimen del censo enfiteútico.

⁴ Composición: Regularización de las tierras poseídas no legalmente, en la época colonial, a través de un pago al rey, siempre y cuando no existiera disputa por ellas. Después del pago el rey otorgaba justo título.

Ya para 1879 en el decreto 242 “Ley para las municipalidades de los pueblos de la Republica” queda claro la intromisión de otros actores dentro de los pueblos de cabildo indígena (municipalidades) estableciendo claramente tres tipos municipalidades: 1) con un solo cuerpo de autoridad; 2) con dos cuerpos, uno ladino y otro indígena; y, 3) con una autoridad mixta, el alcalde primero ladino y el segundo indígena. Es entonces que algunas municipalidades de cabildo indígena empiezan a ser desplazadas por autoridades subordinados al poder central sobre todo en las municipalidades con dos cuerpos o de autoridad mixta.

Con respecto al tema, el profesor Martínez Peláez manifiesta que este proceso “... dejó a los indígenas que no lograron acceder a tierras particular (o accedió a muy poca) desprovistos de tierra o de medios de producción, sobre ofertando de esta manera el mercado laboral, disminuyendo el precio de la mano de obra”.

Además, el profesor argumenta que la reforma liberalizó el régimen de los municipios abriéndolos a todos los vecinos, según la ley, e ingresando los ladinos al control de dichos gobiernos locales.

En 1877 se establece el reglamento de Jornaleros (Decreto 177) y en 1878 (Decreto 272) la Ley contra la vagancia; el objetivo principal de ambos instrumentos jurídicos era la habilitación o repartimiento de mano de obra semigratuita para las fincas de agroexportación. La definición de la vagancia era tan amplia y la discrecionalidad que dejaba la ley en los Jefes Políticos, para su aplicación, le permitía a estos forzar a las familias de cabildo indígena a trabajar en las fincas, de esa manera se disfrazaba y legalizaba la practica colonial del repartimiento, utilizando además la figura de “jornaleros habilitados” por medio de la cual se daba un pago por adelantado a las familias indígenas o deuda con lo que se les obligaba a pagar con trabajo.

La ley contra la vagancia fue actualizada bajo el régimen de Jorge Ubico a través del decreto 1996 de 1934 y el trabajo forzado fue finalmente eliminado en 1944 con el proyecto de revolución democrática impulsada por el gobierno de Juan José Arévalo.

Este hecho transformó significativamente los pueblos de cabildo indígena en virtud de la nueva política agraria, rejuveneciendo a la vez el mecanismo de trabajo forzado a través de nuevas formas legales (Reglamento de Jornaleros y Ley contra la Vagancia). Además, debilitó jurídicamente la condición de las tierras comunales, sobre todo las que poseían los pueblos de cabildo indígena, aunque no las extinguió del todo, permitiendo someramente la posibilidad de inscribir algunas tierras bajo el régimen comunal e incluso permitió que algunas comunidades ladinas que colaboraron como milicianos con los sucesivos gobiernos liberales, fueran favorecidas con tierras y se pudieran conformar bajo este régimen.

La acumulación acelerada de las tierras a costa de la propiedad comunal de los pueblos de cabildo indígena, provocó el debilitamiento del régimen comunitario y la fragmentación minifundista, lanzando a miles de campesinos a la condición de

mozos o peones, que combinaban su trabajo temporal con la explotación de sus parcelas o de colonos arraigados permanentemente en las fincas. Es ahí donde se encuentra el origen de la relación latifundio – minifundio, que sigue provocando grandes migraciones internas de las poblaciones indígenas en búsqueda de recursos económicos en las tareas temporales que requieren las plantaciones de agro exportación. Relaciones sociales de producción con efectos desiguales en la distribución de la riqueza, que socaba la economía familiar indígena –rural – campesina y que hiere simultáneamente el equilibrio de los ecosistemas, provocando el desmejoramiento de ambos, en beneficio de una elite reducida intermediaria de los entes económicos globales.

Empero a la vez, han sobrevivido bajo el resguardo de algunos pueblos indígenas y de muy pocas comunidades ladinas, tierras tenidas como comunales, en donde se han cobijado importantes medios de vida, entre ellos las fuentes de agua, recursos maderables para la construcción de sus viviendas, plantas medicinales y espacios sagrados de convivencia espiritual. En 1931, mediante Acuerdo Gubernativo, se reglamenta la organización y aprovechamiento de los ejidos que poseían todos los pueblos del país. Este es el primer antecedente en la época moderna, sobre regulación de tierras ejidales que se haya emitido en la historia de Guatemala, en el cual por ley se otorga la administración exclusiva a los mismos poseedores. Establece las condiciones en que será distribuido el territorio ejidal, ordena que se levante un censo agrario, y un aspecto muy importante, es que establece el principio de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los ejidos, lo cual se puede interpretar como extensivo a las tierras comunales. (CONAP, 2009)

La legislación actual que rige la certeza jurídica de la tierra (Ley de Transformación Agraria, 1962 y Ley de Fondo de Tierras –Decreto 24 -99-), no establecen un procedimiento para la regularización de tierras bajo el régimen comunitario, y lo más aproximado a la figura son los patrimonios agrarios colectivos, que se constituye como empresa agraria de producción y el titular puede ser una empresa campesina asociativa –ECA-, cooperativa o asociativa de trabajadores de campo y los beneficiarios deben llenar los mismos requisitos establecidos para el titular de un patrimonio familiar individual, siendo sus derechos idénticos.

El período de la guerra de 36 años, entre 1960 y 1996, más que afectar la tenencia y el régimen de las tierras comunales afectó el tejido social y las formas de gobernanza de éstas; representada en las autoridades tradicionales, principalmente por ser formas de organización –colectivas- y contrarias a las que los grupos de poder real –elites- han promovido desde el Estado, basadas en la propiedad particular, considerándolas como enemigas del desarrollo, del progreso y de la civilización y el ataque directo a éstas provocó la movilización y migración interna y externa, cuyos efectos han dejado tales secuelas que hasta el día de hoy no se han logrado reconstruir del todo.

A partir de la Constitución de 1985 y de los Acuerdos de Paz, existe una serie de movimientos reivindicativos de los derechos de los pueblos indígenas; entre estos sobresale el reconocimiento de su identidad.

Los indicadores de desarrollo humano muestran, de qué forma las primeras décadas de la democratización no lograron traducirse en una reducción significativa de las exclusiones y desigualdades en el bienestar de la población, que estuvieron en el origen del conflicto y represión vividos en el país, principalmente en los primeros años de la década de 1980. Indicadores que son resultado de un modelo económico que reproduce –con acomodos al contexto internacional– las desigualdades y privilegios previos, que no permite la incorporación de amplias poblaciones y las condena a trabajar por salarios inferiores a las necesidades que impone el mismo modelo o a quedar fuera de la “formalidad”, orillando a las formas económicas tradicionales a su desaparición y con ello a la pobreza en toda su multidimensionalidad.

La última medición de la pobreza en Guatemala, realizada en 2014, evidencia que seis de cada 10 guatemaltecos se encuentran en condición de pobreza general; ello implica que si bien logran cubrir los gastos de consumo en alimentos, no pueden cubrir la totalidad de gastos en servicios personales y del hogar. Aún más crítica es la situación cuando se observa que tres de cada 10 personas viven en condición de pobreza extrema, es decir que no son capaces de cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos necesarios para tener una adecuada nutrición.

1.4. Territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales -TICCA-

La dinámica histórica de la construcción del Estado de Guatemala ha permitido que los pueblos originales conserven mecanismos culturales que les han permitido adaptarse a las diferentes condiciones políticas, sociales y económicas que les ha impuesto y en la que les ha colocado la condición colonial y posteriormente la república de Guatemala. Esta condición no escapa del fenómeno de la construcción del capitalismo global, en cuyo caso la tierra, desde la visión de los dominadores -grupos de poder real global y local- ha considerado a ésta como un recurso explotable al igual que a los bienes naturales y las personas.

En ese contexto las tierras del común o comunales, que fueron adheridas en el momento de creación o formación de los ayuntamientos o pueblos de cabildo indígena, fueron los espacios en donde las poblaciones accedieron a su medios de vida, ya sea a través de la agricultura o de los productos de los ecosistemas donde se proveían de leña, madera y otros insumos. Es en estos territorios precisamente en donde la población creó y recreó mecanismos que le han permitido adaptarse a su realidad política, social, económica y ecológica y en donde sobrevivió y se fusionó la cosmovisión de los antepasados con elementos traídos por los grupos invasores a través del cristianismo.

Como se explicó en la sección anterior muchos de los municipios del actual Estado de Guatemala fueron formados en esos tiempos, sin embargo con la llegada de la formación de la república y sobre todo con la revolución liberal en 1871, muchos ayuntamientos o pueblos de cabildo indígena, fueron despojados de las tierras comunales, sobre todo para incentivar la economía de agro exportación basada en el café, y permitir que tanto extranjeros como ladinos mestizos accedieran al recurso tierra. Como bien se sabe esta acción fue acompañada paralelamente con la implementación del trabajo forzado.

Sin embargo y a pesar de ese momento traumático del despojo y desalojo de las tierras del común, muchos pueblos lograron conservar y defender esos territorios hasta el día de hoy. Es más, aun cuando pareciera contradictorio, a algunos milicianos de origen ladino –mestizo, que apoyaron al ejército de liberación, como forma de pago de sus servicios a la nueva república, adquirieron tierras que fueron inscritas y posteriormente administradas como tierras comunales, tal el caso de la comunidad de Ladinos –Pardos en el municipio de Jalapa, entre otros (Programa Universitario de Investigación en Estudios de Cultura, Dirección General de Investigación, USAC, 2003).

Por otro lado con el proyecto de colonización impulsado por el Estado sobre las tierras bajas del norte –Franja Transversal del Norte y el Petén- a partir de 1958, se impulsó la conformación de cooperativas agrícolas, bajo la forma de tenencia de patrimonio agrario colectivo (Ley de Transformación Agraria), de tal cuenta que muchas de estas, aún conservan como mecanismo de tenencia y administración del territorio, el modelo comunal.

En el año 2009, el Grupo Promotor de Tierras Comunales y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas realizaron un estudio denominado “Diagnóstico de la conservación y manejo de recursos naturales en tierras comunales” de donde se identifican distintos tipos de territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales, siendo estos:

Cuadro No. 1. Tipología de tierras comunales en Guatemala

TIPOLOGIA	DENOMINACION ESPECIFICA
Tierras comunales	Tierra comunal o de la comunidad Tierra de la comunidad indígena Tierra de condueños y/o herederos Tierra de Milicianos Reserva Comunitaria Bosque, Astillero o Reserva Comunal
Tierras Municipales	Ejido Municipal Astillero o Bosque Municipal Tierra Municipal
Tierras de las Parcialidades	Parcialidad

Tierras de las Cooperativas	Fincas Cooperativas Tierras de la Cooperativa
Patrimonios Agrarios y Empresas Colectivas	Patrimonio Agrario Colectivo Empresa Campesina Agrícola Asociación
Usufructo colectivos en Tierras Nacionales	Usufructo Comunitario
Lugares Sagrados	Cerro, Cueva y otro lugar sagrado
Otras tierras y espacios comunales	Lagunas, playas, esteros
Derechos individuales dentro de tierras comunales	Posesión o derecho individual Acotamiento Parcela

Fuente: Elaboración propia con información de CONAP, 2009.

El diagnostico identificó un total de 1307 casos de tierras comunales con una extensión total de 1,577,124 hectáreas, distribuidas en distintas modalidades, ecosistemas y regiones culturales y presentes en todo el país (CONAP, 2009).

Además se identificó que existe una relación con los bienes naturales y que varía en cada caso y región, por ejemplo; en las regiones del altiplano central y occidental y noroccidental, **el agua** es el elemento de conservación más importante, seguido de los productos del bosque (leña, madera, broza), en tanto para la región metropolitana, Petén y la Costa Sur, los productos forestales son los elementos de conservación más importantes (CONAP, 2009).

En 1955 se crean los primeros parques nacionales en Guatemala (áreas protegidas) y su objetivo era conservar y proteger técnicamente las bellezas escénicas naturales, los recursos naturales, la flora y la fauna y los tesoros arqueológicos e históricos asociados, por interés público y turístico. Sin embargo en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/ 2016 (PNUD) concluyeron que muchas áreas protegidas, al término de los años, se han sobrepuesto sobre otros derechos históricos de uso de la tierra y en algunos casos; ancestrales, por los que éstas complejizaron la problemática agraria.

En el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) se reconocen otras medidas eficaces de conservación, dentro de los cuales la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) ha identificado los Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, denominados TICCA, que ha considerado como “ecosistemas naturales y/o modificados, que contienen valores de biodiversidad significativos, beneficios ecológicos y valores culturales voluntariamente conservados por pueblos indígenas y comunidades locales”. En el 2014 en la reunión de la Conferencia de las Partes (Sidney, 2014) se reconoció el papel creciente de los territorios y de las áreas de conservadas por los pueblos indígenas y comunidades locales para lograr la conservación de la biodiversidad

(Programa de Estudios Rurales y Territoriales de la FAUSAC y Centro Interdisciplinario de Investigación y Desarrollo Alternativo, 2016).

A los TICCAS se les reconoce tres características:

1. **Vínculo entre pueblo** indígena y comunidad local y **un territorio, un área o el hábitat de una especie**. Esta relación puede estar sustentada por la historia, la identidad social y cultural, la espiritualidad o por la dependencia de las persona para su bienestar material o inmaterial.
2. El pueblo o comunidad custodio toma las decisiones acerca del territorio, área o especie y las hace cumplir a través de una **institución de gobernanza** que funciona.
3. **Las decisiones de gobernanza** y los esfuerzos de manejo del pueblo o la comunidad **contribuyen a la conservación de la naturaleza** (ecosistemas, hábitats, especies, etc.), así como a su propio bienestar.

(Por otro lado) Los TICCA's en Guatemala se definen como: "Instituciones de Pueblos Indígenas y Comunidades Locales –IPICL- legítimas y con respaldo legítimo y legal, que por cientos de años defienden, poseen y trabajan por la gobernanza de sus tierras, territorios y bienes comunes" (Consortio TICCA en Guatemala, 2018).

Por tanto, las tierras comunales son los territorios que coinciden exactamente con el concepto de TICCA, sobre todo porque existe un territorio claramente definido y una comunidad; con una historia (e) identidad social, cultural y espiritual. Existen una gobernanza del común de ese territorio y se da una relación armoniosa con la naturaleza de carácter espiritual y porque sustenta medios de vida que son vitales para el sostenimiento de la comunidad.

Además, la recién creada Red o Consortio TICCA para Guatemala, a través de sus miembros definen los TICCA como "territorios gobernados por pueblos indígenas y comunidades locales" (Red TICCA, 2016).

Según el Consortio TICCA en Mesoamérica los TICCA han sido determinantes en los esfuerzos de conservación de la naturaleza, lo cual ha quedado documentado en los mapas de territorios indígenas de 1992 y 2015 elaborados con el apoyo de National Geographic, al comprobarse que existe una correlación entre cobertura forestal y territorios indígenas (Programa de Estudios Rurales y Territoriales de la FAUSAC y Centro Interdisciplinario de Investigación y Desarrollo Alternativo, 2016).

Para Mesoamérica los TICCA incluyen casos de mantenimiento, resurgimiento o modificación de prácticas tradicionales, algunas de las cuales son antiguas en su origen, así como nuevas iniciativas, tales como la restauración y usos innovadores de recursos naturales desarrollados por pueblos indígenas y comunidades locales para enfrentar nuevas oportunidades y amenazas (Programa de Estudios Rurales y Territoriales de la FAUSAC y Centro Interdisciplinario de Investigación y Desarrollo Alternativo, 2016).

Las tierras comunales en Guatemala, son una contrapropuesta y una alternativa al modelo de desarrollo impuesto por el Estado de Guatemala. Desde la reforma liberal en 1871, la propiedad particular o el patrimonio familiar agrario son el sujeto de la política nacional de desarrollo, es más la Constitución Política de la Republica de 1985 establecen como fin supremo la protección de la persona y de la familia.

En ese sentido, la forma común de organización y de gestión del territorio ha sido un mecanismo alterno que han utilizado los pueblos indígenas en Guatemala para proteger y conservar sus formas y medios de vida, y su cosmovisión. No está demás decir que la conformación de los pueblos de cabildo indígena que trajo consigo la asignación de tierras comunales, permitió a las comunidades indígenas no solo desarrollar una forma de organización ya conocida por ellos (Martínez Pelaez, 1994) sino que además fue un mecanismo de adaptación en el cual se conservó el conocimiento ancestral, la visión del mundo y el lenguaje, entre otros. Además, con la llegada de los europeos, adquirieron elementos de producción, nuevas tecnologías y formas de ver el mundo que se agregaron y fusionaron con las formas ancestrales que ellos conocían.

Esas nuevas formas de organización, establecidas a través del cabildo, sumado a su forma ancestral, produjo en virtud de las relaciones sociales de dominio y de producción, nuevos mecanismos de adaptación a lo interno de la comunidad indígenas y que dado la cercanía o lejanía de los centros de poder colonial y de condiciones ecológicas, produjo una variedad de formas de gobernanza, de las cuales algunas sobreviven hasta nuestros días.

No está demás decir, que el periodo histórico entre la independencia de España, la creación de la Republica y la revolución campesina liderada por Rafael Carrera, dio un respiro a las comunidades indígenas, en cuanto a la adquisición de autonomía, sobre todo porque en ese período de la historia se relajaron las formas de trabajo forzado y el cobro de tributos, aunque no se eliminaron del todo. En ese período se asume, aunque existe muy poca investigación al respecto, que se fortalecieron esas formas alternativas de organización de los pueblos y los mecanismos de gobernanza sobre sus territorios.

Sin embargo la reforma liberal a partir de 1871, modificó nuevamente las condiciones políticas tanto a lo interno como a la externo de los pueblos de cabildo indígena, sobre todo al darse la expropiación ilegítima, bajo el concepto de legal, de las tierras comunales, para favorecer al patrimonio familiar agrario, de donde

algunos, principalmente extranjeros, aprovecharon para acaparar tierras y establecer las macrofincas familiares; hoy la base de las relaciones sociales de producción del país.

A pesar que la política nacional no favorecía la tenencia comunal de las tierras, muchas comunidades, dada su capacidad organizativa, lograron conservar sus territorios y defenderlo contra las intenciones de quienes querían apropiarse de ellos, confirmando nuevamente que las diversas formas de organización comunal permitieron el resguardo y defensa de los territorios, pero a la vez se fueron adaptando a las diversas formas que el Estado fue adquiriendo, tanto en su política agraria como a la sub-alternancia política entre regímenes autoritarios y algunos respiros con pretensión democrática.

En la actualidad muchas de las demandas de las comunidades indígenas, tienen origen en el reclamo que estas hacen al derecho real de esos territorios usurpados ilegítimamente, pero a la vez al hostigamiento constante que desde esa época se han realizado tanto de actores privados como públicos, entre ellas las municipalidades, a esos territorios aun conservados y a esas formas de organización y gobernanza, sobre todo porque los actores de poder real, ven a esta forma adaptativa de organización y gobernanza como una amenaza al régimen establecido.

En ese sentido la lucha de los pueblos indígenas busca la reivindicación de los derechos, sobre todo de los ya adquiridos, a través de la Constitución Política de la República al establecer que se reconoce, se respeta las formas de organización social, formas de vida, costumbres, tradiciones e idiomas de grupos indígenas (Artículo 66) y otorgar protección a las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencias comunal o colectiva de propiedad agraria (Artículo 67), así como su forma especial de administración, y de los Acuerdos de Paz, por mencionar solo algunos.

1.4.1. La Red TICCA en Guatemala

En la actualidad, la Red TICCA Guatemala está conformada por 12 representantes de autoridades tradicionales pertenecientes a los pueblos Xinca, Kakchiquel, Quiché, Tzutuhil y Quiché –Mam.

En el diagnóstico de tierras comunales elaborado por CONAP en 2009 se clasificaron las tierras comunales por tipo de organización comunitaria en: 1) Formales, aquellas que cuentan con estatutos de funcionamiento aprobados por el Estado a través del otorgamiento de la personalidad jurídica, un acuerdo gubernamental o municipal; y 2) Informales, las que funcionan como resultado de un arreglo comunitario, que por lo general no tienen el reconocimiento gubernamental, entre ellas se incluyen las Alcaldías auxiliares, las alcaldías indígenas, los consejos de ancianos y los comités locales. Estas en algunas ocasiones pueden funcionar como parte de o en coordinación con las

organizaciones formales (CONAP, 2009), de la misma manera en formalidad e informalidad se establecen los gobiernos de las comunidades.

En cuanto a las normativas internas de las comunidades, el diagnóstico las clasifica en: 1) Reglas Propias; 2) Reglas influenciadas por el Estado; 3) Reglas orientadas al manejo forestal; y, 4) Reglas negociadas con las municipalidades.

Como reglas propias se entiende aquellas que dependen solamente de las comunidades, se encuentren inscritas o no, y han sido construidas a partir de criterios locales. Los demás tipos de reglas han sido influenciadas por la institucionalidad del Estado, ya sea por órganos de poder nacional o local o de alguna temática en especial, como las normas de manejo forestal. También el diagnóstico identificó un mínimo de normas orientadas al mantenimiento de las tierras y al manejo adecuado de los recursos naturales, no encontrando normas que estipularan lo contrario, aunque si en muchos casos encontraron que no existen mecanismos efectivos que aseguren su cumplimiento o la existencia de contradicciones entre los diferentes niveles de toma de decisiones (CONAP, 2009).

Por último, en cuanto al mecanismo de gobernanza, la Asamblea de la Comunidad es quien elige a sus autoridades tradicionales y son quienes representan a estos ante entidades superiores de control de territorio y cuando terminan su tiempo de servicio pasan a conformar parte de “los principales” o sea personas que ya han servido y han adquirido experiencias y conocimiento en la forma de gestionar el territorio (Red TICCA Guatemala, 2018).

Desde la visión de la Red TICCA para Guatemala, los territorios de pueblos indígenas se articulan en sus estructuras de gobernanza tradicionales, por tanto, son conscientes de sus territorios: lo definen, conservan y utilizan sosteniblemente para prospectar el bienestar común y las visiones propias del desarrollo humano (Red TICCA Guatemala & PPD/PNUD, 2018).

La Red TICCA en Guatemala, se enfoca en la recuperación de la gobernanza tradicional de los territorios, en la defensa e integración de una red que les fortalezca como consorcio. Además los Guías Espirituales y Líderes Comunitarios, coinciden en que es importante mantener y fomentar otros procesos desde la cosmovisión, filosofía y espiritualidad maya, siendo este un elemento cohesionador importante en los territorios (Red TICCA Guatemala & PPD/PNUD, 2018).

Una consideración importante en cuanto a la cosmovisión maya desde la perspectiva de la espiritualidad de los pueblos para con la naturaleza, es que ésta es el elemento central; siendo el ser humano parte de ella, considerándose toda como un ente vivo (Secaira, 2000).

De esa cuenta, según Secaira (2000) en base a su cosmovisión, “las comunidades delegan en sus autoridades comunitarias la regulación del acceso a dichos recursos. Sin embargo, dicha normativa solo se expresa con evidente efectividad reguladora en los bosques comunales”.

Los líderes comunitarios también insisten en que el bienestar económico es un derecho y en la Red debe considerarse un proceso en el que el factor económico sea un medio para alcanzar el bienestar colectivo. Esto implica una articulación desde los sistemas de conocimientos, tecnología y procesos integracionistas de lo filosófico –cultural- y espiritual (Red TICCA Guatemala, 2018).

1.4.2. Amenazas a los TICCA en Guatemala

En el documento de diagnóstico de tierras comunales (CONAP, 2009), se manifiesta que las principales amenazas a las tierras comunales son:

- a) Debilitamiento de las instituciones locales,
- b) Conflictividad en el manejo de los recursos naturales,
- c) Cambio de uso de la tierra, y
- d) Depredación de recursos y extracción ilícita.

Al observar las amenazas y relacionarlo con el porcentaje de pobreza multidimensional (67% de la población) en Guatemala, considerando que existe una gran desigualdad en cuanto a la distribución de los ingresos a nivel nacional, es comprensible que existe una gran presión sobre los bosques comunales, en virtud del crecimiento de la población (2.4% anual), sobre todo si se considera que el debilitamiento de las institucionalidades locales (comunitarias, autoridades tradicionales) son parte de las amenazas a los territorios (PNUD, 2016).

Esta situación de pobreza y conservación de los bosques comunitarios en Guatemala, es precisamente uno de los grandes retos, sobre todo si se tiene en cuenta que los bosques contienen objetos de apropiación y producción para fines de autoabastecimiento pero también para la obtención de ingresos. Según el diagnóstico de tierras comunales (CONAP, 2009), los productos que provienen de las tierras comunales que contribuyen a la economía local y nacional son principalmente; leña, madera, productos no maderables, animales de caza y pesca, agua, fibras, hongos, frutos, raíces, broza, así como actividades de ecoturismo, servicios ambientales, pastoreo y usos agrícolas y agroforestales.

Por otro lado existe, de parte de los miembros de la Red TICCA a nivel Mesoamericano, también la preocupación en cuanto al debilitamiento de las instituciones locales, lo cual tiene que ver con la organización a lo interno y sus mecanismos de gobernanza. En el evento regional de intercambio de conocimientos y aprendizaje mutuo sobre los TICCA en Mesoamérica, en el año 2016 se manifestó que: “de las amenazas hacia lo interno de los TICCA la más importante es la erosión del conocimiento, de las tradiciones, de las culturas locales, de los procesos en que los jóvenes aprenden de los ancianos y peor aún, la pérdida de las instituciones para manejar el territorio” (Red TICCA, 2016).

Nuevamente las tierras comunales, deben adaptarse a estas nuevas circunstancias, lo que implica que además de fomentar a lo interno mecanismos transgeneracionales que permitan la transmisión de las formas tradicionales a las nuevas generaciones; a lo externo, deben desarrollar los mecanismos que permitan el reclamo histórico al derecho a ser reconocidos y al respeto de los territorios y las formas particulares de organización y gobernanza.

Aunado a ello dado las condiciones de pobreza que prevalece en el país, los mecanismos de gobernanza deben fortalecer las formas equilibradas de distribución, uso y acceso de los bienes naturales, teniendo en cuenta por un lado la presión sobre los recursos y por otro la necesidad de conservar los bienes y servicios naturales.

Es entonces que entendemos que los mecanismos de gobernanza de las tierras comunales no son estáticos, sino más bien dialécticos y, por tanto, adaptativos y que en el transcurso de más de cinco siglos ha sido un mecanismo exitoso para conservar elementos vitales de la cultura de los pueblos originales aún las adversidades, de tal cuenta que el mayor valor que poseen las tierras comunales es su forma de organización y gobernanza, que adherido a una ética que tiene en el centro a la naturaleza y que le otorga a ésta una dignidad por ser parte del todo, permite tener una relación armoniosa con esta. Los bienes y servicios naturales proveídos por las tierras comunales son el producto de la pervivencia, no estática sino adaptativa de las relaciones que las comunidades han tenido con sus territorios y su gestión comunal y cooperativa, como contraparte a la gestión del territorio particular y en competencia irracional por los recursos que ha querido imponer el modelo económico dominante.

En 2006 en el Tercer Congreso de los Pueblos, Comunidades y Organizaciones, después de hacer un balance de los resultados de los Acuerdos de Paz, los participantes demandaron: a) Reforma Agraria Integral; y, b) **Desarrollo rural desde una perspectiva agroecológica y comunitaria campesina**. Asimismo, en el 2014 en el Congreso “Desde Nuestras raíces, sembramos las semillas para una nueva sociedad, Florecerás Guatemala” se planteó como objetivo: **la defensa de los territorios**; cuerpo, tierra, memoria histórica, así como la promoción de una reforma agraria integral y afirmaron que no se pueden defender los territorios si no se transforman las relaciones de poder de dominio cotidianas, se detiene el acaparamiento de tierras y la violencia que lo acompaña (PNUD, 2017).

En Guatemala la Red TICCA ha estado desarrollando un marco teórico que incluye una definición propia del significado de TICCA, ha estructurado un esquema organizativo que da orden y coherencia a las comunidades, grupos y organizaciones socias de la red, lo cual ha consolidado a través de un reglamento (Consorcio TICCA en Guatemala, 2018).

Por otro lado, se elaboró el documento sobre “Los TICCA en Mesoamérica” en donde también se realiza una aproximación del significado de los TICCA para la

región, además de describir a través de estudios de caso, la diversidad de formas en que existen los TICCAS en la región.

El Consorcio TICCA a nivel Mesoamericano, ha llevado a cabo eventos de intercambio de experiencias entre miembros de las Red de cada uno de los países de la región, donde ha existido la posibilidad de plantear las expectativas y principales retos de cada país. Por último, en Guatemala, se tiene ya una propuesta de “Estrategia nacional de territorios gestionados por pueblos indígenas y comunidades locales”.

2. Patrimonio natural y cultural

2.1. Recursos naturales

En este apartado se plantean las cuestiones sobre propiedad y gobernanza de los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Al respecto, se parte primero por referir la legislación relacionada con la propiedad sobre esos recursos.

La CPRG promulgada en 1985, en el apartado de “derechos humanos” y específicamente en el de los sociales, contiene la declaración de interés nacional por la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación, así como el mandato de una legislación que garantice la protección de parques nacionales, reservas y refugios naturales, como la de la fauna y la flora que en ellos exista (Artículo 64).

Sobre el análisis del sentido de un “*patrimonio natural de la Nación*”, que es el objeto de interés nacional, podría pensarse que se trata de un patrimonio atribuido al dominio público, sin embargo, en armonía con el resto de disposiciones constitucionales, los recursos naturales pueden ser objeto de apropiación particular y a la vez constituir un interés público.

La Constitución garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana y manda al Estado garantizar el ejercicio de ese derecho, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos (Artículo 39).

En el contexto histórico nacional es importante señalar que la invasión española, trajo consigo un cambio completo en la manera en que se concebía el territorio. Dicho acontecimiento, pasando por la colonia, los gobiernos conservadores, la denominada época liberal, hasta la actualidad; han transformado, el uso, control, manejo, administración y conservación de territorios indígenas o de comunidades locales.

Lo descrito anteriormente, determinó que muchos de esos territorios los hayan convertido en propiedad particular a través de diferentes leyes o políticas, utilizadas por distintos gobiernos en turno, como ejemplo, se mencionó anteriormente la implementación del censo enfiteútico en la época liberal, que en muchos casos significó la confiscación de tierras o territorios indígenas para luego adjudicarlas a propiedad particulares.

Se hace mención de esa época, aunque no es la única, que fue determinante para que los remanentes de territorio en posesión y propiedad de pueblos indígenas fueran despojados “legalmente” para convertirlos, como se ha mencionado, en propiedades particulares o municipales.

En resistencia al embate, actualmente existen tierras comunales definidas desde la colonia y astilleros municipales, que en muchos casos estaban y están estrechamente relacionadas a pueblos indígenas, ya que los cabildos o municipalidades de esas épocas eran dirigidas por indígenas, y además estaban en su mayoría, en lugares poco atractivos, para la colonia; en algunos de esos lugares, asentaron a lo que los colonizadores llamaron “pueblos de indios”.

Hoy, la institución jurídica de la propiedad desarrollada en la tradición neo romana, que es un tipo de derecho basado en la explotación individual de los recursos naturales, dista de las formas de tenencia comunal o colectiva que caracteriza a algunos pueblos indígenas y comunidades locales.

En este sentido, la CPRG contiene un apartado sobre “comunidades indígenas” y dispone entre otras cosas, que: “Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria (...) gozarán de protección especial del Estado (...) que garanticen su posesión y desarrollo” (Artículo 67).

Estas formas de tenencia, están estrechamente vinculadas con la gobernanza de los recursos naturales, y al respecto el citado artículo constitucional dispone que “Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.”

Asimismo, el artículo 66 constitucional establece respecto de las comunidades indígenas, que: “El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social...” (Artículo 66)

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (2009) reconoce que “Si bien el área rural contribuye de manera significativa a la economía nacional, mediante los ingresos y el empleo generados en los ámbitos de la agricultura y aprovechamiento de recursos naturales, los indicadores socio-económicos en el área rural ubican a Guatemala entre los países con menor desarrollo humano en América Latina.”

La Política Agraria afirma que la característica principal de la estructura agraria es una extrema desigualdad en la distribución de la tierra; que existe un gran segmento de población campesina sin tierra; y, que la desigualdad extrema e histórica en la distribución de la tierra se ha visto agravada en la última década por la reconcentración de la tierra, proceso alentado por la expansión de los monocultivos de palma africana y caña de azúcar en regiones donde a finales del siglo pasado no se conocían (Gobierno de Guatemala, 2014).

Las políticas de acceso a la tierra para la población indígena y campesina se han reducido al modelo de mercado de tierras, el que no ha generado los resultados previstos por causa de la imperfección del mercado de tierras, y otros factores que lo han distorsionado (Gobierno de Guatemala, 2009).

El Fondo de Tierras -FONTIERRAS- por competencia legal es la entidad encargada de dar cumplimiento al mandato de acceso a la tierra. Sin embargo, la Ley del Fondo de Tierras establece que la adjudicación de tierras que realice la institución, no implicará ninguna otra limitación que la garantía de hipoteca o reserva de dominio por el pago de los créditos para compra de tierras (Artículo 51); institucionalmente se han favorecido las adjudicaciones individuales; y, no se brinda u otorga legalmente algún tipo de protección de la tenencia, sea por el dominio comunal o por alguna limitación legal. Esto promueve un círculo vicioso en que la tierra adjudicada termina en manos de los grupos de poder económico.

Aunque la Constitución no limita la regularización con título de propiedad bajo régimen comunal, la legislación agraria actual no la promueve como una forma alternativa a la propiedad privada particular, lo que limita la libertad y la decisión de algunas comunidades -sobre todo en el Norte del país- que de forma tradicional han administrado sus territorios de forma comunal. Las comunidades Q`equchi` del Norte del país, por ejemplo, ordenan su territorio de tal cuenta que tienen un espacio para vivir -comunal-, un espacio para sembrar y un espacio para proveerse de bienes y servicios naturales. Cuando la institucionalidad agraria insiste en la forma particular de propiedad del territorio, en realidad lo que hace es romper la continuidad de los bosques conservados comunalmente y limita, por tanto, el acceso a medios de vida que no son físicamente posibles si se rompe la continuidad de los ecosistemas.

El acceso a los recursos naturales está condicionado en gran medida por la propiedad de la tierra. De conformidad con el Código Civil guatemalteco, la propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las leyes (Artículo 464); asimismo, dispone que el propietario de un bien tiene derecho a sus frutos (Artículo 471).

Por otro lado, el Código Civil dispone la institución jurídica de “posesión” cuya naturaleza jurídica corresponde con el poder de hecho que se ejerce sobre una cosa con intención de hacerla suya. En este contexto, una forma de despojo “legal” ha sido la titulación supletoria, por la que personas particulares han tomado porciones

de territorio de pueblos indígenas, otorgándoseles títulos de propiedad mediante procedimientos de jurisdicción voluntaria.

La Ley de Titulación Supletoria tiene por objeto reconocer plena propiedad sobre la posesión que cumple con el requisito de justo título, además de los requisitos señalados por la ley (Artículo 1). No obstante, que este procedimiento se conoce por un órgano jurisdiccional, la publicidad de los procedimientos es limitada y se da poder de plena prueba a las municipalidades a través de informes (Artículos 7 y 8). Estas instituciones locales, con autoridades principalmente ladinas y electas a través de sistemas electorales financiados por los grupos de poder real, benefician a los propios y en la realidad han sido una forma de despojo injusto pero legal, a través de la formalidad.

Si se relaciona la titulación supletoria con el censo enfiteútico, se infiere hipotéticamente que las tierras adquiridas por dominio útil a través de esta ley, terminan de formalizar todas las facultades del dominio y concretizan la usurpación a las tierras comunales. Aunque los territorios de pueblos indígenas y comunidades locales, tengan registro o no, han tenido formas de demostrar su posesión y propiedad histórica; sin embargo, los distintos gobiernos municipales por diversos intereses influyen en dichos territorios.

A este respecto, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas señala en su apartado 7, sobre Restitución de tierras comunales y compensación de derechos, lo siguiente: a) Suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las cuales hay reclamos de derechos por las comunidades indígenas; y cuando las misma ya es difícil, por el transcurso del tiempo o por otras circunstancias, señala: c) Sin embargo, cuando los plazos de prescripción hayan vencido anteriormente, establecer procedimientos para compensar a las comunidades despojadas con tierras que se adquieran para el efecto.

Por su parte el Acuerdo Socioeconómico suscrito para alcanzar la paz, el gobierno de Guatemala se comprometió a:

E. Marco legal y seguridad jurídica. 37. Guatemala requiere de una reforma del marco jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional; y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo a las necesidades del desarrollo. Con este fin y tomando en cuenta en todos los casos las disposiciones del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Gobierno se compromete a: (...) d) Proteger las tierras ejidales y municipales, en particular limitando estrictamente y de manera pormenorizada los casos en que se puedan enajenar o entregar por cualquier título a particulares; e) En cuanto a tierras comunales, normar la participación de las comunidades para asegurar que sean éstas las que tomen las decisiones referentes a sus tierras...”

La Ley del Registro de Información Catastral define el concepto de “Tierras comunales” como las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica; disponiendo además, que forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal (Artículo 23).

La importancia de este artículo, además de definir qué se entiende por tierras comunales, radica en que adiciona la interpretación de las tierras comunales como aquellas que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal, aunque aparezcan registradas a nombre del Estado o de las municipalidades. Este aspecto fortalece lo establecido en el artículo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, respecto a propiedad y posesión.

La disposición anterior está apoyada con el artículo 65 de la Ley del Registro de Información Catastral, que contiene el mandato de reconocer, declarar y certificar la propiedad, posesión o tenencia comunal de tierras; cuyo procedimiento debe ser desarrollado en un reglamento específico.

En Guatemala, el ordenamiento jurídico y el marco institucional que regula el acceso y conservación de los recursos naturales, nace como producto del movimiento internacional que inicia con la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972).

La regulación oficial de los bienes naturales en Guatemala, en origen fue una competencia del Ministerio de Agricultura que evolucionó desde el aprovechamiento forestal con la creación de la Ley Forestal en 1925 a la gestión de los recursos naturales renovables a mediados de la década de los sesenta. En los años 50`s la creación de los parques nacionales y posteriormente de las zonas de veda definitiva evidencia la preocupación por determinadas zonas forestales considerando de interés público su conservación y protección. Ya a mediados de los años setenta la Universidad de San Carlos interviene en el proceso integrando los conceptos de protección especial de la fauna, flora y del ecosistema natural, cuya gestión se concretó con la creación de los biotopos, así mismo las dependencias forestales incluyeron en su denominación la regulación de la vida silvestre (flora y fauna).

En 1992 con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se firma el Convenio sobre Diversidad Biológica, considerado como el primer acuerdo mundial enfocado en la conservación, la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica y, la distribución justa y equitativa en los beneficios que se deriven del uso de los recursos genéticos.

A partir de este tratado y sus posteriores protocolos, Guatemala, como país parte, ha adquirido el compromiso de desarrollar los instrumentos de política, legales e institucionales para cumplir con ese objeto.

Si bien, el citado Convenio reconoce la estrecha y tradicional dependencia de comunidades locales y poblaciones indígenas con sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos; el ordenamiento jurídico nacional carece de disposiciones que protejan y alienten a la utilización consuetudinaria de los recursos, conforme a prácticas culturales tradicionales compatibles con la conservación y utilización sostenible (Artículo 10 del Convenio sobre Diversidad Biológica).

En este aspecto únicamente se han realizado algunas adaptaciones a través de la aprobación de instrumentos de política y planificación nacional que no tienen carácter de ley, siendo los últimos, la Política Nacional de Diversidad Biológica (aprobada por Acuerdo Gubernativo 220-2011) y la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y su plan de Acción 2012-2022.

Del análisis de la legislación relacionada con recursos naturales, dentro de las conclusiones principales está que, adolece de dispersión y falta de un desarrollo coherente, dado no sólo por la cantidad de cuerpos legales sino por la disposición con enfoques, objetos, fines y principios disímiles.

En algunas leyes, el aspecto de protección al ambiente no sólo se margina sino también se limita, y hasta puede notarse en algunas normas, un propósito opuesto a la protección de la diversidad biológica, que pretende facilitar su depredación a través de normas catalogadas como ambientales.

Las crisis en Guatemala, se explican, por un lado, por la persistencia de un sistema económico excluyente, concentrador de bienes, irracionalmente extractivo y con institucionalidad pública sometida a sus intereses; y por el otro, a una alta proporción de la población marginada, sumida en la pobreza, desnutrida, analfabeta y padeciendo adicionalmente, de un entorno natural diezmado con ritmos de deterioro que en muchos casos apuntan al agotamiento casi absoluto. (IARNA, 2013)

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral realiza las afirmaciones siguientes:

La falta de regulación para el uso y aprovechamiento del agua, provoca que las comunidades rurales no tengan el acceso suficiente para el consumo y para el desarrollo de sus actividades productivas; y que se destine el uso de este bien para la producción agrícola intensiva y a otras actividades extractivas, al punto de limitarla o hacerla inaccesible, en algunos casos, a la población rural, indígena y campesina.

La población rural afectada por proyectos de aprovechamiento de recursos naturales, requiere: legislación, políticas y planes que le permita el ejercicio de sus derechos en el ámbito de sus territorios, y realizar las consultas comunitarias para tomar decisiones acerca del uso de sus recursos, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, ratificado por el Estado de Guatemala.

La presión demográfica, la concentración de la propiedad y uso de los recursos naturales, la debilidad en la regularización de la propiedad campesina, la insuficiente participación de las comunidades en la administración de las áreas protegidas y especiales, la escasa valoración del patrimonio natural, nacional y bien común, el alto consumo de leña y la deforestación, las prácticas inadecuadas del manejo de suelo y cultivos, la creciente contaminación de fuentes de agua, la escasa prevención de incendios forestales, en suma, la ausencia de regulación y poca capacidad del Estado para garantizar la protección y manejo de los recursos naturales, provocan la vulnerabilidad y deterioro de los ecosistemas de importancia estratégica para el desarrollo económico, social y cultural del país. (Gobierno de Guatemala, 2009)

La Ley Forestal dispone que el INTA (ahora FONTIERRAS) antes de adjudicar tierras para uso agrícola, deberá contar con el dictamen del Instituto Nacional de Bosques -INAB- en el que conste que la tierra a ser adjudicada no es de vocación forestal. El funcionario público, que bajo cualquier sistema, adjudique en uso o arrendamiento tierras del Estado para cualquier destino que no sea uso forestal, sin haber cumplido con el requisito señalado en el párrafo anterior, será responsable penalmente por haber incumplido con sus deberes (Art. 44); y, que las tierras de reserva nacional con vocación forestal administradas por la OCREN (Ahora OCRET) solo podrán destinarse al establecimiento de áreas protegidas del SIGAP y a la plantación y manejo de bosques (Art. 45).

La limitación establecida por la ley, en cuanto a la imposibilidad de regularizar o dar acceso a la tierra en áreas con vocación forestal, reduce a las comunidades en tierras comunales a su concepción como agricultores y se pierde de vista el papel fundamental que juega la organización comunal en la conservación y uso sostenible de territorios con bosque que, conforme a su propio sistema de ordenamiento territorial, sirve para proveer bienes y servicios ambientales. Esta limitación obedece a una interpretación equivocada de los sujetos beneficiarios, en donde se significa que son depredadores por naturaleza, sin considerar que este fenómeno obedece a causas distintas de la certeza jurídica de la posesión comunal de la tierra.

Actualmente existen diversas instituciones relacionadas con la regulación de los recursos naturales, a saber:

a) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

Establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo, le corresponde atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica. A través del Viceministerio de Seguridad Agropecuaria y Regulaciones, se vela por la protección y sanidad de los vegetales, animales, especies forestales e hidrobiológicas; la Dirección de Normatividad de la Pesca y Acuicultura, tiene como función ordenar y desarrollar la actividad pesquera y acuícola; y, la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado (OCRET)

administrar el arrendamiento de áreas de reserva territorial del Estado establecidas en el artículo 122 de la CPRG.

b) Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)

Creado por Decreto Número 90-2000 del Congreso de la República, le corresponde formular y ejecutar las políticas relativas al ramo, cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales del país, así como disminuir la pérdida del patrimonio natural.

c) Ministerio de Energía y Minas (MEM)

Le corresponde atender lo relativo al régimen jurídico aplicable a la producción, distribución y comercialización de la energía y de los hidrocarburos, y a la explotación de los recursos mineros.

d) Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)

Creado en la Ley de Áreas Protegidas, como el órgano máximo de dirección y coordinación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) y administrador de la diversidad biológica de la nación.

e) Instituto Nacional de Bosques (INAB)

De acuerdo con la Ley Forestal, que lo crea, tiene dentro de sus objetivos: reducir la deforestación de tierras de vocación forestal y el avance de la frontera agrícola; promover la reforestación de áreas forestales actualmente sin bosque; incrementar la productividad de los bosques existentes, sometiéndolos a manejo racional y sostenido de acuerdo a su potencial biológico y económico; apoyar, promover e incentivar la inversión pública y privada en actividades forestales; conservar los ecosistemas forestales del país; y, propiciar el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades.

f) Autoridades de cuencas y lagos

Para algunos casos en particular, se han creado autoridades para planificar, coordinar y ejecutar medidas y acciones del sector público y privado, para preservar ecosistemas de cuencas y lagos. Dentro de estas se pueden citar. La Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca y el Lago de Amatitlán (AMSA), Autoridad para el Manejo Sustentable del Lago de Atitlán y su Entorno (AMSCLAE), Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Izabal y del Río Dulce (AMASURLI), Autoridad Protectora de la Sub-Cuenca y Cauce del Río Pensativo y, Autoridad para el Manejo y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Lago Petén Itzá (AMPI).

g) Municipios

De conformidad con el artículo 253 de la CPRG, los municipios son instituciones autónomas. Su finalidad es realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Entre sus competencias propias se encuentran, el ordenamiento territorial, la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables, y el desarrollo de viveros forestales y reforestación para proteger biodiversidad, entre otros; y, entre sus competencias atribuidas por delegación del gobierno central mediante convenio, puede ejercer la promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.

En el ámbito institucional con competencia en materia ambiental predomina el sistema de administración centralizado o desconcentrado, lo que implica la relación de subordinación a órganos administrativos del Ejecutivo bajo la jerarquía de la Presidencia de la República, Vicepresidencia y Ministerios; con un limitado poder de decisión de carácter político, independiente del gobierno central, así como la sujeción de esta institucionalidad al control y revisión de sus actuaciones.

Respecto de la toma de decisiones, para el caso del MAGA, MARN y MEM las facultades son centralizadas. En los casos del CONAP, INAB y autoridades de lagos, sus leyes disponen algunos mecanismos de participación principalmente a través de órganos colegiados, pero tienen un reconocimiento mínimo de representantes de pueblos indígenas y comunidades locales, así como de sus formas propias de organización, y adolecen de un reconocimiento nulo de niveles de autogestión sobre los recursos naturales.

Así por ejemplo, el CONAP reconoce que los esfuerzos de descentralización en la gestión ambiental y de recursos naturales, son todavía incipientes, pero constituyen oportunidades que pueden contribuir a la ampliación del espacio de participación social. La creación de las Oficinas Forestales Municipales, el modelo de concesiones forestales y los acuerdos de coadministración y coadministración de áreas protegidas, pueden favorecer un mayor involucramiento y beneficios para las comunidades. (CONAP, 2009)

Afirma que en los últimos 15 años se ha ido construyendo un marco institucional de apoyo a la gestión colectiva de recursos naturales. Entre este se destaca el BOSCOM del Instituto Nacional de Bosques, establecido en 1994. También se menciona la orientación específica que han tenido los incentivos forestales PINFOR y el PINPEP, así como algunos programas y proyectos específicos como el PARPA, PROAM-ASORECH, PROCUCH, UNEPROCH, PLV y PRODETOTO (CONAP, 2009).

Sin embargo, se estima que la posibilidad efectiva que las autoridades tradicionales ejerzan la defensa de sus tierras es incipiente. Así por ejemplo, en relación con procesos de regularización de tierras a pueblos indígenas y comunidades locales, ha existido injerencia institucional para que los beneficiarios se constituyan como

empresa agraria de producción y sean empresas campesinas asociativas –ECA-, cooperativas o asociativas de trabajadores de campo (Artículos 73 y 77). Cuando, por fuerza de ley se exige a la organización de las tierras comunales que, para que tengan posibilidad de regularización o acceso a la tierra, deben formalizarse conforme a figuras de personalidad jurídica distintas a su sistema tradicional y se abran a los sistemas de mercado; este condicionamiento, no solo rompe los sistemas de administración de la tierra comunal, sino abre la puerta para que algunos miembros detractores de la organización exijan la división de su alicuota parte o que a través de la figura de representación legal, un órgano de dirección pueda disponer en todo o en parte de la tierra comunal.

Especial importancia tiene citar el ordenamiento jurídico en el ámbito municipal. Conforme con el Artículo 4 del Código Municipal se establecen las entidades locales territoriales, lo cual se considera que ha afectado y siguen afectando a los territorios indígenas; en muchos casos se han asentado poblados enteros en dichos territorios, afectando de esa manera no solo la propiedad sino la posesión respaldadas por el texto constitucional y las normas internacionales.

Más allá de los límites municipales, hay territorios indígenas que traspasan fronteras, para el caso de Guatemala se puede mencionar al pueblo Mam que trasciende las fronteras con México, y el pueblo Qeq'chi' que tiene la misma situación con Belice. En otra escala menor que las fronteras nacionales, la mayoría de territorios indígenas superan los límites entre municipios, por ejemplo las montañas, como parte de la identidad territorial.

La división territorial municipal, sin lugar a dudas, ha afectado los territorios indígenas, lo que ha creado conflictos y divisiones innecesarias, situaciones que normalmente quedan irresueltas.

El artículo 8 del Código Municipal reconoce a las autoridades tradicionales propias de las comunidades y hace una equiparación de las mismas con las autoridades municipales representada por el Concejo Municipal, como uno de los elementos del municipio.

La existencia de autoridades indígenas, que ha sido por siglos, es crucial para las decisiones que se toman sobre territorios indígenas, por ejemplo, las tierras comunales, los bosques comunales, el agua de nacimientos, los ríos, las cataratas, entre otros; por lo tanto, su reconocimiento en los artículos 55, 56 y 57, tiene relevancia; especialmente cuando se refiere a su funcionamiento administrativo (Artículo 55) pero que se ve debilitado al tener en el texto, estipulaciones de dependencia de las autoridades municipales que pertenecen al entramado gubernamental, y en cuanto a que no pueden exceder del período del Concejo Municipal (Artículo 57), lo cual está superado por los mismos artículos 3 y 4 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Si bien, puede ser un avance el reconocimiento de autoridades indígenas equiparadas a las autoridades municipales, en la práctica se pretenden imponer

reglas formales que distan de los sistemas de organización de los pueblos indígenas. A este respecto, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural regula la integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, disponiendo que el órgano de coordinación debe ser integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente (Artículo 13); sin embargo, en la práctica se hace una aplicación contradictoria con el texto legal, pues se desconocen las formas tradicionales de organización e impone la reglamentación municipal que -conforme al texto legal- solo es supletoria.

En el Artículo 20 del Código Municipal se definen a las comunidades de pueblos indígenas y se les da el derecho al reconocimiento de personalidad jurídica, pero lo condiciona a su inscripción en el registro civil municipal. Aunque esto ha sido considerado como avance en algunos estudios sobre la materia, las comunidades indígenas encuentran un mejor fundamento en los instrumentos internacionales (Por ejemplo, los artículos 3 y 4 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) y, la condición de inscripción en el registro civil, se interpreta más como un mecanismo de control obsoleto, que como garantía del ejercicio de un derecho anterior.

En los artículos del 60 al 66 se regula lo relacionado a la información y participación ciudadana. En los artículos 64 y 65 se regula una modalidad de consulta a solicitud de los vecinos cuando se trate de asuntos de carácter general que les puedan afectar. No se determinan los asuntos a los cuales se puede referir la consulta, sin embargo ha sido criterio de la Corte de Constitucionalidad que cuando se trate de asuntos que son competencia de otra entidad del Estado, los resultados no pueden ser considerados vinculantes.

En el artículo 65 se establecen las consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio, en el sentido que cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

No obstante que se reconoce el derecho de consulta, los efectos vinculantes de sus resultados con las actuaciones de gobierno se ven limitados. La principal limitación radica en que las decisiones relacionadas con el acceso a los recursos naturales renovables y no renovables están concentradas en entidades de gobierno central y, a su vez, estas restringen los procesos de consulta y los efectos de las que se puedan realizar en el sector municipal.

El derecho a la consulta tiene diversas formas, entre ellas la redactada en este artículo, que en el afán de adecuarse a otras normas, especialmente internacionales y siendo este una forma gubernamental, al hacerse, debe causar vinculación sobre lo decidido, y debe ser respetado, especialmente por lo descrito en la última línea:

inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

El artículo 109 establece que el gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades comunitarias, los mecanismos que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuya administración se haya encomendado tradicionalmente al gobierno municipal. Este artículo, aunque intenta adecuarse a normas internacionales, lleva implícito, otra vez, la dependencia que se quiere establecer de las autoridades indígenas hacia las autoridades municipales.

En la práctica el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias o comunales como se les ha llamado, han corrido durante cientos de años a cargo de las comunidades de los pueblos indígenas. Lo óptimo tendría que ser que las autoridades municipales se adecúen, apoyen y fortalezcan el uso, conservación y administración de las tierras comunales.

Como avances positivos, se pueden citar, la Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal -PINPEP- y la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala -PROBOSQUE-. La primera, marcó una diferencia en la atención de los incentivos que otorga la administración forestal del país, al reconocer los títulos de posesión a comunidades que carecen del título de propiedad inscrito en los registros de la propiedad, sin embargo se dejan fuera tierras comunales que puedan estar en áreas estatales o municipales, su reglamento contiene un reconocimiento expreso a las TICCA`s lo que abre la posibilidad al acceso a los incentivos. Respecto de la Ley PROBOSQUE, en relación con el régimen original de incentivos forestales establecido en la Ley Forestal, esta ley amplía los objetivos de los incentivos para priorizar la condición de la población rural, asimismo, abre la posibilidad de acceso en TICCA`s a partir del reconocimiento expreso como beneficiarios a cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial.

2.2. Agua continental y marítima

En la CPRG se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación (Artículo 64). Obliga también al Estado, a las municipalidades y los habitantes del territorio nacional a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico, garantizando que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación (Artículo 97).

Asimismo, a partir de la Constitución se replantea y crea la base para una nueva administración pública que buscará satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos en virtud de la construcción de la nueva época democrática. En ese contexto se desarrollaron los preceptos sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo (Ley del Organismo Ejecutivo) y se motiva a un ordenamiento jurídico que propicie la **participación ciudadana** teniéndolo como un “proceso por el cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas en la provisión de servicios de su interés”.

La ley del Organismo Ejecutivo desarrolla las funciones del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN- confiriéndole la responsabilidad de cumplir y hacer que se cumpla lo concerniente a la conservación, protección, sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales del país y el derecho humano a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Para el desarrollo de este mandato en lo que concierne a las zonas marino costeras lo hace a través del Acuerdo Gubernativo 328-2009 “Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala”.

A través de la Ley del Organismo Ejecutivo se le manda al MARN a formular las políticas de mejoramiento y modernización de la administración del sistema guatemalteco de áreas protegidas, así como al desarrollo y conservación del patrimonio natural del país, incluyendo las áreas de reserva territorial del Estado (Artículo 29 bis), y a coordinar con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-, la formulación de la política sobre la conservación de los recursos pesquero y suelo, estableciendo los principios sobre su ordenamiento, conservación y sostenibilidad, y velar por su efectivo cumplimiento.

Posterior a 1985 se emitió la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y ésta desarrolló lo concerniente al ambiente y la contaminación, estableciendo que el medio ambiente comprende: los sistemas atmosféricos, hídrico, lítico, edáfico, biótico; elementos audiovisuales y recursos naturales y culturales.

Por otro lado, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se constituye como un instrumento permanente de participación y representación de todos los actores de la sociedad guatemalteca y tiene sustento en la Constitución Política de la República, diversos tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, en el Código Municipal, y en lo contemplado en los Acuerdos de Paz. Así mismo considera la necesidad que el ordenamiento jurídico propicie la participación ciudadana como aquel proceso por el cual **los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas** y acciones públicas, así como la fiscalización ciudadana de la administración pública.

Por tanto, al analizar lo establecido en la Constitución y en sus leyes conexas al obligar a todos los ciudadanos a propiciar un desarrollo que prevenga la contaminación del ambiente y el mantenimiento del equilibrio ecológico, le establece que lo debe hacer a través de participación ciudadana, propiciando el involucramiento de éste en la toma de decisiones sobre políticas y acciones

públicas. Tal cual lo establece la concepción de **gobernanza**, considerando que el elemento central de la gobernabilidad es la toma de decisiones, en donde a través de consenso se construye las políticas y acciones públicas.

En cuanto a la gestión de la Zona Marina Costera el desarrollo de la competencia en lo concerniente al régimen jurídico que rige la producción hidrobiológica le corresponde a la Dirección de Normatividad de la Pesca y Acuicultura –DIPESCA- bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- y su función es administrar los recursos hidrobiológicos nacionales, a través de planes, estrategias, programas y acciones que permitan el aprovechamiento sostenible de los mismos, así como vigilar la correcta administración de las disposiciones normativas y legales en materia hidrobiológica. Esta unidad se rige por la Ley de Pesca y Acuicultura y su reglamento.

Por otro lado, por mandato Constitucional a través del artículo 122 se define lo correspondiente a las reservas territoriales del Estado, y en la Ley que lo desarrolla se establece que será el MAGA **su ente administrador**, a través de la Oficina de Control de Áreas de Reserva Territorial del Estado -OCRET-.

Por tanto, el MAGA tiene dos ámbitos de competencia en la gestión de los territorios concernientes a la zona marino – costera y de aguas continentales, la de administrar los recursos hidrobiológicos nacionales en lo que le atañe según la Ley de pesca y acuicultura y su reglamento, y la administración de las reservas territoriales del Estado, que para el caso marino costero concierne a la faja de tres kilómetros a lo largo de los océanos, para los lagos es de doscientos metros alrededor de las orillas, en el caso de los ríos navegables de cien metros a cada lado y de cincuenta metros alrededor de las fuentes y manantiales donde las aguas surtan a las poblaciones, siendo la OCRET, quien tiene el mandato específico y realiza la procuración de los territorios.

Sin embargo, en ambos casos tanto en la gestión de los recursos hidrobiológicos como en la administración de las reservas territoriales, la autoridad es relativa, pues; al ser los recursos hidrobiológicos vida silvestre (fauna y flora) también es materia de regulación en la Ley de Áreas Protegidas y, por tanto, competencia del CONAP su gestión; y, en el caso la administración de las reservas territoriales del Estado, dentro de áreas protegidas, el expediente de solicitud de arrendamientos, debe ser conocido por el CONAP previo a su otorgamiento. Vale la pena mencionar, que el procedimiento de coordinación interinstitucional CONAP-OCRET y los criterios deben mejorarse en virtud de la salvaguarda del patrimonio natural que se encuentra dentro de las reservas territoriales de la nación.

La Ley de Áreas Protegidas establece, a la vez, como un medio para alcanzar los objetivos de conservación y restauración del patrimonio natural, la declaración y administración de áreas protegidas, para lo cual crea el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas –SIGAP-. Entendiéndose como áreas protegidas, las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales.

La Ley de Áreas Protegidas es de aplicación en todo el territorio de la República y en lo que concierne a la fauna y la flora, es la instancia responsable de la regulación de la vida silvestre en cuanto a su aprovechamiento racional, derechos de caza, autorizaciones para investigación, cuotas de exportación e importación, uso, reproducción, prohibiciones y sanciones y de las especies en peligro de extinción tiene una consideración especial en cuanto a la urgencia nacional su rescate, y de la protección de las endémicas⁵.

Aun cuando el CONAP tiene el mandato de velar por la diversidad biológica, la cual incluye los diferentes niveles; de ecosistemas, de especies y de genes, que a la vez es un elemento del patrimonio natural de los guatemaltecos y un elemento del ambiente, el Estado ha considerado que dadas sus peculiaridades tanto de aprovechamiento como de conservación, establecer una instancia que se dedique a la administración del recurso forestal. Para ello establece el Instituto Nacional de Bosques -INAB- cuya misión es ser el órgano de dirección y autoridad competente del Sector Público Agrícola, en materia forestal, el cual se rige bajo la Ley Forestal y su reglamento.

Por ser los recursos hidrobiológicos (flora y fauna acuática) y los bosques, entendiéndose este último como un ecosistema, elementos de la vida silvestre; se puede evidenciar la competencia compartida por mandatos de Ley, entre: el CONAP y el MAGA, a través de la DIPESCA; y entre el CONAP y el INAB.

En el tema de la flora y la fauna acuática la Ley del Organismo Ejecutivo establece como función del MAGA lo concerniente a la producción y la Ley General de Pesca y Acuicultura norma las actividades pesqueras y acuícolas, en tanto, la Ley de Áreas Protegidas establece lo concerniente a la restauración, conservación, protección y aprovechamiento racional de la vida silvestre. En este ámbito de competencias, tanto la Ley General de Pesca y Acuicultura (Artículo 11) como la de áreas protegidas (Artículo 4) mandatan a las instituciones a mantener la más estrecha coordinación con las instancias que persigan objetivos similares.

En cuanto al ecosistema bosque, la Ley Forestal establece que el ámbito de aplicación y observación de la ley, es general y aplica en todo el territorio nacional, pero en lo que concierne al aprovechamiento sostenible, las concesiones y licencias de recursos forestales, dentro de áreas protegidas, se otorgarán en forma exclusiva por el CONAP o sea, se divide la institucionalidad entre territorios declarados como área protegida y los no declarados, aun cuando la Ley Forestal es de aplicación nacional.

Además, es importante anotar que desde la Ley del Organismo Ejecutivo manda al MARN a coordinar con el MAGA la política sobre la conservación de los recursos pesquero y suelo, siendo este otro punto de convergencia alrededor del tema marino costero.

⁵ Endémico: Se aplica a las especies vegetales y animales originarias de una región o comarca restringida

Desde esa perspectiva existen las competencias otorgadas por la ley a las instituciones que administran la diversidad biológica en la Zona Marino Costero. En el Plan de Desarrollo Nacional K'atun 2032 se ha identificado que uno de los grandes problemas en la gestión del desarrollo es precisamente la sectorización de las actividades y la no coordinación entre las instituciones vinculadas (SEGEPLAN & CONADUR, 2014). La mayor dispersión se da principalmente entre las actividades de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, con énfasis en suelo y el agua desde la perspectiva agrícola y de conservación de la diversidad biológica. La institucionalidad ambiental se desarrolló originalmente vinculada a la institucionalidad agrícola, siendo las instituciones forestal y pesquera las primeras en desarrollarse en virtud del manejo ordenado de esos recursos. Posteriormente a partir de 1950 se establecieron las primeras áreas protegidas, las cuales también quedaron bajo la responsabilidad de la institucionalidad agrícola. Aun cuando la legislación agraria reconocía la importancia de la gestión sostenible de los bosques (Ley de Transformación Agraria) y establecía un ordenamiento territorial en las Zonas de Transformación Agraria, la acción en la gestión de la política pública incidió muy poco para el manejo apropiado de los recursos naturales.

Aun cuando la institucionalidad ambiental y agrícola estaba bajo la misma rectoría (Ministerio de Agricultura), el sector ambiental se atrincheró en el manejo de las áreas protegidas, sin vincular su acción a la sostenibilidad nacional. No fue sino hasta la concepción de la Constitución Política de la República en 1985 que se inició la creación de la institucionalidad ambiental y se vinculó con el desarrollo sostenible.

La construcción de la institucionalidad ha enfrentado el gran reto de la construcción de la coordinación interinstitucional y la no sectorización de las acciones. El Plan Nacional de Desarrollo considera que la vinculación y articulación de las acciones se debe dar en el marco de la intervención territorial, iniciando con la armonización de la política pública en donde para el caso del ambiente se concentra en el concepto de: "Recursos Naturales para hoy y para el Futuro" (SEGEPLAN, 2014). Tal cual lo plantea la teoría, este debe ser ordenado a partir de la gestión de la cuenca como elemento natural y de los Consejos de Desarrollo como elemento organización política incluyente y participativa de los ciudadanos, con capacidad de decisión, para lo cual las instancias de gobernabilidad permiten la canalización de los intereses de los ciudadanos sectorialmente y la incidencia sobre la función pública, para que esta construya el desarrollo a partir del dialogo entre los ciudadanos y el Gobierno.

La estructura de gobernanza para la Zona Marino Costero, debe ser un instrumento de vinculación entre el gobierno y la ciudadanía, en sus diferentes manifestaciones o sectores, bajo un marco jurídico vigente que establezca las competencias institucionales pero que también mande a la armonización de los conceptos, de los procedimientos, de los instrumentos y de las acciones en los territorios.

2.3. Áreas protegidas

Los orígenes de los territorios protegidos se remontan a las civilizaciones más antiguas y a finales del siglo XIX surge una concepción íntimamente ligada al concepto de parques nacionales, como territorios que permiten la interferencia humana, no más allá de la que conllevan la contemplación y esparcimiento. De esa cuenta, en Guatemala este movimiento se manifiesta en los años 50's con la declaratoria de parques nacionales, así como la declaratoria de zonas de veda definitiva para la protección de los bosques (Ej. Parque Nacional Río Dulce, Naciones Unidas y los volcanes del país).

En el artículo 7 de la Ley de Áreas Protegidas no se las define sino únicamente se las señala, indicando que son las que tienen por objeto la conservación, manejo racional y restauración de flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, a modo de mantener opciones de un desarrollo sostenible.

La CPRG contiene la declaración de interés nacional por la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación, así como el mandato de una legislación que garantice la protección de parques nacionales, reservas y refugios naturales, como la de la fauna y la flora que en ellos exista (Artículo 64). El mismo artículo hace referencia a la condición de inalienables que tienen los parques nacionales, reservas y refugios naturales, cuya creación debe ser fomentada por el Estado.

El sistema nacional de áreas protegidas, denominado SIGAP, tiene su fundamento en el citado artículo constitucional, lo cual se desarrolla en la Ley de Áreas Protegidas.

Al hacer referencia a la condición de "inalienables" que tienen los parques nacionales, reservas y refugios naturales, podría inferirse que los inmuebles que contienen las áreas protegidas que son de dominio público, no pueden ser enajenados válidamente. No obstante, la condición de inalienabilidad no es una absoluta para cualquier área protegida, sino también, el sistema nacional de áreas protegidas incorpora inmuebles de propiedad privada con estatus de protección como área protegida, en cuyo caso el propietario conserva la propiedad con limitaciones de uso aplicables a ese bien.

La condición de inalienabilidad requiere también de análisis para diversos casos en los que se han declarado áreas protegidas que contienen inmuebles con posesión o que, siendo baldíos o propiedad del Estado de Guatemala, se encontraban en proceso de regularización al momento de su declaratoria; entendida la posesión, como el derecho que se ejerce sobre un bien con todas o algunas de las facultades inherentes al dominio (Artículo 612 Código Civil) y la regularización, como un proceso de análisis, revisión y actualización de expedientes en los que consta la

adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado a través de alguno de sus programas de acceso a la tierra.

Al respecto, traemos a cuenta la disposición del artículo 15 constitucional que establece: “La ley no tiene efecto retroactivo, salvo en materia penal cuando favorezca al reo.” Este precepto ha sido objeto de examen particularizado por la Corte de Constitucionalidad, así en sentencia dictada en el expediente número 364-90, del 26 de junio de 1991, indica lo siguiente:

La regla general es que la ley es de aplicación inmediata y que rige para el futuro a partir de su promulgación; que se aplica en el presente, que no puede ser aplicada al pasado y que rige los efectos posteriores a su vigencia, aunque deriven de hechos anteriores a ella. (...) La legislación guatemalteca, puede afirmarse, ha optado –entre diversas teorías- por la de los derechos adquiridos, la que tiene, como todas las demás sobre esta materia, una conceptualización todavía imprecisa. Para que una ley sea retroactiva, es indispensable que obre sobre el pasado y que lesione derechos plenamente adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, para modificarlos. El derecho adquirido existe cuando se consolida una facultad, un beneficio o una relación en el ámbito de la esfera jurídica de una persona... (Gaceta No. 20, de la Corte de Constitucionalidad).

De lo anterior se infiere la conclusión que, la condición de inalienabilidad no es aplicable cuando una ley de declaratoria de un área protegida lesione derechos plenamente adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores; lo cual merece consideración al momento de desarrollar esta materia en la legislación ordinaria.

La Ley de Áreas Protegidas establece disposiciones relativas a la propiedad privada, en cuanto que el propietario mantiene la propiedad y debe manejarla de acuerdo con las normas aplicables (Artículo 10); que las personas individuales o jurídicas podrán administrar áreas de su propiedad, directamente o por mandato (Artículo 14); y, que las personas individuales o jurídicas que se encuentran asentadas dentro de las áreas protegidas o en las que en el futuro obtengan su declaratoria legal, deberán adecuar su permanencia en las mismas, a las condiciones y normas de operación, usos y zonificación de la unidad de que se trate, procurando su plena incorporación al manejo programado de la misma (Artículo 22).

El SIGAP contempla distintos modos de dominio de la tierra en las áreas protegidas, que incluyen los siguientes:

Cuadro No. 2. Modos de dominio de la tierra en áreas protegidas

Dominio público	Dominio privado
Fincas nacionales	Propiedad privada individual
Fincas nacionales adscritas para fines determinados a instituciones públicas	Propiedad privada colectiva

Áreas de reserva territorial del Estado	Propiedad de organizaciones no gubernamentales conservacionistas o con fines ambientales
Baldíos	Áreas con titulación supletoria
Fincas y ejidos municipales	Áreas con derechos de posesión
Predios nacionales no regulares	Predios privados no regulares

Fuente: CONAP, 2018

La variedad de modos de dominio que integra el SIGAP podría suponer una característica del sistema, que con mayor o menor dificultad no obsta al logro los objetivos de las áreas protegidas, sin embargo, estos modos que corresponden con todos los de la estructura agraria en Guatemala, incluye también casos no regulares como:

- a) Áreas con procesos de regularización no concluidos por programas de colonización y acceso a la tierra (Ej. INTA, FYDEP, FONATIERRA)
- b) Fincas nacionales o privadas con presencia histórica de comunidades desplazadas
- c) Predios en ejidos municipales asignados a particulares
- d) Fincas con tracto registral interrumpido o inconsistencias (extensión, límites, ubicación)
- e) Falta de certeza espacial de predios (límites corridos, sobreposicionados o sin ubicación)
- f) Fincas con modelos de producción semi feudal, que incluyen presencia comunal bajo la forma de mozo-colono (se trata de una condición de hecho y no de derecho)
- g) Fincas creadas anómalamente en los registros de la propiedad por grupos criminales paralelos (redargüidas de nulidad legal)
- h) Áreas detentadas por usurpadores (condición de hecho y no de derecho)

El dominio de la tierra puede corresponder o no con la naturaleza del sujeto que tiene a su cargo la administración del área protegida, así se debe diferenciar a los titulares del dominio de los administradores de las áreas protegidas.

La Ley de Áreas Protegidas crea al Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) disponiendo, en el artículo 59, que éste depende directamente de la Presidencia de la República, con jurisdicción en todo el territorio nacional, personalidad jurídica y autonomía funcional.

La estructura institucional del “Consejo Nacional de Áreas Protegidas” o “Consejo”, corresponde a un órgano colegiado integrado por representantes de siete entidades. La integración de entidades públicas centrales, descentralizadas y de sociedad civil en un órgano colegiado, conlleva el mandato legislativo de integración y coordinación de las entidades y sectores con competencias vinculadas a un objetivo específico de Estado.

El artículo 17 del Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas utiliza indistintamente los términos de “manejo” y “administración”, disponiendo que el manejo de las áreas protegidas legalmente declaradas podrá ser efectuado directamente a través de la Secretaría Ejecutiva del CONAP o ser confiado, mediante convenio u otro mecanismo legal, a otras entidades públicas o privadas sin fines de lucro.

Así, en el SIGAP se pueden identificar distintos tipos de administrador:

Cuadro No.3. Tipos de administrador en áreas protegidas

Entidades públicas	Personas o entidades privadas
CONAP, a través de su Secretaría Ejecutiva	Personas individuales propietarias
Entidades centralizadas (Ministerio de Cultura y Deportes)	Personas jurídicas propietarias
Entidades descentralizadas (Instituto Nacional de Bosques)	Organizaciones no gubernamentales (coadministradores o gestores)
Entidades descentralizadas y autónomas (Municipios y Universidad de San Carlos de Guatemala - CECON/USAC-)	Actores sociales sin fines de lucro, comunidades y organizaciones indígenas o locales, con o sin organización formal (gestores).
Otras entidades públicas (coadministradoras o gestoras)	
Dos o más entidades en alianza con el CONAP (apoyo en la administración conjunta)	
Órganos colegiados sin personalidad jurídica, como mecanismos de participación.	

Fuente: CONAP, 2018

Existen administradores de áreas protegidas que adquirieron dicha función, incluso, previo a la promulgación de la Ley de Áreas Protegidas y creación, por tanto, del SIGAP; entre ellos, entidades públicas como el Instituto de Antropología e Historia -IDAEH-, MAGA, Dirección General de Bosque y Vida Silvestre (ahora INAB) y Universidad de San Carlos de Guatemala.

Asimismo, la Ley de Áreas Protegidas dispone que las agrupaciones no gubernamentales conservacionistas de la naturaleza, podrán ser agentes representantes y ejecutivos del CONAP, para lo cual deberá mediar un convenio específico (Artículo 57).

Cabe destacar la modalidad de “coadministración” definida como:

...el modelo de administración ejercido directamente por la Secretaría Ejecutiva de CONAP, de acuerdo con la Ley de Áreas Protegidas o el instrumento de declaratoria, con una o varias entidades nacionales públicas o privadas sin fines de lucro, mediante un convenio que une esfuerzos para la gestión técnica, administrativa y financiera de un área protegida,

estableciendo una alianza para el logro de los objetivos de conservación a través de la implementación del plan maestro y sus instrumentos de gestión. (Reglamento de Apoyo en la Administración Conjunta, Coadministración y Gestión Compartida del SIGAP y en Áreas Naturales de Importancia para la Conservación de la Diversidad Biológica de Guatemala, Resolución 04-30-2015 del CONAP).

El citado reglamento dispone también la posibilidad de delegar parcialmente la función pública de administración de un área protegida, de la manera siguiente: “Cuando así lo faculte la ley expresamente y cumplido el proceso del concurso público regulado en este reglamento, la coadministración implicará la delegación de algunas atribuciones en la administración de un área protegida.”

Por otro lado, el reglamento en mención define la modalidad de “apoyo en la administración conjunta” de la manera siguiente:

Es el modelo de administración ejercido de forma conjunta entre entidades administradoras de áreas protegidas de acuerdo con el instrumento de su declaratoria o la norma que rige su gestión y el CONAP, y que por medio de convenios de apoyo coordinarán acciones administrativas y financieras, buscando la eficiencia en la gestión y conservación del área.

Se crea también la modalidad de “gestión compartida” la cual se puede implementar de manera independiente o complementaria en áreas protegidas que funcionan con los modelos anteriores. Este modelo de gestión aplica a áreas protegidas y otras que sin ese estatus sean de importancia para la diversidad biológica, pero los esfuerzos se enfocan a la gestión en ejes temáticos y zonas o territorios parciales de un área protegida.

Además en el SIGAP se identifican mecanismos de participación en la administración de las áreas protegidas, a través de órganos colegiados sin personalidad jurídica conformados por representaciones del sector público y de sociedad civil, los cuales ejercen distintos niveles de participación.

Como parte del análisis se estudió la existencia de mecanismos de participación en la administración de las áreas protegidas del SIGAP. Para valorar los niveles de participación se acudió a la escala propuesta por el autor J. Díaz Bordenave, que propone siete (7) niveles de participación; desde los niveles de información, consulta, cogestión, hasta la autogestión, que es el nivel más alto de participación donde el grupo determina sus objetivos, escoge sus medios y establece los controles pertinentes sin referencia a una autoridad externa.

Como resultado del análisis para las 336 áreas protegidas del SIGAP, conforme a disposiciones relacionadas en sus leyes de declaratoria o atendiendo a su categoría de manejo, se determinó lo siguiente:

- 60 áreas protegidas no regulan ningún mecanismo específico de participación.
- 13 áreas incluyen un mecanismo de participación en el nivel de consulta facultativa.
- 4 áreas incorporan el nivel de participación de consulta obligatoria.
- 1 área (Reserva de la Biosfera Visis Cabá) incluye el mecanismo de elaboración-recomendación.
- 5 áreas son administradas a través del mecanismo de co-gestión.
- 71 áreas funcionan a través del mecanismo de delegación, a través de la participación de los municipios atendiendo a la categoría de manejo de Parque Regional Municipal; y, de la misma manera 182 áreas son administradas por propietarios privados dada su categoría de manejo de Reserva Natural Privada.
- Ningún área protegida funciona con el mecanismo de auto-gestión.

El régimen de áreas protegidas originalmente no consideró a las tierras comunales para su establecimiento, aunque reconoce el dominio de la tierra -individual o comunal- limita el acceso a los recursos naturales, y no contempla mecanismos de autogestión u otras formas eficaces de conservación.

En el documento de Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunales, se indica lo siguiente:

Con el tiempo se han logrado establecer alianzas estratégicas entre las organizaciones locales y los entes externos en torno a objetivos comunes. Sin embargo, aún prevalecen algunas relaciones que muestran la subordinación y los conflictos que existen entre las organizaciones comunitarias y los agentes externos, sobre todo por las contradicciones respecto a los objetivos de los programas de conservación o desarrollo (CONAP, 2009).

En el Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica (CONAP, 2012), se señala que solamente 1 área protegida se caracteriza por la gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales, con una extensión de 2,290.82 hectáreas, que corresponden con la reserva natural privada “Finca de la Comunidad de Quesada”, en el municipio de Jutiapa.

Lo anterior significa que, de la extensión total de áreas protegidas en el país, al año 2017, únicamente en el 0.066% se reconoce la gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales.

Lo anterior se considera que no corresponde con la superposición de áreas protegidas con territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales, pero no existe un dato cierto al respecto. De acuerdo con el Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunales, la falta de un censo específico impide cuantificar la existencia total de las tierras comunales en el país; se identificó un total de 1,307 casos de tierras comunales con una extensión total de 1,577,124 hectáreas en todo el país (equivalente a 15,771 Km²), que corresponde al 12% de la superficie del país (CONAP, 2009).

El diagnóstico destaca que en la región de Oriente (en los departamentos de El Progreso e Izabal) varias de las tierras comunales se encuentran adyacentes o forman parte de las áreas protegidas de la región tales como, la Reserva de Biósfera Sierra de las Minas; Zona de Veda Definitiva Bahía de Amatique, la Reserva Protectora de Manantiales Cerro San Gil y Área de Uso Múltiple Río Sarstún (CONAP, 2009).

Como se mencionó, es casi nulo el reconocimiento de los territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales en las áreas protegidas. Dentro de los mecanismos formales, únicamente se incluyen categorías de manejo de Parques Regionales Municipales y de Reservas Naturales Privadas que invisibilizan este aspecto.

La Ley de Áreas Protegidas con su reglamento, limita el acceso a la diversidad biológica, a través de la regulación generalizada de instrumentos como los planes de manejo, la regencia obligatoria de profesionales y la licencia otorgada por órganos centralizados. En el caso particular de las tierras comunales, al no haberse desarrollado el principio constitucional de respeto a las formas tradicionales de administración de esos territorios, la norma ha provocado conflicto con las comunidades a tal grado que se percibe a la institucionalidad -CONAP- como obstáculo al bienestar de la comunidad.

En cuanto a otras medidas eficaces de conservación, el denominado Grupo Promotor de Tierras Comunales, integrado por el CONAP, INAB y otras instancias no gubernamentales; apoyaron esfuerzos relacionados con la discusión de una nueva categoría de manejo para las tierras comunales y los territorios indígenas. Esta propuesta no fructificó por consideraciones técnico-legales y se cuestiona si hubo consentimiento de los pueblos indígenas y comunidades locales para optar por esa vía.

Respecto del avance para mejorar y asegurar la participación de las comunidades indígenas y locales, y de los interesados pertinentes (2.2), dentro del Programa de trabajo sobre áreas protegidas (PoWPA); el plan de acción en esa materia incluye un indicador que reporta un cero (0) de avance (CONAP, 2012).

Asimismo, cita que las actividades prioritarias para la total implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas, incluyen:

2.1 Mejorar la articulación entre las políticas e instrumentos del SIGAP y las Tierras Comunales.

2.2 Revisar y readecuar un sistema de categorías y gobernanza de áreas protegidas que respete plenamente la existencia y gestión de tierras comunales.

2.3 Reducir la conflictividad entre los actores involucrados en la gestión de áreas protegidas en tierras comunales, por derechos de acceso, posesión, uso y administración.

2.4 Fortalecer el manejo productivo sostenible de los recursos naturales en tierras comunales, a través de una adecuada gestión comunitaria.

2.5 Fomentar la generación integrada de los conocimientos científicos y tradicionales colectivos. (CONAP, 2012)

2.4. Sitios naturales sagrados

La CPRG reconoce el derecho de las personas y de las colectividades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres y que toda persona tiene derecho a practicar su religión o creencia, tanto en público como en privado (Artículo 36)

La Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, es la ley que regula la protección, defensa, investigación, conservación y recuperación de bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación.

Dentro del patrimonio cultural, el artículo 3 clasifica los bienes que lo conforman y, entre otros, establece los bienes culturales inmuebles. El artículo 5 dispone que estos bienes podrán ser de propiedad pública o privada, y que los de propiedad o posesión pública son imprescriptibles e inalienables.

En el artículo 9 establece que los bienes culturales protegidos no podrán ser objeto de alteración alguna sin la autorización de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Nación y, que será necesaria la autorización de la Municipalidad competente, cuando se trate de bienes inmuebles declarados como patrimonio cultural de la nación o que conformen un centro, conjunto o sitio histórico.

La protección de un bien cultural inmueble comprende su entorno ambiental (Artículo 15).

En Guatemala existen sitios arqueológicos que no son lugares sagrados, sitios con restos paleontológicos que no son reclamados por las poblaciones indígenas, lugares sagrados que no son sitios arqueológicos, los cuales se conocen como

altares en las poblaciones indígenas, y lugares sagrados que son al mismo tiempo sitios arqueológicos (Ivic de Monterroso & Zamora, 2002).

El Acuerdo Ministerial 981-2011 dispone que los guías espirituales o Ajq'ijab' en lo individual o acompañados de un grupo de personas de ascendencia Maya que practiquen su espiritualidad, tiene derecho a ingresar, previa identificación que los acredite como tales, a los Lugares Sagrados o Sitios, Monumentos, Parques, Complejos o Centros Arqueológicos que se localizan en todo el territorio nacional y que se encuentran bajo la jurisdicción legal del Ministerio de Cultura y Deportes, para el efecto, sin restricción alguna, salvo las normas de respeto, seguridad, higiene, limpieza y otras que deberán observarse para la protección y conservación de dichos lugares, que estarán contenida en la normativa que para el efecto se elaborará (Artículo 1).

En relación con sitios sagrados que conforman bienes culturales inmuebles, administrados por la institución de gobierno central, no regula el reconocimiento, respecto y promoción de una forma eficaz de conservación por las propias autoridades indígenas.

La legislación no reconoce la administración de los sitios sagrados por personas o una comunidad, ni existen disposiciones específicas para la administración de los sitios sagrados naturales por parte de los pueblos indígenas o comunidades locales.

La posibilidad de que los pueblos indígenas participen en la administración de sitios sagrados que constituyen sitios arqueológicos se propone a través de mecanismos de co-administración, en los cuales uno de los actores involucrados sea el gobierno. Sin embargo, hay variedad de opiniones y no existen criterios unificados (Ivic de Monterroso & Zamora, 2002).

Finalmente, cabe indicar respecto de los planes de ordenamiento territorial a que hace referencia la legislación municipal (Artículo 143 del Código Municipal) hace falta incluir los territorios indígenas como un conjunto, y que en muchos casos son lugares sagrados para dichos pueblos, y también tienen significación histórica y cultural. Basta conocer los nombres mayas de montañas, ríos, lagos, y la importancia que tiene para los pueblos indígenas, su relación con dichos territorios.

2.5. Conocimientos tradicionales y patrimonio cultural intangible

La CPRG, en su artículo 60, establece que los bienes y valores paleontológicos, arqueológicos, históricos y artísticos del país, forman el patrimonio cultural de la Nación y están bajo la protección del Estado.

La enajenación de los bienes y valores culturales se prohíbe, salvo los casos que determine la ley.

Los bienes naturales y culturales constituyen valores jurídicos tutelados, que independientemente de su dominio público o privado, son de interés social y utilidad pública para el progreso nacional; no solo económico, sino también espiritual y social.

La Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, en el artículo 1 establece que el objeto de la ley es regular la protección, defensa, investigación, conservación y recuperación de bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación.

Dentro del patrimonio cultural, el artículo 3 lo clasifica en patrimonio cultural tangible y patrimonio cultural intangible, y dentro de este último se comprenden las instituciones, tradiciones y costumbres tales como, la tradición oral, musical, medicinal, culinaria, artesanal, religiosa, de danza y teatro.

Si bien, esta ley podría proporcionar un fundamento legal para la protección de los conocimientos asociados con la diversidad biológica, este fundamento no ha trascendido a la defensa de los derechos de los portadores de esos conocimientos, frente a amenazas que podrían pretender apropiarse y mercantilizar ese patrimonio intangible.

El artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica manda procurar el respeto, preservación y mantenimiento de conocimientos, innovaciones y prácticas de comunidades indígenas y locales; incluyendo aplicación más amplia, aprobación y participación de los poseedores, así como distribución equitativa de los beneficios.

En esta materia no se cuenta con legislación interna que desarrolle la disposición del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

2.6. Acceso y distribución a los beneficios

Como se mencionó, el artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica manda procurar el respeto, preservación y mantenimiento de conocimientos, innovaciones y prácticas de comunidades indígenas y locales; incluyendo aplicación más amplia, aprobación y participación de los poseedores, así como distribución equitativa de los beneficios.

Estas situaciones adolecen de un vacío legal y en el caso del derecho a la consulta con motivo del acceso a los recursos naturales, la justicia nacional ha tenido distintos criterios que van desde negar la existencia de un procedimiento legal y mandar a su legislación por el Congreso de la República, hasta disponer que conforme a tratados internacionales la consulta debe ser un derecho de aplicación inmediata sin sujeción a una legislación que la desarrolle.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural dispone en este sentido que, en tanto se emita una ley de consulta a pueblos indígenas, las consultas a los pueblos

maya, xinca y garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el Ejecutivo y que les afecten directamente, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo.

El Código Municipal establece la figura de consulta a vecinos y consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio, sin embargo se ha producido incertidumbre jurídica respecto de los procesos de consulta que impulsan los municipios, en función de las competencias y procedimientos realizados por entidades de gobierno central.

3. Aplicación de leyes y políticas

Guatemala, es parte de instrumentos internacionales, algunos aunque no se refieran explícitamente sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas, en su interpretación incorporan el ejercicio para todos los pueblos en general, lo que beneficia indudablemente a los pueblos indígenas.

De esa cuenta, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, forman entre otros, el conjunto de instrumentos ratificados por Guatemala, vigentes que deben ser observados, también al momento de interpretar derechos humanos de los pueblos indígenas como ha quedado indicado.

El reto de las instituciones gubernamentales debe ser interpretar integralmente esos instrumentos internacionales en el contexto de los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo el derecho al territorio, un tema actual, pero de mucha data, establecido en el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no se encuentran establecidas ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, sin embargo, en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que incorpora planteamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Mayagna Awas Tingni contra el Estado de Nicaragua indica: "...esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua" (Párr. 148, 2001).

Además dicha sentencia, en su párrafo 149, recoge aspectos importantes mediante la interpretación evolutiva de los derechos de los pueblos indígenas, que son derechos humanos, al señalar "Dadas las características del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la

pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus **propios territorios**; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.

En ese sentido, el principal reto en Guatemala es la plena observancia de los principios constitucionales que mandan el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de organización y tradiciones de los pueblos indígenas; así como las normas ordinarias que contienen algunos avances en esa materia. También se reconoce la necesidad de reformar su legislación adecuándola no solo a la evolución de instrumentos internacionales como los mencionados, entre otros, sino a la interpretación no restrictiva, sino evolutiva de los derechos humanos que se hace tanto en el ámbito nacional, como en el internacional sobre derechos, en este caso de los Pueblos Indígenas.

3.1. La Constitución y los derechos a la tierra y al territorio

Hay que dejar claro que en el ámbito nacional de Guatemala, los territorios indígenas, se ha limitado su comprensión a tierras comunales, desde la invasión española, que trajo consigo un cambio completo en la manera en que se concebía el territorio. Dicho acontecimiento, pasando por la colonia, los distintos gobiernos conservadores, la denominada época liberal, hasta la actualidad, han transformado, el uso, control, manejo, administración y conservación de territorios indígenas o de comunidades locales.

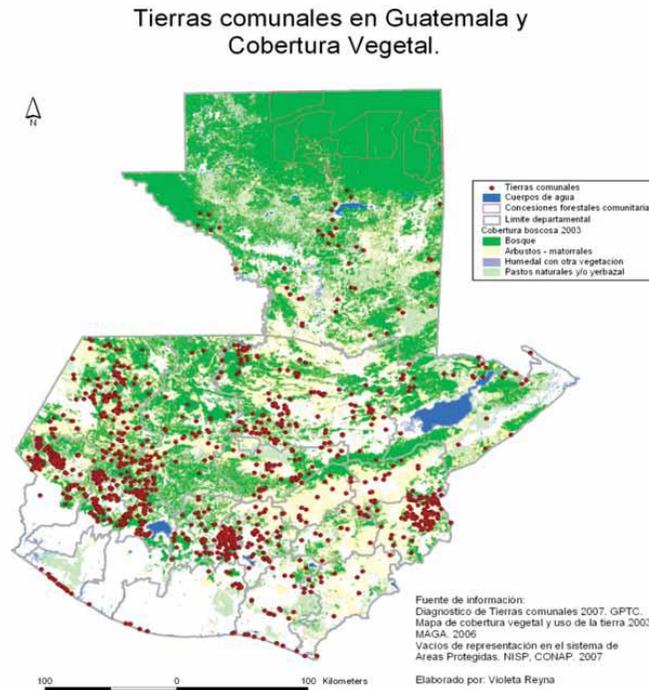
Lo descrito anteriormente, determinó que muchos de esos territorios los hayan convertido en propiedad particular a través de diferentes leyes o políticas, utilizadas por distintos gobiernos en turno, un ejemplo, es la implementación del censo enfiteútico en la época liberal, que en muchos casos significó la confiscación de tierras o territorios indígenas para luego adjudicarlas a propiedad particulares.

Se hace mención de esa época, aunque no es la única, que fue determinante, para que los remanentes de territorio en posesión y propiedad de pueblos indígenas sean despojados “legalmente” para convertirlas como se ha mencionado a propiedades particulares o municipales.

Sin embargo, todavía siguen siendo esenciales para la vida, la cultura, el conocimiento, y muchos elementos de los Pueblos Indígenas. En la Estrategia Nacional para el Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Tierras Comunales, realizado por el Grupo Promotor de Tierras Comunales y el Consejo de Áreas Protegidas – CONAP- (2009) se establece que: “Se identificaron 1213 casos

de tierras comunales, con una extensión total de 1, 577,129 hectáreas (15,771 km²) equivalente al 14.48% del territorio nacional, con representatividad en todas las áreas culturales y ecológicas del país”.

Mapa No. 2. Tierras comunales



Fuente: CONAP, 2009.

El dato debe tener reconocimiento de las instituciones gubernamentales como la mencionada estrategia, asimismo, respeto, protección y apoyo del Estado como lo establecen los artículos 67 y 68 de la CPRG. El primero indica que: “Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.”. El segundo artículo, que: “Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo”.

De esos artículos es importante destacar que las tierras comunales deben contar con protección especial del Estado y además la garantía de su posesión. Debe notarse que el término posesión, tiene connotaciones históricas que a decir de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, como se indicó en páginas

anteriores, “Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras” (Parr. 149, sentencia Awas Tingni vrs. Nicaragua “2001). Asimismo, que el Estado proveerá tierras estatales, cuando las comunidades indígenas las necesiten para su desarrollo.

Esa situación ha dado pie a que varias comunidades indígenas hayan logrado frenar esas acciones recurriendo a los tribunales de Guatemala, para que se respeten los derechos que se han tenido sobre esos territorios.

Otros actores estatales que irrespetan esos derechos son las municipalidades, decidiendo sobre uso y administración no solo de la tierra sino a lo que se le ha llamado recursos, que se ve como atractivo de ingresos económicos, aun sacrificando los derechos que las comunidades indígenas y sus pueblos tienen sobre ellos.

Hay que reparar a este respecto sobre la primera línea del segundo párrafo del artículo 67, en el sentido de que hace mención, no solo de las tierras de comunidades sino de otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial y que mantendrán ese sistema. Eso equivale a las que se tengan por propiedad (registrada) o por posesión, términos que establece claramente el artículo 14 del Convenio 169.

Otros artículos importantes de la Constitución, en este contexto son: el artículo 97 que se refiere a medio ambiente y equilibrio ecológico, 121 sobre bienes del Estado, 122 sobre reservas territoriales del Estado, 125 sobre explotación de recursos naturales, 126, reforestación del país y conservación de bosques, 127 régimen de aguas, 128 aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. Los mismos, en algunos aspectos son proteccionistas, otros se han utilizado como argumento para la depredación de recursos naturales, haciéndose interpretaciones que benefician a fines particulares como el caso del artículo 121 literal e), en el otorgamiento de licencias de exploración y explotación de minerales a cielo abierto, hidroeléctricas u otros megaproyectos, provocando despojos de tierras y recursos naturales.

Lo anterior se ha dado aunque para la suscripción de los acuerdos de paz, existe obligación del Estado de: “...reforma del marco jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional; y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo a las necesidades del desarrollo...”. (Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, III. E. 37 1996)

En ese sentido entre los compromisos del Estado de Guatemala están:

- d) Proteger las tierras ejidales y municipales, en particular limitando estrictamente y de manera pormenorizada los casos en que se puedan enajenar o entregar por cualquier título a particulares;
- e) En cuanto a tierras comunales, normar la participación de las comunidades para asegurar que sean éstas las que tomen las decisiones referentes a sus tierras;

En cuanto a leyes relacionadas a los territorios indígenas, se encuentran:

El Código Municipal que hace una referencia superficial sobre tierras comunitarias en su artículo 109, y otros que se refieren a autoridades indígenas, autonomía, consulta a comunidades indígenas y planes y usos del suelo, en función del ordenamiento territorial (artículo 143) en el que se indica a respetar, en todo caso, los lugares sagrados o de significación histórica y cultural, lo que se ha obviado en las mencionadas concesiones.

La Ley de Registro e Información Catastral que en su artículo 23 literal y), desarrolla el texto de la Constitución respecto de lo que en Guatemala deben ser las tierras comunales, al indicar: “Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquéllas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal”.

La importancia de este artículo es, que define qué se entiende por tierras comunales, que como se ha establecido en la Constitución deben gozar de especial protección del Estado, adiciona la interpretación de lo que debe considerarse como tierras comunales, las que aunque aparecen registradas, a nombre del Estado, o de las municipalidades, tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal. Esta última parte del texto, fortalece lo establecido en el artículo 14 del Convenio 169 sobre propiedad y posesión. En pocas palabras, este artículo avanza en una definición legal de lo que se entiende por tierras comunales, o traducidos a uno de los objetivos del presente estudio, se refiere a territorios indígenas. Por otro lado hace referencia a entes colectivos con o sin personalidad jurídica, lo que deja fuera la exigencia que hacen instituciones nacionales y de cooperación internacional sobre ese requisito.

La Ley Forestal no contiene normas específicas relacionadas a territorios indígenas, por lo que ha sido adversada por las comunidades y pueblos indígenas, en el sentido que se otorgan licencias para tala de especies forestales en áreas de territorios indígenas, sin el consentimiento o consulta a dichos pueblos. Probablemente se tiene desconocimiento de la existencia de esos territorios, o teniendo el conocimiento, se abusa de la autoridad otorgando licencia de aprovechamiento forestal, o en aparente consentimiento de algunas personas de comunidades indígenas, se realizan actividades de deforestación aparentemente legal, pero que van en deterioro de la naturaleza.

La Ley de Áreas Protegidas se creó para darle protección a extensas áreas con gran diversidad biológica, pero por desconocimiento o abuso se han hecho declaratorias de áreas protegidas sobre territorios indígenas. Eso choca no solo con la administración, conservación, uso y control que las autoridades de los pueblos indígenas han hecho en esos territorios, sino con otras leyes, que dejan claro lo que se entiende por tierras comunales y la protección constitucional al que ya se ha hecho referencia.

En cuanto a normas internacionales son importantes para los territorios indígenas lo establecido en el Convenio 169 respecto de:

La Consulta, que es en la actualidad un tema controversial que ha dado lugar a que los distintos gobiernos desde el año 2011, han tratado de regular, mediante reglamentos, leyes u otros procedimientos, no para garantizar el derecho, sino para facilitar a empresas extractivas, la explotación de recursos en territorios indígenas. Un caso relevante en ese sentido es la mina San Rafael, que se encuentra suspendida a decisión de los tribunales, actualmente de la Corte de Constitucionalidad a requerimiento de comunidades del Pueblo Xinca. En este caso es relevante que los propietarios de la Mina han negado la existencia del Pueblo Xinca, y la Corte de Constitucionalidad en un acto irresponsable, manda al Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad de San Carlos (IDEI) y el Centro de Investigaciones Arqueológicas y Antropológicas de la Universidad del Valle (CIAA) a documentar la existencia de pueblos indígenas en las áreas de influencia de la mina (Nómada, 2018).

En ese caso se está incumpliendo por parte del Estado guatemalteco lo establecido en el artículo 18 de dicho Convenio en cuanto a prever sanciones contra la intrusión no autorizada a los territorios de los pueblos indígenas. Hay muchos ejemplos en Guatemala, vía las licencias de exploración y explotación minera establecidas en la Ley de Minería o uso no autorizado por ejemplo de los recursos existentes en esos territorios, el mandato es que se impida esas infracciones, no que se alienten.

Asimismo, el artículo 17 en la obligación de los Estados, en este caso el de Guatemala, a impedir que personas extrañas se aprovechen de las costumbres o el desconocimiento de las leyes para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas.

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas refuerzan las normas del Convenio 169 en lo referente a la consulta, que debe ser previa, libre e informada, pero además contiene dos artículos de suma importancia para las tierras, territorios y relación con la naturaleza que tienen los pueblos indígenas. Esos artículos son el 3 y 4 sobre la libre determinación, la condición política, y la persecución de su desarrollo económico, social y cultural, y el de autonomía y autogobierno relacionados a sus asuntos internos y locales y financiar sus funciones autónomas.

En este último caso se puede decir que varios pueblos indígenas en Guatemala, por razón de sus tierras y territorios, tienen decisiones propias, en otras palabras, tienen autogobierno y lo han tenido durante siglos. En ese sentido la Declaración en su artículo 5 fortalece los anteriores, al establecer el reconocimiento que se hace de conservar sus propias instituciones: políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales.

Respecto del Convenio sobre Diversidad Biológica, la relación que puede establecerse de esta norma con los territorios indígenas, es que, en Guatemala, existe una gran extensión de territorios indígenas, en las que se conserva la diversidad biológica, aunque también debe señalarse, que por distintas razones internas y externas, dicha diversidad se ha visto en peligro. De esa razón tiene importancia el artículo 8 en su apartado j. Sin embargo, se deben establecer leyes que den protección al plagio de derechos y conocimientos de los pueblos indígenas, por ejemplo al conocimiento sobre plantas medicinales y textiles, entre otros.

3.2. Resistencia y compromisos en los marcos legales y políticos

En Guatemala, los pueblos indígenas han sido protagonistas de diversos movimientos, que van desde su rechazo a la brutal esclavitud impuesta por la Corona Española, dando lugar a lo que en el lenguaje colonial se conoció como rebeliones, llegando hasta formas de organización que responden al reclamo de inclusión de derechos específicos.

Un ejemplo de lo último mencionado anteriormente, es la inclusión de algunos artículos en la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su momento pudieron tomarse como avances, pero que actualmente han sido rebasados, tanto por la ratificación de instrumentos internacionales, como, el Convenio 169, y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como por la propia realidad de marginación, racismo y pobreza que pesa sobre una gran mayoría de dichos pueblos.

Un hito importante a considerarse, es la suscripción de los Acuerdos de Paz, entre los cuales se incluyó uno específico para los pueblos indígenas, denominado Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, (1995) del que muy pocos compromisos asumidos por el Estado Guatemalteco, han sido cumplidos.

En ese mismo marco, y producto de la resistencia de los Pueblos Indígenas se ratificó mediante decreto 9-96 del Congreso de la República de Guatemala, el Convenio 169, que ha sido un instrumento importante para discusión, reclamo y apropiación de derechos que hasta entonces habían sido negados.

En ese sentido, tanto Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas como instrumento político, y el propio Convenio 169, fueron y siguen siendo parte de la argumentación de dichos pueblos para que el Estado se comprometa seriamente a su aplicación, pero también ha incidido en alguna medida a su

incorporación, aunque muy débilmente en algunas leyes, pero han sido interpretados en importantes resoluciones de los tribunales del país.

Antes de la ratificación del Convenio 169, el gobierno apresuró la aprobación de leyes ordinarias como la Ley de Minería, que ha dado lugar a fuertes protestas de los pueblos indígenas contra el otorgamiento de licencias de exploración y explotación de minerales y de proyectos hidroeléctricos, en la mayoría de departamentos del país.

Actualmente la resistencia de los pueblos a dichos proyectos ha sido en dos vías, la de las marchas pacíficas, hasta la presentación de demandas ante los tribunales del país, tomando como argumentos, los instrumentos internacionales.

Las marchas que se han hecho en los últimos años van, desde las que piden la aprobación de una propuesta de Ley de Desarrollo Rural, hasta el rechazo de otras como la Ley de Protección de Obtenciones Vegetales. Por otro lado, se ha rechazado la instalación de hidroeléctricas o carreteras, asimismo la instalación de proyectos mineros a cielo abierto, que han sido, de acuerdo a versiones de protagonistas de la resistencia, otorgadas sin cumplir a cabalidad con los requisitos para su otorgamiento, generado por la corrupción.

Pero también se han realizado marchas y paros pacíficos en reclamo del alza de la energía eléctrica, reformas a la Constitución que benefician solo a un sector, o la supresión de las escuelas normales, importantes para la formación de maestros de educación primaria. Uno de esos paros fue reprimido por el Ejército de Guatemala en el año 2012, en Totonicapán, dejando a siete personas fallecidas (Albedrio.org 2012).

3.3. Gobernabilidad, leyes y pueblos indígenas

La legislación recientemente decretada por el Congreso de la República ha sido en varios casos, para beneficiar a sectores económicos, como el de Minería, ya mencionado, lo que ha dado lugar a que surja el reclamo y resistencia de los pueblos indígenas. A decir del informe de desarrollo humano presentado por el PNUD en Guatemala (2015-2016) no es casual encontrar que la gran «conflictividad» se dé alrededor de la tierra, como bien natural, recurso económico o espacio existencial simbólico-geográfico. Actualmente la CONTIERRA-SAA registra alrededor de 6,482 casos de conflictividad agraria, entre 1997 y 2013. Para diciembre de 2015 se registran, además, 1,476 casos de conflictos agrarios en proceso, ubicados prácticamente en todo el país, pero principalmente en Petén, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz, siendo estos la expresión registrada por la institucionalidad estatal.

En ese sentido, se puede observar que las resistencias indígenas no surgen porque se oponen al “desarrollo” como se ha hecho creer, sino porque afectan derechos fundamentales de dichos pueblos, aprobados, suscritos y ratificados por el Estado

Guatemalteco. Siguiendo con lo establecido por el mencionado informe “El contenido de las protestas sociales ha incorporado el rechazo a proyectos de industrias extractivas, particularmente de minería metálica y de generación de energía hidroeléctrica, imbricadas en la mayoría de casos, en contiendas territoriales de larga data. A este rechazo se suma el hecho de la demanda insatisfecha de servicios básicos, en particular de energía eléctrica”.

Las respuestas del Estado a dichas resistencias se han traducido en represión o mecanismos dilatorios como el de crear mesas de diálogo, que al final se convierten en largos períodos de discusión sin contenido. Al respecto, el gobierno, ha creado instituciones ineficaces para la resolución de conflictos. El informe antes mencionado lo caracteriza de esta manera: “La falta de una visión comprehensiva de desarrollo humano es evidente en el Estado, por lo que, mientras las instituciones medias actúan conteniendo las expresiones de conflictos en los casos para los cuales se tienen recursos, desde otras instancias se impulsan políticas que impactan en tal grado los territorios empobrecidos y olvidados, que los conflictos que producen son imposibles de resolver de manera individual” (PNUD, 2016).

Como resultado, las acciones se perciben como dilatorias, en beneficio de aquellos con capacidades, recursos y poder.

A pesar de ello, un número indeterminado de casos no son ventilados en la institucionalidad pública, y se abordan de acuerdo a las normas consuetudinarias locales o en espacios de diálogo y negociación a nivel local, como gobernaciones departamentales, municipalidades, organizaciones locales acompañantes, pastorales sociales de la Iglesia Católica y las Oficinas Municipales de Asuntos Agrarios, entre otros.

En cuanto a las leyes propuestas por pueblos indígenas, siguen esperando ser aprobadas entre otras, la de pueblos indígenas planteados en el artículo 70 de la Constitución Política de Guatemala, y diez leyes que se relacionan con educación, jurisdicción indígena, desarrollo rural, radios comunitarias. Estas propuestas, en algunos casos solo se han concretado como políticas y no como normas vinculantes, como el caso de la política de desarrollo rural, que aborda superficialmente algunos aspectos.

3.3.1. Áreas protegidas y pueblos indígenas

Como ha quedado apuntado anteriormente, aunque la intención de declaratoria de áreas protegidas fue el cuidado y la conservación diversidad biológica, hay casos en las que se hizo esa declaratoria sobre tierras o territorios de pueblos indígenas, lo que ha causado la desaprobación de varias comunidades, en resguardo de esos territorios, casos emblemáticos en ese contexto son Viscis Cabá, en municipio de Chajul en el departamento del Quiché y muy recientemente Semuc Champey, un

área destinada al turismo en el municipio de Lanquin del departamento de Alta Verapaz.

En otras palabras, dentro de la ley de áreas protegidas no existe el reconocimiento de los territorios indígenas, aunque varios de estos espacios territoriales están bastante conservados en términos de biodiversidad como se reconoce en el documento, estrategia para el Manejo y Conservación de Recursos Naturales en tierra comunales (CONAP, 2009).

3.4. Jurisprudencia

Antes de entrar en materia, es necesario recordar que los territorios indígenas han sido afectados históricamente por distintos acontecimientos. La invasión y colonia fueron sin duda determinantes para la concepción, administración de los territorios indígenas, ya que los mismos pasaron al poder de invasores y colonos españoles, para luego constituir lo que en su momento se le llamó pueblos de indios, que en el caso de Guatemala quedaron en terrenos especialmente montañosos, con extensiones de diferentes dimensiones.

A partir de esos acontecimientos, a esos territorios se les denominó tierras comunales, que en la mayoría de casos en los títulos que aún se les denomina “el común de los naturales de...” luego iba el nombre del lugar.

Esas tierras, además serían objeto de tributos, que en muchos casos fueron excesivos creando una gran conflictividad que a finales del siglo XVII y principios del XVIII generaron lo que se le ha denominado en el lenguaje colonial, las rebeliones indígenas, de las que destacan las de San Juan Ixcoy en Huehuetenango, Patzicia en Chimaltenango, y Momostenango, Santa María Chiquimula y Totonicapán, en Totonicapán; entre los años 1800 a 1821. (Cifuentes, 1998)

Otro hito histórico que está relacionado con la expropiación de territorios indígenas se llevó a cabo en el período denominado “liberal” (1871 – 1881) por medio de un censo enfiteúutico promovido desde el gobierno, pero, ese solo fue el inicio de ese despojo que en ese período que duró hasta 1944.

Al respecto, el grupo promotor de tierras comunales (2009) expresó: “Al final del siglo XIX las políticas de los gobiernos liberales intensificaron sus acciones para disolver las tierras comunales, especialmente para estimular el cultivo del café, con lo cual se puede afirmar que en dicho período se produjo el mayor despojo de las tierras comunales en la historia del país”.

En el período denominado “de la revolución” (1944-1954) se promulgó la Constitución Política de 1945 en el que se estipuló que las tierras ejidales y las de comunidades son inalienables, imprescriptibles, inexpropiables e indivisibles, dándole así protección.

Otro período reciente que marcó expropiación y despojo de territorio de pueblos indígenas en Guatemala fue el del denominado “enfrentamiento armado interno” que duró más de tres décadas, culminando en 1996, con la firma de la paz “firme y duradera”.

En la actualidad, aunque no hay una política explícita de despojo, sí hay acciones y decisiones gubernamentales que dan lugar a los mismos, por ejemplo a través del otorgamiento de licencias para la instalación de la red cables y postes de electricidad, proyectos hidroeléctricos, exploraciones y explotaciones mineras, sobre territorios indígenas, lo que ha generado conflictividad.

Un informe alternativo presentado por más de 50 organizaciones, ante el comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, citando el registro del departamento de desarrollo energético, de la Dirección General de Energía, del Ministerio de Energía y Minas de Guatemala –MEM- y un estudio desarrollado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- (2014) indican. “Actualmente están funcionando 20 hidroeléctricas, 26 más están pendientes de operación y trámite de autorización ubicadas en 16 de los 22 departamento del país. A ello se suman las licencias de exploración y explotación mineras vigentes que el Ministerio de Energía y Minias ha otorgado desde 2003 a 2012. Según información del Ministerio, se han concedido 86 licencias de explotación y 286 licencias de exploración (32 de ellas son de minerales metálicos). También se registra que existen 448 solicitudes en trámite de licencias de explotación y 150 solicitudes de exploración (15 de minerales metálicos).

Respecto de la conflictividad agraria la Secretaría de Asuntos Agrarios de Guatemala apunta que: a diciembre de 2016, el número de casos era de 1385, cuya tipología corresponde, 66.4% a disputa de derechos, 4% a límites territoriales, 17 % a ocupación, y 12.6 % a regularización.

Respecto de los territorios indígenas, representados ahora por las tierras comunales, existe mucha conflictividad, muchos de estos territorios coinciden con los que han sido otorgados en licencias para hidroeléctricas, exploración y explotación mineras, asimismo coincide con otras que fueron declaradas “áreas protegidas” a cargo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP-

Un estudio desarrollado por la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas de Guatemala –CONFECOOP- (S/f) indica:

Como parte de las tierras escasamente reconocidas por la institucionalidad agraria y nacional en general, figuran las **tierras comunales**, que cuentan con un enorme inventario existente y una superficie de más de 1,5 millón de hectáreas¹ que, en su mayoría, coinciden con áreas boscosas en territorios indígenas. Existe una negativa estatal para titular estas tierras y reconocer legalmente sus formas de administración territorial propia. Esto se da por distintas vías, tales como la imposición de Áreas Protegidas, de las cuales incluso son desalojadas o condicionadas las comunidades; bajo amenaza de proyectos extractivos; mediante problemas de registro y clasificación, que

comienza por la básica definición de lo “comunitario” o de lo “indígena”; la negación de las formas de manejo consuetudinarias o ancestrales de tierras y territorios, la cual desemboca en el candente debate actual por la viabilidad o no del derecho indígena en el marco del derecho positivo. Lo que está en juego es precisamente la validez de formas distintas de propiedad y derechos. El vacío legal para el manejo de las tierras comunales ha puesto a las comunidades en desventaja frente a los intereses corporativos sobre sus recursos. Por otro lado, la certificación y el registro de tierras comunales deben constar de una declaratoria administrativa, que sean identificadas durante el catastro y el análisis legal, es decir, el RIC define, si se trata de tierras comunales o no de acuerdo a sus propios criterios institucionalesⁱⁱ. Este certificado de ser tierra comunal supuestamente se inscribiría en el RGP (*registro general de la propiedad*)

Toda esa dimensión plantea una tensión histórica, que ha desembocado la mayoría de ocasiones en despojo de tierras comunales, a favor de intereses gubernamentales, municipales o particulares.

Sin embargo, en la última década algunas comunidades se han propuesto plantear su inconformidad, utilizando los mecanismos gubernamentales para recuperar, o replantear sus reivindicaciones. En esa línea se han presentado demandas de reconocimiento jurídico de propiedad y posesión y recuperación a través de la garantía constitucional del amparo. Entre ellos destacan: Chuarrancho que ilegalmente se registró a nombre de la municipalidad de Chuarrancho, cuando el lugar todavía era una aldea del municipio de San Pedro Sacatepéquez.

En el expediente se especifica que la finca constaba de 442 caballerías, que en la época liberal fue despojada una parte quedando la cantidad de 166 caballerías que fue inscrito en el registro de la propiedad y consta con título de propiedad, desde 1897, como propiedad de los vecinos de la Aldea Chuarrancho, pero que en el año 2001 se operó electrónicamente a favor de la municipalidad de Chuarrancho, circunstancia que varió la pertenencia del territorio, y se realizaron otras operaciones, sin que existiera respaldo de traslado dominio de parte de los vecinos de ese lugar a la municipalidad. (Expediente 628-2013, Corte de Constitucionalidad de Guatemala)

En ese sentido se recuperó la tierra comunal y es un importante precedente que abre la posibilidad de comprender la gravedad de la situación de las tierras comunales en Guatemala que son detentadas y apetecidas por empresas y municipalidades, además de gobiernos, como se ha indicado anteriormente.

Otro caso relevante lo constituye la recuperación de trámite que se hizo de una tierra comunal en territorio del pueblo maya Q'eqchí, asentado en la Sierra Santa Cruz de los municipios de El Estor y Livingston, en el departamento de Izabal, ya que desde varias décadas, han querido regularizar las tierras quedando el trámite expedito en manos del Fondo de Tierras, como quedo establecido en la sentencia de la Corte de Constitucionalidad en noviembre de 2015. Asimismo quedó evidenciada la forma anómala en que se hizo el registro a nombre de empresas y particulares, queriéndole dar margen de legalidad, presentando documentación que

en el análisis quedó demostrado que no correspondía al derecho de propiedad que se pretendía. (Expediente 5955-2013, Corte de Constitucionalidad de Guatemala)

Otro dato importante de este caso es que se recurre en la argumentación a la jurisprudencia y normativa internacional, específicamente en casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tomándose como referencia los casos de Mayagna Awas Tingni contra Nicaragua, Comunidad indígena Xákmok Kásek contra Paraguay (agosto 2010) pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y su miembros contra Panamá (octubre 2014), comunidad Yakye Axa contra Paraguay y caso Saramaka contra Surinam.

Además se hizo referencia a normativa internacional como el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aunado a informes del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

En materia de Consulta y otros temas relacionados a los derechos de los pueblos indígenas existe considerable jurisprudencia que a decir de Xiloj (2017)

“Cada una de estas resoluciones abordan aspectos novedosos: la legitimación activa de: (i) autoridades indígenas sin estar sujetas a registro público; (ii) de organizaciones no gubernamentales en defensa de derechos colectivos y difusos; (iii) la aplicación del principio de convencionalidad de los estándares internacionales en materia de consulta previa, libre e informada, entre otros aspectos.

Las sentencias analizadas tienen en común que resaltan la consulta como un derecho fundamental de los pueblos indígenas y una obligación ineludible del Estado, cuya observancia debe darse en dos supuestos básicos: (i) la existencia de pueblos indígenas en un lugar determinado y (ii) una medida administrativa o legislativa susceptible de afectar a esos pueblos en ese lugar determinado. Además, concuerdan que la falta de una ley específica que desarrolle la consulta no es un obstáculo ni justificación para que las dependencias de gobierno no cumplan con garantizar este derecho, que está vinculado con la existencia misma de los pueblos indígenas por la especial relación que tienen éstos con su tierra, territorio y sus bienes naturales”.

Xiloj (2017) citando a OXFAM (2015) indica que se han emitido más de treinta sentencia por parte de distintos órganos jurisdiccionales en relación a la consulta previa, que se ha construido a partir de la presentación de acciones de amparo contra las decisiones administrativas relacionadas con el aprovechamiento de bienes naturales obviando la consulta previa, libre e informada. A continuación se presenta el resumen de algunas de ellas.

1. La declaración de la vulneración del derecho a la consulta de la población de Santa Catarina Ixtahuacán del departamento de Sololá ya que el Concejo Municipal de dicha localidad, autorizó constitución de servidumbre de paso de conducción de energía eléctrica a favor de Transportadora de Energía de Centro América, Sociedad Anónima. Se resalta que la sentencia, refleja la aplicación del principio de control de convencionalidad al indicar que la

socialización no es una forma de consulta, como lo regula el Convenio 169. (Sentencia de 2013 del **Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo del Departamento de Sololá, Constituido en Tribunal Constitucional de Amparo**).

2. Se declaró la vulneración del mencionado derecho en el otorgamiento de una licencia de exploración minera, sentencia en la que se hizo ver que los pueblos indígenas no tuvieron participación en el procedimiento administrativo por lo que no pudieron hacer uso de los recursos administrativos, en ese caso no tenían la necesidad de agotar el principio de definitividad. La sentencia se fundamentó en el principio de consulta previa que debe llevarse a cabo mediante las instituciones propias de los pueblos indígenas, en este caso los alcaldes comunitarios del municipio de Tajumulco, en el departamento de San Marcos. Se hizo mención en la sentencia que el artículo 6 del Convenio 169, prevalece sobre el derecho interno, aún sobre preceptos sociales del artículo 125 constitucional. (Sentencia de 13 de marzo de 2015, **Sala Segunda de la Corte de Apelaciones del Ramo Civil y Mercantil Constituida en Tribunal de Amparo**).

3. En otra sentencia, se manda al Estado de Guatemala dar cumplimiento a los compromisos de carácter internacional adquiridos en instrumentos internacionales. En ese caso no se respetó el derecho a la consulta en un procedimiento por el cual se otorgó licencia de exploración minera. Un punto importante es que se indica que Guatemala debe adecuar su legislación nacional y la práctica interna, para hacer eficaz el goce y ejercicio de los derechos humanos (22 de octubre de 2013, **Sala Tercera de la Corte de Apelaciones del Ramo Civil y Mercantil Constituida en Tribunal de Amparo**).

4. La suspensión de los trabajos de explotación minera que se estaba realizando en el municipio de San Rafael las Flores del departamento de Santa Rosa, por parte de la Corte Suprema de Justicia, es sin duda muy importante ya que sintetiza que: “...**el derecho de consulta de las poblaciones indígenas constituye un derecho fundamental de carácter colectivo y de prestación, cuyo reconocimiento surge como resultado de la conciencia internacional de la necesidad de establecer a favor de dichas poblaciones –debido a la marginación a la que históricamente han sido sometidas por factores ligados a su identidad cultural- una garantía de igualdad en cuanto a su aptitud real de pronunciarse e influir sobre aquellas disposiciones orientadas a repercutir en sus condiciones de vida...**”. (28 de junio de 2016 la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia dentro del Amparo No. 1592-2014)

En este mismo caso, en los últimos días, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en una muestra de inconsistencia y violación a la naturaleza de protección de los derechos humanos que inspira el Convenio 169, solicitó a otra institución del Estado, la “**Universidad de San Carlos**”, la averiguación de la existencia del Pueblo Xinca en Guatemala. Acto que es condenable ya que el artículo 1 del mencionado Convenio posibilita la auto identificación, y no es una institución la que debe determinar la existencia o no de un pueblo. Aparte es, la negación que se ha hecho de los Pueblos Indígenas durante la historia, desde la invasión pasando por la colonia, la época conservadora y liberal, hasta la actualidad.

Otros aspectos que llaman la atención, es la sugerencia que hace la Corte de Constitucionalidad de un procedimiento de consulta en los casos relacionados a la transmisión eléctrica en el territorio Ixil, en el departamento de Quiché y proyectos hidroeléctricos Oxec I y Oxec II, en el municipio de Santa María Cahabón, del departamento de Alta Verapáz, en el sentido de que incorpora, la pre consulta y asimismo institucionalidad temporal.

En los casos decididos por la Corte de Constitucionalidad en Guatemala, ha dejado de lado el principio de progresividad, en el sentido de que aunque manda que se realice la consulta, no suspende las actividades o de extracción minera o de transmisión o generación de electricidad. (1) (Sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad el 25 de marzo de 2015 dentro de los **Expedientes Acumulados 156-2013 y 159-2013**). (2) **Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, sobre falta de consulta en los proyectos Oxec I y Oxec II**).

5. Otra sentencia que resulta importante es la que se dio en el intento que hizo el Organismo Ejecutivo a través de la presidencia, al querer reglamentar el derecho a la Consulta en el año 2011. Lo relevante es que un reglamento en ese sentido es una medida administrativa, por lo tanto debe consultarse sobre el mismo a los Pueblos Indígenas, procedimiento que determinó la Corte de Constitucionalidad, limitó ese derecho que asiste a los pueblos indígenas y además estableció que: “se establece que el procedimiento desarrollado por la autoridad impugnada no ha sido suficientemente amplio ni apropiado, pues no cumplió con dar una participación coordinada ni sistemática a los pueblos indígenas a quienes les asiste el derecho de consulta”. Y que la participación que se dio a otros actores “no es acorde al alcance del derecho de consulta”. Sentencia 1072-2011, Corte de Constitucionalidad.
1. Recientemente, en julio del año 2017, se presentó una guía operativa para la implementación de la consulta a los pueblos indígenas, por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y en febrero del año **2018**, se presentó una iniciativa de Ley de Consulta por parte de un diputado al Congreso de la

República registrada bajo el número 5416. En ambas se obvia lo decidido por la Corte de Constitucionalidad, que al ser medidas administrativa por un lado y legislativa por otro, deben ser consultadas previa, libre e informadamente como lo establece el Convenio 169 de la OIT.

Se puede afirmar, después de lo descrito, que el gobierno de Guatemala ha violado permanentemente su obligación y responsabilidad, que emana de su compromiso al ratificar y ser parte de convenios internacionales, que debe cumplirlos de buena fe, como se establece en la Convención de Viena.

3.5. Estudio de caso: Inscripción de tierra comunal

Ha quedado registrado en páginas anteriores, la situación de varios territorios indígenas, que refleja por un lado la débil institucionalidad estatal, por otro lado la violación a los derechos territoriales indígenas. No obstante, existe un caso que finalizó en el año 2014, relacionado con comunidades Q'eqhi', asentadas en un área protegida denominada Reserva de Biosfera Sierra de las Minas, en el municipio de El Estor, Izabal. Las mismas son: **Santa Rosa Balandra, Mirador Río Balandra y Chapín Arriba**, correspondientes a las fincas nacionales números 5474 y 443, folios 474 y 443, de los libros 51E y 21 E de Izabal, respectivamente.

El caso podría tomarse paradigmático en materia de territorios indígenas, ya que después de un largo proceso, al final se define claramente a favor de dichas comunidades la traslación de dominio con algunas condiciones como se verá adelante.

Ese mismo caso, podría tomarse en alguna medida como ejemplo, para el cumplimiento del artículo 68 de la Constitución Política de la República Guatemala, que establece: **"Tierras para comunidades indígenas.** Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo". En primer lugar, porque se hace reconocimiento por parte de las instituciones estatales de territorios indígenas, por ejemplo, la municipalidad de El Estor, abre una oficina específica para tierras comunales; segundo, porque se involucran varias instituciones del Estado para analizar diversos aspectos que van desde los jurídicos, hasta los ambientales; y tercero, porque se prevé asimismo, en un porcentaje aceptable, el cumplimiento del artículo 67 constitucional que establece: "Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado"; y que: "Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema." Eso, con el agregado que hace la misma Constitución, para garantizar su posesión y una mejor calidad de vida.

El proceso tuvo diversas etapas que reflejan, como se ha dicho anteriormente, una serie de obstáculos, que tuvieron que sortear los representantes de las comunidades, que van desde un largo trámite burocrático, hasta una caminata a manera de resistencia pacífica, con el objetivo de lograr el reconocimiento jurídico de las tierras.

Al respecto, Henry (2016) al documentar el caso, hace un breve recuento del proceso, indicando que: La Reforma Liberal⁶ provocó un gran cambio en la estructura de la tenencia de la propiedad territorial y al mismo tiempo intentó diversificar la producción y estableció el registro de la propiedad inmueble. Por su parte la mayoría de los municipios o comunidades no tenían títulos de tierras otorgados por el Estado de Guatemala. La historiografía que documenta este proceso en Guatemala afirma que es, en ese momento, que se profundiza la dicotomía latifundio - minifundio, se habla del proceso de invasión de las tierras comunales, de la especulación en la venta de tierra y de la legitimización la propiedad burguesa.

Tras la entrada en vigencia de la Ley de Transformación Agraria (1962), se inicia la búsqueda de tierras disponibles para establecer proyectos de parcelación. Dadas las características históricas de colonización y tenencia de la tierra en la parte baja de Alta Verapaz, Izabal y el Peten, es en estos territorios donde se inician los primeros estudios registrales y catastrales para determinar, por mandato de la Ley, la disponibilidad de fundos nacionales e identificar baldíos. De esa cuenta se tiene referencia de la identificación del baldío Chapín Arriba – Balandra, en la parte norte de la Sierra de las Minas, en el municipio de El Estor, en Izabal.

En 1980 un grupo de campesinos de origen Maya Q'eqchi', presenta ante el INTA una solicitud para la regularización de una fracción del baldío Balandra, a un lado de la solicitud de los de Santa Rosa, que con el tiempo se le denominaría El Mirador.

De la solicitud ingresada por el grupo Q'eqchi' en 1980, se realizó el censo y el estudio de la condición real y física hasta principios de los 90's, . Cada principio de año se ingresaba un memorial dirigido a la Presidencia de la Republica, persistiendo en la solicitud que circulaba entre las diferentes secciones del INTA sin mayores avances.

Tras la sustitución del Instituto Nacional de Transformación Agraria –INTA- por el actual Fondo de Tierras, los expedientes quedan estancados, reapareciendo las gestiones hasta en el año 2006. En ese año, las comunidades ingresaron nuevamente una solicitud, la cual dada la ubicación del predio y de la ya reconocida declaración de Sierra de las Minas como área protegida en 1990, se transfiere al Consejo Nacional de Áreas Protegidas tanto la solicitud, como el expediente para que determine si el predio solicitado por la comunidad se encuentra en área protegida y de ser así se pronuncie con relación a la normativa correspondiente.

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas -CONAP- determinó que según la normativa de las áreas protegidas en general y de la Reserva de Biosfera en particular, no existe ningún impedimento para la regularización del predio en cuanto a lo que corresponde a la Zona de

⁶ Villamar C. Marco. A 1992 Apuntes Sobre la Reforma Liberal, Investigación para la docencia. Facultad de Ciencias Económicas USAC.

Amortiguamiento, más no aplica a la Zona Núcleo, donde no tiene competencia el Fondo de Tierra, por lo estipulado en la misma Ley de Fondo de Tierras.

Por su parte, el Fondo de Tierras emitió opinión desfavorable la petición de las comunidades, interpretando que los artículos 8 y 45 de la Ley del Fondo de Tierras, no le dan competencia para realizar adjudicaciones en tierras nacionales que hayan sido declaradas como áreas protegidas.

A mediados del año 2010 se creó en Izabal, para atender la demanda social derivada de los conflictos de origen agrario, la Mesa Interinstitucional de Conflictividad Agraria de Izabal –MICAI-. Se designó para liderar la Mesa a la Secretaria de Asuntos Agrarios –SAA-.

Entre otros temas la Mesa abordó la conflictividad agraria en el bloque norte del área protegida Reserva de Biosfera Sierra de las Minas, en el municipio de El Estor, en cuyo caso existían tramites de aproximadamente 20 comunidades, con un proceso de regularización de más de 30 años en dos fincas nacionales.

A finales de 2011, funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas se presentaron en las oficinas centrales del Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP- en acompañamiento a las comunidades del bloque norte, quienes solicitaban la agilización de los trámites de regularización, en virtud de los derechos ancestrales, a la seguridad jurídica de las tierras que poseían y de que habían iniciado el trámite en la década de los 70' y no se había resuelto, argumentando que se presentaban al CONAP debido a que Fondo de Tierras manifestaba que tenía impedimento para regularizar dentro de áreas protegidas, según la Ley que los regula, agregando que de no atenderse la petición, se prepararía una demanda contra el Estado de Guatemala por violación a los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En marzo del año 2012 se desarrolló una marcha campesina desde las zonas de conflicto hasta la Ciudad de Guatemala. Los líderes representantes de la marcha entregaron un pliego de peticiones a la Presidencia de la Republica, entre las que se incluía la solicitud de agilización y resolución del proceso de regularización de las comunidades ubicadas en el bloque norte del área protegida Sierra de la Minas. Dicha solicitud fue cursada al CONAP y se decidió crear la Mesa de Alto Nivel para la transformación del Conflicto Socio-ambiental del Bloque Norte del Área Protegida Reserva de Biosfera Sierra de las Minas.

La Mesa fue liderada por la SAA y se consideró la participación de la institucionalidad agraria, compuesta por: Fondo de Tierras –FONTIERRAS-, Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA-, Registro de Información Catastral –RIC-, Registro Nacional de la Propiedad, Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, asimismo, se incluyó al Consejo Nacional de Áreas Protegidas, y a las organizaciones de la sociedad civil: Defensoría Q'eqchi', como acompañantes de las comunidades, y la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La Mesa se constituyó en junio del año 2012 y a partir de ahí se construyó la estrategia técnico – legal que dio respuesta a la titulación de las comunidades que se encontraban en las fincas nacionales. A la discusión se sumó la propuesta, tanto la Defensoría Q'eqchi',

como del CONAP en la titulación y registro de las fincas a favor de las comunidades bajo el régimen comunal.

El primer logro de la mesa fue la elaboración de dictámenes técnico – jurídicos de FONTIERRA, SAA y CONAP por los que se determinó que el Fondo de Tierra no tenía impedimento legal para continuar con el proceso de regularización, titulación y posterior inscripción a favor de las comunidades solicitantes, en la zona de amortiguamiento del área protegida. El dictamen fue avalado por la Procuraduría General de la Nación.

Paralelamente la Defensoría Q'eqchi', tras un análisis jurídico y con el apoyo de la Municipalidad del El Estor, logró la creación del registro de tierras comunales, en dicho municipio, punto de partida para el reconocimiento de la tenencia comunal de la tierra y un reconocimiento a las particularidades socio-culturales del pueblo Q'eqchi', posteriormente, previo al establecimiento de una ruta, se pudo inscribir como Tierras Comunales Indígenas, tal como se reconoce en el artículo 67 de la Constitución Política de la Republica.

A finales del año 2013 se obtuvieron los dictámenes del Consejo Nacional de Áreas Protegidas y del Fondo de Tierras, una vez que se completaron los requisitos para la adjudicación. El Fondo de Tierra reconoció a petición de los comunitarios que son comunidades indígenas y que la regularización de sus tierras se inscriba en el Registro, a título de tierra comunal.

A principios del año 2014 la Presidencia de la Republica entregó las escrituras de propiedad de la tierra con el reconocimiento de la característica de organización de las comunidades Q'eqchi' bajo su propio sistema, la tenencia comunal y las condiciones de inembargable, inalienable e imprescriptible.

4. Las reformas institucionales, legales y de políticas

4.1. Reformas Constitucionales

En abril del año 2015, producto de investigaciones desarrolladas por el Ministerio Público –MP- y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG, se evidenciaron casos de corrupción donde estarían supuestamente involucrados, altos funcionarios de gobierno, y de la élite económica del país, llevando presos a las máximas autoridades del país.

Desde entonces, hasta finales de agosto y principios de septiembre de ese año, se repitieron cada fin de semana, manifestaciones de repudio y solicitud de encarcelamiento de la autoridades involucradas en actos de corrupción e impunidad, que tenían como característica la participación de diversos sectores, aún algunos de las de la élite económica. La más notoria de esas movilizaciones fue la protagonizada la última semana de agosto, en el que participaron estudiantes de nivel medio, campesinos y pueblos indígenas, al que se le denominó paro nacional, que culminó el 27 de agosto de 2015, y fue factor determinante para que el

Presidente de la República de entonces, renunciara, por haber sido declarado con lugar el antejuicio en su contra por el Congreso de la República.

Luego sucedieron otros casos, en los que se involucraría a empresarios, lo que generó un fuerte rechazo al trabajo que estaban realizando los entes de investigación mencionados, polarizando a la población, señalando que las investigaciones tienen tinte ideológico y son selectivos, mensajes y discursos que se fueron impregnando en el imaginario de muchas personas, especialmente de nivel económico medio, lo que dividió a la población.

En ese marco, a finales del año 2015 los Presidentes de los tres poderes del Estado en conjunto con la mesa técnica, presentaron una iniciativa de reforma constitucional, en materia de justicia, que fue rechazada por la élite económica y grupos de poder, especialmente porque retomaba una deuda histórica para el país, consistente en el reconocimiento de la jurisdicción indígena, que aunque no llenaba las expectativas de los pueblos indígenas de Guatemala, especialmente de sus autoridades, hubo una férrea oposición de dichos sectores, que como sucedió en 1998, producto de los acuerdos de paz, se divulgó en los medios de comunicación, también en manos de grupos de poder, mensajes de rechazo a la aprobación de la mencionada jurisdicción. A decir de opiniones de expertos, tocaba intereses económicos, entre ellos las hidroeléctricas y minería, en territorios indígenas.

En un acto político de buena fe, las autoridades indígenas que apoyaron la iniciativa de reformas constitucionales, solicitaron al Congreso de la República el retiro de la discusión del artículo que reformaba el 203 de la Constitución de la República, referente a la inclusión de la jurisdicción indígena, para que continuaran con la discusión de los siguientes artículos y se concretaran las reformas constitucionales.

Ese gesto, dejó sin argumentos al Congreso de la República y buscaron otros que solo hizo dejar claridad ante la población que estaban en contra de dichas reformas, porque son contrarias a sus intereses. Desde los primeros meses de 2016 quedaron estancadas dichas reformas, es más, posteriormente se han presentado iniciativas de reformas para evitar procesos judiciales penales, en contra de varios funcionarios tanto de gobierno actual, como de anteriores.

4.2. Reformas legales

4.2.1. Ley de aguas

Otra de las propuestas de leyes que han causado polémica en Guatemala, es la de una ley que regule el régimen de agua, que ha tenido oposición, por un lado del sector agroindustrial que utiliza el recurso y se ha visto implicado en denuncias de desvío de caudales de ríos. También se han opuesto a dicha propuesta, una parte de los pueblos indígenas, ya que atenta contra la forma de administración que han tenido del agua, durante siglos.

Como se puede observar la oposición a la ley es completamente diferente en cuanto a intereses. Sin embargo, se han presentado en el Congreso de la República, más

de catorce iniciativas de ley desde mil novecientos ochenta y uno, hasta el año 2016 mediante iniciativas presentadas por diputados al Congreso, la Presidencia de la República y propuestas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. A decir del Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, al 20 de septiembre de 2016 había 27 iniciativas para regular el agua (Prensa Libre, 2016).

La importancia de legislar el agua, de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa 5070 de mayo de 2016, es por la falta de regularización de su aprovechamiento, ilustrándolo así, en relación a la industria minera: "...una familia campesina utiliza 30 litros de agua al día y una mina pequeña gasta doscientos cincuenta mil (250,000) litros de agua por hora, esto quiere decir que una familia utiliza en 22 años lo que la empresa minera gasta en solo una hora".

Asimismo señala que en la industria en general no existen datos confiables sobre el uso del agua: "Se estima una utilización de 425 millones de metros cúbicos (80% del volumen producido) en el proceso de destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas, productos vinícolas, fabricación de cerveza y producción de bebidas gaseosas, jugos y otras.". "... Las hidroeléctricas, dependiendo de su tamaño, requieren de una cantidad inmensa de agua para mover las turbinas generadoras de energía, para lo que se construye un embalse que significa bloquear el paso de ríos y canalizarla hacia su generador, el agua la desfogan en la cantidad y tiempos controlados, provocando sequias en las zonas que se benefician del río".

En cuanto a los pueblos indígenas, dicha iniciativa hace la siguiente referencia: "Por otra parte, los integrantes de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas titulares de derechos colectivos sobre caudales de agua, bosques y otros bienes del entorno de su propiedad comunal, han expresado su temor de que iniciativas como las que se han planteado anteriormente, perjudiquen sus derechos. Los pueblos indígenas y comunidades campesinas en general han venido oponiéndose a inversiones que impliquen degradación, contaminación y uso irracional del agua, así como desvío de la misma, en detrimento del derecho humano al agua y de otros derechos que les pertenecen. En ese contexto, parece pertinente su pretensión a que se tome en cuenta la consulta previa con respecto al uso y aprovechamiento del agua".

4.2.2. Ley de regularización de la tenencia de la tierra

Aunque todavía se encuentra en sus fases iniciales, la iniciativa ha puesto en alerta a los pueblos indígenas, ya que de acuerdo a opinión de expertos, causaría la legitimación del despojo de importantes territorios. En otras palabras, se trata de legalizar la propiedad y posesión que de forma irregular se ha dado en Guatemala, por ejemplo vía la titulación supletoria otorgada a particulares, sobre tierras y territorios indígenas, como lo ilustran los casos referidos en la jurisprudencia. O como se señala en (Servindi, abril 2017), "de aprobarse esa iniciativa de ley afectará negativamente a las familias indígenas y campesinas que están posesionadas en tierras comunales, porque cualquier persona, sea militar, finquero,

criminal o político puede reclamar el predio como suyo, simplemente con hacer un trámite administrativo y sostener que es el legítimo poseedor”. “La tendencia es que desaparecer todo derecho colectivo de los pueblos sobre la tierra y territorio”.

“La propuesta de esa iniciativa fue elaborada por la institucionalidad agraria del país, entre ellas está la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia, quién la presentó al Congreso de la República”. (Servindi, 2017) y luego presentado como iniciativa por diputados al Congreso el 14 de octubre de 2016, registrado bajo el número 5188.

5. Conclusiones, recomendaciones y estrategias

5.1. Conclusiones

PRIMERO

A partir de 1542 la corona española, al decretar las Leyes Nuevas, estableció las reglas que iban a regir durante todo el período colonial, de esa cuenta basados en el principio de señorío sobre las tierras conquistadas se estableció como principio la reducción o segregación de los indígenas en pueblos. Estos pueblos tuvieron como forma de organización el cabildo con autoridad indígena, con la posibilidad de elección de sus autoridades o principales del pueblo.

Además, dentro de esos pueblos la corona otorgó tierras comunales con real título, las cuales podían ser de dos formas, para la producción agrícola -sementeras- y para proveeduría de bienes naturales y pastizales -tierras ejidales o astilleros-. Con el tiempo la corona autorizó que se podían ampliar las tierras comunales, según la necesidad de los pueblos, lo cual se reguló a través de la composición permitiendo que los pueblos pudieran comprar nuevas tierras.

La corona se garantizó a través de este mecanismo, por un lado, el pago de los tributos, pero a la vez la iglesia pudo recoger los diezmos y los hacendados también tuvieron la posibilidad de acceder a mano de obra semigratuita, mediante el repartimiento. Un elemento importante a señalar es que los pueblos indígenas, además de pagar tributo a la iglesia y a la corona como de beneficiar con trabajo forzado a los hacendados, de esas tierras comunales debían adquirir sus medios de vida para subsistencia.

Ya en el período de la República, por 1836 se definieron las municipalidades en Guatemala y para 1879 se definen tres tipos de municipalidades: a) con un solo cuerpo de autoridad; b) con dos cuerpos, uno ladino y otro indígena; y, c) con una autoridad mixta, el alcalde primero ladino y el segundo indígena. La autoridad municipal era nombrada por la autoridad central. La consecuencia de esa legislación fue que, progresivamente, se fue apartando a la autoridad tradicional de cabildo indígena, los principales del pueblo, de la administración del pueblo o municipalidad; sobre todo porque en esa época ingresaron familias ladinas a dichos pueblos tras haberse anulado la limitación que la legislación colonial imponía a este respecto.

El apartar a la autoridad indígena de la administración del territorio o municipio, implicó a la vez, apartarla de la administración de las tierras comunales.

Aunado a esto, se establece la figura del censo enfitéutico en la que se cedía el dominio útil de un terreno a un individuo -derecho de usufructo- a cambio de un canon o renta anual que se pagaba al titular del dominio directo. Esta figura fue utilizada principalmente por las municipalidades a mediados del siglo XIX y su

objetivo era proveer de tierras a los sectores ladinos para el cultivo del café, principalmente. En esta lógica se puede comprender que las tierras que se utilizaron fueron principalmente, las del común o tierras comunales, sobre todo cuando la autoridad del municipio había sido tomada por actores ajenos al cabildo de pueblo indígena.

Por tanto, la acción sistemática y acumulativa en el tiempo de apartar a la autoridad indígena de la administración del territorio, permitió en alguna medida y progresivamente el despojo de las tierras comunales administradas por la autoridad del municipio; en principio, bajo la herramienta del censo enfiteúutico, y culminada, con la implementación de la Ley de Titulación Supletoria que legalizó la usurpación, cien años después.

A partir de lo anterior se plantea la hipótesis que las tierras comunales correspondieron en su origen a un elemento del pueblo de cabildo indígena, y por tanto corresponde a una misma unidad -la municipalidad y la tierra comunal- con una administración -el cabildo indígena-.

En esta lógica, los territorios hoy no pueden ser reducidos a los espacios de las tierras comunales, sino que corresponden con todo el espacio a los cabildos de pueblos indígenas -considerados como las circunscripciones municipales-. Además, los territorios no pueden ser concebidos únicamente en su aspecto espacial, sino deben ser integrados al elemento de organización y sistema de administración a través de las autoridades tradicionales, que en su origen se caracterizaron como una unidad organizacional en los pueblos de cabildo indígena.

Añadido a esto y teniendo en cuenta que el acceso a los recursos naturales es una variable dependiente del dominio de la tierra o del recurso tierra, se concluye que al haber sido apartado el cabildo de pueblo indígena, de la autoridad del territorio municipal, le inhiben también del acceso a los recursos naturales, precarizando su condición social y económica.

SEGUNDO

Previo a la llegada de los europeos a Guatemala, las ciudades-estado consideraban dentro de su ordenamiento territorial los calpules, cuya administración y autoridad estaban dada por los cabezas de calpul o caciques.

Cuando en 1542 se reduce a la población originaria en pueblos y para su administración se consideró al cabildo indígena, algunos autores refieren que estas autoridades prehispánicas, valiéndose de la tradición, conformaron originalmente el cabildo. Además, aunque el objeto de la colonia era la segregación de los pueblos, trajo como consecuencia a lo interno de los pueblos que conservaran algunos elementos de su cosmovisión, lenguaje y forma tradicional de organización y gobernanza -aún con la intervención de la iglesia para su evangelización-; el sincretismo entre los valores de su cosmovisión y las formas de la religión católica y de la administración hispánico-romana.

Esta nueva forma de interpretación y de administración del territorio permitió a las poblaciones, a través de su forma de organización y gobernanza, adaptarse como estrategia de sobrevivencia a las diferentes condiciones sociales, económicas y políticas que representaban la explotación colonial, la cual no fue estática sino dialéctica. De igual manera con el surgimiento de la República, en su alternancia entre política conservadora y política liberal, hicieron que la autoridad se fuera adaptando a tales condiciones.

No está demás decir que la creación de las municipalidades y la estrategia del Estado, de ir apartando a la autoridad indígena de su territorio y, por ende, de las tierras comunales, fue un golpe duro a la institución de autoridad indígena, tal cual se plantea en la conclusión anterior. Sin embargo, la característica adaptativa le permitió su sobrevivencia y con ella la guarda y custodia de la cultura, aún la condición reciente del ataque directo sufrido en el último período de la guerra, entre 1978 y 1983.

En conclusión entendemos que los mecanismos de gobernanza de las tierras comunales no son estáticos, sino más bien dialécticos y, por tanto, adaptativos. En el transcurso de más de cinco siglos ha sido un mecanismo exitoso para conservar elementos vitales de la cultura de los pueblos originarios aún con adversidades; de tal cuenta que, el mayor valor que poseen las tierras comunales es su forma de organización y gobernanza, que adherido a una ética que tiene en el centro a la naturaleza y que le otorga a ésta una dignidad por ser parte del todo, permite tener una relación armoniosa con esta. Los bienes y servicios naturales proveídos por las tierras comunales son el producto de la pervivencia, no estática sino adaptativa de las relaciones que las comunidades han tenido con sus territorios y su gestión comunal y cooperativa, como contraparte a la gestión del territorio particular y en competencia irracional por los recursos que ha querido imponer el modelo económico dominante.

TERCERO

A partir de la promulgación de la Constitución Política de la República en 1985 que, si bien incipientemente, contiene principios fundamentales que mandan al Estado de Guatemala a reconocer, respetar y promover las formas de organización de los pueblos indígenas, así como garantizar la protección de sus tierras y la forma de administración que tradicionalmente han ejercido; aunque existen algunos reconocimientos en el ordenamiento jurídico interno, quedan muy cortos frente a sus demandas

Como se puede ver, el principio de protección reduce el territorio a tierra comunal desconociendo la condición histórica del pueblo de cabildo indígena y de municipalidad de autoridad única indígena, reduciendo así a la autoridad tradicional a autoridad de la tierra comunal.

El Código Municipal, en el contexto de las autoridades locales, reconoce las autoridades tradicionales propias de las comunidades, como lo hace con la autoridad formal del Concejo Municipal; sin embargo, queda un vacío normativo respecto del ejercicio real que esa autoridad tradicional puede ejercer respecto de los territorios que en su momento fueron originalmente los cabildos de pueblos indígenas, en un marco de coordinación o complementariedad con la autoridad municipal.

Por otro lado, las disposiciones que reconocen el derecho a consulta, como la integración de las autoridades indígenas en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, así como la cabida a los miembros de las comunidades en el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias, reduce la autoridad tradicional a un mero actor que puede participar de la toma de decisiones a cargo de la autoridad formal y la subordina a la participación que en mayor o menor medida se le conceda dentro de un sistema jurídico monista; lo que vulnera el reconocimiento de la condición multicultural del Estado de Guatemala.

La integración del concepto de tierras comunales en leyes como la Ley del Registro de Información Catastral o las leyes de incentivos en materia forestal, si bien pueden considerarse como puntos de partida a su reconocimiento, las considera únicamente, desde la perspectiva de un sistema de tenencia de la tierra, de hecho o por derecho, sin considerar los elementos de organización y gobernanza de los territorios. Lo que conlleva un limitado reconocimiento a las formas tradicionales de administración y en menor medida su respeto.

Más aun, trayendo a cuenta el mandato constitucional, la legislación no promueve a las tierras comunales, sino por el contrario, las desincentiva a través de un sistema de acceso a la tierra o de regularización que no prevé las formas de tenencia comunal y, por lo tanto, omite la posibilidad de adjudicaciones bajo ese régimen.

En la lógica de un incipiente o limitado reconocimiento de las tierras comunales, así como de la inobservancia a los mandatos de respeto y promoción, el ordenamiento jurídico nacional que regula la administración de los recursos naturales restringe a través de autoridades, principalmente de gobierno central, el acceso a estos recursos y la distribución equitativa de sus beneficios.

CUARTO

De las reflexiones que los miembros de la Red TICCA han realizado sobre las principales amenazas a su forma de organización y gobernanza, su mayor preocupación es que, a lo interno, perciben que en la actualidad el conocimiento y las tradiciones se han ido erosionando con efectos negativos en el proceso de transmisión de enseñanzas de ancianos hacia los jóvenes y el debilitamiento de su autoridad y, peor aún, en la pérdida de las instituciones para el manejo del territorio.

En lo externo, los TICCA`s han planteado que la gestión de los recursos naturales y sus normas tradicionales, en muchas ocasiones no han sido comprendidas por la institucionalidad con competencia en materia de gestión ambiental y la administración de recursos naturales, lo que crea contrariedad y, en algunos casos, conflicto entre la autoridad formal y la autoridad tradicional; lo cual no beneficia la gestión de los bienes y servicios naturales.

Estas amenazas, que tienen tanto carácter interno como externo, se ven reflejadas en la conflictividad en el manejo de los recursos naturales, en el cambio de uso de la tierra, la depredación de recursos y extracción ilícita.

En conclusión, se puede decir que el Estado de Guatemala, a través de su legislación, no reconoce la unidad histórica entre municipalidad y cabildo de pueblo indígena, lo cual conlleva la inobservancia de los principios constitucionales de reconocimiento y respeto, en cuerpos normativos que le debieran desarrollar de manera coherente, como el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley del Registro de Información Catastral.

5.2. Recomendaciones

Se plantea como recomendación revertir la acción sistemática y acumulativa que ha operado en el tiempo de apartar a la autoridad indígena de la administración del territorio, hoy conocido como municipal, de tal cuenta que se reconozca y se respete a la autoridad tradicional que legítimamente tiene derechos sobre su territorio.

El reconocimiento y respeto debe incluir a los territorios en toda su extensión, de tal cuenta que correspondan con la unidad histórica de los cabildos de pueblos indígenas; asimismo, dicho reconocimiento y respeto debe abarcar el aspecto de organización y el sistema de administración a través de las autoridades tradicionales.

Lo anterior conlleva un nuevo marco de coordinación y complementariedad entre la autoridad local municipal y la autoridad tradicional, de tal cuenta que permita la democratización del territorio en el amplio sentido de la interculturalidad; dando sentido al Código Municipal en concordancia con los tratados internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas.

Promover la defensa de los territorios de los pueblos indígenas a través del reconocimiento y respeto de la autoridad tradicional, de tal forma que no se encuentre supeditada ni condicionada por la autoridad municipal y logren estas dos autoridades en una misma categoría un balance, que legitime las decisiones respecto de los territorios.

El ordenamiento jurídico nacional debe reconocer plenamente el régimen de propiedad privada comunal o colectiva, a través de instituciones jurídicas que amplíen las categorías de propiedad privada en el derecho sustantivo. Asimismo, la

legislación en materia de regularización y acceso a la tierra debe promover el régimen de propiedad comunal cuando la organización de los pueblos indígenas y comunidades locales, así lo requieran.

La legislación que regula la administración de los recursos naturales, debe reconocer las formas tradicionales de acceso a los recursos naturales y los usos consuetudinarios que garantizan de manera sostenible los medios de vida y el bienestar de población, como un derecho.

Esta legislación, sobre la base del reconocimiento, debe promover la autogestión de los territorios conservados, a través de las formas propias de organización, valores, principios, instituciones y autoridades.

5.3. Estrategias

Promover un diálogo con el Consorcio o Red TICCA en Guatemala, a través de una mediación pedagógica con pertinencia cultural, sobre los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de este documento.

Proponer y solicitar el consentimiento de los TICCA para promover estudios de caso particularizados para los territorios representados en la red, que permitan reconocer la unidad histórica de estos con las autoridades tradicionales propias.

A partir de las bases generadas por los estudios de caso, apoyar a los TICCA con asesoría jurídica, defensoría legal, promoción de proyectos productivos e, impulsar actuaciones administrativas o judiciales para garantizar el reconocimiento y respeto de los territorios.

Impulsar diálogos, incidencia y consensos políticos desde el nivel local, que permitan la recuperación de la autoridad tradicional de los territorios que correspondían con los pueblos de cabildo indígena, algunos ahora instituidos como municipalidades.

Impulsar un marco jurídico con normas ordinarias y reglamentarias que reconozcan plenamente el régimen de propiedad privada comunal o colectiva, el reconocimiento de derechos históricos de los territorios, una jurisdicción privativa especial para la materia agraria, así como la regularización y acceso a la tierra que promueva a los territorios. Este marco puede ser propuesto a través de un código agrario o paquetes de reformas integrales, según sea conveniente.

Impulsar un nuevo modelo de gestión del ambiente, de los recursos naturales y los territorios que propicie la autogestión sostenible, con reconocimiento y respeto de las formas propias de organización, valores, principios, instituciones y autoridades tradicionales.

De forma paralela, impulsar un diálogo, incidencia y consensos con entidades con competencia en materia de ambiente y administración de recursos naturales; con el objeto de realizar acciones basadas en una agenda socio-ambiental desde el pensamiento de los pueblos mayas, garífuna y xinka.

Bibliografía

- CONAP & Grupo promotor de tierras comunales. (2009). *Estrategia Nacional para el Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Tierras Comunales*. Guatemala, Guatemala: Serviprensa.
- CONAP. (2008). *Guatemala y su biodiversidad*. Guatemala.
- CONAP. (2009). *Diagnóstico de la conservación y manejo de recursos naturales en tierras comunales*. Guatemala.
- CONAP. (2012). *Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica*. Guatemala.
- CONAP. (2014). *Quinto informe nacional de cumplimiento a los acuerdos de Convenio sobre Diversidad Biológica*. Guatemala.
- Consortio TICCA en Guatemala. (2018). *Reglamento interno*. Guatemala.
- Gobierno de Guatemala. (10 de febrero de 2009). *Política Nacional de Desarrollo Rural Integral*. Guatemala. Obtenido de http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Desarrollo%20Rural/Pol%C3%ADtica%20Desarrollo%20Rural%20Integral.pdf
- Gobierno de Guatemala. (2014). *Política Agraria*. Guatemala.
- Gutiérrez, R. (2006). *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*.
- Henry Ruiz, M. A. (2018). *Diagnóstico del Estado de la Gestión de la Diversidad Biológica en Guatemala*. Guatemala.
- INAB, CONAP, UVG y URL. (2012). *Mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010 y la dinámica de cobertura forestal 2006-2010*. Guatemala.
- Ivic de Monterroso, M., & Zamora, M. (2002). *Análisis del papel del lugar sagrado en el desarrollo de la arqueología de Guatemala*. Guatemala.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2016). *Informe Ambiental del Estado de Guatemala*. Guatemala.
- Organizaciones de Derechos Humanos, Movimientos sociales y Redes de Guatemala. (2014). *INFORME ALTERNATIVO al III informe periódico del Estado de Guatemala sobre la aplicación del PIDESC*. Guatemala: Serviprensa. Recuperado el 10 de febrero de 2018, de <http://ggm.org.gt/wp-content/uploads/2017/04/Informe-alternativo-PIDESC.pdf>
- PNUD. (2005). *Informe nacional de desarrollo humano: Diversidad étnico-cultural*. Guatemala.

- PNUD. (2016). *Informe nacional de desarrollo humano 2016/2016: Más allá del conflicto, luchas por el bienestar*. Guatemala.
- PNUD. (2017). *Documento político y declaración política del IV Congreso de los pueblos, comunidades y organizaciones*.
- Red TICCA. (2016). *Evento regional de intercambio de conocimientos y aprendizaje mutuo sobre los TICCA en Mesoamérica*.
- Red TICCA. (2016). *Los TICCA en Mesoamérica*.
- Red TICCA Guatemala & PPD/PNUD. (2018). *Borrador de estrategia nacional de territorios gestionados por pueblos indígenas y comunidades locales en Guatemala*. Guatemala.
- Secaira, E. (2000). *La conservación de la naturaleza, el pueblo y movimiento maya, y la espiritualidad en Guatemala: Implicaciones para conservacionistas*. Guatemala.
- Secretaría de Asuntos Agrarios. (2016). *Informe de Monitoreo de la Política y Conflictividad Agraria*. Secretaría de Asuntos Agrarios, Guatemala. Recuperado el 05 de abril de 2018, de https://issuu.com/secretariadeasuntosagrarios/docs/informe_de_monitoreo_de_la_politic
- Snidecka-Kotrska, M. (2009). El desarrollo del movimiento indígena en Guatemala en el tiempo de la guerra y la paz. *Revista del CESLA*, 199-222.
- Thille, B. (2002). *Tierras municipales en Guatemala, un desafío para el desarrollo local sostenible*.

i PERT-FAUSAC. Importancia del catastro en las tierras comunales (Presentación en el marco de la iniciativa de Derechos y Recursos-RRI-). 2012.

ii Resolución 123-001-2009, Reglamento Específico para Reconocimiento y Declaración de Tierras Comunales. 18 de mayo de 2009.