

**Estudio: Los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las fronteras, la migración y el desplazamiento.**

Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Resolución A/HR/C/39/68)

Consejo de Derechos Humanos

Aportes del Estado de Guatemala.

Guatemala, Centro América.

Enero 2019

**Contenido**

Presentación

3

Contexto nacional

3

Aportes del Estado de Guatemala al enfoque del Estudio

3

## Presentación

Durante su undécimo período de sesiones en julio de 2018, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, decidió que su próximo estudio anual sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en relación con el logro de los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se enfocará en el tema de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de las fronteras, la migración y el desplazamiento. Estudio a presentarse al Consejo de Derechos Humanos en su 42ª sesión en septiembre de 2019.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos mediante comunicación de fecha 20 de noviembre de 2018 de manera atenta solicita insumos a los Estados para la elaboración de dicho estudio.

## Contexto nacional

Guatemala es un país pluricultural, multilingüe y multiétnico. El 41% de la población lo conforman los pueblos indígenas, siendo ellos el pueblo maya, el garífuna y el xinka<sup>1</sup>, ubicados principalmente en los departamentos donde los porcentajes de pobreza y pobreza extrema tienen los más altos niveles, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014.

Por la posición estratégica de Guatemala, se convierte con el mayor flujo de migración en América Central. No solamente es propulsor de un número considerable de emigrantes hacia "el Norte", sino también es el país de tránsito por más de 90% de los emigrantes del istmo centroamericano. Italia, 2009 en (Landry, 2011). Según datos del Banco de Guatemala en 2016, las remesas familiares sumaron cerca del 10 % del PIB (Banco de Guatemala, 2016), lo cual representa un peso considerablemente elevado en la economía nacional. (Navas, 2017: 24).

## Aportes del Estado de Guatemala al enfoque del Estudio

### **A. Razones y factores detrás del movimiento, incluyendo la reubicación voluntaria, el desplazamiento y la reubicación forzada de los pueblos indígenas.**

La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos del 2016 (ENEI) revela que 11,184,043 personas (68 % de la población) se encuentra en edad de trabajar (PET). La población económicamente activa representada por 6,808,958 constituye el 61 % de la PET, de este porcentaje, 6,645,485 personas están ocupadas en alguna actividad económica. Sin

---

<sup>1</sup> Censo de Población, INE 2003.

embargo, de dichas personas ocupadas, 68 % se encuentra trabajando en el sector informal, cuyos ingresos no les permite atender las necesidades básicas para la subsistencia (Instituto Nacional de Estadística, 2017). De hecho la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI) revela que 59.3 % de la población se encuentra en situación de pobreza –de este porcentaje 23.4 % son personas en pobreza extrema– (Instituto Nacional de Estadística, 2014). (Navas, 2017).

Es evidente que la falta de oportunidades de empleo derivado de la condición económica-laboral, la falta de aprovechamiento del bono demográfico, el incremento de la tasa de dependencia y la persistencia de condiciones económicas precarias son factores que aviva la decisión de muchos guatemaltecos en migrar a los EE.UU. (Navas, 2017: 13 y 14).

Existen diversas tendencias sobre la migración en el país, una de ellas es la movilidad temporal de manera interna y transfronteriza de trabajadores hacia fincas de café, caña, plátano, hule y otros, esto debido a la falta de fuente de empleo en los lugares de origen aunado a la mala calidad de la tierra que no propicia las cosechas familiares de subsistencia, la degradación del medio ambiente, fenómenos climáticos y desastres naturales así como la pérdida de tierra útil. Otra tendencia consiste en la migración del área rural a la ciudad por las mismas razones descritas, que a la larga se convierten en trabajadores informales en condiciones precarias.

Diversas investigaciones documentan que entre otros factores que impulsan el desplazamiento interno en Guatemala se encuentra: la violencia, las extorsiones y amenazas, la presencia del crimen organizado y la narcoactividad, la expansión de actividades a gran escala como el cultivo de caña de azúcar y de palma aceitera, la ganadería extensiva, la minería metálica y no metálica e hidroeléctricas, así como los eventos naturales y climáticos. Pero sobre todo, aquellos factores de carácter estructural como la desigualdad en el acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, a los medios de vida, a la tierra, principalmente en las áreas lejanas de los centros de servicios.

El estudio Inversión pública en pueblos indígenas, según presupuesto ejecutado 2015 da cuenta que, por cada quetzal invertido en población no indígena, el Estado tan solo invierte 45 centavos en los pueblos indígenas. Del presupuesto total, fue posible identificar Q42,623.7 millones que tuvieron como beneficiarios directos a los ciudadanos del país, y de estos recursos solamente una cuarta parte fue destinada a los pueblos indígenas, es decir, Q10,646.6 millones, lo que equivale al 2.2% del producto interno bruto (PIB). Las inversiones dirigidas a la población no indígena (mestiza o ladina) representaron el 6.5% del PIB. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales., 2017).

## **B. Desafíos actuales y desarrollo en la ley, las políticas y las prácticas relacionadas con el movimiento transfronterizo de los pueblos indígenas.**

El Artículo 26 de la Constitución Política de la República, establece que toda persona tiene libertad de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional y cambiar de domicilio o residencia, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

No podrá expatriarse a ningún guatemalteco, ni prohibírsele la entrada al territorio nacional o negársele pasaporte u otros documentos de identificación.

Los guatemaltecos pueden entrar y salir del país sin llenar el requisito de visa.

En el año 2016, se emitió un nuevo Código Migratorio por medio del Decreto Número 44-2016 del Congreso de la República, armonizando de esta manera la legislación nacional con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, garantizando protección a toda persona que se encuentre en su territorio y sobre todo su derecho de entrar, permanecer, transitar, salir y retornar al territorio nacional conforme a la legislación nacional.

A la fecha en los procesos de tránsito, comunicación y coordinación entre pueblos indígenas en las fronteras se siguen los procedimientos oficiales migratorios y fiscales establecidos por los Estado, sin considerar antecedentes históricos ancestrales.

Si bien los derechos de los pueblos indígenas se debe garantizar como todo la gama de derechos humanos, se complica el análisis particular de la migración en los pueblos indígenas pues no se dispone datos desagregados por pueblos y comunidades lingüísticas, en ese sentido, las instituciones encargadas de recopilar información, tiene el reto de aplicar a cabalidad el artículo 10 de la Ley de Idiomas Nacionales, que establece: “Las entidades e instituciones del Estado deberán llevar registros, actualizar y reportar datos sobre la pertenencia sociolingüística de los usuarios de sus servicios, a efecto de adecuar la prestación de los mismos”.

## **C. Retos actuales y desarrollo en la ley, las políticas y las prácticas relacionadas con el movimiento interno, incluida la reubicación voluntaria y la reubicación forzada de los pueblos indígenas.**

Durante más de tres décadas, el país vivió un conflicto armado interno que finaliza con la firma de los Acuerdos para el establecimiento de una Paz Firme y Duradera, suscrita el 29 de diciembre de 1996; tales condiciones incidió en la dinámica migratoria del país, obligando a miles de personas a migrar y refugiarse en México, Canadá o Estados Unidos, que con la apertura de los acuerdos de paz, un número significativo de guatemaltecos

retornaron al país, basado en los compromisos de Estado establecido en el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado, uno de los 12 acuerdos de paz, en la que se asume atender la dimensión traumática del desarraigo vivido por las comunidades que se vieron forzadas a abandonar sus hogares y formas de vida, así como para aquellas poblaciones que permanecieron en dichas áreas durante el enfrentamiento armado en el país; por medio de la integración productiva de las poblaciones desarraigadas y desarrollo de las áreas de reasentamiento<sup>2</sup>.

En la Agenda Política de la Paz 2017-2026, la Secretaría de la Paz<sup>3</sup>, cuantifica que de los **750 compromisos** de paz asumidos; 62 corresponden al Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el enfrentamiento armado, cuyo grado de cumplimiento es el siguiente: 21 cumplido, 0 cumplido y sostenido, 12 cumplido parcialmente, 7 cumplido formalmente y 22 incumplido.

Para efectos de cumplimiento y a fin de facilitar la recuperación de los derechos ciudadanos de la población desarraigada, el Gobierno promovió y el Congreso de la República aprobó el Decreto 75-97 del 27/8/1997, que contiene la Ley Temporal Especial de Documentación Personal, que faculta a los “[...] Registradores Civiles de la República de Guatemala, para que a solicitud de los interesados y llenando los requisitos que establece esta ley, inscriba y reponga partidas; realicen la inscripción de nacimiento, matrimonios, defunciones, cédula de vecindad, y facilidades registrales. Establece que los Alcaldes de los municipios de origen y de residencia de la población desarraigada, quedan facultados para designar Registradores Civiles y encargados de Cédula de Vecindad especiales, para que den cumplimiento a lo establecido en esta ley, prestando todas las facilidades necesarias al interesado [...]”.

Durante los primeros años de postconflicto hubo varias acciones que apuntaron al fortalecimiento del sistema de organización comunal y de reconstrucción del tejido social, a través de programas orientados al desarrollo comunitario; por ejemplo: Unidad especial de ejecución proyecto de manejo sostenible de los recursos naturales en la sierra de los Cuchumatanes (PROCUC; Acuerdo Ministerial 233-2001 emitido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA- el 21/03/2001); Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ, en Huehuetenango, creado como Fideicomiso por Acuerdo Gubernativo 480-96 del 11 de noviembre de 1996, por un monto de US\$ 150.0 millones y con plazo de cinco años, ampliado hasta nueve y que venció en diciembre de 2005. En 2010 la Contraloría General de Cuentas presentó denuncia ante el Ministerio Público contra los exfuncionarios que administraron los fondos de DECOPAZ y en 2014 se

---

<sup>2</sup> Firmado en Oslo el 17/junio/1994

<sup>3</sup> Institución responsable del seguimiento al cumplimiento de los distintos compromisos adquiridos por el Gobierno de la República en el marco de los Acuerdos de Paz.

emitió el Acuerdo Gubernativo 65-2014 –bases para la liquidación y extinción del fideicomiso, reformado por Acuerdo Gubernativo No. 152-2016); Proyecto de Desarrollo Local y Reconstrucción en San Marcos; y otros. Con el paso de los años los esfuerzos se fueron desvaneciendo y surgieron otras prioridades en la agenda política y social de la institucionalidad pública, determinadas por los sectores políticos que accedían al poder del gobierno.

En línea con el compromiso se aprobó el Decreto 24-99 del Congreso de la República que contiene el la Ley del Fondo de Tierras. Respecto de la población desarraigada quedó establecido el artículo 47. **Prioridad temporal a la población desarraigada por el enfrentamiento armado interno.** Durante un período de diez años se dará prioridad, luego de cumplidos los requisitos básicos de elegibilidad, a los grupos sociales comprendidos en el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado con especial énfasis en las familias encabezadas por madres solteras y viudas.

El Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, plantea tres temas vitales relacionados con la tierra, el primero reconoce que un elemento esencial para el reasentamiento es la seguridad jurídica en la tenencia (uso, propiedad y posesión) de la tierra; el segundo relacionado con el compromiso que adquirió el Gobierno de revisar y promover la devolución de tierras a los poseedores originales y/o soluciones compensatorias para aquellos casos que en su momento fueron mal tipificados por el Instituto Nacional de Transformación Agraria – INTA- como abandono voluntario de parcelas, ratificando además la imprescriptibilidad de los derechos de la tenencia de la tierra; y el tercero particulariza la integración productiva de las poblaciones desarraigadas y el desarrollo de las áreas de reasentamiento, en donde la tierra en propiedad y su respectivo desarrollo productivo son el factor esencial.

Para avanzar con los compromisos emanados de la Constitución Política de la República y de los Acuerdos de Paz, a continuación se comparte la Matriz de la Política Agraria conformado por los ejes: a) acceso a la tierra, b) resolución de conflictos agrarios, c) certeza y seguridad jurídica y d) acceso a otros activos productivos; como herramienta que orienta las acciones del Estado.

EJES	ESTRATEGIAS	INSTRUMENTOS	INSTITUCIÓN RESPONSABLE
ACCESO A LA TIERRA	Compraventa de tierra y arrendamiento sin y con opción a compra	Fondo de garantía crediticia para la compra y arrendamiento de tierras	Fontierras <sup>4</sup> , Ministerio de Finanzas públicas y Banco de Guatemala.

<sup>4</sup> Fondo de Tierras. Decreto 24-99

		Compra de activos extraordinarios de bancos y otras entidades financieras	Fontierras
	Adjudicación gratuita: propiedad o usufructo	Tratamiento de la deuda Agraria	Fontierras
		Banco de Tierras	Fontierras, Registro de Información Catastral y Dirección de Bienes de Estado
	Acceso a tierra para mujeres	Mecanismos de acceso a tierra y otros activos productivos para mujeres	Fontierras y Secretaría de Asuntos Agrarios
	Transformación del colonato a economía campesina	Convenios entre el Estado, patronos y colonos	Fontierras, Secretaría de Asuntos Agrarios y Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
		Inversión en infraestructura Productiva	Fontierras, Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, Instituto Nacional de Bosques, municipalidades, Secretaría General de Planificación, Registro de Información Catastral y Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
	Medidas para fomentar el uso racional de la tierra	Ordenamiento territorial	Secretaría General de Planificación y Dirección de Catastro de Bienes e Inmuebles
		Impuesto territorial	Ministerio de Finanzas públicas y Banco de Guatemala.
RESOLUCION DE CONFLICTOS AGRARIOS	Implementación de métodos alternos para la resolución de conflictos	Negociación, mediación y conciliación Arbitraje agrario	Secretaría de Asuntos Agrarios
	Procesos administrativos	Asistencia legal gratuita Articulación de la Secretaría de Asuntos Agrarios con el Organismo Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de	Secretaría de Asuntos Agrarios, Organismo Judicial, Ministerio Público y Consejo Nacional de Áreas Protegidas

		Áreas Protegidas	
	Restitución de derechos, compensación y adquisición de tierras para conflictos de alto impacto	Programa para restitución de derechos de tierras y compensación	Secretaría de Asuntos Agrarios, Fontierras y Dirección de Bienes del Estado.
		Mecanismo de adquisición de tierras para la resolución de conflictos de alto impacto	Secretaría de Asuntos Agrarios, Fontierras y Dirección de Bienes del Estado.
	Procesos judiciales	Acompañamiento a casos cuya resolución se tramite por la vía judicial	Secretaría de Asuntos Agrarios, Procuraduría de los Derechos Humanos y Comisión Presidencial de Derechos Humanos.
	Prevención de conflictos	Investigación agraria Aplicación de los mecanismos de consulta, en el marco del Convenio 169 de la OIT	Secretaría de Asuntos Agrarios y Comisión Presidencial de Diálogo.
		Sistema jurídico de los pueblos Indígenas	Secretaría de Asuntos Agrarios
	Resolución de conflictos a través de derecho consuetudinario	Investigación histórica, registral y catastral	Secretaría de Asuntos Agrarios, Ministerio Público y Organismo Judicial
	Tratamiento de las ocupaciones de tierras	Protocolos de desalojos	Secretaría de Asuntos Agrarios, Ministerio Público, Organismo Judicial, Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio de Gobernación, Comisión Presidencial de Diálogo y Comisión Presidencial de Derechos Humanos.
CERTEZA Y SEGURIDAD JURIDICA	Fortalecimiento de sistemas tradicionales de tenencia y gestión comunal de la tierra	Ley de regularización de la tenencia de la tierra	Secretaría de Asuntos Agrarios, Fontierras, Registro de Información Catastral, Registro General de la Propiedad, Consejo Nacional de Áreas Protegidas,

			Dirección de Bienes del Estado y la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado.
		Oficina Municipal de Administración de Tierras	Secretaría de Asuntos Agrarios y Municipalidades
	Legislación y jurisdicción Agraria	Código Agrario y Código Procesal Agrario	Organismo Judicial y Secretaría de Asuntos Agrarios
		Juzgados, tribunales y salas agrarias	Organismo Judicial y Secretaría de Asuntos Agrarios
		Fiscalía Agraria y Procuraduría Agraria	Secretaría de Asuntos Agrarios y Ministerio Público
		Registro de Información Catastral fortalecido para acelerar el proceso catastral	Registro de Información Catastral
		Modernización del Registro General de la Propiedad	Registro General de la Propiedad
		Mecanismos para la reducción de costos de transacción en el RGP	Registro General de la Propiedad
		Sistema de integración del Registro General de la Propiedad – Registro de Información Catastral	Registro General de la Propiedad y Registro de Información Catastral
ACCESO A OTROS ACTIVOS PRODUCTIVOS	Promoción de la economía campesina y aporte a la competitividad sistémica de los territorios rurales a la economía nacional	Diagnósticos rurales participativos de la economía campesina	Secretaría de Asuntos Agrarios y Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
		Fortalecimiento del sistema nacional de extensión Rural	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
		Consolidación del Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
		Fortalecimiento de los sistemas de generación de tecnología y de información de mercados	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación e Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
		Subsidios, créditos y seguro agropecuario	Ministerio de Agricultura Ganadería y

			Alimentación
		Impulso a las cooperativas agrícolas, pecuarias, artesanales y otras formas de organización comunitaria	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
		Fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento alimentario local y manejo post cosecha	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación y el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
		Alianzas público-privadas: promover cadenas de valor rural para la generación de condiciones de acceso al mercado nacional e internacional	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación y Asociación de Exportadores de Guatemala
		Normativa para el acceso, uso, aprovechamiento y conservación del agua	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y municipalidades
		Crear y fortalecer las capacidades comunitarias en las etapas de prevención, mitigación y respuesta a las amenazas naturales	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Fontierras, Secretaría de Asuntos Agrarios y Consejo Nacional para la Reducción de Desastres

#### D. Atención sobre personas indígenas en situaciones de vulnerabilidad.

En el año 2015, Guatemala penalizó el tráfico ilícito de personas por medio del Decreto Número 10-2015, el cuerpo legal establece: “Comete el delito de tráfico ilícito de personas quien con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material, promueva o facilite de cualquier forma el ingreso, permanencia o salida ilegal del territorio nacional de una o más personas extranjeras. El responsable será sancionado con prisión de seis a ocho años.

El Programa Nacional de Competitividad<sup>5</sup> –PRONACOM- como medida para el impulso

<sup>5</sup> Es un programa nacional participativo, facilitador de los esfuerzos y alianzas interinstitucionales entre el sector público, privado, sociedad civil y academia, para el desarrollo de la competitividad del capital humano y empresarial que genere inversión, contribuya al desarrollo descentralizado del país, mejore la calidad de vida de los guatemaltecos y genere oportunidades de empleos formales. Adscrita al Viceministerio de

de inversiones estratégicas y transformación productiva, promueve los proyectos: i) Proyecto de Desarrollo Empresarial. El mismo impulsa intervenciones para el emprendimiento, productividad e innovación mediante la asesoría, asistencia técnica, capacitación y vinculación en los departamentos de Guatemala, Quetzaltenango, San Marcos, Chiquimula y Alta Verapaz, logrando capacitar a 2,400 personas (51.5% hombres y 49.5% mujeres). ii) Estrategia de Desarrollo Territorial. La misma busca apoyar el desarrollo de una institucionalidad para mejorar la competitividad a nivel territorial, involucrando actores de alcance nacional y local, públicos y privados. Se ha priorizado la atención a pueblos indígenas que habitan en los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Totonicapán, Sololá y Sacatepéquez.

El Fideicomiso Nacional de Becas y Crédito Educativo a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia prioriza el acceso a la educación superior y formación especializada a los grupos vulnerables para reducir las brechas de acceso a la educación y formar recurso humano con mayores capacidades y competencias que les permita mejorar su calidad de vida e incidir en el desarrollo social y económico del país. En el período del 2013 al 2016, se logró impulsar la formación profesional de 272 personas del pueblo maya (104 mujeres y 168 hombres).

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por medio del Departamento de Movilidad Laboral, cuenta con dos oficinas de registro en las zonas fronterizas de Tecún Umán y el Carmen en el Departamento de San Marcos, cuya actividad se centra en el registro de los trabajadores guatemaltecos contratados para laborar de manera temporal en los Estados de la frontera sur de México (Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo); y, por medio del Departamento de Permisos a Extranjeros como entidad responsable de tramitar y autorizar los permisos de trabajos individuales o empresariales que se extienden a extranjeros para trabajar en la República de Guatemala, y empleadores para la contratación de los mismos; en el período 2013-2016 se otorgaron 7,222 permisos de trabajo a extranjeros, así como el otorgamiento de 243 permisos a extranjeros bajo la categoría de refugiados.

#### **E. Sugerencia y recomendaciones.**

Los Estados deben enfocar sus esfuerzos en atender las causas estructurales que origina la migración de personas indígenas garantizando mayor inversión para el impulso del desarrollo económico y reducción de las brechas de desigualdad; en total respeto a la concepción de desarrollo de los pueblos indígenas, y garantizar el derecho a la libre determinación, establecida en los estándares internacionales con la Declaración y Programa de Acción de Durban, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las

---

Inversión y Competencia del Ministerio de Economía. <http://www.mineco.gob.gt/programa-nacional-de-competitividad>

Formas de Discriminación Racial, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, entre otros.

Que los órganos de tratados en cumplimiento a sus mandatos, en la medida de lo posible requieran a los Estados datos desagregados sobre personas indígenas migrantes para facilitar el análisis del fenómeno.

Vigilar y llamar la atención de los Estados para disminuir los discursos y medidas basados en el nacionalismo que se desborda en prácticas de racismo, discriminación racial y xenofobia contra las personas migrantes.

### **Bibliografía**

Landry, V. (2011). Migración y Cambios Sociales en Guatemala: Familia transnacional y mujer. *Rev. Sociedad&Equidad N° 1* , 18.

Navas, A. (2017). *Migración en cifras*. Guatemala: Centro de Impresiones Gráficas.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2017). *¿ Cuánto invierte el Estado en los pueblos indígenas ?* Guatemala.

Rivera, D. e. (2013). *APROXIMACIONES DE POLÍTICA MIGRATORIA PARA GUATEMALA*. Guatemala.

