



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN GUATEMALA Y CHILE**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ARLENY AMISADAY SALGUERO RACANAC

PROFESOR GUÍA:

GABRIELA RUBILAR DONOSO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

MARÍA PÍA MARTIN MÜNCHMEYER

MARCELA GUAJARDO OLEA

SANTIAGO DE CHILE

2014

RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN GUATEMALA Y CHILE

Reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas hoy en día constituye uno de los mayores desafíos para los Estados. Las demandas de los pueblos indígenas se enmarcan principalmente en torno al reconocimiento de sus derechos colectivos, fundamentalmente sus identidades colectivas, relación con la tierra y su efectiva participación en temas que les afecta. Dentro de los principales instrumentos de carácter vinculante se encuentra el Convenio 169 de la OIT, el cual despliega una serie de derechos y mecanismo que los Estados signatarios deben hacer cumplir a través de su institucionalidad pública, por medio de políticas públicas transversales que den respuesta a las demandas más sentidas por sus pueblos indígenas.

Este estudio de caso describe y analiza el desarrollo de la institucionalidad pública de Guatemala y Chile en los últimos 20 años, orientada a los pueblos indígenas. Para ello se realizó un recorrido histórico sobre los hitos más representativos para los pueblos indígenas de cada país, el cual permitió conocer sus antecedentes políticos e institucionales y los diferentes instrumentos normativos desarrollados en favor de los pueblos indígenas. Este recorrido permitió insumar el marco conceptual y describir la trayectoria institucional de ambos países, dejando en evidencia que gran parte de la institucionalidad pública en materia indígena que actualmente tienen, responde a coyunturas políticas, en donde las relaciones entre pueblos indígenas y Estado, estaban debilitadas; en Guatemala se debía al conflicto armado interno de 36 años y en Chile por su régimen de dictadura, la transición hacia un sistema democrático en ambos países dio lugar a la generación de acuerdos políticos, que en el transcurso del tiempo fueron utilizados para la creación de una institucionalidad formal en favor de los pueblos indígenas.

Pese a la voluntad mostrada por los distintos gobiernos a lo largo de los últimos 20 años, aún quedan grandes desafío y demandas pendientes de ser atendidas. En el caso de Guatemala se observa la necesidad de dotar principalmente de recursos humanos y financieros a las instituciones ya establecidas a partir de los Acuerdos de Paz, que si bien registran avances, principalmente impulsando reformas normativas, la realidad cotidiana de la población indígena ha cambiado muy poco. En Chile, el principal desafío está vinculado al reconocimiento constitucional y a garantizar el uso de la consulta, como mecanismo de participación legitimada principalmente por el Convenio 169 de la OIT, que versa en que los pueblos indígenas puedan participar de manera informada, previa y libre en los proceso de desarrollo y formulación de políticas que les afecte. Además es necesario comprender que el énfasis de estos mecanismos de participación (consulta, mesas, diálogos ciudadanos), no deben de estar puesto en el procedimiento sino en alcanzar acuerdos para el debido reconocimiento y ejercicios de los derechos de los pueblos indígenas.

Esta tesis ha sido posible gracias al apoyo del Proyecto CONICYT/FONDAP/15110006. Centro Interdisciplinario de Estudios Indígenas e Interculturales. Línea Políticas Públicas y Reconocimiento: Estado, pueblos indígenas y ciudadanía.

Tabla de Contenido

Capítulo I	
Introducción al Estudio de Caso	7
1.1 Antecedentes que enmarcan el problema de investigación	7
1.2 Objetivos de la investigación	14
1.3 Aspectos metodológicos del estudio	14
Capítulo II	
Desarrollo teórico sobre multiculturalidad, reconocimiento de derechos colectivo e institucionalidad	16
2.1 Multiculturalidad	16
2.2 Reconocimiento de derechos colectivos	17
2.3 Institucionalidad	19
Capítulo III	
Trayectoria de la institucionalidad pública de Guatemala hacia los pueblos indígenas	24
3.1 Recorrido histórico	24
3.2 Antecedentes políticos e institucionales	34
3.3 Instrumentos generados y adoptados por el Estado de Guatemala	36
Capítulo IV	
Trayectoria de la institucionalidad pública de Chile hacia los pueblos indígenas	42
4.1 Recorrido histórico	42
4.2 Antecedentes de políticos e institucionales	54
4.3 Instrumentos generados y adoptados por el Estado de Chile	58

Capítulo V	
Análisis a la luz de lo planteado en los instrumentos internacionales. Guatemala – Chile	66
5.1 Inicios de la reivindicación histórica de los pueblos indígenas	66
5.2 El derecho a la tierra a la luz de los instrumentos legislativos internacional y su abordaje en Guatemala y Chile	72
5.3 Los derechos políticos a la luz de los instrumentos legislativos internacionales y su abordaje en Guatemala y Chile	81
Capítulo VI	
Conclusiones y desafíos	87
Bibliografía	90

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Indicadores socio-económico Guatemala/ Chile	13
Cuadro 2. Los Acuerdos de Paz firmados en el proceso de negociación.	26
Cuadro 3. Principales elementos históricos, normativos e institucionales vinculados a derechos indígenas por periodo presidencial en Guatemala.	31
Cuadro 4. Instrumentos nacionales a favor de los pueblos indígenas guatemaltecos.	36
Cuadro 5. Institucionalidad indígena, marco legal y ubicación en la estructura administrativa del Estado de Guatemala.	38
Cuadro 6. Principales elementos históricos, normativos e institucionales vinculados a derechos indígenas por periodo presidencial en Chile.	52
Cuadro 7. Instrumentos nacionales a favor de los pueblos indígenas chilenos.	58
Cuadro 8. Institucionalidad indígena, marco legal y ubicación en la estructura administrativa del Estado de Chile.	64

Capítulo I

Introducción al Estudio de Caso

1.1 Antecedentes que enmarcan el problema de investigación:

Uno de los actuales desafíos que enfrentan los Estados está vinculado a los derechos asociados a la diversidad cultural, garantías no discriminación. En este marco los pueblos indígenas han surgido como actores sociales reclamando espacios reales de participación en la vida social, económica y política, desde los grandes conglomerados nacionales y en la institucionalidad misma de los Estados, ya no como objetos sino como sujetos de derechos.

Las demandas de los pueblos indígenas tienen que ver principalmente con derechos de reconocimiento, así como acceso y protección de sus recursos naturales y de participación en la toma de decisiones en aquellos asuntos que les afectan tanto como personas individuales en el sentido en que buscan ser reconocidos como ciudadanos de la nación que integran, pero fundamentalmente como identidades colectivas que tiene vinculación con la relación con los espacios de tierra comunales y participación pública (Bengoá, 2000^a, Giarraca, s.f)

Lo anterior también se evidencia en los instrumentos internacionales a favor de los pueblos indígenas, por ejemplo, la Declaración de las Naciones sobre los derechos de los pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007 la cual no sólo refleja un importante grado de consenso a nivel mundial acerca del contenido relativo a los derechos de los pueblos indígenas, sino que además exige nuevos enfoques con relación a la participación de los pueblos indígenas en temas que le afecten sus vidas, también establece los derechos individuales y colectivos, en particular el derecho a la cultura, la identidad. Resalta el derecho de los pueblos indígenas a mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades, es decir, existe una clara señal que el reconocimiento y derecho a la tierra y en general a recursos naturales de los pueblos indígenas, son fundamentales para su desarrollo integral. Así también la Declaración exhorta a los Estados a promover la participación plena y efectiva en relación con los asuntos que les conciernan a los pueblos indígenas, incluido su derecho a seguir siendo distintos y a perseguir su propia idea de desarrollo económico y social.

También el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en Países Independientes de 1989 de la OIT, considera como conceptos centrales la consulta, la participación y el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre sus propias prioridades de desarrollo. Son estos dos instrumentos los principales mecanismos normativos que los pueblos indígenas, y los Estados utilizan tanto para reivindicar derechos como para implementar políticas públicas vinculadas al tema indígena.

Para la efectiva implementación de las políticas públicas en materia indígena, el Estado a través de la institucionalidad pública, puede promover, respetar y conservar la multietnicidad de su sociedad civil, así como garantizar el respeto a sus derechos colectivos teniendo en cuenta que la institucionalidad hace referencia a una "consolidación permanente, uniforme y sistemática de usos, conductas e ideas con medios e instrumentos que aseguran su control y cumplimiento de su función social" (Verdú, 1969:125). Además dentro de las diferentes vertientes relacionadas con el institucionalismo o el neoinstitucionalismo, está el sociológico, el cual considera a las instituciones como patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción, esta vertiente coloca los acentos en el proceso de socialización pues, es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus valores y marcos de referencia. De tal modo que constituyen las categorías centrales del institucionalismo sociológico las normas, los valores, hábitos y roles (Mendíaz, 2004:16).

Por lo anterior, analizar la institucionalidad pública toma relevancia, en especial la parte normativa, tanto para los propios pueblos indígena que les permite visualizar con que mecanismos cuenta para la reivindicación de sus derechos y para los Estados en la medida en que operen bajo una lógica de transversalidad indígena; en donde la formulación, implementación, institucionalización de sus políticas, planes, programas y proyectos, sean acordes a las características de su población, además de evidenciar una adaptación de sus instituciones, estructuras, políticas y presupuestos a la multietnicidad del país.

Es así como el estudio de caso, se centra en Guatemala y Chile, puesto que gran parte de la institucionalidad, principalmente la normativa, que hoy en día existe a favor de los pueblos indígenas surge luego de un momento de coyuntura, en Guatemala la institucionalidad indígena se concretiza tras los Acuerdos de Paz y en Chile toma especial impulso una vez se instauro el régimen democrático.

Se considera preliminarmente que existe algunas acciones que buscan el desarrollo y promoción de los pueblos indígenas, como ejemplo, la ratificación del Convenio 169 por parte de los dos países, sin embargo no ha habido una transformación sustantiva en el relacionamiento entre Estado y pueblos indígenas, por ejemplo en el caso de Chile la falta del reconocimiento constitucional político de estos pueblos, en el caso de Guatemala se visualiza una tendencia más de discurso o reconocimiento positivo, sin que estos se traduzca en hecho. Como se menciona, "al garantizar a todos los derechos civiles, políticos y sociales el Estado asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como miembro pleno, capaz de participar y de disfrutar de la vida en común" (Kymlicka y Wayne, 1997:4), lo anterior, no se ve del todo plasmada para los pueblos indígenas.

Es necesario comprender que la institucionalidad pública a favor de los pueblos indígenas, es un proceso que se tiene que construir mediante acciones específicas y concretas, siendo lo relevante a investigar, las normativas se han derivado de la institucionalidad pública de Guatemala y Chile para impulsar el desarrollo de sus respectivos pueblos indígenas y los desafíos de ambos países en materia indígena. Como lo indica el Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos 2012, del INDH, la relación Estado y pueblos indígenas implica incorporar en las políticas públicas y diseños institucionales una aproximación que reconozca el pluralismo cultural, asumiendo la diversidad de la sociedad con el objeto de instaurar relaciones interculturales asentadas en el respeto y garantía de los derechos sin discriminación. (INDH, 2012:62) Es decir, que los programas, planes y servicios en general, destinados a la población, en especial a los pueblos indígenas, "deberán tomar en cuenta sus particularidades, su filosofía, su cosmovisión, el idioma propio, los valores, los principios y reconocer su sistema propio de vida en desarrollo" (Gómez, 2006:10).

Este informe se estructura en seis capítulos básicamente en los primeros dos capítulos se desarrolla la introducción al estudio de caso y el desarrollo del marco conceptual, y a partir del tercer y cuarto capítulo se expone una mirada al interior de cada país con su institucionalidad indígena, presentando un recorrido histórico, así como la normativa a favor de los pueblos indígenas que hoy en día poseen. Además en su quinto capítulo se aborda un análisis de la situación de Guatemala y Chile a la luz de lo planteado en los instrumentos internacionales, finalmente se mencionan los principales desafíos que presentan para el respeto, conservación y promoción de pueblos indígenas tanto Guatemala como Chile, esto con respecto a los criterios establecidos en instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas, ratificados por los países objetos de estudio.

Guatemala, se sitúa en el istmo centroamericano, el territorio se encuentra integrado por 22 departamentos, los cuales se dividen en 334 municipios, tiene un PIB per cápita de USD\$3,148, siendo su índice de desarrollo humano de 0.581 (PNUD, 2014). Tiene aproximadamente 15 millones de habitantes, con un crecimiento del 2.44% entre 2011 y 2012, el nivel de pobreza es de 40.48% y pobreza extrema es de 13.3% para el 2011; su nivel de ruralidad es del 51%, y el porcentaje de población que se identifica como indígena es del 39.8%, siendo el pueblo indígena predominante el Maya (INE Guatemala, 2012:13), quienes han tenido una mayor participación como activistas en derechos indígenas, lo que ha producido un mayor acceso a cargos del gobierno, en comparación con los pueblos Xinkas y Garífunas.

El papel de los activistas mayas se refleja inicialmente en su rol para avanzar en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz¹, sobre todo en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas² -AIDPI-, quienes aceptaron cargos en el gobierno. "Fungieron como un grupo informal de apoyo mutuo y con objetivos similares desde sus respectivas dependencias y niveles administrativos. Tuvieron la inusual experiencia de haber implementado transformaciones en las estructuras del Estado, en la dirección de la multiétnicidad. En otras palabras, además de fungir como funcionarios comunes y corrientes, actuaron para integrar la maya e indígena dentro y desde el Estado" (Cojtí, 2005:8).

Lo anterior, ha posibilitado a Guatemala tener una transición desde un Estado monoétnico hacia el Estado multinacional y multiétnico, expresándose especialmente en el ámbito normativo, como también reflejándose en su estructura estatal, lo que ha permitido una institucionalización pública hacia sus pueblos indígenas con mayor extensión.

¹ Fueron 11 los acuerdos que datan desde el año 1991 hasta 1996, cuando se firma el llamado Acuerdos de Paz el 29 de diciembre, en donde se pone fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en Guatemala, los mismos expresan consensos de carácter nacional.

² Acuerdo que sitúa que la identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala. Menciona que el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos. (Gobierno de Guatemala, URNG, UN. 1995:2)

Por su parte actualmente Chile, se ha distingue dentro de la región de Latinoamérica por poseer indicadores tanto económicos como sociales por encima de los demás, por ejemplo para el 2012 presentaba el mejor índice de desarrollo humano³ (0.819), y su índice de pobreza es el más bajo de la región, el país alcanza 11% en pobreza y 3.1% en extrema pobreza (CEPAL, 2013). Tiene una población estimada de 17.6 millones de habitantes, (INE, 2014: 23). El PIB per cápita es de USD\$ 13,125 (PNUD, 2014). La ruralidad registrada es de 13.05%, además los pueblos indígenas son aproximadamente más 1 millón 800 mil (INE Chile, 2012), es decir, cerca del 10.2% de la población total, siendo el pueblo Mapuche el predominante.

Pese a sus buenos indicadores, Chile no se escapa de problemáticas y conflictos a lo interno de la sociedad, uno de esos son los relativos a sus pueblos indígenas, las constantes demandas por reivindicaciones relacionada a la propiedad, uso y posesión de la tierra, protección de los recursos naturales, además del reconocimiento de sus derechos políticos. Demandas que cada gobierno ha intentado generar mecanismo con la finalidad de garantizar los derechos de sus pueblos indígenas, firma de convenios, acuerdos, creación de instituciones específicas encargadas de ejecutar las políticas públicas a favor de los pueblos indígenas.

La protesta indígena en Chile ha sido permanente en los últimos años y se ha expresado en tres grandes área, en primer lugar las relacionadas con los derechos políticos, los que van desde la demanda por reconocimiento constitucional hasta mayor representatividad en otros poderes del Estado o reconocimiento de derechos en los ámbitos de la justicia, la educación, la salud, entre otros. En segundo lugar, la demanda de tierras, estas demandas no satisfechas han llevado a acciones reivindicativas que se expresaban en actos violentos, ocupaciones y tomas de predios. En tercer lugar, la defensa de tierras y territorios indígenas frente a proyectos de inversión en sus territorios (Egaña, 2013:186)

El retorno a la democracia, supuso para Chile una nueva oportunidad para definir políticas públicas y estrategias que fueran coherentes con las necesidades y principalmente con las demandas permanentes de los pueblos indígenas. Desde 1990 a la fecha, los sucesivos gobiernos han realizado diversos pasos con la intención de favorecer a los pueblos indígenas.

³ Según el informe de Desarrollo Humano 2013 del PNUD, Chile se ubica en el puesto 40 a nivel mundial, siendo la clasificación más alta en Latinoamérica. (PNUD, 2013a)

El recorrido en el aspecto normativo y creación de algunas instancias dentro del aparato estatal, comienza en 1989 con Acuerdo de Nueva Imperial, sigue la creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, CEPI -que sirvió de antecedente para la promulgación de la Ley Indígena No. 19,253⁴.

Además de la ratificación del Convenio Constitutivo del Fondo de Desarrollo Indígena⁵. La creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI, el Acuerdo de Nueva Imperial II y la ratificación en septiembre 2008 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT⁶, son algunas muestras de los hitos de la política indígena en Chile, los cuales serán descritos más adelante.

A pesar de los avances, los propios pueblos indígenas de Chile, han manifestado su descontento con las medidas y mecanismo realizados por los gobiernos pues, "más allá de lo que dice el papel, aún no se ha logrado incorporar a la definición e implementación de las políticas elementos propios de su cosmovisión y cultura, además de priorizar acciones de corto plazo" (Huencho, 2009:14).

Es así como se enmarca el problema de investigación, que permite conocer a grandes rasgos los antecedentes de ambos países en el tema indígena, como se verá más adelante, la incorporación de una agenda en materia de pueblos indígenas surge a raíz de una fuerte crisis, en donde el principal objetivo fue llamar a la reconciliación nacional..

⁴ La Ley 19.253, promulgada el 5 de octubre de 1993 en Chile, es considerada como una de las conquistas más importantes para los pueblos indígenas, recogiendo en gran medida los planteamientos formulados por sus organizaciones durante largos años (CONADI,2010:7).

⁵ Cuyo objeto es el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe (Fondo Indígena, 1992:1)

⁶ El Convenio 169 "sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes" adquiere relevancia pues otorga el carácter de "pueblo" a las etnias indígenas, señalando en su art. 7 que "estos pueblos deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (Figueroa, 2012:13)

Es importante tener presente las diferencias socio-económicas existentes entre Guatemala y Chile, ya se mencionó algunas características de estos, a continuación se presenta gráficamente algunos de los principales indicadores, el cual brinda una mirada comparativa, seguido del planteamiento de los objetivos del estudio de caso..

Cuadro 1. Indicadores socio-económico Guatemala/ Chile



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de: INE Guatemala, INE Chile, PNUD 2014, CEPAL 2013.

1.2 Objetivos de la investigación:

A través del estudio, se busca describir y analizar la trayectoria de la institucionalidad pública hacia los pueblos indígenas, tanto de Guatemala como de Chile, además se analiza, el avance de la institucionalidad pública de cada uno de los Estados, a la luz de los instrumentos internacionales que dan lineamientos en cuanto a cómo debe de ser el tratamiento de los pueblos indígenas, para responder a la pregunta ¿qué normativas se han derivado de la institucionalidad pública de Guatemala y Chile para impulsar el desarrollo

de sus respectivos pueblos indígenas? y ¿Cuáles son los principales desafíos que éstos países tienen frente a sus pueblos indígenas?

Objetivo general:

Describir y analizar la institucionalidad pública que los Estados de Guatemala y Chile han desarrollado hacia los pueblos indígenas en los últimos 20 años.

Objetivos Específicos:

1. Establecer el marco normativo a favor de los pueblos indígenas de Guatemala y de Chile. (aspectos de institucionalidad).
2. Identificar los hitos históricos que han sido sustanciales para el avance de la institucionalidad pública relacionada con pueblos indígenas.
3. Evidenciar el avance de la institucionalidad pública de Guatemala y Chile a favor de los pueblos indígenas a la luz de instrumentos internacionales.
4. Resaltar los desafíos de la institucionalidad pública hacia pueblos indígenas.

1.3 Aspectos metodológicos del estudio

Con la finalidad de evidenciar la manera en que los Estado de Guatemala y de Chile, integran las diversas demandas de los pueblos indígenas en su legislación, el estudio de caso, tiene un enfoque cualitativo en donde a través de una mirada al interior de cada país, se pretende describir y analizar principalmente los aspectos normativos y estructurales de ambos Estados. Para posteriormente enfatizar la manera en que tanto Guatemala como Chile han abordado el derecho a tierra y participación de sus pueblos indígenas a la luz de los instrumentos internacionales.

Los principales instrumentos internacionales abordado fueron el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, considerando que estos instrumentos establecen las aspecto mínimos que los Estados deben de observar y en el caso del Convenio el cual es vinculante, los signatarios tienen obligaciones que cumplir con respecto a lo establecido dentro del mismo.

Para cumplir con los objetivos del estudio de caso, se realizó una revisión de fuentes bibliográficas y documentales que permitió el abordaje y generación de un marco conceptual y además de la construcción del recorrido histórico a partir de los años 90s, para poder establecer los hitos políticos e históricos que cada país tiene en materia de pueblos indígenas. Luego se extrajo de los instrumentos internacionales, los artículos pertinentes en materia de tierra y participación para poder conocer el modo en que estos instrumentos han sido cumplidos por ambos países. Se consideró estos dos temas para abordar, puesto que hoy en día constituyen parte central de las demandas de los pueblos indígenas.

Los contenidos de esta aproximación se aborda en seis capítulos, iniciando con esta introducción, en donde se enmarca el problema de investigación, los objetivos y los aspectos metodológicos, el segundo hace referencia al marco conceptual con el desarrollo teórico sobre el multiculturalidad, reconocimiento de derechos colectivos e institucionalidad, seguido de un tercer capítulo que describe la trayectoria de la institucionalidad pública de Guatemala, exponiendo el desarrollo de la misma, evidenciando momentos coyunturales e hitos sustanciales, que fueron determinantes para la instauración de la institucionalidad pública hacia pueblos indígenas.

El cuarto capítulo, es sobre el Estado de Chile al igual que en capítulo anterior, se describe la trayectoria de la institucionalidad de sus pueblos indígenas, haciendo un recorrido histórico y exponiendo algunos importantes antecedentes políticos e institucionales, así como algunos instrumentos nacionales a favor de los pueblos indígenas, se busca analizar los factores que han sido sustanciales para el avance o retroceso del desarrollo de la institucionalidad pública vinculada a pueblos indígenas.

En el quinto capítulo, se realiza un análisis, teniendo como base lo expuesto en los dos anteriores capítulos, se busca recoger los elementos más relevantes de ambos países, sus coincidencias, sus diferenciaciones, avances, y su institucionalidad pública con los lineamientos de los instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas.

Finalmente el estudio concluye, exponiendo algunas conclusiones y desafíos que tanto Chile como Guatemala tienen, dada la institucionalidad pública en particular que poseen.

Capítulo II

Desarrollo teórico sobre multiculturalidad, reconocimiento de derechos colectivo e institucionalidad

2.1 Multiculturalidad

La multiculturalidad que hoy en día existe en la mayoría de los países Latinoamericanos, ha generado desafíos importantes para los Estados, en donde éstos deben responder con políticas públicas que creen condiciones para garantizar los derechos de sus pueblos indígenas. El desafío que plantea la implementación de acciones y estrategia, es que éstas deben de ser pensadas poniendo como actores centrales y haciéndolos partícipes a los pueblos indígenas atendiendo sus propias concepciones de desarrollo, para garantizar el respeto a sus derechos, fortalecimiento a su identidad, instituciones y conservación de su cultura (PNUD, 2013b).

Como afirma Dietz, "la multiculturalidad se entiende como algo patente, una realidad insoslayable. Este nuevo contexto crea necesidades específicas: el Estado se ve obligado a generar las condiciones necesarias para que el contacto entre culturas se genere bajo preceptos democráticos, respetuosos, tolerantes y no discriminatorios. Esto significa un proceso más amplio y profundo de re-definición y re-imaginación del Estado-nación, así como de las relaciones articuladas entre el Estado y la sociedad contemporáneas" (Dietz, 2003, en Pérez, 2014:15,16).

Se trata entonces de partir del reconocimiento de la validez y legitimidad del otro, y establecer canales de comunicación y entendimiento sobre cuestiones que son prioridad para la convivencia, dando lugar a la idea de un diálogo multicultural como posibilidad de acceder a nuevos contenidos, a nuevas recreaciones de la vida en comunidad, a una nueva fuente de crecimiento cultural (Herrera, 2011:168).

Kymlicka, quien plantea la idea de una ciudadanía multicultural⁷, intenta abarcar los distintos niveles de identidad colectiva que conforman las

⁷ La ciudadanía multicultural, afirma Kymlicka, reside en el reconocimiento de derechos especiales en función de la adscripción grupal, esto significa que los sujetos de derecho en general siguen siendo los individuos, sólo que estos derechos son variables en relación a la pertenencia a culturas societales diferentes. La propuesta de este filósofo canadiense, considera necesario que el estado establezca una serie de derechos colectivos (Herrera, 2011:170,172).

unidades comunitarias, basadas principalmente en una lengua común, una memoria histórica determinada, una institucionalidad política propia, es así como las culturas societarias son para este autor las formaciones colectivas posibles de ser reconocidas como titulares de derecho político. La teoría de la multiculturalidad de este autor parte por el reconocimiento de que los estados son pluriétnicos y que es necesario consignar derechos diferenciados en función de la adscripción colectiva de sus miembros (Kymlicka, 1996).

Es así, como se puede entender por multiculturalismo "a la convivencia en sociedad de diversas culturas" (Fernández, 2004: 108). La cultura entonces, será entendida como un conjunto de referentes que permiten y facilitan a la persona relacionarse con su entorno. De este modo, el asentamiento de una cultura la convierte en patrimonio de la comunidad en la que se establece transmitiéndose de generación en generación (Argüello y Fernández, 2010).

2.2 Reconocimiento de derechos colectivos

El reconocimiento de derechos colectivos específicos, "tales como: derecho a sus tierras, territorios y recursos, a mantener sus culturas, al reconocimiento de sus identidades propias, al autogobierno y la autodeterminación, y a que se les pida su consentimiento libre, previo e informado en decisiones que les puedan afectar" (IASG, 2009:10), son considerados por los pueblos indígenas las normas mínimas para la protección de su supervivencia como pueblos distintivos. De allí la importancia, de que la institucionalidad pública pueda garantizar el respeto, desarrollo y promoción de los pueblos indígenas.

Taylor menciona, la importancia del reconocimiento es sustancial, cada uno o cada grupo debe de ser reconocido por su identidad, planteamiento en base a la política de la diferencia, "sea reconocida esa identidad como única" (1993:61, 65, 66). El reconocimiento de esa identidad, debe tener el respaldo de una serie de instituciones que les garantice a los grupos, en este caso a los pueblos indígenas, un desarrollo orientado a la construcción de proceso que busque mejoras en los desafíos que actualmente aquejan a los estos pueblos, (educación, salud, participación en procesos políticos, pobreza).

Lo anterior, sin duda plantea un desafío aun mayor, porque apela que "los miembros de ciertos grupos serían incorporados a la comunidad política no sólo como individuos sino también a través del grupo, y sus derechos dependerían en parte de su pertenencia a él. (Kymlicka, y Wayne, 1997:18).

“Los grupos culturalmente excluidos están en desventaja de cara al proceso político, y la solución consiste al menos parcialmente en proveer medios institucionales para el reconocimiento explícito y la representación de los grupos oprimidos” (Young en Kymlicka, y Wayne, 1997:19).

En busca de esos medio institucionales para el reconocimiento, se puede ubicar la nueva ola de reformas constitucionales en América Latina a raíz de los procesos de apertura y liberalización de los regímenes durante los 80 y 90 fue aprovechada con bastante éxito por los representantes de los pueblos indígenas (Martí, 2010:73).

Basada en la creciente participación de este nuevo colectivo que se concretiza de mejor forma en los 80 como lo indica Martí, Donna Van Cott lanzó la hipótesis de la aparición de un nuevo tipo de constitucionalismo en América Latina, al que calificó de “multicultural”. Según Van Cott, es posible hablar de un “constitucionalismo multicultural” cuando una Constitución contiene al menos tres de estos elementos: (Van Cott, 2000:265)

- a) el reconocimiento formal de la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos sub estatales distintos;
- b) el reconocimiento de la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público;
- c) el reconocimiento de los derechos de propiedad y restricciones a la alienación y división de las tierras comunales;
- d) el reconocimiento del estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y los espacios donde los pueblos están ubicados; y
- e) la garantía de una educación bilingüe.

De acuerdo con estos elementos, en la última década varios países, como Argentina (1994), Brasil (1988), Bolivia (2007), Colombia (1991), Ecuador (2008), Guatemala (1985), México (1992*)⁸, Nicaragua (2008), Paraguay (1992), Venezuela (1999), crearon constituciones que se pueden definir como multiculturales, reconocen a sus pueblos indígenas y sus derechos, lo que permite generar estructuras, instancias, políticas, programas y proyectos más enfocados y adaptados a su multiculturalidad (Martí, 2010:73). Chile debería en el gobierno de su actual presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), iniciar un proceso de revisión de su constitución.

⁸ En asterisco se indica reforma constitucional. En el resto de los casos se trata de establecimiento de nuevas constituciones.

El efecto de la etnificación⁹ de los textos constitucionales ha significado el fin de un largo periodo de invisibilidad, a la vez que ha implicado la aparición de incentivos institucionales que potencian la creación de identidades colectivas indígenas, así como la dignificación de sus demandas (Martí, 2010:74). En donde la dignificación de las demandas de los pueblos indígenas, serán el resultado de una participación en espacios sociales y públicos, que visualizan las verdaderas demandas indígenas.

Si bien la participación activa, juega un rol importante en la elaboración de políticas públicas; el gobierno, sigue siendo responsable de la definición de una política como la decisión de implementarla. Gramberg, menciona que "la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones crea una relación bidireccional elaborada por las instituciones públicas y los ciudadanos y se fundamenta en el principio de la coparticipación" (2006:18).

Para fortalecer las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos, con la finalidad de construir interés público, se considera sustancial implementar una estructura que tendrá "como función proporcionar a estas relaciones el marco en el cual podrán evolucionar y fortalecerse. Eso concierne el derecho de los ciudadanos a ser informados, consultados e instados a participar activamente, en las políticas públicas adoptadas y las instituciones que se encargan de las tareas correspondientes" (Gramberg, 2006:29).

Es evidente el papel fundamental que el gobierno tiene para impulsar y desarrollar una institucionalidad funcional, ya que debe de posicionarse como el promotor y creador de estructuras-marcos, en donde se pueden a través de las mismas, generar acciones a favor del reconocimiento, promoción y desarrollo de los pueblos indígenas, por eso es importante desarrollar de manera más explícita el concepto de institucionalidad.

2.3 Institucionalidad

La transversalización¹⁰ de los asuntos del interés de los pueblos indígenas en el conjunto de la institucionalidad estatal y de las políticas públicas, ha

⁹ Etnificación subraya más bien la idea de una formación externa o por agentes externos, es decir, las acciones del Estado, son considerados procesos de etnificación, como instituciones, aparatos, fuerzas, leyes, entre otras, que generan aspectos étnicos, es decir, los contextos más globales o generales (Beltran,2002).

¹⁰ La estrategia de tranverzalización busca conseguir que las preocupaciones y experiencias,

empezado a tomar forma a través de dos mecanismos diferentes y complementarios. “De una parte, se han empezado a poner en funciones, instancias y mecanismos de coordinación de diversos sectores y agencias estatales, cuyas políticas y acciones programáticas tienen incidencia sobre las realidades indígenas. De otra parte, las agencias estatales sobre las que recae el diseño, ejecución y/o coordinación de políticas sectoriales de diverso orden y naturaleza (obras públicas, educación, salud, etc.), han empezado a crear al interior de sus organigramas institucionales, espacios de diversa jerarquía (departamentos, jefaturas, etc.), especialmente consagrados a velar por la incorporación de los asuntos indígenas en el quehacer sectorial”. (Fondo Indígena, 2007:27)

La forma a través del cual se está operacionalizando la transversalización de los asuntos indígenas, implica la creación y puesta en funciones de instancias institucionales a las que se ha entregado específicamente la función de velar por la coordinación de las políticas, programas y proyectos que tienen incidencia en la situación de los pueblos indígenas. Entonces, al hablar de la puesta en marcha de instancias institucionales, es necesario, establecer el concepto de institucionalismo y sus diferentes enfoques.

“El institucionalismo de la primera mitad del siglo XX tenía una orientación descriptiva y usaba el razonamiento inductivo, éste institucionalismo considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad. Los institucionalistas describen las instituciones como acción de gobierno en los campos organizacionales. Las instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos” (Vargas, 2008:1).

Para Thoening (2003) el institucionalismo ha evolucionado hacia las perspectivas del institucionalismo histórico, el institucionalismo normativo, el institucionalismo económico, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo como orden local se sustentan en investigaciones empíricas para elaborar teorías y metodologías sobre los procesos de institucionalización, el funcionamiento de los sistemas sociales, la producción de normas, el desarrollo de agencias, entre otros.

en este caso de los pueblos indígenas, sean parte integrante en la elaboración, en la puesta en marcha y en la evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales. Es un proceso que examina las implicaciones para los pueblos indígenas de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, política y programas en cualquier área (Bruzzone: 2003).

Las instituciones, a las que hace referencia North, "son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, las limitaciones, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana" (1993: 13-16).

North divide las instituciones en informales y formales. "Las informales son las que provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia, que llamamos cultura, por lo que este tipo de limitaciones por derivarse de la cultura no cambiarán de inmediato como reacción a cambios de las reglas formales definidas estas últimas como las normas o reglas formales que incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos" (North 1993: 55, 65 y 67).

Es así, como las instituciones de carácter formal son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público. Mientras que las instituciones informales, son las reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registrados en los usos y costumbres. En la tradición anglosajona se les conoce como la *commom law* y en la tradición latina como el derecho consuetudinario. Estos son el fruto de la evaluación de los códigos de conducta, valores, ideas y tradiciones de las sociedades. Estas instituciones son auto cumplidas, en el sentido de que no se requiere de una fuerza exógena para obligar su cumplimiento, y las sanciones derivadas de su incumplimiento son meramente morales y privadas. Estas instituciones están referidas al ámbito de la esfera privada, porque no existe poder público que obligue su observancia (Alaya, 1999).

En este orden de ideas, las instituciones pueden ser creadas o simplemente pueden evolucionar, induciendo cambios institucionales. Esta diferenciación que hace North, es especialmente sustantiva, ya que la demandas de los pueblos indígenas hacia el Estado, versa principalmente sobre garantizar y fortalecer sus identidades, costumbres, cultura, autogobiernos (instituciones informales); sin embargo son las instituciones formales las que cuenta con la legitimidad y estas han sido muchas veces implementadas no tomando en

cuenta la especificidades de su población, en el sentido, que las instituciones formales (normativas, políticas públicas, etc.) son creadas desde una mirada alejada o con poco conocimiento de las realidades y concepciones de la población beneficiada, en el caso de los pueblos indígenas, si bien puede existir una buena voluntad con la implementación de algún programa, el no tener claro sus particularidad y visiones hace inoperante su funcionamiento.

En el planteamiento teórico de North, los organismos también proporcionan estructura a la interacción humana y son producto del marco institucional. Los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, congreso, agencias reguladoras), económicos (empresas, sindicatos, cooperativas), sociales (iglesias, asociaciones) y educativos (escuelas, universidades). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Las organizaciones surgen aprovechando las oportunidades que se crean con la evolución de las instituciones y, a su vez, provocan cambios en las instituciones.

“La relevancia de las instituciones estriba -sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno- en que conforman el principal medio a través del cual se estructuran no sólo la democracia, sino además y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política” (Zucker, 2001: 126-153).

De acuerdo con March y Olsen (1997), mencionan, que el interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y particularmente en los estudios sobre legislatura, gobierno local, legislación pública, economía política, cultura política, determinación de políticas públicas, elección racional y élites políticas. Su visión está más vinculadas a un enfoque de neoinstitucionalismo político, donde las instituciones se torna fundamentales para regular el quehacer público; y son “importantes como elementos fundamentales del contexto estratégico, dado que imponen una serie de restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos, sociales y económicos, adoptan en la lucha y en los procesos por alcanzar sus objetivos” (IAPEM, 2009:88).

Peter Berger concibe dentro de un enfoque neoinstitucional que “las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes” (Berger, 2000 en Rivas, 2003:39).

Los nuevos institucionalistas, coinciden con la idea que “las instituciones son las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico”(Mendíaz, 2004:13).

Finalmente se puede mencionar que cuando se está ante una sociedad multicultural, la presencia de pueblos indígenas, genera que los Estados desarrollen una institucionalidad que permita implementar políticas transversales, buscando una redefinición del Estado-nación, en donde éste sea capaz de reconocer y garantizar los derechos colectivos de los pueblos. También es visible el rol central que la institucionalidad pública tiene para impulsar marcos de acción los cuales, en materia indígena, deben buscar fortalecer sus identidades, costumbres, cultura, etc., pues estas serán el reflejo de los niveles de democracia de los Estados, en el sentido de garantizar y reconocer los derechos a sus ciudadanos. Como se expondrá más adelante, las instituciones formales (leyes, acuerdos, instancias públicas, etc.) de Guatemala y Chile, han sido importantes para los pueblos indígenas, pues es a través de ellas, que estos pueblos han exigido una mejor operacionalización de las políticas públicas.

A continuación se desarrolla el capítulo III, el cual tiene como finalidad proporcionar una mirada de la institucionalidad que Guatemala tiene a favor de los pueblos indígenas, a través de este capítulo también se busca describir el contexto situacional de los pueblos indígenas.

Capítulo III

Trayectoria de la institucionalidad pública de Guatemala hacia los pueblos indígenas

3.1 Recorrido histórico

La diversidad étnica hace de Guatemala un país de una riqueza humana inmensa y de una identidad cultural propia, el 39.8% de su población es indígena perteneciente a los pueblos Maya, Garífuna y Xinka (INE Guatemala, 2012). A pesar del sometimiento de los pueblos indígenas desde el período colonial¹¹ y la discriminación étnica por parte de las estructuras de poder, éstos han mantenido su identidad cultural, reflejada en sus tradiciones, valores comunitarios, idiomas, derecho y espiritualidad.

Como lo menciona Porras, Guatemala, está en un proceso de transición y fortalecimiento democrático, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha convertido en un elemento fundamental para la construcción de la nación guatemalteca, que desde su carácter unitario refleje la pluralidad del país (Porras, 2010:1).

Es preciso mencionar que los derechos humanos de los pueblos indígenas en Guatemala tienen que ser considerados en el marco de los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron fin a un conflicto armado interno de más de 36 años de duración. En específico, los derechos de los pueblos indígenas son considerados principalmente dentro del marco del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en donde el gobierno se compromete a dar protección especialmente a las tierras comunales, colectivas en poder de los indígenas, además de reconocer el derecho de las comunidades a mantener su sistema de administración de la tierras. Otro elemento que contempla el Acuerdo, es el deber del Estado de proveer de tierras estatales a los pueblos indígenas, si estos necesitan de la misma para su desarrollo, todo esto está previsto en el reconocimiento en que históricamente los derechos fundamentalmente los colectivos habían sido vulnerados, dentro

¹¹ La condición actual de los pueblos indígenas en Guatemala es el resultado de un largo proceso de sometimiento colonial del pueblo maya a partir del siglo XVI, que se consolidó bajo el Estado nacional liberal en el siglo XIX, con la constitución de una clase gobernante que basó su poder en la gran propiedad rural y la explotación de la mano de obra indígena, en el marco de regímenes autoritarios y patrimoniales. Véase en "Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas: Misión a Guatemala", Informe del Relator de Naciones Unidas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003, párrafo 5.

del período del conflicto armado interno (Gobierno de Guatemala, URNG, UN, 1995).

Fue en 1994, cuando el Gobierno constitucional, cuyo Poder Ejecutivo presidía el Lic. Ramiro de León Carpio, concretó reformas constitucionales que llevaron a una renovación completa del Poder Legislativo y de la Corte Suprema de Justicia¹².

Un elemento importante, que marcará la institucionalidad del país, son los diversos acuerdos negociados durante el proceso de paz entre representantes del Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, "el cual fue reiniciado en enero de 1994 en el seno de las Naciones Unidas, logrando en ese año un Acuerdo Global de Derechos Humanos que incluye entre sus provisiones el despliegue de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala -MINUGUA-¹³ del cumplimiento de dicho acuerdo"(CIDH: 1995). Estas gestiones, empiezan a marcar la agenda gobierno, es decir, así como los postulados del institucionalismo de la primera mitad del siglo XX, las instituciones son consideradas acciones del gobierno en los campos organizacionales, cabe destacar, que estos acuerdos y la facultad que se le da a MINUGUA van estableciendo reglas de funcionamiento de la sociedad. Es evidente como a partir de la negociaciones de los Acuerdo de Paz y la posterior implementación de una serie de instituciones a favor de los pueblos indígenas (FODIGUA, DEMI, CODISRA, etc.), éstas van a regular el quehacer público relacionado con el tema indígena en Guatemala, definiendo en sus planes operativos las estrategias e intervenciones que los pueblos indígenas reciben en sus territorios.

En el marco de la Agenda de la paz¹⁴, se reconocen dos acuerdos como los más significativos para las reivindicaciones de los Pueblos Indígenas: el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas -AIDPI- y el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria. Por un lado, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en 1995, su importancia

¹² Las reformas buscaban poner fin a la crisis institucional que sufre el país desde el autogolpe que dio en mayo 1993 el depuesto presidente Jorge Serrano. (CIDH:1995)

¹³ Esta Misión comenzó a actuar el 29 de noviembre de 1994 por un plazo inicial hasta junio de 1995 y tuvo presencia en todo el territorio a través de unos 400 miembros entre observadores de derechos humanos, asesores policiales y militares, y jurídicos (CIDH:1995)

¹⁴ Como resultado de este proceso de negociación se firmaron 11 acuerdos, los cuales debían comenzar a cumplirse inmediatamente se firmara el cese al fuego entre las partes y tendría un período de ejecución de 4 años (1997-2000) con prórroga en los temas que fueran incumplidos en el período establecido (Morales & Bá, 2009:64).

quedó reflejada en el primero de sus considerandos, al establecer que "... constituye un punto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y futuro de Guatemala" (Porrás, 2010).

Cuadro 2. Los Acuerdos de Paz firmados en el proceso de negociación.

Acuerdo	Fecha de suscripción	Contenido
Acuerdo Marco para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos	Querétaro, México, 25 julio 1991	Establece el marco para el tratamiento de los demás temas de negociación con las peculiaridades y especificidades que a cada uno corresponde.
Acuerdo Global sobre Derechos Humanos	México, D.F., 29 de marzo 1994	Fortalecer las instancias de protección de DDHH, compromiso contra la impunidad, garantías para las libertades de asociación y de movimientos, entre otros, además establece la Misión de Verificación de Derechos Humanos.
Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones Desarraigadas por el enfrentamiento armado	Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994	Garantizar a la población desarraigada el pleno ejercicio de todos sus derechos y libertades fundamentales, en particular de aquellos derechos y libertades que fueron afectados en el proceso de desarraigo
Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca	Oslo, Noruega, 23 de junio de 1994	Esclarecer las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado. Elaborar un informe que contenga los resultados de las investigaciones realizadas y formular recomendaciones específicas encaminadas a favorecer la paz y la concordia nacional en Guatemala.
Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas	México, D.F., 31 de marzo de 1995.	Establece aspectos de identidad, lucha contra el discriminación, además de la protección de los idiomas, espiritualidad, reconoce el valor histórico de lugares sagrados, templos. Otros aspectos establecidos son: reforma educativa y derechos civiles, políticos, sociales y económicos.

Acuerdo	Fecha de suscripción	Contenido
Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria	México, D.F., 6 de mayo de 1996	Considera que la paz firme y duradera debe de cimentarse sobre un desarrollo dirigido a un bien común y dar respuesta a las necesidades de toda la población. Toca temas de participación, salud, vivienda, tierra, seguridad jurídica.
Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática	México, D.F., 19 de septiembre de 1996	Reformas del Estado y su forma de gobierno, las reformas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; reducción y transformación del ejército y desmilitarización de las PAC (Patrullas de Autodefensa Civil).
Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego	Oslo, Noruega, 4 de Diciembre de 1996	Atestigua la decisión de la organización político-militar de la URNG de incorporarse como fuerza política a la legalidad, así como ser partícipe, conjuntamente con el Gobierno y la sociedad civil en la construcción de la paz, del desarrollo y del bien común
Acuerdo sobre reformas Constitucionales y Régimen Electoral	Estocolmo, Suecia, 7 diciembre de 1996	Reformas constitucionales relacionadas con el Acuerdo sobre Derechos e Identidad de los Pueblos Indígenas, la función del ejército y el régimen electoral.
Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la legalidad	Madrid, España, 12 de Diciembre de 1996	Establece el proceso mediante el cual los miembros de la URNG se integrarán a la vida política, económica, social y cultural en un marco de dignidad, seguridad, garantías jurídicas y pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos
Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz	Guatemala, 29 de diciembre de 1996	Ofrece un marco temporal, y busca propiciar que todas las fuerzas sociales y políticas conjuguen sus esfuerzos para abrir un nuevo capítulo de desarrollo y convivencia democrática en la historia del país.
Acuerdo de Paz firme y Duradera	Guatemala, 29 de diciembre de 1996	Pone fin a más de tres décadas de enfrentamiento armado en Guatemala.

Fuente: Elaboración propia, consultando Los Acuerdos de Paz en Guatemala, de la Secretaría de la Paz Presidencia de la República, 2006.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas propone reconocer plenamente los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, así como reconocer que la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, lo que también ya en la Constitución Política de 1985, en el Título II, Capítulo II Derechos Sociales /Comunidades indígenas, menciona en su artículo 66.- Protección a grupos étnicos. "Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos" (Corte de Constitucionalidad, 2008). Lo que hace el Acuerdo es ratificar específicamente la pluriculturalidad del país, para que sirva de marco normativo a la creación de instituciones como la Defensoría de la Mujer Indígena -DEMI-; cabe destacar que la idea del gobierno, "era realizar una reforma constitucional, para que en la carta magna figurara la caracterización de la nación como pluricultural, multiétnica y multilingüe y el reconocimiento específico de los pueblos Maya, Garífuna y Xinka; de sus formas de vida, organización social, costumbres y tradiciones, sin embargo fue la reforma fue desaprobada por un pequeño margen de diferencia. Así el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas no se transformó en ley suprema, pese a esto, la postura del gobierno reafirmó su vigencia como "política de Estado" (Barié, 2003:342). Es por eso la utilidad del Acuerdo dentro del marco normativo de las instituciones formales a favor de los pueblos indígenas.

"Otro elemento central del Acuerdo era reconocer que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social"(Morales y Bá, 2009:66), postulados que también sirvió para la creación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala -CODISRA- (2002).

Por otro lado, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria firmado en 1996, tenía el objetivo cimentar las bases para un desarrollo socioeconómico orientado al bien común y que respondiera a las necesidades de toda la población (Morales y Bá, 2009:67).

Mencionando también Morales y Bá, "que para la sostenibilidad de la paz en el país es imprescindible superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación, marginación social y política que han obstaculizado

y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político y han constituido fuente de conflicto e inestabilidad. Otro elemento importante que el Acuerdo plantea es que el desarrollo socioeconómico requiere de justicia social, como una de las premisas de la unidad y solidaridad nacional, y de crecimiento económico con sostenibilidad, como condición para responder a las demandas sociales de la población. Para las áreas rurales se plantea una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, así como brindar seguridad jurídica que favorezca la resolución de conflictos. Además el Acuerdo resalta la necesidad que la sociedad civil participara efectivamente en la definición de las políticas públicas; que el Estado debía democratizarse y transformarse en orientador del desarrollo nacional; y que es responsabilidad de todas las fuerzas sociales y políticas del país el asumir la tarea de la lucha contra la pobreza, la discriminación y los privilegios económicos y políticos (2009:67).

Estos Acuerdos representaron la oportunidad histórica para superar los flagelos de la exclusión y la discriminación de los pueblos indígenas, sin embargo y pese a los esfuerzos, "la inclusión de los pueblos indígena por parte del Estado guatemalteco ha mostrado hasta ahora una dinámica más estatizante que nacional. Es decir, lo ha venido haciendo desde una óptica que concibe a los indígenas, como habitantes/ocupantes y, por tanto, no necesariamente como ciudadanos con plenos derechos y garantías, en donde las dinámicas estatizantes han descansado sobre el reconocimiento de su peso demográfico y económico (especialmente en el mundo de la mano de obra) y, por lo tanto, han sido reducidos a censos, servicio militar, ejercicio del voto acarreado, ejercicio de cargos municipales, políticas tutelares, o montos de remesas" (Repetto, 2005:137).

Es por eso, que los esfuerzos planteados desde el Estado sean medidas inconclusas y terminen siempre por ser más formales que reales, siendo aplicadas en aras de legitimar el control del Estado sobre las poblaciones indígenas y no el de incluirlas necesariamente en la dinámica de construcción nacional, por ejemplo, "como parte de las medidas adoptadas para cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, el Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización, no reconoce la institucionalidad indígena para la realización de la descentralización. El texto del artículo 2º de dicha ley claramente expresa que el Organismo Ejecutivo puede transferir el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones y los recursos de financiamiento "a las comunidades organizadas legalmente", lo que implica que sólo se admite la participación de los pueblos indígenas que están organizados conforme a la ley; eso, si el concepto comunidad se entiende como pueblo indígena; de no ser así, los pueblos indígenas ni siquiera aparecen contemplados en el texto de la ley"

(Sapón 2011:143).

La ratificación de Guatemala, en el año 1996, del Convenio 169 de la OIT¹⁵, siendo la única legislación internacional vinculante en materia de pueblos indígenas, infiere un triunfo para los indígenas, puesto que el convenio reconoce sus derechos territoriales y dice que estos deben ser consultados antes de que ningún proyecto se apruebe en sus tierras. Además la Corte de Constitucionalidad dictaminó que todos los derechos reconocidos en el Convenio tienen rango constitucional, lo que significa que el Estado debe consultar a los pueblos indígenas antes de aprobar cualquier licencia minera o hidroeléctrica, leyes y reglamentos en sus territorios. La sentencia supone un gran éxito para los pueblos indígenas de Guatemala, al darles un mayor control sobre los proyectos que les afectan.

A continuación se presenta los distintos momentos hitos históricos por período presidencial desde 1989 vinculados a los pueblos indígenas en Guatemala.

¹⁵ El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, es el instrumento de derecho internacional más comprensivo en la materia e intenta salvaguardar, en la legislación y en la práctica, los derechos de los pueblos indígenas y tribales, para que éstos puedan conservar sus culturas e identidad en el contexto de las sociedades nacionales donde viven. Este Convenio, al igual que otros convenios de la OIT, establece derechos mínimos que deben ser respetados y puestos en práctica por los Estados que lo han ratificado (OIT, 2002:7).

Cuadro 3. Principales elementos históricos, normativos e institucionales vinculados a derechos indígenas por periodo presidencial en Guatemala.



Marco Vinicio Cerezo. 1986-1991. Con la reformas a la Constitución Política, instituyó el paradigma étnico igualador y pluralista, en donde establecía que el país estaba conformado por varios grupos étnicos, entre los que se encuentran los de ascendencia maya, y que tiene derecho a su identidad cultural. Se produjo el primer encuentro entre delegaciones del Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, en Madrid, sin embargo no supuso a lo largo de 1988 y 1989 la continuidad de reuniones entre Gobierno y URNG. Confrontación militar se incrementó considerablemente tanto por parte del ejército como por las fuerzas guerrilleras de la URNG, los pueblos indígenas son los principales afectados, pues la confrontación se desarrolla en sus territorios, aldeas que quedan devastadas por los enfrentamientos. Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Presentación del Convenio 169 de la OIT para su ratificación.



Jorge Serrano Elías. 1991-1993. Establecimiento del Acuerdo de Oslo entre delegaciones de la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación, sentó las bases para un proceso de diálogo entre diversos sectores de la sociedad guatemalteca entre ellos líderes de pueblos indígenas, representantes de los sectores político, académico, empresarial, religiosos, la URNG, y de negociación directa con el Gobierno de la República. Primera reunión entre el Gobierno y la URNG (1991). Ministerio de Trabajo asume su control, y se inicia un proceso de divulgación y consulta, en donde puede resaltarse el proceso de consulta en 1991 a 1996 organizaciones indígenas por medio de 4 talleres regionales (Norte, Occidente, Centro y la Región del Triángulo Ixil en Quiche), donde participaron 317 delegados, principalmente de los pueblos maya. Crisis institucional que sufre el país desde el autogolpe que dio en mayo 1993.



Ramiro de León Carpio. 1993-1996. Concretó reformas constitucionales que llevaron a una renovación completa del Poder Legislativo y de la Corte Suprema de Justicia. Firma del Acuerdo Marco sobre la Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Político, que constituía un marco general en el que deberían tratarse los demás temas de la agenda, el Acuerdo reasentamiento de las poblaciones Desarraigadas por el enfrentamiento armado, Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, Acuerdo Global de Derechos Humanos Fortalecer las instancias de protección de DDHH, despliegue de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala –MINUGUA- y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas 1995. Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco – FODIGUA-, que desde la identidad cultural, persigue fortalecer y promover el desarrollo humano integral de los pueblos indígenas.



Álvaro Arzú. 1996-2000. Ratificación del Convenio 169, el Gobierno de la República de Guatemala emite el dictamen para su ratificación. Se da continuidad a la firma de acuerdos, Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego, Acuerdo sobre reformas Constitucionales y Régimen Electoral, Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la legalidad, Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz y Acuerdo de Paz firme y Duradera, que pusieron fin al conflicto armado interno de más de 36 años de duración. Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI-.



Alfonso Portillo. 2000-2004. Decretó la trilogía de participación local (Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Código Municipal). Además se decretó la Ley de Idiomas Nacionales, que tiene como objeto “regular lo relativo al reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas de los pueblos Mayas, Garífuna y Xinka. Se conformó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala –CODISRA-. El Ministerio de Cultura y Deportes a través de sus programas y la unidad de Lugares Sagrados y Prácticas de espiritualidad Maya queda instaurada. Empieza el funcionamiento de la Defensoría Indígena de la Procuraduría de los Derechos Humanos, además de la Unidad de Pueblos Mayas, Garífuna y Xinka en asuntos sobre medio ambiente del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Se crea el Vice ministro de Educación Bilingüe Intercultural conjuntamente con la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural –DIGEBI-. Departamento de Pueblos Indígenas, Ministerio del Trabajo. Implementación de un módulo de multiculturalismo dentro del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia para promover el establecimiento de un sistema de justicia que reconozca el carácter multilingüe y pluricultural en el área de los Centros de Administración de Justicia.



Oscar Berger. 2004-2008. Ley de generalización de la educación bilingüe. Funcionarios indígenas crean dentro del Gobierno un espacio de coordinación que se convierte en la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado (CIIE) desde la cual se coordinaban políticas públicas para pueblos indígenas; en 2005 presentó una agenda indígena.



Álvaro Colom. 2008-2012. Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado sigue funcionando. Puesta en marcha del Plan de Educación gubernamental 2008-2012 el cual contempló como uno de los objetivos estratégicos, fortalecer la educación bilingüe Intercultural como política del Ministerio de Educación Nacional. Implementación de la Unidad de Asuntos Indígenas del Organismo Judicial, constituye un avance en el proceso de visualización de las necesidades de los pueblos indígenas en materia de justicia, tanto para el reconocimiento del pluralismo jurídico con respecto al derecho indígena, como el acceso a la justicia.



Otto Pérez Molina. 2012-2016. Desde septiembre de 2012 el Gobierno conformó un equipo interinstitucional integrado por los ministros de Energía y Minas, Cultura y Deportes, Economía, Desarrollo Social y Trabajo y Previsión Social —coordinador del equipo—, con la finalidad de elaborar un instrumento para normar la consulta a pueblos indígenas. Estableció una mesa técnica que ha realizado reuniones, talleres y seminarios para recopilar información necesaria, reuniéndose periódicamente durante 2013. En agosto de 2013 se sumaron a este espacio el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y el Comisionado Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo Permanente. Pese a lo anterior, Gobierno ha reducido el recurso humano y financiero para la atención de la problemática de pueblos indígenas. Incluso algunos de estos espacios, aunque se encuentran formalmente creados y con presupuesto asignado, no cuentan con personal que los atienda, tal es el caso de la Embajada Extraordinaria e Itinerante de Pueblos Indígenas y el Consejo Asesor Presidencial de Pueblos Indígenas o Capip' Pixab', el cual ni siquiera aparece en el presupuesto. Embajada fue técnicamente cerrada el 5 de septiembre de 2013 (Informe PDH, 2013).

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe de la Procuraduría de Derechos Humanos, 2013 -PDH- Guatemala. Acuerdos de Paz 1996.

3.2 Antecedentes políticos e institucionales

En la Constitución Política de 1985 (actualmente vigente), se instituyó el paradigma étnico igualador y pluralista, en donde establecía que el país estaba conformado por varios grupos étnicos, entre los que se encuentran los de ascendencia maya, y que tiene derecho a su identidad cultural. Asimismo por primera vez, se reconoció la obligación del Estado de reconocer, respetar y promover los marcadores culturales de los Pueblos Indígenas. **“Artículo 66. Protección a grupos étnicos.** Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos” (Corte de Constitucionalidad, 2008).

Con la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en 1995, donde se desarrolló y complementó varios de los derechos de los Pueblos Indígenas. Como lo afirmó MINUGUA “este Acuerdo constituye un punto de inflexión, pues el Estado nunca había reconocido tan abierta y completamente el alcance de la división racial, cultural y lingüística del país, ni se había comprometido de manera tan clara a superar las desigualdades existentes. (2001:11).

A partir del reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas, el Gobierno de Guatemala se obligó a realizar acciones específicas, mediante la creación de una serie de instituciones formales, materializadas por un lado, a través de normas y leyes. Tal fue el caso de la Ley de Idiomas Nacionales, que tiene como objeto “regular lo relativo al reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas de los pueblos Mayas, Garífuna y Xinka”¹⁶, esta ley también influenció en el quehacer de otras instituciones, como por ejemplo, el Ministerio de Educación el cual se vio obligado a realizar materiales educativos con observancia a las particularidades de cada comunidad lingüística del país.

Por otro lado, también las acciones emprendidas por el Gobierno, dan lugar al nacimiento de una institucionalidad que busca luchar contra la discriminación, favorecer los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas, las instituciones que resaltan para abordar estos temas es el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco –

¹⁶ Artículo 4, Ley de Idiomas Nacionales, Decreto 19-2003.

FODIGUA-, que desde la identidad cultural, persigue fortalecer y promover el desarrollo humano integral de los pueblos indígenas, además impulsar el ejercicio de una plena ciudadanía, con enfoque multicultural e intercultural, entre las acciones de FODIGUA, está la dotación de equipos de cómputo para escuelas en comunidades indígenas, además de la construcción de Nimajay (casas culturales) para promover las tradiciones y arte indígena.

Otra institución importante en el marco institucional indígena es la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI- y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala –CODISRA-, que van a posicionarse como aquellas instituciones, las cuales a través de sus planes operativos, regulan las prácticas política, los procesos de socialización y articulación entre los pueblos indígenas y el gobierno, como es evidente la institucionalidad que posee mayor legitimidad es la que tiene como fuente las instituciones formales, sin embargo esta el esfuerzo de respetar y promover aquellas instituciones informales nacidas de la costumbres de los pueblos indígenas, como lo reflejado por la unidad de Lugares Sagrados y Prácticas de espiritualidad Maya.

Pese a lo anterior, se percibe que los avances logrados en materia de derechos indígenas son valiosos por su contenido, pero sobre todo porque expresan que en Guatemala se están produciendo cambios profundos desde la base de la sociedad. De una sociedad históricamente basada en el racismo, la exclusión y la discriminación, a una sociedad cada vez más inclusiva, a pesar de las fuertes resistencias que siguen existiendo.

Al hacer una revisión breve de la legislación en Guatemala (Constitución Política, Acuerdos de Paz, Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas) se puede evidenciar que existe una combinación legal hacia la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas. Se han emitido leyes específicas para reconocer derechos en particular, un ejemplo, es la creación de la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala, además de la promulgación de la Ley de Idioma Nacionales (Decreto 19-2003), siendo la última ley emitida a favor de los derechos culturales indígenas y es la más avanzada en la materia, estableciendo con precisión la manera en que deben operar las entidades públicas en áreas indígenas y con los Pueblos y Comunidades Lingüísticas indígenas.

Además se observan diferentes instancias, las cuales han contribuido a la creación de la institucionalidad indígena en la estructura del Estado, como ejemplo, se tiene la creación del Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco FODIGUA, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo

contra los Pueblos Indígenas en Guatemala CODISRA, Defensoría de la Mujer Indígena DEMI, asimismo existen otras instancias y dependencias de instituciones estatales que se dedican a cubrir otras necesidades sentidas por la población así como: Ministerio de Cultura y Deportes a través de sus programas y la unidad de Lugares Sagrados, la Defensoría Indígena de la Procuraduría de los Derechos Humanos, el departamento de asuntos indígenas del Ministerio de Trabajo, que tiene como encargo puntual, el tema del avance del Convenio 169, oficina de atención a asuntos sobre medio ambiente para pueblos indígenas, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, entre otros.

3.3 Instrumentos generados y adoptados por el Estado de Guatemala

En el país existen una serie de instrumentos a través de los cuales se han establecidos algunas garantías para los pueblos indígenas, al menos en el sentido positivo, cuentan con las bases normativas, a partir de las cuales se articulan las mayores demandas de los pueblos indígenas.

Cuadro 4. Instrumentos a favor de los pueblos indígenas guatemaltecos.

Instrumento	Contenido / Objetivo
<p>Constitución Política de la República de Guatemala</p>	<p>Artículo 36.- Libertad de religión. Artículo 57.- Derecho a la cultura. Artículo 58.- Identidad cultural. Artículo 59.- Protección e investigación de la cultura. Artículo 60.- Patrimonio cultural. Artículo 61.- Protección al patrimonio cultural. Artículo 62.- Protección al arte, folklore y artesanías tradicionales. Artículo 65.- Preservación y promoción de la cultura. Artículo 66.- Protección a grupos étnicos. Artículo 67.- Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Artículo 68.- Tierras para comunidades indígenas. Artículo 76.- Sistema educativo y enseñanza bilingüe.</p>
<p>Ley de idiomas Nacionales</p>	<p>Estado reconoce, promueve y respeta los idiomas de los pueblos Maya, Garífuna y Xinka. Establece que los idiomas Maya, Garífuna y Xinka, son elementos esenciales de la identidad nacional. El reconocimiento, respeto, promoción, desarrollo y utilización de los idiomas mayas en las esferas públicas y privadas se orienta a la unidad nacional en la diversidad.</p> <p>Entre los mecanismo de promoción que contempla, es que incentiva la utilización sin restricciones de los idiomas en el</p>

Instrumento	Contenido / Objetivo
	<p>ámbito público y privados, en actividades académicas, políticas, además ordena que la leyes, avisos, resoluciones deben de traducirse y divulgarse en los idiomas Mayas, Garífunas y Xinkas. También indica que los postulantes a puestos públicos, de preferencia deberán hablar, leer y escribir el idioma de la comunidad lingüística donde realizan sus funciones además del castellano.</p>
<p>Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 11-2002</p>	<p>Estipula en su artículo 1 que el sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de los cuatro pueblos guatemaltecos, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo. Esta Ley dice que hay que tomar en cuenta el principio de unidad nacional y la naturaleza multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.</p>
<p>Ley General de Descentralización 14-2002</p>	<p>El artículo 4, numeral 4 instituye el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala. En el numeral 7, remarca la necesidad de erradicar la pobreza, la exclusión social y la discriminación.</p>
<p>Código Municipal 12-2002</p>	<p>Establece en el Artículo 2, que el Municipio se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnica, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.</p>
<p>Ley Marco de los Acuerdos de Paz</p>	<p>Reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la constitución Política de la Republica.</p>
<p>Acuerdo sobre identidad y derechos de los Pueblos Indígenas</p>	<p>El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas expresa que el reconocimiento de la identidad de los pueblos Maya, Xinka y Garífuna es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos y considera que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social.</p>
<p>Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria</p>	<p>Cimentar las bases para un desarrollo socioeconómico orientado al bien común y que respondiera a las necesidades de toda la población.</p>
<p>Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>Ratificado en 1996 por el país. Instrumento de derecho internacional más comprensivo en la materia e intenta salvaguardar, en la legislación y en la práctica, los derechos de los pueblos indígenas y tribales, para que éstos puedan conservar sus culturas e identidad en el contexto de las sociedades nacionales donde viven.</p>

Instrumento	Contenido / Objetivo
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007	Hace hincapié en el derecho de los pueblos indígenas a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses.

Fuente: Elaboración a partir de Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas. República de Guatemala. Presentado por: Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CADPI 2012.

En el plano de la institucionalidad indígena estatal, se ha avanzado en la creación de Vice ministerios, Fondos, Comisiones, Consejos, Defensorías, Unidades, Departamentos y Direcciones, como se refleja en el siguiente cuadro

Cuadro 5. Institucionalidad indígena, marco legal y ubicación en la estructura administrativa del Estado de Guatemala.

Nombre de la Institución	Principios Objetivos	Marco Legal	Ubicación Administrativa
Vice ministro de Educación Bilingüe Intercultural.	Promover y fortalecer una política educativa para el desarrollo de los Pueblos Indígenas. Contribuir al desarrollo integral de los Pueblos Indígenas.	Acuerdo Gubernativo No. 525-2003	Dependencia del Ministerio de Educación.
Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural – DIGEBI	Impulsar la educación bilingüe para la población escolar en todos los niveles y modalidades. Fortalecer la identidad de los cuatro pueblos que coexisten en Guatemala. Desarrollar y consolidar los idiomas Mayas, Garífuna, Xinka y el Castellano a la vez. Impulsar la reforma educativa: transformación curricular y perfeccionamiento Docente.	Ley No. 22-2004, "Ley de generalización de la educación bilingüe"	Depende totalmente del presupuesto anual del ministerio de educación y tiene autonomía en el abordaje de las políticas educativas bilingües e interculturales

Nombre de la Institución	Principios Objetivos	Marco Legal	Ubicación Administrativa
Fondo del Desarrollo Indígena Guatemalteco. – FODIGUA-	Promover el desarrollo económico de los Pueblos Indígenas, en el marco de su cosmovisión para elevar su calidad de vida a través de la ejecución y financiamiento de sus programas y proyectos económicos, sociales y culturales	Acuerdo Gubernativo No. 435-94	Dependencia de la Presidencia, con la particularidad de ser una institución bipartita, con representantes de gobierno y de pueblos indígenas, y depende económicamente del Ministerio de Finanzas
Defensoría de la Mujer Indígena. – DEMI-	Promover propuestas de políticas públicas, planes y programas para la prevención, defensa, erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena, así como canalizar denuncias y proporcionar asesorías jurídica a mujeres de violencia, maltratos.	Acuerdo Gubernativo No.525-99	Adscrito a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos.
Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala. CODISRA-	Formular políticas públicas que tiendan a erradicar la discriminación racial, así como asesorar y acompañar a instituciones y funcionarios del Estado e instituciones privadas para desarrollar mecanismos en el combate de la discriminación y racismo contra los Pueblos Indígenas.	Acuerdo Gubernativo No.390-02	Dependencia de la Presidencia.
Unidad de Lugares Sagrados y Prácticas de espiritualidad Maya.	Apoyar al despacho superior en la búsqueda de soluciones que afrontan los guías espirituales y las personas que profesan la espiritualidad Maya, en los lugares sagrados o sitios, parques, monumentos, complejos o centros arqueológicos.	Acuerdo Ministerial No.510-2003	Dependencia de la Dirección General del Patrimonio Cultural y Natural, Ministerio de Cultura y Deportes

Nombre de la Institución	Principios Objetivos	Marco Legal	Ubicación Administrativa
Unidad de Pueblos Mayas, Garífuna y Xinka de Ambiente y Recursos Naturales.	Contribuir a la gestión y calidad del ambiente, el uso, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad.	Acuerdo Ministerial No.402-2004	Dependencia de la Dirección I de Políticas y Estrategias Ambientales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
Unidad de Fomento de la Equidad Étnica y de Género en la Diversidad Cultural.	Asesorar y asistir políticas y técnicamente al despacho superior y de los programas del Ministerio, con la finalidad de gestionar, planificar, programar y promover condiciones y acciones que tiendan a impedir y erradicar todas las formas de discriminación.	Acuerdo Ministerial No.523-2003	Dependencia del Despacho Superior del Ministerio de Cultura y Deportes.
Departamento de Pueblos Indígenas, Ministerio del Trabajo.	Atender las particulares situaciones de vulnerabilidad y discriminación de los Pueblos Indígenas, promoviendo el cumplimiento de sus derechos laborales.	Acuerdo Ministerial No.364-2003	Dependencia de la Dirección General de Prevención Social del Ministerio del Trabajo.
Consejo Asesor de la Presidencia de la República sobre Pueblos Indígenas y Pluralidad.	Asesorar al Presidente y demás integrantes del Organismo Ejecutivo en la toma de decisiones destinada a posibilitar el ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas del país, formulando propuestas o recomendaciones.	Acuerdo Gubernativo No.96-2005	Dependencia de la Presidencia.
Academia de Lenguas Mayas de Guatemala.	Coordinar las acciones políticas, lingüísticas y culturales de las comunidades mayas, con las entidades del Estado.	Decreto Legislativo No.65-90	Entidad Autónoma. Depende del Gobierno central en cuanto a la asignación presupuestaria; sin embargo, tienen completa autonomía en cuanto a las decisiones en cuanto a su trabajo técnico y político

Fuente: Elaboración propia, en base a consultas de la legislación nacional y Notas técnicas de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas, Guatemala. Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CADPI. 2014.

Hasta acá se ha descrito la trayectoria de la institucionalidad pública de Guatemala en materia indígena, en donde se ha hecho visible la amplia gama de instituciones formales con los que cuenta a favor de sus pueblos indígenas, surgidas principalmente a raíz de los Acuerdos de Paz. A continuación se presenta la trayectoria institucional pública indígena de Chile, utilizando la misma lógica de abordaje aplicada para Guatemala, en donde se observará una brecha importante en cuanto a la instauración de instituciones formales a favor de sus pueblos indígenas.

Capítulo IV

Trayectoria de la institucionalidad pública de Chile hacia los pueblos indígenas

4.1 Recorrido histórico

El nuevo orden político a partir de 1989, trae para Chile, el reto de una reconciliación nacional, el propósito del gobierno será la reconstrucción de las bases democráticas para la convivencia entre los distintos sectores sociales, el respeto a los derechos humanos; además de impulsar la participación de la ciudadanía, este proceso contemplará alianzas entre las fuerzas políticas y sociales democráticas con movimientos indígenas y participación social.

Es así, como en 1989¹⁷, donde el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin, en el Encuentro Nacional Indígena en Nueva Imperial¹⁸, llamado – acuerdo Nueva Imperial- se comienza a trazar la voluntad de sustentar una política de diálogo y participación junto a las comunidades originarias, fijando la agenda que se discutiría en los siguientes años entre el Estado y los Pueblos Indígenas.

El candidato presidencial, se compromete una vez electo a tres pilares fundamentales que son la base del acuerdo: (1) la recuperación de tierras; (2) el reconocimiento de derechos (a través del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, y la ratificación del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-); y (3) la creación de una nueva institucionalidad para los asuntos indígenas (la creación de una Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, de un Fondo Nacional de Etnodesarrollo y a la creación de una Comisión Especial de Pueblos Indígenas para estudiar una nueva legislación) (Correa, 1993:7)

Prácticamente, los sectores democráticos nacionales verán a estos movimientos y sus dirigentes como aliados relevantes en las luchas políticas

¹⁷ Elementos de línea de tiempo obtenidos de “Hitos de la Política Indígenas, 15 años de la Ley Indígena 1993-2008” Versión electrónica. Consultado el 10 octubre 2013.

¹⁸ Nueva Imperial es una ciudad intermedia de la Región de la Araucanía, Chile; forma parte del territorio histórico de ocupación del pueblo mapuche y es una de las comunas que tiene una de las mayores concentraciones de habitantes de origen mapuche (un 44,94% de su población total). (Municipalidad de Nueva Imperial, sitio web http://www.nuevaimperial.cl/?page_id=21499)

y electorales contra el autoritarismo. Por su parte, para las organizaciones indígenas estas concertaciones, en caso de ser exitosas, serán una oportunidad para conseguir apoyos en la recomposición de sus deterioradas bases económicas, sociales y culturales (Agurto, 2004:43)

Una vez obtenido el triunfo de Patricio Aylwin, es en 1990, cuando se crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas –CEPI-, ésta se orienta a proponer un anteproyecto de Ley, así como el desarrollo de un programa de acción para atender las necesidades más urgentes de la población indígena (Garretón y Garretón, 2010).

Entre las tareas desarrolladas por la CEPI durante su existencia hasta septiembre de 1993, cabe destacar, la elaboración, con la participación de las organizaciones indígenas, de un proyecto de legislación para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del país por el Estado, es así como en 1991, se da la presentación ante el Congreso Nacional del Proyecto de Ley Indígena y del Proyecto de Reforma Constitucional que reconoce a los pueblos indígenas.

Sin embargo, es hasta en 1993, donde se promulga la Ley 19.253, Ley sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los indígenas, mejor conocida como la Ley Indígena, en líneas generales, este proyecto proponía el reconocimiento legal, por primera vez en la historia del país, de los pueblos indígenas que integran la Nación chilena y establecía la obligación del Estado de velar por su protección y de promover su desarrollo. Además, reconocía a las personas, comunidades y asociaciones indígenas, estableciendo en favor de ellas derechos especiales como: las tierras indígenas, estableciendo su protección jurídica, así como mecanismos destinados a posibilitar su ampliación (Fondo de Tierras y Aguas) y desarrollo (Fondo de Etnodesarrollo y Áreas de Desarrollo Indígena); las culturas e idiomas indígenas y establecía un sistema de educación intercultural bilingüe; creaba la existencia y validez del derecho consuetudinario indígena, e instauraba un sistema de justicia especial (jueces de paz indígenas) para el conocimiento de asuntos menores al interior de la comunidad.(Aylwin, 2005:10)

Además la Ley creaba la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI-, como entidad encargada de la política del Estado para los pueblos indígenas, contemplando en ella la participación de representantes indígenas electos por sus propias comunidades. A pesar de las limitaciones que le fueran introducidas durante su discusión, en gran medida por la oposición conservadora, recogió una buena parte de dichas demandas.

Con la CONADI, se crea una institución que fijará el marco de reglas, abordaje de las estrategias, desarrollo y políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, generando también distintas dinámicas al comportamiento de los múltiples actores y a sus relaciones. Como bien lo menciona Vargas, las instituciones son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos (2008), en este caso, el gobierno consideró pertinente crear esta institución, para que fuese la encargada de formular las políticas públicas a favor de los pueblos indígenas, además de tener la naturaleza de un servicio público que también ejecuta e implementa planes y programas, este doble rol, repercute en la eficacia de la operacionalización del quehacer de la CONADI.

En 1995 Chile ratifica el Convenio Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, "cuyo objetivo es el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y del Caribe" (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, 1992:1)

Es de resaltar que a partir de 2001, la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, tuvo como objetivo "asesorar al Presidente de la República, en el conocimiento de la visión de los Pueblos Indígenas sobre los hechos históricos de nuestro país y a efectuar recomendaciones para una nueva política de Estado, que permita avanzar hacia un nuevo trato de la sociedad chilena y su reencuentro con los pueblos originarios"¹⁹. Este es un hito relevante desde el punto de vista del reconocimiento de las violaciones sufridas por los pueblos indígenas y el establecimiento de orientaciones para su reparación.

Dando lugar en ese mismo año, a programas como Orígenes²⁰, "siendo su fin contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de comunidades del área rural de los pueblos Aymara, Atacameño, Quechua y Mapuche, es un programa multifase, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo

¹⁹ Decreto Supremo Nº 19, del 18 de enero 2001, que crea Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Artículo 1.

²⁰ Se trata de un programa sin precedentes en Chile y en la región dada su escala y la metodología que aplica para facultar a casi 2.000 comunidades indígenas para que lleven a cabo sus propios proyectos de desarrollo. El fin último del programa era establecer una nueva relación entre el gobierno y los pueblos indígenas mediante el fortalecimiento de la identidad y la cultura de los indígenas y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ver en: <http://deo.iadb.org/2013/es/las-historias/volver-a-los-origenes/>.

(BID) y el Estado de Chile. La primera fase se ejecutó entre los años 2001 – 2006, y tuvo una cobertura de 44 comunas con alta densidad de población aymara, atacameña y mapuche y benefició a 22.609 familias. En noviembre de 2007, se firmó un segundo contrato de préstamo con el BID, que dio inicio a la segunda fase, que tiene como ejecutor a la CONADI”. (Gobierno de Chile, 2012).

El Programa finalizó en diciembre 2012, dando como resultado el establecimiento 874 planes de desarrollo territorial y se realizaron más de 3.500 proyectos de desarrollo comunitario, también ha contribuido a aumentar el número de personas que se identifican como indígenas dentro de las comunidades. En 2011, el 32% de los adultos se identificaban como indígenas, en comparación con el 29% en 2003. (BID - DEO, 2013)

Por otro lado, la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas entrega en el 2003, sus conclusiones al entonces Presidente Ricardo Lagos, el grupo consideró distintas visiones que permitiesen generar los fundamentos de un reencuentro de las diversas culturas que conviven en el país. En este informe se hacen planteamientos y propuestas de distintos temas: políticos, sociales, territoriales, educativos, legislativos principalmente en cuanto a la necesidad de reconocimiento de los pueblos originarios.

La Comisión en su Informe, manifiesta que un Nuevo Trato entre Pueblos Indígenas, el Estado y la sociedad chilena, debe edificarse sobre la base que la “sociedad chilena es culturalmente diversa, que al interior de la actual configuración de la comunidad nacional co-existen diversas agrupaciones que reivindican para sí una identidad histórico cultural particular y diferente a la de la común de los chilenos” (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2009:480).

Además, se evidencia que es necesario mejoras institucionales, en donde éstas deben permitir reparar los daños inferidos a los pueblos Indígenas, junto con esto, el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional, en donde éste debe tener por finalidad el establecimiento de bases sólidas sobre las cuales pueda fundarse y propiciarse una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la comunidad nacional. Cabe resaltar que esa mejoras institucionales, podrían estar encausadas a una reorganización institucional, es decir, mejorar la operacionalización de las instituciones a través de la separación de roles, esto es, separar la formulación y coordinación de la implementación y evaluación de las políticas públicas

vinculadas a los pueblos indígenas, también la recomendación estaría referida a mejorar los mecanismos institucionales para una representación y participación de los pueblos indígenas en los diferentes procesos de la política indígena. Además el perfeccionamiento jurídico que menciona el informe, estaría exigiendo una mejor regularización en el tema de tierras y además la eminente necesidad del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas dentro de la nación (Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2009).

El informe permite que en 2004 se dé el anuncio de la Política de Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas 2004-2010, la cual emana de las recomendaciones de la Comisión y se funda en el reconocimiento del carácter diversos de la sociedad chilena; en la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad chilena y el Estado; la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas y la participación y pertinencia cultural de las políticas públicas.

En el 2006, se firma un nuevo acuerdo con las organizaciones indígenas Acuerdo Imperial II²¹, que genera un nuevo impulso a la política indígena, y entre el 2006-2007, se inicia el proceso de diálogo entre los pueblos indígenas. En el año 2008, con el nombramiento del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, se buscaba reconocer el pacto social por la multiculturalidad²².

Es durante el primer mandato de gobierno de la Presidenta, Michelle Bachelet (2006-2010), donde se presenta la política "Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad", por medio de esta iniciativa se fijó una nueva agenda entre el gobierno y los pueblos indígenas a través de profundas modificaciones al sistema político. El pacto está dividido en tres áreas: a)

²¹ Como se mencionó anteriormente el Acuerdo de Imperial I se firmó en 1989 para trazar la voluntad de sustentar una política de diálogo y participación junto a las comunidades originarias, fijando la agenda que se discutiría en los siguientes años entre el Estado y los Pueblos Indígena.

²² Dentro de sus funciones le correspondía: proponer los planes, políticas, programas, acciones y medidas relativos a los asuntos y materias indígenas; asesorar a los organismo competentes, en la formulación de políticas, planes o programas que tengan por fin, favorecer los cambios necesarios para que la sociedad chilena asuma plenamente su carácter multicultural y se favorezca la inclusión de todos sus integrantes, con pleno respeto a la ley y a los derechos de las personas; reimpulsar el diálogo con las comunidades indígenas y sus dirigentes; y apoyar el trabajo y la coordinación con el Congreso Nacional, para lograr el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT (Ministerio de Planificación, 2008)

Sistema político, derechos e institucionalidad; b) Desarrollo integral; c) Multiculturalidad y diversidad.

Otro elemento sustancial a resaltar, durante ese mismo año (2008), es finalmente la ratificación de Chile del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Chile demoró cerca de una década en ratificar el Convenio, debido a que existía la percepción que era inconveniente por tender a fortalecer las minorías y consagrar el principio que las etnias son una parte de la nación impermeables a su integración y a toda política de fusión cultural, además se mencionaba que los derechos que el Convenio otorga a los pueblos indígenas constituirían un veto sobre diversos proyectos de inversión, prácticamente la objeción se fundaba en que mediante legislaciones como ésta, se estaba segregando y no integrando a la nación.

Quienes defendieron la aprobación del Convenio destacaron su importancia como instrumento para ayudar a los pueblos indígenas, respetando su tradición, cultura, idioma y formas de vida, en síntesis, su dignidad. Se enfatizó lo clave que resultaba reconocer la identidad indígena como sus rasgos antropológicos y su cosmovisión otorgándole los espacios para desarrollar su identidad.

Es así como en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ratificó el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes²³. Se trata del único instrumento jurídico internacional vinculante sobre reconocimiento de derechos de protección de los pueblos indígenas. El Convenio era una de las reivindicaciones políticas más importantes de las organizaciones indígenas en los últimos 20 años, desde su entrada en vigor, este instrumento ha sido un importante andamiaje para reclamar el acceso y respeto a los territorios de los pueblos indígenas sobre todo por sus alcances en torno a los temas de consulta, además "se exige realizar todos los esfuerzos posibles, consultando a las comunidades indígenas, para la creación del Consejo de Pueblos Indígenas y que se establezca un mecanismo efectivo de consulta que garantice el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas con

²³ Durante la larga discusión parlamentaria, que tomó 17 años, sucesivamente los gobiernos de la Concertación expresaron su compromiso con la ratificación del convenio. Este compromiso fue reflejado tanto en los programas de gobierno como en distintos momentos en cada período gubernamental. Si bien el convenio se envió al parlamento en el año 1991, sólo en el 2000 fue aprobado por la Cámara de Diputados y en el 2008 por el Senado (Egaña, 2013:181).

respecto a decisiones que afecten a sus derechos". (Comité de Derechos Humanos ONU, 2014)

En año previo a la vigencia oficial del Convenio 169 (2009), se produjo, la visita del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, su visita respondía a conocer como el país se estaba preparando la entrada en vigencia del convenio.

Dentro del informe menciona que "todavía existen grandes desafíos que debe enfrentar el Estado para cumplir con sus deberes de protección y promoción efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, en particular en materia de consulta y concertación, derechos a tierras y territorios, explotación de recursos naturales, y políticas acerca de conflictos vinculados a reivindicaciones de tierras mapuches" (Anaya, 2009:1-2)

Además el Relator Especial enfatizó sobre la necesidad de seguir desarrollando iniciativas en relación a consultas con los pueblos indígenas del país. (Anaya, 2009:5). Resaltó al Estado la necesidad de crear condiciones de confianza y garantías entre las partes, para la cual son necesarios desarrollar mecanismos y procedimientos efectivos de confianza (consultas de acuerdo a las normas internacionales, reformas constitucionales, entre otros). "Los Pueblos indígenas del país deberían consolidar sus propias instituciones, mediante sus propios procedimientos de toma de decisiones, para facilitar los procesos de consulta y concertación) (Anaya, 2009:18)

En el Gobierno de Bachelet, también se adoptaron una serie de medidas administrativas y legales, que mejoran el reconocimiento de los pueblos indígenas, por ejemplo se dio la aprobación de la ley 20.249 que crea el espacio costero marino de los Pueblos Indígenas, además la indicación al proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de enseñanza con el objetivo de incluir la diversidad cultural en la enseñanza básica y media, la aprobación de la reforma constitucional que establece la creación de territorios especiales como Isla de Pascua, entre otras (Mideplan, 2009).

Dentro del gobierno de Sebastián Piñera, se siguieron algunas observancias de la política "Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad", fijando además cuatro ejes: libertad, dignidad, identidad y empoderamiento. En donde estos cuatro ejes implican que las prioridades de política pública

deben ser definidas con los propios indígenas, respetando la libertad y dignidad que les son esenciales, y enfocándose a promover en el mediano y largo plazo un progresivo empoderamiento.

Un importante evento que se dio durante el gobierno de Piñera, fue la firma del reglamento que establece la obligatoriedad de consulta a pueblos indígenas ante medidas como leyes o proyectos de inversión que puedan afectarlos (Decreto Supremo 66), buscando cumplir con lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este nuevo reglamento reemplazó al criticado Decreto Supremo 124²⁴, que según organizaciones y expertos, no cumplía con los estándares internacionales sobre consulta a los pueblos indígenas.

Otro hecho en temas institucionales fue en el 2010 en donde mediante el Decreto Supremo 101 de Mideplan del 7 de junio, se creó el Consejo de Ministros para Asuntos Indígenas encargado de asesorar al Presidente en el diseño y coordinación de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas a fin de dotarlas de un sentido intersectorial.

Se debe destacar que el año 2011, en la CONADI se creó la Unidad Convenio N° 169 de la OIT, cuyo objetivo es propiciar espacios de diálogo y entendimientos entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, capacitar a los dirigentes en materias del Convenio 169 y sus derechos, además por primera vez en la historia de CONADI se incorporó un presupuesto especial para la consulta indígena, el cual fue de \$314 millones de pesos. Para el año 2012 este aumentó a 684 millones lo que equivale a un 200% de incremento.

El actual gobierno liderado por Michelle Bachelet en su segundo mandato (2014-2018), se presentaron los ejes, que fundamentaran la Política Indígena, (Bachelet, 2013) los cuales son:

²⁴ Se ha argumentado que este no cumple con los estándares internacionales que obligan a Chile por varias razones: en primer lugar, porque se trata de un acto de la administración inconsulto; en segundo lugar, porque su objetivo explícito es la reglamentación del derecho establecido en el artículo 34° de la Ley indígena –que asegura el derecho de oír y considerar la opinión de los pueblos– y no de los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la OIT –que ciertamente fija un estándar de consulta más elevado–: y, en tercer lugar, porque su contenido mismo no satisface los estándares fijados en torno a la consulta y participación (UDP, 2012:170).

1. Camino a la Paz, Diálogo y Entendimiento: buscar y reconstruir los espacios de diálogo con los miembros de los pueblos, reconstruir confianzas, alejándonos de la represión y la violencia.

2. Cumplir con los compromisos pendientes: implementar en plenitud el Convenio 169 de la OIT y asumir las tareas inconclusas y los nuevos desafíos, entre otros: asumir la defensa de la lengua de los Pueblos Indígenas y del reconocimiento de sus autoridades; mejorar sus condiciones de vida, apoyar su economía y productividad; promover mejores y más amplios espacios de participación política, social y cultural, respetando su autonomía y autodeterminación y extendiendo sus derechos políticos. Actualmente existen dos procesos de consulta indígenas, por un lado, la consulta referida a la creación de un Ministerio y Consejos o Consejos de pueblos indígenas y por otro lado, la consulta previa a los pueblos indígenas sobre el anteproyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura y Patrimonio.

3. Nuevo trato: Respetar los derechos de los Pueblos Indígenas y sus Recursos Naturales. Construir una nueva relación para mejorar la calidad de vida, tanto de las comunidades indígenas rurales como para la población indígena urbana.





Lo que actualmente ocupa la agenda de gobierno en materia indígena, es la consulta indígena, así como la posible creación de una nueva institucionalidad a través de Ley que Crea el Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, según los criterios definidos en el Convenio N° 169 de la OIT y en el decreto supremo N° 66. Además de poderle dar una mayor rango a la CONADI.

A partir del escenario descrito, la insistencia en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como unidades políticas, jurídica y administrativas diferenciadas sobre un territorio que les es propio, aparece más como una expresión de deseos en un horizonte utópico, antes que una condición indispensable para generar procesos de desarrollo indígena respetuosos de sus identidades culturales.

No obstante, en una situación nacional de retorno a la democracia, que por definición implica la necesidad de negociar los distintos intereses existentes al interior de una sociedad, plantear la autodeterminación política y la autonomía territorial como condición *sine qua non* del etnodesarrollo, habría resultado poco realista en su momento por parte del movimiento indígena.

Más aún si se considera que en el caso de Chile los territorios en que habita población indígena, incluyendo aquellos en que existe alta concentración de ella, son habitados también por otros segmentos: centros urbanos y zonas rurales no indígenas, campesinos, agricultores, empresas y representantes de los servicios públicos y del gobierno local, etc., lo que vuelve aún más complejo la exigencia de poner en marcha procesos de autonomía territorial indígena como factor crítico de éxito para sus iniciativas de desarrollo

Cuadro 6. Principales elementos históricos, normativos e institucionales vinculados a derechos indígenas por periodo presidencial en Chile.

	<p><u>Patricio Aylwin. 1990-1994.</u> Comienza a trazar la voluntad de sustentar una política de diálogo y participación junto a las comunidades originarias. Creación la Comisión Especial de Pueblos Indígenas –CEPI-. Presentación ante el Congreso Nacional del Proyecto de Ley Indígena y del Proyecto de Reforma Constitucional que reconoce a los pueblos indígenas. Promulgación de Ley 19.253, Ley sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los indígenas, mejor conocida como la Ley Indígena, la cual también crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena –CONADI-. Ratificación del Convenio Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe.</p>
	<p><u>Eduardo Frei. 1995-1999.</u> Congreso Nacional Mapuche, Declaración de la zona de Atacama como Área de Desarrollo Indígena. Realización de los Diálogos Comunales Mapuche. Creación de la Comisión asesora en Temas de Desarrollo Indígena. Establecimiento del Día Nacional de los Pueblos Indígenas. Firma del Pacto por el respeto ciudadano.</p>
	<p><u>Ricardo Lagos. 2000 – 2006.</u> Creación de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Crea el “Programa Integral de Desarrollo Indígena-Orígenes”, co-financiado por préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), focalizado en las comunidades indígenas rurales. Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas entrega su informe, manifestando que un Nuevo Trato entre Pueblos Indígenas, el Estado y la sociedad chilena, debe edificarse sobre la base que la “sociedad chilena es culturalmente diversa... Anuncio de la Política de Nuevo Trato hacia los Pueblos Indígenas 2004-2010. Firma un nuevo acuerdo con las organizaciones indígenas Acuerdo Imperial II, que genera un nuevo impulso a la política indígena.</p>
	<p><u>Michelle Bachelet. 2006 – 2010.</u> Entre el 2006-2007, se inicia el proceso de diálogo entre los pueblos indígenas. Nombramiento del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, se buscaba reconocer el pacto social por la multiculturalidad. Presentación de la política “Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”. Ratificación de Chile del Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.</p>



Sebastián Piñera. 2010 – 2014. Siguieron algunas observancias de la política “Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, fijando además cuatro ejes: libertad, dignidad, identidad y empoderamiento. Firma del reglamento que establece la obligatoriedad de consulta a pueblos indígenas ante medidas como leyes o proyectos de inversión que puedan afectarlos (Decreto Supremo 66). Creación en CONADI de la Unidad Convenio N° 169 de la OIT



Michelle Bachelet. 2014 -2018. Actualmente ocupa la agenda de gobierno en materia indígena, es la consulta indígena, así como la posible creación de una nueva institucionalidad a través de Ley que Crea el Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas, según los criterios definidos en el Convenio N° 169 de la OIT y en el decreto supremo N° 66. Además de poderle dar una mayor rango a la CONADI.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hitos de las Política Indígena 1993-2008, página web CONADI 2014. .

4.2 Antecedentes de políticos e institucionales

Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2001)

Son varios los hitos significativos que se pueden mencionar en relación a la institucionalidad de Pueblos Indígenas, aquellos que han ayudado a avanzar en ejecución de políticas públicas en materia de restitución y protección de tierras y aguas, de desarrollo productivo y de cultura y educación.

Toma especial interés, poder describir los aportes de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, a partir de la cual se perfilaron las bases para una nueva relación entre pueblos indígenas sociedad chilena y el Estado.

“La Comisión como tal fue la encargada de discernir acerca del origen histórico de la cuestión indígena y su alcance” (Gobierno de Chile, 2004:14). Efectivamente mediante el trabajo realizado por la Comisión se conocen aspectos de la conformación de la sociedad chilena, de cómo la cultura, historia e identidad de los pueblos indígenas han sido agotados y desdibujados para la formación de la República chilena, trayendo como consecuencia reducción territorial, fragmentación social, pérdida patrimonial, de idiomas, etc.

Las recomendaciones de la Comisión estaban referidas a mecanismos institucionales, jurídicos y políticos para la plena participación, reconocimiento y goce de los derechos de los pueblos indígenas en un sistema democrático, sobre la base de un consenso social. El informe como se mencionó anteriormente, fue entregado 2003, lo que permitió conocer antecedentes históricos de los pueblos indígenas, en base a los cuales se formuló fundamentos para un Nuevo Trato entre pueblos Indígenas, el Estado y sociedad chilena.

Según la política del Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, el informe de la Comisión es considerado como el intento más sistemático efectuado por el Estado chileno (Gobierno de Chile, 2004:29), debido a que fue una iniciativa, cuyo resultado reflejaría la historia de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, historia que vendría del trabajo conjunto de expertos, profesionales, técnicos, indígenas, no indígenas. Es así como la Comisión formuló un conjunto de propuestas y recomendaciones, entre las que se

destacan²⁵:

a) El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, como una manera de permitir la visibilidad y afirmación de los mismos, constituyéndose dicha norma en una directriz para las políticas estatales. El reconocimiento constitucional es el punto de partida para la ampliación y profundización de los derechos de los pueblos originarios.

b) La recomendación de consagrar constitucionalmente derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente en los ámbitos político, territorial y cultural. En materia de derechos políticos, la comisión ha propuesto medidas como la elección de representantes indígenas en el Congreso Nacional, la participación en la integración y gestión de los gobiernos locales y regionales y el reconocimiento de las instancias de participación propias de cada pueblo, entre otros. En cuanto a lo territorial, la comisión plantea el reconocimiento de la relación especial de los pueblos indígenas con las tierras y territorios; asimismo, releva el reconocimiento y demarcación de territorios y tierras indígenas, la protección de las tierras actualmente pertenecientes a indígenas, la consagración legal de mecanismos de reclamación de tierras, así como un conjunto de recomendaciones relativas a la relación entre los pueblos indígenas y los recursos naturales.

c) Las recomendaciones respecto de la institucionalidad, la definición y ejecución de políticas públicas en materias concernientes al interés de los pueblos indígenas, tales como la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas, el perfeccionamiento de mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas, y el mejoramiento de la pertinencia e impacto de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas.

d) Las recomendaciones relativas a los pueblos indígenas extintos, como los aónikenk y selk'nam, que apuntan a la realización de un reconocimiento histórico de que dichos pueblos fueron objeto de un genocidio.

e) Las propuestas referidas a los pueblos en riesgo de extinción: los kawésqar y yagán, en que se insta a adoptar las medidas necesarias para asegurar su sobre vivencia.

²⁵ Propuesta y recomendaciones obtenidas de la Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural. Gobierno de Chile, 2004.

f) Las recomendaciones concernientes a cada pueblo indígena en particular, en que se relevan las especificidades relativas a formas organizativas y tradiciones culturales propias de cada pueblo.

g) Las recomendaciones relativas a la aprobación y ratificación de instrumentos internacionales sobre materias indígenas, en que destaca, notoriamente, la necesidad de ratificar, por parte del Congreso Nacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Si bien son importantes cada una de las propuestas y recomendaciones de la Comisión y en sí todo el aporte histórico que hace, reconocer la historia de los Pueblos Indígenas en Chile, ha de ser sustancial en la medida en que este conocimiento permita reorientar la implementación de políticas públicas, que haya una participación real y efectiva con la finalidad de asegurar que sean pertinentes a la realidad indígena, reconociendo su especificidad.

Varias de las recomendaciones apuntan a medidas en donde la institucionalidad existente debe de reorganizarse y mejorar los mecanismos de participación e inclusión de los pueblos indígenas en la política indígena, dando algunas posibles opciones de cómo incentivar y garantizar los derechos políticos, como la elección de representantes indígenas en el Congreso Nacional, y su eminente participación en la integración y gestión de los gobiernos en el nivel local y regional, lo anterior respetando siempre las formas propias de cada pueblos en los temas de participación.

Es de tener presente que toda transformación del Estado y democracia es un proceso, una visión de largo plazo, que implicará acciones vinculadas al tema, el cual también evidenciará estancamientos, avances, reorientaciones y retrocesos en diferentes campos, por eso es importante la descripción de la institucionalidad pública, e indagar que debería tener esa institucionalidad pública para brindar acceso a mayores y mejores oportunidades a favor de los pueblos indígenas.

Política Indígena de Nuevo Trato (2004)

La Política Indígena de Nuevo Trato prácticamente es el resultado del proceso de construcción de confianza entre el Estado, la sociedad y los Pueblos Indígenas de Chile.

Un proceso que se inicia con el Acuerdo de Nueva Imperial, se institucionaliza con la Ley Indígena N°. 19.253, y que en la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas recibe un nuevo impulso a su desarrollo, dado que aporta fuerte recomendaciones.

La Política de Nuevo Trato se funda en principios orientadores que le dan sentido y contexto: el reconocimiento del carácter culturalmente diverso de la sociedad chilena; la construcción de una nueva relación entre los pueblos originarios, la sociedad chilena y el Estado; la ampliación de los derechos de los pueblos indígenas y la participación y pertinencia cultural como eje de la formulación, ejecución y evaluación de políticas.

Asimismo, considerando los principios señalados, el Gobierno debía implementar acciones hacia el mundo indígena bajo tres lineamientos estratégicos (Gobierno de Chile, 2004:34):

1. Mejorar el nivel de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
2. Profundizar las estrategias de desarrollo con identidad.
3. Ajustar la institucionalidad pública a la diversidad cultural del país.

Actualmente los pueblos indígenas cuentan con reconocimiento de derechos específicos a través de la Ley Indígena, sin embargo el reconocimiento de derechos universales a través de la Constitución Política y la legislación sectorial aun es un tema pendiente. Por tanto, lo recomendado por la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, aún es un compromiso por cumplir.

Dentro de los retos que existen es la potencialización del ejercicio de derechos políticos, culturales, sociales y económicos, ya consagrados en la legislación nacional, a partir de la reglamentación y el fortalecimiento institucional. Acá la actual Ley Indígena, se posiciona como instrumentos para fortalecer los espacios de participación de las comunidades.

Sin embargo en esta política no se hace mayor referencia a los procesos de institucionalización, ni a proyectos de inversión en tierras indígenas y comienza a promoverse desde el Estado que toda entrega de tierra indígena

irá acompañada de proyectos y programas de inversión o desarrollo productivo.

4.3 Instrumentos generados y adoptados por el Estado de Chile

Dentro de los instrumentos nacionales con los que cuenta Chile, resalta la Ley sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas N°. 19.253, - Ley Indígena- 1993, la ley N° 20.249 Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios y el convenio 169 que ya forma parte del derecho interno.

Cuadro 7. Instrumentos a favor de los pueblos indígenas chilenos.

Instrumento	Contenido / Objetivo
La Ley sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas N°. 19.253, - Ley Indígena- 1993	Establece normas respecto de los indígenas del país. Es esta ley la que, en sus primeros artículos, reconoce a los indígenas de Chile y las etnias a las que pertenecen ²⁶ , si bien no contiene disposiciones explícitas al reconocimiento de la autodeterminación política de los pueblos indígenas; si propone la constitución de la institución del CONADI, integrada por representantes de los pueblos indígenas reconocidos por dicha Ley y por funcionarios públicos de alto rango designados por el Presidente de la República, cuya misión será la de un consejo asesor de esta Corporación en la formulación de planes y programas pertinentes para el desarrollo indígena.
Ley N° 20.249 Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios	Resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero
Decreto Supremo 66, 2013.	Tiene por objeto dar ejecución al ejercicio del derecho de consulta a los pueblos indígenas de acuerdo al artículo 6 N° 1 letra a) y N°2 del convenio N° 169

²⁶ En su artículo 1, se lee: "El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura./ El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. / El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores" en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30620>

Instrumento	Contenido / Objetivo
Convenio 169 de la OIT.	Ratificado en 2008 por el país. Instrumento de derecho internacional más comprensivo en la materia e intenta salvaguardar, en la legislación y en la práctica, los derechos de los pueblos indígenas y tribales, para que éstos puedan conservar sus culturas e identidad en el contexto de las sociedades nacionales donde viven.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2007	Hace hincapié en el derecho de los pueblos indígenas a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 19.253, Decreto 66, Ley 20.249, Convenio OIT y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Es de mencionar que las demandas en materia de propiedad de tierras por los pueblos indígenas, se expresaron durante la discusión sobre la Ley, en la cual los representantes indígenas demandaron entre otras cosas: "utilización y administración exclusiva de los recursos del suelo subsuelo y el derecho de concesión exclusivo para la exploración y explotación de los recursos del subsuelo" (Documento entregado por dirigentes indígenas a la Concertación, 1989), las que fueron desechadas cuando se redactó el borrador final del cuerpo legal. En efecto, mientras las organizaciones indígenas demandaban el dominio sobre tales recursos, el borrador contemplaba solo algunos derechos preferenciales, lo que quedó reflejado en el proyecto que el Gobierno envió al Congreso (Comisión Chilena de Derechos Humanos, 1992). (Egaña & Molina, 2013: 131).

Lo anterior amparado en que la legislación nacional, la propiedad de la tierra no otorga derechos sobre el subsuelo, ni sobre las aguas, ni las riberas ni las especies existentes en ellas²⁷ (Toledo, 1999), por lo cual, el elemento de autonomía territorial tampoco ha de tener una expresión concreta y visible en la Ley Indígena²⁸, las mencionadas Áreas de Desarrollo Indígenas, serán

²⁷ La "tierra" en el marco jurídico chileno está subdividida, es decir lo denominado como tierra indígena y que se rige por la Ley 19.253 es el suelo; las aguas son de dominio estatal y el Código de Aguas de 1981 establece el reparto vía concesiones a privados para el desarrollo de actividades productiva, la Ley 19.253 sólo prevé fondos para adquirir derechos y concesiones; las riberas están regidas por la Ley de Pesca y DFL 340, el subsuelo por el Código Minero y la Constitución política. (Toledo, 1999).

²⁸ La autonomía implica asimismo la definición de ámbitos territoriales en el que las colectividades correspondientes (pueblos, grupos nacionales o étnicos) puedan ejercer sus facultades de autogobierno y practicar un conjunto de derechos. Se trata de la configuración de territorios con un claro contenido jurisdiccional, en los que los pueblos indígenas tengan jurisdicción para ejercer gobierno y justicia. (Sánchez, 2010:267)

sólo un descolorido reflejo de la propuesta indígena de territorialidad y autonomía, con muchas limitaciones y más bien con un enfoque centrado principalmente en la coordinación de los servicios públicos que intervienen en dicho territorio, antes que en el reconocimiento de auténticas estructuras de autogestión indígena.

Es así, como a través de la Ley Indígena se fundamenta, varios aspectos como: el reconocimiento a la diversidad cultural y étnica; el reconocimiento jurídico de las comunidades; el fomento a la participación; la discriminación positiva; la protección y ampliación de las tierras indígenas; la focalización de recursos del Estado para el desarrollo; la creación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas; la conciliación y arbitraje; el reconocimiento, respeto y protección de las culturas indígenas; el desarrollo de un sistema de educación intercultural bilingüe; mecanismos de autoidentificación de indígenas urbanos y migrantes.

Como se mencionó es a través de esta Ley, la que permite la institucionalización de la CONADI²⁹, la cual tiene atribuciones tanto políticas como técnicas, lo que implica que su responsabilidad tanto de formulación de políticas públicas como de ejecución de los planes y programas que las implementan.

Por otro lado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales N°. 169 de la OIT, es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes sobre reconocimiento de derechos y protección de los pueblos indígenas en el mundo, junto con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 13 de septiembre de 2007.

El texto del Convenio 169 ingresó al Congreso Nacional el 8 de enero de 1991. Fue aprobado por la Cámara de Diputados en abril del año 2000, sin embargo, en julio de ese año un grupo de diputados presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional a efecto de declarar la inconstitucionalidad del Convenio. El Tribunal rechazó la inconstitucionalidad reclamada mediante sentencia Rol N° 309 de 2000. (Egaña y Molina, 2013: 135).

²⁹ Actualmente se está sometiendo a consulta una nueva institucionalidad, que tiene relación con la creación de un proyecto de Ministerio o Consejo de Pueblos Indígenas, llevadas por el Ministerio de Desarrollo Social. En <http://consultaindigena.gob.cl/>. Consultada el 11 de noviembre 2014.

Otro elemento a resaltar, es que en el año de ratificación del Convenio 169, en el país se observaba una situación conflictiva en el mundo indígena³⁰, lo que llevó que el gobierno centrara su atención en las principales demandas no resueltas, dentro de las cuales tres resaltaron, (1) la demanda por derechos políticos, (2) la demanda territorial por tierras y (3) la protección frente a los proyectos de inversión que se iban a realizar en territorios indígenas, es así como en el gobierno se instaló “la convicción de que había que enfrentar el tema indígena desde una perspectiva de mayor plazo, ya que lo que se había hecho en el pasado, si bien era positivo, reflejaba una visión de corto plazo y que no respondía estructuralmente a los tres elementos antes citados, como tampoco se hacía cargo de la conflictividad permanente que se desarrollaba en ciertos territorios” (Egaña, 2013:186).

Finalmente, se puede decir con respecto a la implementación de Convenio 169, no se ha hecho del todo, sino que una parte de éste, el tema que más ha sido tratado es el referido a la consulta, actualmente se está impulsando por parte del gobierno un proceso de consulta indígena. Dentro de este mecanismo resaltan al menos tres hitos importantes:

1) La promulgación del Decreto Supremo 124 de MIDEPLAN, que reglamenta el artículo 34 de la Ley Indígena, a fin de regular la Consulta y a la vez la participación de los Pueblos Indígenas; prácticamente el objeto del DS 124 era “regular la obligación de los órganos de la administración del Estado de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas cuando traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas” (MIDEPLAN, 2009: Artículo 1. DS 124), este reglamento fue ampliamente rechazado por organizaciones indígenas, agrupaciones de derechos humano, el INDH y La OIT, pues al ser una medida administrativa que afectaba directamente a los pueblos indígenas, debió ser consultada, antes de ser dictaminado.

2) La Consulta sobre la Consulta y el Decreto Supremo 66³¹, con su dictación

³⁰ Es en este contexto en el cual se dan dos hechos de gran gravedad que marcan una inflexión en el actuar del gobierno. Por una parte el lamentable asesinato del joven activista Matías Catrileo en una ocupación de un fundo reclamado por una comunidad en la zona de Vilcún, Región de la Araucanía, y por otra parte, la huelga de hambre que mantenía una dirigente mapuche en una cárcel de la región (Egaña, 2013:186)

³¹ El actual Gobierno anunció tres procesos de consulta indígena que serán sometidos a consulta según convenio 169 de la OIT y Decreto Supremo 66, siendo éstos: el proyecto de Ministerio de Asuntos Indígenas; el Consejo de Pueblos Indígenas, llevadas por el Ministerio de Desarrollo Social, junto a la consulta también está el proyecto de Ministerio de Cultura que lleva el Consejo de Cultura. (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

en el 2013, se derogan las disposiciones del DS 124 del MIDEPLAN que regulaba hasta ese entonces los procesos de consulta indígena, este DS ha sido duramente criticado por las organizaciones indígenas aludiendo que "el Reglamento establece y otorga exclusiva y excluyente facultades a los organismos Estatales en todas las etapas del proceso de consulta y de esta manera anula en todas sus formas las instituciones de los Pueblos Indígenas dejando sin mecanismo y sin recursos institucionales a los sujetos que serán objeto de consulta. El reglamento en su artículo 12.- estipula *"Responsable de los procesos de consulta. El órgano de la Administración del Estado que deba adoptar la medida objeto de consulta, será el responsable de coordinar y ejecutar el proceso de consulta"* (Huilcaman, 2013); además menciona que "serán objeto de consulta, aquellas que producen un "impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas", sin embargo el Convenio 169, exige siempre la consulta cuando sean susceptible de afectar directamente y ni sólo cuando las medidas surtan un impacto exclusivo, específico o significativo, es así como este decreto ha sido criticado, y se ha pedido su derogación, por varias razones entre ellas; por limitar la consulta a proyectos legislativos que tengan impacto directo y significativo sobre pueblos indígenas; por tenerse cumplida la consulta aun cuando no se logre acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas; y por no establecer procedimientos culturalmente apropiados.

Además la misma reglamentación ha sido cuestionada por no haber sido consultada a través de procedimientos adecuados con las instituciones representativas de los pueblos indígenas en forma previa a su aprobación.

3) El Nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA- y el Decreto Supremo 40, este al igual que los dos anteriores, no fue debidamente consultado con los pueblos indígenas, el Reglamento de SEIA ³² termina por asimilar las consultas a simples procesos de "participación ambiental ciudadana", reduciendo el marco normativo, sentido y alcances de las consultas (2013:31).

³² Respecto a este Reglamento, el Instituto Nacional de Derechos Humanos –INDH-, menciona que por la importancia e implicancia que entraña el Reglamento en el ejercicio y goce de los derechos que les asisten a los pueblos indígenas, este debe ser sometido a consulta bajo los estándares y principios estatuidos en el Convenio 169 de la OIT y demás normativa aplicable, de lo contrario el Estado dejaría de cumplir con sus obligaciones en esta materia incurriendo en responsabilidad internacional. Además concluye que el mecanismo y los procedimientos contemplados en el Reglamento refiere a la participación de la ciudadanía en general, pero no establece un deber de consulta específico a los pueblos indígenas que garantice, la consulta previa incluido el derecho al consentimiento previo, libre e informado en los casos en que corresponda (INDH, 2013).

Desde la administración pública, se está trabajando, en varios elementos para mejorar el desempeño institucional y cumplir con el compromiso por el cual fue creada, se busca atender 3 medidas en especial:

- Conferirle rango de ministro al director de CONADI.
- Creación del Ministerio De Asuntos Indígenas y del Consejo de los Pueblos Indígenas.
- La creación de una Agenda Para El Desarrollo De Los Pueblos, donde se abarquen temas como: educación, salud, tierras y desarrollo productivo

Es evidente la intención del gobierno en crear una nueva institucionalidad, con una mayor participación, observando además los compromisos pactados en los diferentes instrumentos internacionales, como el Convenio 169; además poniendo énfasis en que los pueblos indígenas con sujetos de derecho y ya no bajo a perspectiva de ser sólo actores pasivos, sino que los coloca como actores centrales en la articulación de la nueva institucionalidad.

Sin embargo, el denominado proceso de consulta relativo a la creación de institucionalidad pública indigenista, principalmente como se mencionó antes la relativa a un ministerio, un consejo y por otro lado, sobre un ministerio de cultura, se ha visto deteriorado, esto por la vigencia el Decreto 66, el cual es ampliamente rechazado por el movimiento indígena, quienes exigen su derogación, como acto de buena fe y de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, situación que de cierta forma está deslegitimando los actuales procedimientos sobre la pertinencia de la nueva institucionalidad.

Pese a observarse avances considerables, desde 1989 (la promulgación de la Ley Indígena, la creación de la CONADI, la ratificación del Convenio 169), las dificultades que involucra el proceso de impulso al desarrollo indígena de forma integral, ha contribuido a generar una sensación de desconfianza entre parte de la dirigencia y los pueblos indígenas y la elite política.

Además, la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos en el pasado y que por diversas razones no se han implementado en su totalidad, entre ellas el reconocimiento constitucional, se debe en parte a la poca voluntad política, a que las políticas de desarrollo que se han venido implementando en el país en las últimas décadas son de corto plazo y muchas veces no serían compatibles con las tradiciones, costumbres y expectativas de los pueblos indígenas.

Cuadro 8. Institucionalidad indígena, marco legal y ubicación en la estructura administrativa del Estado de Chile.

Nombre de la Institución	Principios Objetivos	Marco Legal	Ubicación Administrativa
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI-	Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios y usuarias.	Ley 19.253. Normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo Indígena.	Ministerio de Desarrollo Social.
Fondo de Desarrollo	Aumentar las dimensiones económica, cultural, ambiental y política del bienestar de las familias, comunidades y organizaciones indígenas, mediante la elaboración, implementación y evaluación de programas y proyectos especiales (pertinencia cultural, identitaria y de género).	Ley 19.253. Normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo Indígena. Y Convenio OIT 169.	CONADI
Fondo de Cultura y Educación	Desarrollar un plan de protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico, cultural e histórico indígena en riesgo, con participación de las comunidades indígenas. Contribuir a la promoción de la medicina tradicional	Ley 19.253. Normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo Indígena.	CONADI
Fondo Tierras y Aguas Indígenas	Satisfacer distintas demandas de los pueblos originarios asociadas a los recursos de tierra y agua, elementos vitales para impulsar políticas de desarrollo acordes a los lineamientos de gestión de la CONADI	Ley 19.253. Normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo Indígena. (Art. 20)	CONADI

Nombre de la Institución	Principios Objetivos	Marco Legal	Ubicación Administrativa
Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios	Resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero	Ley N° 20.249 Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios	Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría Marina.

Fuente: Elaboración propia, en base a consultas de la legislación nacional y sitio Web CONADI.

Capítulo V

Análisis a la luz de lo planteado en los instrumentos internacionales. Guatemala – Chile

5.1 Inicios de la reivindicación histórica de los pueblos indígenas

Los anteriores dos capítulos han permitido establecer a grandes rasgos la trayectoria de los procesos por los cuales pueblos indígenas tanto de Guatemala como Chile han obtenido reconocimiento de derechos. Proceso que deja ver los diferentes hitos que marcan la institucionalidad que hoy en día posee cada uno de estos países a favor de sus pueblos indígenas.

Los derechos de los pueblos indígenas y su institucionalidad tienen como punto de inicio coyunturas políticas, que marcan la historia socio-política de Guatemala y Chile, no es un proceso que nace bajo una dinámica pacífica, sino que surge como respuesta al pago de una "deuda histórica", ambos países estaban en un proceso de transición, saliendo de un periodo de conflicto internos, de graves violaciones a los derechos humano, en donde se busca reconstruir relaciones de reconciliación entre el Estado y la sociedad civil.

En Guatemala bajo el clima de un conflicto armado interno de 36 años, se empieza a negociar la paz, entre el gobierno y la Unidad Revolucionario Nacional Guatemalteca –URNG-, ese proceso da lugar al nacimiento de una serie de mecanismos, instituciones y acuerdos que moldearán las nuevas bases de la democracia y el tejido social. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico -CEH-³³, concluye en su informe que el enfrentamiento armado, y los fenómenos presentados dentro del mismo, son coincidentes con la injusticia estructural, el cierre de los espacios políticos, el racismo, la profundización de una institucionalidad excluyente y

³³ En el marco de los Acuerdos de Paz, firmados entre los años 1991 y 1996 por el Gobierno de la República de Guatemala y la guerrilla, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, se acordó la creación de la Comisión de la Verdad, llamada Comisión para el Esclarecimiento Histórico -CEH-. "La CEH fue establecida mediante el Acuerdo de Oslo, del 23 de junio de 1994, para esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados al enfrentamiento armado. La Comisión no fue instituida para juzgar, pues para esto deben funcionar los tribunales de justicia, sino para esclarecer la historia de lo acontecido durante más de tres décadas de guerra fratricida". GUATEMALA: MEMORIA DEL SILENCIO. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH, 1999).

antidemocrática, así como la renuencia a impulsar reformas sustantivas que pudieran haber reducido los conflictos estructurales, esto fue dio lugar a factores que determinaron en un sentido profundo el origen y ulterior estallido del conflicto armado.

El conflicto armado interno dejó lamentables resultados, especialmente para los pueblos indígenas: cientos de miles de desplazados internos, decenas de miles de muertos y desaparecidos entre la población civil, miles de refugiados o exilados en el extranjero y cientos de aldeas destruidas. La lucha armada se inició en 1960 tras un fallido levantamiento de militares nacionalistas en contra del poder instaurado por la contrarrevolución de 1954, tuvo su mayor impacto en la población civil no combatiente. En los años ochenta la campaña contrainsurgente utilizó un alto nivel de violencia, particularmente en las áreas mayoritariamente indígenas del altiplano pero también en contra del movimiento popular en el área urbana (CEH, 1999: 122).

Aproximadamente 150.000 personas murieron como consecuencia del conflicto, y entre ellos hay de 40,000 a 50,000 desaparecidos. Más de un millón de personas fueron desplazadas y aunque no existen cifras confiables, se estima que aproximadamente 500,000 personas fueron desplazadas dentro del país, muchas de las cuales se vieron obligadas a trasladarse de las áreas rurales a los centros urbanos, particularmente a la capital.

La estrategia contrainsurgente del ejército plateó una desorganización social, para luego imponer una reorganización y control de la población rural, esto con la idea de erradicar la base de apoyo de la guerrilla, cabe resaltar que las poblaciones más violentadas fueron las comunidades indígenas al occidente del país. Con esa estrategia, prácticamente se militarizó el campo, creando así los llamados "Polos de Desarrollo"³⁴ (Contreras y Castro, 1998: 68). Asimismo, centralizaron los proyectos de desarrollo e infraestructura, que fueron administrados por el ejército por medio de las Coordinadoras Interinstitucionales. Todas las autoridades civiles locales fueron puestas bajo la autoridad del ejército, lo cual debilitó y distorsionó enormemente las estructuras de gobierno local ancestrales indígenas.

³⁴ Los Polos de Desarrollo eran centros militarizados de concentración de población donde funcionaban las "aldeas modelo" y donde se aplicaban programas de "reeducación" a las personas desplazadas capturadas mientras se escondían en las montañas (Osorio y Aguirre, 2000:111).

Los gobiernos de 1973 hasta 1985, provocaron lo que históricamente la mayoría de la sociedad guatemalteca llama genocidio maya, además el conflicto provocó miles de desplazados como ya se mencionó, quienes huyeron tanto de los guerrilleros como de los militares, ya que ambos bandos no respetaron la neutralidad de varias comunidades, causando además 667 masacres y que 443 aldeas completas desaparecieran.

Los espacios democráticos se comenzaron a abrir paulatinamente después de la transición a la democracia electoral de 1985-1986, proyecto dirigido por el ejército como estrategia para mejorar la imagen del país ante la comunidad internacional y así asegurar un incremento de fondos externos.

Dentro de sus conclusiones la CEH dice: "Durante el enfrentamiento armado también se violó el derecho a la identidad étnica o cultural del pueblo maya. El Ejército destruyó centros ceremoniales, lugares sagrados y símbolos culturales. El idioma y el vestido, así como otros elementos identitarios fueron objeto de represión. Mediante la militarización de las comunidades, la implantación de las Patrullas de Autodefensa Civil y los comisionados militares, se desestructuró el sistema de autoridad legítimo de las comunidades, se impidió el uso de sus propias normas y procedimientos para regular la vida social y resolver conflictos; se dificultó, impidió o reprimió el ejercicio de la espiritualidad maya; se interfirió en el mantenimiento y desarrollo de la forma de vida y del sistema de organización social propio de los pueblos indígenas. El desplazamiento y el refugio agravaron las dificultades para la práctica de la propia cultura" (CEH, 1999:23).

Con la descripción anterior, es evidente el inmenso costo social y económico para toda la población, el deterioro del capital social ha sido tan dramático que puede llevar varias generaciones para restablecer los lazos de confianza y credibilidad entre la población y para elevar los niveles de solidaridad y reciprocidad, sin mencionar que las instituciones formales (como la Constitución Política, las leyes ordinarias y sus regulaciones específicas, sectoriales) e informales (como los valores éticos y morales, los cánones religiosos y otros códigos de conducta implícitos) se debilitaron más que en el pasado, pues se perdió respeto hacia ellas debido a que los ciudadanos sufrieron la persecución y abusos del Estado y del sistema jurídico que debían protegerlos, se debilitaron aún más que en el pasado, pues se perdió respeto hacia ellas debido a que los ciudadanos y sobre todo el pueblo maya, sufrieron la persecución y abusos del Estado y del sistema jurídico que debían protegerlos.

Ante la mencionada atmósfera, es donde se empieza a tejer la institucionalidad para el pueblo indígena, se firma el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual fue novedoso, pues reconoce políticamente que Guatemala es un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, lo que trajo al país varios desafíos; puesto que el Gobierno se compromete a dar protección especial a las tierras comunales, colectivas y cooperativas en manos de los indígenas, reconoce el derecho de las comunidades indígenas a mantener sus sistemas de administración de las tierras, contempla la obligación del Estado de proveer tierras estatales a las comunidades que las necesiten para su desarrollo y garantiza su derecho a participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras. Lo anterior fue de la mano con la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

La institucionalidad de los pueblos indígenas en Chile, al igual que Guatemala da sus primeros pasos, a raíz de una coyuntura política importante, en este caso, es el resultado de la transición de la dictadura a un sistema democrático; comprometiéndose desde ese entonces a restablecer las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado. Importantes elementos ya mencionados anteriormente, como fue el Acuerdo de Nueva Imperial, la creación de la CEPI, la promulgación de la Ley 19.253, creación de la CONADI, así como la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, que al igual que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico –CEH- en Guatemala, generó un informe el cual fue sustancial para generar nuevas líneas de acción de acción por parte del Estado (Política del Nuevo Trato, ratificación del Convenio No. 169 de la OIT, presentación de la política indígena Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad).

El Estado de Chile ha jugado un rol central a lo largo de la historia de los pueblos indígenas, en especial la del pueblo Mapuche, esto a través de diferentes políticas, leyes y programas que han influido en su situación actual. “Desde la Independencia de Chile (1823) se han dictado numerosos cuerpos legales que regulan la situación de los pueblos indígenas del país, principalmente reglamentaciones acerca de la tenencia de la tierra del pueblo mapuche, lo que ha tenido grandes incidencias en los procesos migratorios que se han observado a lo largo de los años” (Figueroa, 2012:7).

Por ejemplo, en 1845 se dictó una ley de colonización que sentaría las bases de la futura llegada de colonos extranjeros a los territorios indígenas, principalmente alemanes. Efectivamente, hacia el año 1880, son casi 7.000 los colonos que se establecieron en la Araucanía. Con ello se inicia una política que tiende a apagar la soberanía autóctona a través de diversas

decisiones y medidas legislativas unilaterales que ya no consideran los acuerdos pasados durante los parlamentos republicanos (Boccaro y Seguel, 1999).

Posteriormente en 1866 se dicta la llamada ley de "reducción", donde se establece que se les daría a los indígenas un título gratuito sobre las tierras que poseían. Comienza entonces el proceso de radicación de los mapuches. La política de radicación de los indígenas los obligó a vivir en un espacio reducido de tierras, alterándose su sistema familiar. En algunos casos la familia se dispersó, y en otros, se agrupó, bajo un mismo título, a personas de diferentes familias que no reconocían al mismo cacique como jefe (Bengoa, 2000b).

Prácticamente la política generada por el gobierno, era netamente sobre el tema territorial, ninguna de las normativas buscaban establecer relaciones con los pueblos indígenas, menos aún implementar programas atendiendo su cultura y tradiciones, lo que buscaban las políticas que el indígena se incorpora a la sociedad perdiendo su identidad.

El proceso de radicación al que estuvieron sometidos los indígenas, también dio como resultado una reestructuración y resistencia cultural frente al modelo dominante, ya que al despreocuparse de la situación económica, social y cultural indígena, al aislar y concentrar la población indígenas, en reservas, las autoridades crearon las condiciones para que esta cultura se reprodujera y que la identidad autóctona perviviera. Pero la perpetuación de esta especificidad en una situación de subordinación tuvo un precio: la marginación social y el empobrecimiento (Boccaro y Seguel, 1999).

En 1953 se crea la Dirección de Asuntos Indígenas, dependiente del Ministerio de Tierras y Colonización, que tenía por objeto aplicar las políticas contenidas en las leyes de 1931³⁵ y sus modificaciones. La Dirección tenía como función la división de las comunidades, reconociendo la existencia de las comunidades indígenas, aunque no las legisló en detalle en cuanto a sus funciones y derechos. En septiembre de 1972 nace la ley 17.729 (ley de Reforma Agraria bajo el Presidente Allende) que buscaba, con participación

³⁵ "La ley de Propiedad Austral" que "blanqueó" los títulos de tierras obtenidos fraudulentamente y las ocupaciones de hecho realizadas por latifundistas sobre tierras indígenas y aquellas consideradas fiscales. La ley no contenía normas para la solución de conflictos entre mapuches y particulares, reconociendo a estos últimos las posesiones producto de despojos (Osorio, 2002).

de los afectados, la solución de los graves problemas que los afectaban, pero por razones históricas, no tuvo larga duración. Esta ley tuvo el mérito de contemplar dos mecanismos jurídicos para la recuperación de las tierras indígenas: la expropiación en razón de utilidad pública y la restitución.

En 1978 se dicta el Decreto ley N° 2.568 y N° 2.750 sobre división de comunidades indígenas. Esta norma tenía como objeto promover la división de las comunidades mapuches, en virtud de estos decretos, muchas comunidades se dividieron, revertiendo absolutamente el proceso anterior avanzado por la reforma agraria. Al respecto Bengoa sostiene que, entre 1927 y 1973, 168 comunidades desaparecieron totalmente y sus tierras se perdieron. "Esas tierras pasaron a privados y los indígenas tuvieron que migrar" (Bengoa, 2000b).

Según Figueroa (2012), es posible concluir que a 1987 existe una cifra cercana a las 2.000 comunidades divididas, además, alrededor de 40 predios provenientes de la aplicación de la Reforma Agraria saneados, lo que supone se está frente a la desaparición casi completa de la propiedad comunitaria especialmente la mapuche. En este mismo orden de ideas, Bengoa señala que esta normativa representó "el intento de supresión de un pueblo, de "solución definitiva" del problema indígena en Chile, no solamente porque se decretó el fin del indígena como grupo específico o minoría étnica, sino porque al poner término a las discriminaciones legales positivas (igualdad formal) se consagraron y ampliaron las discriminaciones sociales, económicas y culturales existentes (desigualdad real)" (Bengoa, 2000b).

Por lo anterior se supone, que existe una deuda histórica del Estado de Chile a sus pueblos indígenas, los cuales han sido despojados, violentados, marginados a lo largo de su historia, la llegada de la democracia a Chile en el año 1990 constituyó uno de los cambios más importantes en el enfoque de las políticas indígenas, donde dio lugar a diálogos y acuerdos que recogerán gran parte de las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

Es evidente que para los pueblos indígenas de Guatemala y de Chile el tema derechos políticos (participación) y derechos colectivos (tierra) son trascendentales.

5.2 El derecho a la tierra a la luz de los instrumentos legislativos internacional y su abordaje en Guatemala y Chile

El tema de tierra por su naturaleza es sobre todo un derecho colectivo que individual, se ha convertido en una demanda creciente por parte de los pueblos indígenas. Como lo menciona Martínez Cobo, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, “es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como tales y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y cultura. Para los indígenas la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente” (Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f: 105). Al comprender precisamente el valor y la relación que los pueblos indígenas tienen con la tierra, denota que tiene el derecho natural e inalienable a conservar los territorios que poseen y a reivindicar las tierras de las cuales han sido despojados históricamente.

Es así como la reivindicación territorial de los pueblos indígenas atraviesa dos dimensiones: el espacio y los procesos. La primera dimensión se expresa en la demanda por el uso, goce y manejo de los recursos naturales; la segunda en el reclamo del control sobre los procesos de orden político, económico, social y cultural para asegurar la reproducción y continuidad material y cultural del grupo, de forma que aquellos se lleven a cabo según la normativa propia de los pueblos indígenas. El territorio se presenta entonces como un sistema de recursos y un espacio jurisdiccional donde se ejercen derechos colectivos cuyo titular es el pueblo indígena. (CEPAL, 2014:57).

Son varias las normativas internacionales que tratan la temática, dando directrices y luces de cómo hay que abordar el reconocimiento y protección del derecho a la tierra. Dentro de los instrumentos que destacan es el Convenio 169, el cual le dedica varios artículos, insta medidas y procedimientos que deben seguirse por los Estados, respetar el uso tradicional de la tierra, reconocer el derecho de propiedad y de posesión de la tierra que ocupan tradicionalmente, así como establecer procedimientos en el sistema jurídico nacional para la reivindicación, respetar la transmisión de derechos y además dotar de tierra en caso que sea necesario el desarrollo de los pueblos indígenas, son algunos de los elementos tratados en el Convenio,

los cuales deben de ser atendidos y correspondidos al momento de implementar políticas vinculadas al derecho y uso de las tierras.

El derecho a la tierra asegura la continuidad, existencia, sostenimiento no sólo económico sino que social y cultural de los pueblos indígenas. El Convenio 169 en su Parte II plantea lo siguiente:

El artículo 13.1. dice: Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Se sabe que los pueblos indígenas existentes, guardan una estrecha vinculación especial con la tierra. La tierra representa su lugar de creación, de vida, donde han vivido generaciones tras generaciones, de esa cuenta que sus conocimientos tradicionales y sus historias orales se relacionen completamente con la tierra, pues para estos pueblos, pueden tener el carácter sagrado o un profundo significado espiritual. "Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual" (CIDH, 2004)

Tal y como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "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" (Corte IDH, 2004). "La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores" (Corte IDH, 2005). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también ha concluido que los derechos territoriales de los pueblos indígenas son únicos, y abarcan una tradición y una identificación cultural de los pueblos indígenas con sus tierras que han sido generalmente reconocidas.

Por ejemplo, para algunos pueblos indígenas ciertas montañas o cerros son sagradas. Muchos pueblos dedican a las montañas o cerros grandes largas oraciones y candelas. Para otros, a veces son los ríos y las corrientes de

agua y lagos o lagunas que revisten un carácter sagrado, es así como la tierra y sus recursos naturales pasan a constituirse como la fuente principal del sostenimiento económico, de la cohesión social y cultural y del bienestar.

Artículo 13.2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera.

Al hablar de territorios se incluye la totalidad del hábitat, es decir, para los pueblos indígenas comprende no solo la tierra sino las aguas, espacio aéreo, medio ambiente, lagunas sagradas, centros ceremoniales. Gómez, menciona al respecto "el artículo 13, al hablar de tierras, se está refiriendo a los derechos jurídicos sobre las mismas. Y al hablar de territorios se está refiriendo al espacio físico, el medioambiente, lo que se conoce como hábitat; pero esa referencia no implica el reconocimiento de derechos sino la exigencia del respeto a la concepción indígena del medio ambiente en el que estos pueblos se desarrollan (1995:70).

El Artículo 14 precisa que el Gobierno está comprometido a:

Tomar las medidas necesarias para reconocer las tierras que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente (ocupación continua), así como garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

Esta determinación deberá hacerse con participación y consulta indígena, no es una concesión del gobierno, sino que es el reconocimiento de un derecho preexistente que deberá ceñirse al reconocimiento del territorio ocupado tradicionalmente por un pueblo; y respecto de esa ocupación, quienes conocen son los propios indígenas, lo que significa que no es necesario para los pueblos indígenas tener un título de propiedad, sino que el derechos a la posesión y al uso de tierra se las confiere el propio Convenio, siempre que este respaldo ese uso desde el pasado.

Además debe de instituir procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones territoriales Indígenas (demarcación, titulación, conflictos). La reivindicación abarca también el derecho a recobrar territorios usurpados o de los que se ha sido despojado de manera ilegítima, no importa cuánto tiempo pueda haber transcurrido. (García, 2003:83)

El Artículo 15 dispone para estos casos el procedimiento siguiente:

Que los Pueblos Indígenas deben ser consultados, por procedimientos adecuados, antes de dar autorización alguna a usar esos recursos a gente no Indígena. Muy claramente, el Convenio dice “antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”, también plantea a la consulta como un mecanismo que se debe determinar claramente si los intereses económicos, espirituales, culturales, sociales de los Pueblos Indígenas pueden ser afectados. Es de resaltar la participación que les otorgan a los pueblos en los beneficios que reporten las actividades económicas en sus tierras.

Es decir, se refiere a la totalidad de las tierras que los Pueblos Indígenas ocupan o utilizan de alguna manera, su hábitat, lo anterior es de la mayor importancia porque muchas veces, tanto el Gobierno como las empresas, piden enmarcar sus obligaciones hacia los Pueblos Indígenas dentro del marco civil de la propiedad titulada, eludiendo sus responsabilidades cuando las tierras o territorios están sin titular o cuando son de propiedad legal del Estado (incluso cuando se trata de las tierras forestales dentro del territorio demarcado en el título comunal)

Además del Convenio 169, existen otras normas y declaraciones aplicables como lo son:

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Resolución 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 13 de septiembre 2007). Contiene varios artículos entre ellos el 10, 25, 26, 27, 28, 30 y 32. Por ejemplo el artículo 26.1 dice: Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

Además esta declaración si bien no es carácter vinculante³⁶ para los países, constituye un importante instrumento, dado que describe los principales derechos indígenas, en este caso el derecho a la tierra, el cual hace mención

³⁶ La Declaración no crea derechos nuevos, sino que más bien especifica o proporciona una interpretación de los derechos humanos consagrados en otros instrumentos internacionales, solo que referidos a su aplicación a los pueblos indígenas (Unicef, 2008:24)

que es necesario su reconocimiento con la garantía del debido respeto hacia las costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, tanto Guatemala como Chile han firmado esta Declaración.

Por otro lado el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en su Art. 11. 2.a) señala en el marco de la protección contra el hambre el compromiso de los Estados de: "Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales."

La anterior bajo la perspectiva, en que muchos de los arreglos necesarios para garantizar el derecho a la tierra, requieren de reformas legislativas, además de consensos en políticas agrarias, las cuales deben reconocer las tradiciones, cultura de los pueblos indígenas.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 4 de diciembre de 1986).

Se reconoce internacionalmente que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos y libertades fundamentales, a contribuir a ese derecho y a disfrutar de él.

En Guatemala, los conflictos de tierra no han dejado de formar parte medular de la actual problemática agraria, los marcos legales son dispersos en diferentes decretos a lo largo de 40 años, contradictorios por proceder de diferentes conceptos ideológicos y épocas, por todo lo anterior difíciles de acceder para los pueblos indígenas. (Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pag.110)

La concentración de tierras en manos de pocos ha caracteriza al país desde tiempos de su conquista, despojos de las tierras indígenas se ha visto reflejadas durante la historia, las reformas liberales del último cuarto del siglo XIX constituyeron uno de los hitos de ese despojo.

“La preeminencia del Derecho occidental continuó legitimando la pérdida de las tierras, lo mismo que las adjudicaciones que, sin reconocer los derechos ancestrales, entregaron tierras indígenas a otras personas. El conflicto armado, la violencia de que fueron objeto los campesinos indígenas, el desplazamiento interno de más de medio millón de personas, el genocidio practicado por el ejército, y la salida del país de más de 150,000 personas, tuvieron un impacto directo sobre la tierra y el territorio”. (FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA, 2003:11).

Entonces, históricamente la demanda de los pueblos indígenas por el derecho a la tierra, por la recuperación de los territorios, está aún pendiente de ser atendida por parte del Estado. Algunas normativas internas como lo es el Decreto 24-99, Ley y Reglamento del Fondo de Tierras, creado con la visión de los Acuerdos de Paz no llega a traducir los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra a un marco legal adecuado, ni retoma las disposiciones constitucionales de los artículos 67 y 68.

Es que dentro de la Constitución Política de Guatemala, claramente en su artículo 67, menciona: Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas, dice: “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”. Agregando que “Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema”. Mientras que el artículo 68 haciendo referencia a las Tierras para comunidades indígenas, menciona: “Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo”. Claramente estos artículos constitucionales no han sido concretizados con acciones, la misma Constitución, pide en su artículo 70 que sea elaborada una ley que atender las demandas de los pueblos indígenas, la cual hasta hoy en día no existe una ley como tal.

Aunque la Constitución vigente reconoce las formas de organización indígena y hace énfasis especial en la protección especial las tierras indígenas, la legislación relativa a los temas agrarios no las respeta, ni reconoce, forzándolas a organizarse jurídicamente alrededor de las empresas campesinas agrícolas, en cooperativas o ligas campesinas, los cuales son

modelos de organización y competencias extrañas (Art. 3º del Decreto 1653 – Ley de Fincas Cooperativas-). Contradictoriamente a ello, el Decreto 24-99 – Ley del Fondo de Tierras en su artículo 22 ya reconoce formas de organización propias de las comunidades indígenas en calidad de beneficiarios, estas dos normativas aún están vigentes.

Otro problema que existe es que aún no se han diseñado formas jurídicas para otorgar garantías sobre propiedad comunal, por lo cual los conflictos de tierras conllevan procesos judiciales tediosos, sin resultados satisfactorios para los pueblos indígenas. Si bien está contemplado dentro del AIDPI mencionando que “los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamientos de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restitución y compensación de estos derechos.”, dichas medidas legislativas no han sido promulgadas, y

Los Acuerdos de Paz³⁷, tienen como eje principal el tratamiento de la distribución de la tierra (Naciones Unidas, 2011:56). Sin embargo, a casi 18 años de haberse firmado estos acuerdos, todavía se debaten en Guatemala la creación de instituciones jurídicas tales como la Jurisdicción Agraria y Ambiental, y la correspondiente legislación sustantiva y procesal que determinen una serie de medidas institucionales y legislativas destinadas a resolver la conflictividad agraria y restituir, en alguna medida, el despojo histórico sufrido por los pueblos indígenas³⁸. La ausencia de dicha legislación y de instituciones ha traído como consecuencia inseguridad de la tierra, muchas veces en litigio se ha hecho uso del Código Civil y Código Penal, buscando criminalizar a líderes indígenas que reclaman y demandan el acceso a tierras ancestrales.

Una institución que creada para el acceso de la tierra en El Fondo de Tierras (FONTIERRAS), institución creada para definir y ejecutar una política pública

³⁷ Dentro del conjunto de los Acuerdos de Paz, tres acuerdos en específico tratan el tema de derechos de tierras: (1) El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (2) El Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Enfrentamiento Armado y (3) El Acuerdo sobre aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

³⁸ Encuentros para la evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Diálogos en el marco del nuevo B'aqtun. 2012. En Pop, A. (2013) Evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala.

relacionada con el acceso a la tierra, facilitando el acceso a la tierra a campesinos en forma individual u organizada a través de mecanismos financieros regidos por la ley del mercado. Sin embargo, como menciona Pop, la lentitud de los procedimientos, los altos costos de la tierra y la mala calidad de la tierra y la privatización de los servicios de asistencia técnica al campesino han generado que el crédito otorgado sea para muchas personas imposible de pagar en la mayoría de los proyectos otorgados a pueblos indígenas (2013:29).

Son muchas las medidas y desafíos que Guatemala tiene en relación con el tema de tierras indígenas, desafíos que son generalizados en otros países.

En Chile, los pueblos indígenas constantemente reivindican su derecho a la tierra, al igual que en Guatemala, estos pueblos han sido despojados de los territorios que históricamente les corresponde. Ya lo menciona el informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, en donde da cuenta del proceso histórico vivido por los pueblos indígenas, haciendo mención de un período que denomina "asimilación forzada", en donde el proceso expansivo, no previó políticas de protección hacia los pueblos indígenas, limitando y fragmentando el territorio que éstos anteriormente ocupaba. (2009:27).

La Constitución Política de Chile a diferencia de Guatemala no reconoce como un país formado por diversos grupos indígenas, tampoco posee dentro de su cuerpo constitucional la protección de tierras indígenas. Pese a lo anterior si cuenta con una ley específica sobre los derechos de los indígenas (Ley 19.253), declarando en su primer artículo que el Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones, humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura. Vale resaltar que unos de los compromisos presidenciales del nuevo gobierno, está vinculado a la reforma de la constitución en se reconocerá los "Derechos colectivos y reconocimiento de los pueblos indígenas. Chile, en cuanto nación, es indivisible y pluricultural. Chile incluye a los pueblos indígenas, quienes gozan de identidad y cultura propia. (Bachelet, 2013)

Además en el título II de la mencionada Ley hace reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas, dando "énfasis en el reconocimiento de las tierras indígenas, esto es, de aquellas que las personas o comunidades ocupan en propiedad o posesión provenientes de títulos reconocidos por el Estado a indígenas, así como aquellas inscritas en el Registro de Tierras

Indígenas o declaradas como tales a futuro por los tribunales de justicia. El artículo 12 de la ley identifica con precisión cuáles son las tierras que tienen el carácter de indígenas y las define según cuatro hipótesis. Asimismo, en su inciso final, reconoce el hecho de que la propiedad de dichas tierras indígenas podrá ser de carácter individual o comunitario.” (Hervé, y Pérez, 2012:59)

La Ley 19.253, también establece mecanismos sustanciales, como lo son: el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, derechos de sucesión y procedimiento para solucionar las reivindicaciones de tierras. Prácticamente la legislación nacional otorga mecanismos jurídicos de protección a las tierras indígenas, pero estos han de sentirse acotados, cuando se refiere al reconocimiento de los derechos sobre el territorio.

Otra ley nacional vinculada a la protección de tierras indígenas, es la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, cuyo objetivo será resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero (artículo 3).

Para los pueblos indígenas la CODANI, tiene un papel importante como institución, si bien enfrenta duras críticas sobre sus acciones, sobre todo por las ineficiencias que genera su doble rol de formulación e implementación de la política indígena³⁹, es decir, que tiene atribuciones tanto políticas como técnicas, lo que implica que desde la formulación de políticas hasta la ejecución de los planes y programas. Sin embargo, es la institución encargada de administrar el Fondo de Tierras y Aguas, así como las Áreas de Desarrollo Indígenas, éstos establecidos en la ley 19.253.

³⁹ La CONADI surgió a principios de los noventa con la expectativa que se constituyera en la instancia de representación y participación de los pueblos indígenas. Esta expectativa estaba asociada al proceso de participación que se había generado entre 1990 y 1991 para la discusión y propuesta de un anteproyecto de ley indígena en el seno de la Comisión de Pueblos Indígenas, esta expectativa se fue viendo frustrada por varias razones. La primera y más obvia es que la entidad de la que se esperaba que fuera el canal de representación y participación de los indígenas es ante todo un servicio de la Administración del Estado y no un órgano representativo de los indígenas. De hecho, el órgano ejecutivo de la CONADI –su Consejo Nacional- tiene tanto representantes indígenas como representantes del Gobierno, con mayoría a favor de este último (Donoso y Irrázaval:2009).

5.3 Los derechos políticos y de representación a la luz de los instrumentos legislativos internacionales y su abordaje en Guatemala y Chile

El derecho a la participación en las decisiones públicas incluye múltiples dimensiones y se puede expresar en diversos mecanismos y arreglos institucionales (cuotas parlamentarias, municipales o regionales, estatutos de autonomía, consultas, deliberaciones de temas transversales, participación y representación en procesos públicos etc.).

Como bien lo menciona el Relator Especial sobre derechos de los pueblos indígenas ⁴⁰, es necesario enfatizar que, de acuerdo a la normativa internacional, la obligación estatal de celebrar consultas con los pueblos indígenas es una medida especial para garantizar el derecho de tales pueblos a participar en la adopción de decisiones públicas que puedan afectar sus derechos e intereses de una manera diferenciada. Sin embargo, el derecho a la participación para los pueblos indígenas no se reduce sólo a la consulta y su participación en las decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses de una manera diferenciada, sino también podría implicar la participación en los procesos electorales, en procesos parlamentarios, y en otros asuntos públicos de incidencia general.

El Convenio 169, en su artículo 6 hace mención de algunos mecanismos de participación como consulta, mesas, etc. El artículo 6 requiere de los Gobiernos establecer los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todo nivel: legislativo y administrativo.

Además de mencionar la obligación de los Estados de consultar a las poblaciones indígenas de todos aquellos asuntos en que se vean involucrados o puedan ser susceptibles de afectación, lo anterior, abre puertas a los llamados fundamentos democráticos de participación de los pueblos indígenas. El espíritu de la consulta y la participación constituyen la piedra angular del Convenio 169 sobre la cual se basan todas sus disposiciones. El Convenio exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan. También exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan. Los principios de

⁴⁰ Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile Noviembre de 2012.

consulta y participación en el Convenio 169 no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza, y la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública (OIT, s.f)

El Convenio 169 visualiza este tema desde la perspectiva que los pueblos indígenas deben tener el mayor control posible sobre su vida y su futuro y que los gobiernos deben proveer las condiciones y recursos para hacerlo posible. Esto puede ocurrir por diferentes vías: la consulta, las leyes, otorgar responsabilidad para realizar ellos los programas que les afectan, monitorearlos y hacer propuestas. (Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pág. 61)

El gobierno guatemalteco en el tema de participación se ha comprometido desde los Acuerdos de Paz a favorecerla en todos los niveles (nacional, regional, local)⁴¹. Reconoce desde el AIDPI, el derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, con la finalidad de favorecer la unidad nacional, sin embargo este reconocimiento no se hace palpable cuando para ejercer algunos de sus derechos les es solicitada su inscripción en un registro para obtener su personalidad jurídica.

Como se mencionó antes el Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización, no reconoce la institucionalidad indígenas para la realización de la descentralización, esta ley en su artículo 2 menciona que "Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado", lo anterior implica la obligatoriedad de que si los pueblos indígenas desean participar deben estar organizados conforme la ley.

⁴¹ El nivel local lo conforman las comunidades. El nivel regional la conforman las organizaciones temáticas que están conformadas por comunidades; las organizaciones nacionales hoy por hoy son las que defienden los derechos colectivos de pueblos indígenas; dentro de este nivel también existen las organizaciones campesinas, las instituciones del Estado algunas de ellas autónomas, semiautónomas. (Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CADPI, 2012:15)

El Decreto 11-2002 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece claramente en su artículo 1, que "el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población Maya, Xinka y Garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca" (Gobierno de Guatemala, 2002a); valen mencionar, que acá no los toma como pueblos, sino como población, en su artículo 2, establece los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo, considerando el primero como el respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala, sin embargo no reconoce las instituciones indígenas, ya que pide establecer una determinada forma de organización (consejos comunitarios, alcalde comunitarios, entre otros), no tomando, ni respetando las formas de organización tradiciones de los pueblos indígenas como lo son: Consejos de Ancianos, alcalde indígena, etc.

Finalmente es notorio el poco reconocimiento o legitimidad de las instituciones indígenas por parte del Estado, lo señalado en el Código Municipal, en donde en su el artículo 20 menciona "Comunidades de los pueblos indígenas. Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales" (Gobierno de Guatemala, 2002b); resalta que para que las instituciones o comunidades indígenas sean reconocidas es necesario la inscripción, de no ser así las éstas no gozaran, ni serán sujetos de derechos y obligaciones.

No se puede negar, que los Acuerdos de Paz y la ratificación del Convenio 169, les otorga a los pueblos indígenas un punto de partida para generar demandas vinculadas a la participación dentro de las políticas públicas y que estas sean implementadas reconociendo sus diferentes culturas. Ya existen instrumentos, el desafío ahora en concretizarlos en acciones. En el tema de consulta planteada en el Convenio 169, es la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso la que estaría encargada de velar por el cumplimiento de la obligación de consultar a los pueblos indígenas.

En el plano legislativo existen dos grandes faltantes los cuales pueden significar avances esenciales en materia de derechos de los pueblos

indígenas: la emisión de la ley específica sobre pueblos indígenas que ordena el artículo 70 de la Constitución, y la ley para hacer efectivo el derecho a la consulta, que regule los procedimientos, autoridades encargadas, mecanismos de participación y otros.

En el caso de Chile dentro de las principales demandas de los pueblos indígenas de Chile, están las vinculadas al reconocimiento constitucional, así como al tema de participación y consulta, este último tema ha estado en discusión durante años recientes, dando lugar a mesas de consenso, reglamentos sobre la consulta, mecanismos que ha sido objeto de discusión, rechazo, contrapropuestas por parte de los pueblos indígenas y de comentarios de expertos, dentro de los que resalta el de los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El reconocimiento constitucional aún sigue siendo la principal recomendación que Chile recibe para poder garantizar los derechos a sus pueblos indígenas, en donde se ha resaltado que "es crucial asegurar que se lleve a cabo un proceso de consulta sobre la reforma constitucional que sea conforme a las normas internacionales aplicables, incluidas aquellas reconocidas en el Convenio N° 169 y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y que, el resultado de la reforma también sea conforme a estas normas" (Anaya, 2009).

Es visible que los gobierno a partir de los 90's, han puesto en marcha diferentes estrategias, planes, programas y proyectos en diversos ámbitos, ya se referente a educación, capacitación técnica, participación y cobertura de servicios básicos. En este contexto, destacan la Ley Indígena que conjuntamente con los mecanismos que ésta crea como lo es la CONADI, fue un paso importante para el reconocimiento de las comunidades y asociaciones indígenas, así como al menos en la norma positiva, el reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas.

Además existen otros instrumentos específicos de intervención pública, tales como el Fondo de Tierras y Aguas, el Fondo de Desarrollo y las Áreas de Desarrollo Indígena, las becas indígenas, el desarrollo de las comunidades, el acceso a la vivienda y la asistencia jurídica gratuitas. Cada gobierno, en su momento, ha reiterado la necesidad de lograr el reconocimiento de los pueblos indígenas, de su carácter singular y su aporte a la pluralidad y diversidad, considerando una obligación la preservación de las culturas indígenas y su plena incorporación al proceso de crecimiento y desarrollo

económico, anunciando la entrega de tierras y derechos de aprovechamiento de aguas a familias indígenas (Valenzuela, 2003:7)

La institución que hoy día es sustancial por su rol, es la CONADI, la cual también forma un aliciente para la participación indígena, por ejemplo su Consejo Nacional, de diecisiete, ocho representantes deben ser indígenas, esta característica debe de visualizarse como una oportunidad de los indígenas para incidir en el interior de la institución y hacerse notar en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Los pueblos indígenas frente institucionalmente han sido visto bajo la perspectiva de objeto y sujeto. En relación con lo primero, como lo afirma Valenzuela, son concebidos como "grupo prioritario" susceptibles de ser "objeto" de una determinada intervención política. Y es que para la política pública, los pueblos indígenas son un grupo prioritario debido a que evidencian altos índices de pobreza. Respecto de lo segundo (sujetos), son vistos — aceptándolo algunos o negándolo otros— como un movimiento social, esto debido a que actualmente existe una lucha que busca el reconocimiento al interior del país y una reivindicación de derechos políticos, referidos estos al tema de autonomía y territorio, también de derechos civiles, porque se exteriorizan en el derecho a la representatividad de sus organizaciones, los cuales se manifiestan en la búsqueda del reconocimiento a sus formas de vida, cultura, identidad, y derechos sociales debido a que también dentro de sus demandas buscan que se les garantice el acceso a la educación, al trabajo, a la salud, a la previsión, entre otros (Valenzuela, 2003:28).

Cabe destacar como los pueblos indígenas, principalmente el pueblo mapuche, se ha ido posicionando y tomando fuerza, siendo el más representativo de Chile, se ha involucrado y ha demostrado mayor movilización para el planteamiento de sus demandas y sus reivindicaciones principalmente las relacionadas a territorio. "Un asunto que ha catalizado la organización comunitaria ha sido la participación en movilizaciones y la lucha por los derechos territoriales frente a la presión por la explotación de los recursos en sus territorios" (CEPAL, 2014:21).

La situación que viven los pueblos indígenas en Chile como se mencionó anteriormente se debe de cierta forma a lo ocurrido desde el inicio de la vida republicana chilena, en donde el tratamiento de los indígenas tuvo como base la política asimilacionista, la cual implicó incorporar al grupo minoritario al grupo cultural dominante, dando lugar al abandono de sus tradiciones y

valores propios, cultura, formas organizativas, etc.

En ambos países la aplicación de la consulta es deficiente, y si bien tiene por objetivo fundamental asegurar y aplicar el derecho de participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les conciernen. Es importante destacar que el derecho a la participación para los pueblos indígenas no se reduce sólo a este mecanismo, sino que también incluye otras formas de participación en las decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses de una forma diferenciada, tales como la participación en procesos electorales, movilizaciones y otras actividades de incidencia política e interés público. (CEPAL, 2014:27).

Tal como lo menciona Anaya, en una de sus observaciones para Guatemala⁴², sin embargo, también dada la historia política de Chile es aplicable, la situación de los pueblos indígenas se ve particularmente complicada por las historias reciente de conflicto, para Guatemala el conflicto interno, y para el caso de Chile su paso de una dictadura a la democracia, tuvo un impacto altamente destructivo de las formas tradicionales de organización social y política al interior de las comunidades. A lo anterior hay que sumar la creación de nuevas instancias formales de representación que, si bien evidencian un esfuerzo para fomentar la participación democrática de los pueblos indígenas, ha traído también como consecuencia el debilitamiento de las estructuras tradicionales y la entrada en juego de intereses políticos locales en muchos casos ajenos a los intereses de las propias comunidades. Notoriamente hace falta una reforma de fondo que permita una institucionalidad más representativa que este en sintonía con las formas propias de representación de los pueblos indígena.

⁴² Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales. A/HRC/18/35/Add.3 de 7 de Junio de 2011. Párr. 49

Capítulo VI

Conclusiones y desafíos

Después de describir y tener el acercamiento a las normativas e instituciones tanto de Chile como de Guatemala relativo a sus pueblos indígenas, uno de los principales desafíos, es que los pueblos indígenas deberían consolidar sus propias instituciones, siguiendo sus formas tradicionales, contando con el reconocimiento del Estado, sin embargo son las instituciones formales las que gozan de mayor legitimidad, y por lo tanto son éstas las que finalmente deciden como se implementa y ejecutan las políticas públicas a favor de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 de la OIT, es por excelencia un tratado único en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, las temáticas abordadas nutren de gran manera las actuales demandas indígenas, ya que exige mecanismos de participación y representación de los pueblos indígenas, como lo son los procesos de consultas, la formas de abordar el derechos a la tierra.

Los derechos de los pueblos indígenas, no son ajenos a los de otros ciudadanos, sin embargo su tratamiento demanda una mirada particular, es innegable que para los pueblos indígenas de ambos países, éstos están marcado por una historia de discriminación, marginación, despojo, lo que ocasiona que actualmente su institucionalidad, sus garantías de derechos, sus condiciones sociales, económicas y políticas presente una brecha importante en comparación con los del resto de los ciudadanos.

Como bien lo afirma CEPAL los pueblos indígenas integran el colectivo más desfavorecido, como resultado de complejos procesos sociales e históricos que se iniciaron hace muchos años, y fueron estableciendo prácticas discriminatorias persistentes hasta el presente e implicaron un despojo sistemático de sus territorios, con graves consecuencias para su bienestar (2014:5)

En ambos países, no se puede negar que existen importantes avances, principalmente en cuanto a formulación de leyes y reglamentos más acordes a la realidad del país; además se han creado instituciones para atender de manera directa asuntos relacionados a los pueblos, este avance se ha visto registrado en mayor medida en las últimas dos décadas, además de generar mecanismo que garanticen el goce de los plenos derechos y reconocimiento

constitucional de los pueblos indígenas, paralelamente se tiene que ejecutar acciones que busquen la superación de la pobreza y situación marginal, que en ambos países claramente sus pueblos indígenas son los más vulnerables históricamente, sin caer en la visión de verlos como "pobres" más que como pueblo diferenciado.

La institucional pública abren camino hacia una mayor participación, sin embargo no pueden garantizar por sí sola la implementación de medidas que generen garantías de derechos, también es necesario enfatizar que las medidas puestas en marcha por las instituciones debe alejarse de la caracterización negativamente de los pueblos indígenas, aludiendo que no le abren las puertas al desarrollo, pues este desarrollo es desde la visión occidental, vulnerando las tradiciones, cultura e identidad de los propios pueblos indígenas.

Es necesario que los Estado tengan el compromiso de estar fortaleciendo sus relaciones con los pueblos indígenas, éstos representan una riqueza cultural para la nación. Acá los esfuerzos por crear condiciones de confianzas son claves para el éxito de una relación armoniosa; siempre destacando que el tema indígena adquiere relevancia, pues exige precisamente un equilibrio entre igualdad de oportunidades y respeto a la diferencia.

La participación e integralidad de las políticas son hoy en día parte de una agenda que ambos Estado deben afrontar, pues las políticas dirigidas a los pueblos indígenas, demandan una coordinación interinstitucional, ya que el tema atraviesa transversalmente la institucionalidad pública, y será un desafío, pues altera la tradicional independencia de los sectores.

Existe otro desafío para ambos países, éste es, el de crear condiciones para el desarrollo de un procedimiento efectivo de consulta, de acuerdo a los estándares internacionales a los que los Estados están obligados, con la finalidad de garantizar no sólo la participación de los pueblos indígenas sino que también para proteger su derecho a la tierra y territorio, con todo lo que involucra este derecho, es importante mencionar que no se debe de limitar la participación de los pueblos indígenas únicamente a la consulta, además el énfasis debe de estar puesto no en el procedimiento sino en alcanzar acuerdo para el debido ejercicio de los derechos colectivos.

Existe una destacada participación de los pueblos indígenas dentro de los comités cívicos de Guatemala, y en las diversas expresiones de organización

política propias de los pueblos ancestrales, como lo son las alcaldías indígenas que habían sido desmanteladas, han comenzado a desempeñar un papel visible en la gobernanza municipal, como expresión de la resistencia para mantener las formas propias de gobierno indígena; existen 15 alcaldías indígenas, tanto de nivel municipal como auxiliares de nivel comunitario. (CEPAL: 2014:22)

Existe la apreciación que los avances en la aplicación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de Pueblos Indígenas en Guatemala han sido más de forma que de fondo, señalando como progresos algunas reformas jurídicas e institucionales del aparato estatal, sin embargo la realidad cotidiana de la población indígena en general ha cambiado muy poco.

Es de resaltar que los gobiernos de la nueva etapa democrática de Chile han ido paulatinamente asumiendo la deuda histórica del Estado chileno con el pueblo indígena; pese a insuficiencias y problemas propios del proceso. En general, se avanzó en este periodo más que en cualquier otra etapa de la historia chilena.

La institucionalidad estará fortalecida en la medida que se establezcan mecanismo de participación razonables a favor de los pueblos indígenas, que se promoció el diálogo y mesas de concertación, que estas prácticas se vuelvan permanentes pero que sobre todo estén acompañadas de acciones delimitadas, recursos financieros y voluntad política. Además se deben de considerar dentro políticas públicas aspectos sociales y culturales que claramente son demandadas por los pueblos indígenas, considerándolos a ellos como principales actores.

Bibliografía

- Argüello, L. y Fernández, J. (2010). Aspectos constitucionales del multiculturalismo en América Latina: el caso de los pueblos. Universidad Autónoma de México.
- Agurto, A. (2004). Políticas públicas para los pueblos indígenas en Chile: los desafíos del desarrollo con identidad. Una mirada al Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI. Universidad de Chile Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Antropología. Santiago.
- Alaya, J. (1999). Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica. México.
- Anaya, J. (2009). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.34.Add.6_sp.pdf . Consultado el 16 de agosto 2014.
- Aylwin, J. (2005). Pueblos indígenas de Chile antecedentes históricos y situación actual. Instituto de estudios indígena. Universidad de la Frontera. http://www.archivochile.com/Pueblos_originarios/hist_doc_gen/POdocgen0004.pdf Consultado el 27 julio 2013.
- Bachelet, M. (2013). Programa de Gobierno, Chile de todos 2014-2018. <http://michellebachelet.cl/programa/> Consultado el 25 de julio 2014.
- Barié, C. (2003). Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. 2ª edición. Bolivia.
- Beltrán, P. (2002). Voces Indígenas en el desierto de Atacama: acción, discursos e identidad. Un estudio comparativo del consejo de pueblos atacameños y la organización Zahli Lickan Ckappur'. Tesis para optar al grado de Antropólogo. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Bengoa, J. (2000a) La emergencia indígena en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Bengoa, J. (2000b). Historia del pueblo mapuche. Siglo XIX y XX. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- BID – DEO (2013). Volver a los Orígenes, Cómo Chile forjó una nueva

relación con sus comunidades indígenas
<http://deo.iadb.org/2013/es/las-historias/volver-a-los-origenes/>.
Consultado el 30 de julio 2014.

- Boccara, G. y Seguel, I. (1999). Políticas indígenas en Chile (Siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo: el caso mapuche. Revista de Indias, Vol. 59, N0 217: 741:774.
- Bruzzone, E. (2003). Transversalización, Declaraciones de la OIT y del MERCOSUR: Procesos de Integración de la Región. Buenos Aires. <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/transver.pdf>. Consultado el 12 de noviembre 2014.
- Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CADPI. (2012). Nota técnica de país sobre cuestiones de los pueblos indígenas. Guatemala.
- Cojtí, D. (2005). La difícil transición al Estado Multinacional. 1ª edición. Guatemala.
- Comisión Chilena de Derechos Humanos (1992). Pueblo, tierra, desarrollo: conceptos fundamentales para una nueva ley indígena. Santiago, Comisión Chilena de Derechos Humanos.
- Comisión Económica para América Latina –CEPAL– (2013). Panorama Social. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina –CEPAL– (2014). Los Pueblos Indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Santiago.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– (1995). <http://www.cidh.oas.org/annualrep/94span/cap.IVe.htm> Consultado el 2 mayo de 2014.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico –CEH– (1999). Guatemala: memoria del silencio. Guatemala
- Comité de Derechos Humanos de la ONU (2014). Observaciones finales sobre Chile. <http://www.indh.cl>. Consultado el 30 de julio 2014.
- CONADI, MIDEPLAN. (2008). Hitos de la Política Indígena, 15 años de la Ley Indígena 1993-2008. Versión electrónica. Consultado el 10

octubre 2013.

- CONADI (2010). Ley indígena N° 19.253 Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. http://www.conadi.gob.cl/gobiernotransparente/transparencia/enlace_publicacion/LeyIndigena2010t.pdf. Consultado el 2 de mayo 2014.
- Contreras, D. y Castro, S. (1998). Historia Política (1954-1995). En Historia General de Guatemala Tomo IV. Luis Luján Muñoz (Director). Fundación Amigos del País. Fundación para la Cultura y el Desarrollo. Guatemala.
- Correa, A. (1993) Territorio y Autonomía mapuche: perspectivas y propuestas para nuevos planes de ordenamiento territorial indígena. Conferencia mundial de Derechos Humanos, Viena. <http://www.politicaindigena.org/pdf/Territorio%20y%20Autonomia%20Mapuche.pdf>. Consultado el 15 agosto 2014.
- Corte de Constitucionalidad. (2008). Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad. Guatemala.
- Corte IDH. (2004). Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre 2004. Serie C No. 116, párr. 85.
- Corte IDH. (2005). Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 154.
- Giarracca, N. (s.f. año). Los pueblos Originarios en América Latina. Seminarios Acciones Colectivas, protestas y Movimientos sociales en el interior del país. El contexto de América Latina. Buenos Aires. <http://www.gergemsa.org.ar/files/pdf/fichasdecatedra/ficha13.pdf>. Consultado el 14 de octubre 2014.
- Donoso, S. e Irarrázabal. I. (2009). Reflexiones sobre la nueva institucionalidad indígena. Observatorio de iniciativas legislativas, Centro de Políticas Públicas UC. Santiago, Chile.
- Egaña, R. (2013). Convenio 169 y su implementación. La propuesta del Gobierno Bachelet (2006 - 2010). Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública N°21 pp. 179-211.

- Egaña, R. y Molina, S. (2013). La regulación de inversiones públicas y privadas en territorio indígena: aprendizajes de una experiencia fallida. Estudios Avanzados N°19, pp. 129-154
- Fernández, J. (2004). La libertad de expresión en un horizonte multicultural. En Miguel Carbonell (compilador). Problemas contemporáneos de la libertad de expresión. México: Porrúa.
- Figueroa, V. (2012). Ponencia: Políticas públicas indígenas en Chile y el desafío de la interculturalidad en la gestión pública: primeras evidencias desde un estudio de caso. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA (2003). Tierra, Identidad y Conflicto en Guatemala, varios autores, Dinámicas Agrarias en Guatemala, tomo 5, 2003, Prólogo.
- Fondo de Tierras, Gobierno de Guatemala (1999). Ley del Fondo de Tierras. Decreto 24-99. <http://ns.fontierras.gob.gt/pdf/LFONTIERRAS.PDF>
- Fondo Indígena. (1992). Normativa Institucional. Madrid. http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/viii_asamblea/Normativa-FI.pdf. Consultado el 2 mayo de 2014.
- Fondo Indígena. (2007). Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y El Caribe. 1ª edición. Artes Gráficas Sagitario. La Paz, Bolivia.
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe. (1992). Normativa institucional, Convenio constitutivo. II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Madrid. http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/viii_asamblea/Normativa-FI.pdf. Consulta el 10 de agosto 2014.
- García, P. (s.f año). Pueblos Indígenas y Derechos Humanos: el convenio 169 de la OIT. Vigilancia y Exigibilidad. Centro de Accesoría Laboral del Perú (CEDAL).
- Garretón M, y Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales, Revista de Ciencia Política / volumen 30 / n° 1 / 2010 / 115 -148.

http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718090X2010000100007&script=sci_arttext. Consulta el 10 de agosto 2014.

- Gobierno de Chile (2009). Informe de la Comisión Verdad Histórica y el Nuevo Trato con los pueblos indígenas. Tercera edición. Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile (2004). Política de nuevo trato con los pueblos indígenas, Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural. Santiago de Chile. <http://www.mapuche.info/mapuint/newtreat040400.pdf> Consultado el 10 de junio 2014.
- Gobierno de Chile (2012). Recuento con nuestro Orígenes. Quienes Somos. <http://www.origenes.cl/quienes-somos.html>) Consultado el 30 de julio 2014.
- Gobierno de Guatemala (2002a). Decreto número 11-2002 Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. [http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche\\$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf](http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf). Consultado el 25 de agosto
- Gobierno de Guatemala (2002b). Decreto Número 12-2002 Código Municipal. <http://www.unicef.org/guatemala/spanish/CodigoMunicipal.pdf>. Consultado el 25 de agosto.
- Gobierno de Guatemala (2002c). Decreto número 14-2002 Ley General de Descentralización http://www.unicef.org.gt/1_recursos_unicefgua/publicaciones/leyes_convenciones/LeyDescentralizacion.pdf. Consultado el 25 de agosto.
- Gobierno de Guatemala, URNG, UN. (1995). Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas.pdf> Consultado el 22 de julio 2013
- Gómez, J. (2006). El estado Pluricultural en Guatemala: una demanda, una propuesta y una visión política. entre el estado nacional homogéneo y el estado pluricultural-multinacional en Guatemala. http://www.pueblosindigenaspcn.net/biblioteca/nicaragua-multicultural/doc_view/72-el-estado-pluricultural-en-guatemala.html. Consultado el 26 de junio 2014.
- Gómez, M. (1995) Lectura Comentada del Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo. INI, México., 1995.

- Gramberg, M. (2006) Participación Ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. Secretaría de la Función pública OCDE. <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0534691.pdf>
- Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas -IASG-. (2009) Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York y Ginebra.
- Herrera, F. (2011). Multiculturalismo, identidad y reconocimiento en el contexto de la modernidad Latinoamericana. Facultad de filosofía y humanidades, escuela de postgrado. Universidad de Chile. Santiago.
- Hervé D. y Pérez, S. (2012). El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago.
- Huencho, V. (2009). Desarrollo indígena y políticas públicas: una difícil relación para una convivencia multicultural. <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100730182845.pdf>. Consultada el 29 de marzo 2013.
- Huilcaman, A. (2013). Decreto Supremo N° 66 sobre Consulta con Pueblos Indígenas, una amenaza al patrimonio territorial y negación a las instituciones indígena y el derecho a la autodeterminación. <http://futatrawun.blogspot.com/2013/12/comentarios-sobre-el-reglamento-n-125.html>. Consultado el 16 de agosto 2014.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C – IAPEM- (2009). Revista No. 74- Estado, Nuevo Institucionalismo y Desarrollo Económico. México.
- Instituto Nacional de Derecho Humanos –INDH- (2013). El Deber de consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental. Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humano. <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/docs/indh-informe-consulta-y-reglamento-seia.pdf>. Consultada 16 de agosto de 2014.
- Instituto Nacional de Derechos Humano –INDH- (2012). Informe Anual, Situación de los Derechos Humanos en Chile. Santiago. <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2012/12/Inf-Anual-INDH12-WEB.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2014

- Instituto Nacional de Estadística –INE- Chile. (2012). Censo 2012. <http://www.censo.cl>. Consultado el 09 de abril 2013.
- Instituto Nacional de Estadística –INE- Chile. (2014). Compendio estadístico Chile. http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/calendario_de_publicaciones/pdf/compendio_2014.pdf. Consultado el 1 de noviembre 2014.
- Instituto Nacional de Estadística –INE- Guatemala. (2012). Caracterización estadística República de Guatemala. Guatemala. <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/5eTCcFIHErnaNVeUmm3iabXHaKgXtw0C.pdf>. Consultado el 13 de octubre 2014.
- Kymlicka, W. (1996). Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal., Revista online Isegoría, Nº 14, 1996. <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/209>. Consultado el 2 de noviembre 2014.
- Kymlicka, W. y Wayne, N. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía, en Revista Agora Nº7, invierno, páginas 5-42.
- March, J. y Olsen, J. (1997). El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martí, S. (2010). Después de la década de los pueblos indígenas ¿qué? El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Revista Nueva Sociedad. No.227.
- Mendíaz, M. (2004). El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. Universidad Nacional de Rosario.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014). Inicia procedimiento administrativo y convoca a proceso de consulta que indica <http://www.consultaindigena.gob.cl/docs/DO-2014-06-24.pdf> Consultada 16 de agosto de 2014.
- Ministerio de Planificación (2008). Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación (2009). Decreto 124, Reglamenta el artículo 34 de la ley Nº 19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas. Santiago.

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/nuevaley/marco/nuevos/derecho124.pdf>". Consultado el 10 de agosto 2014.

- Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala –MINUGUA-. (2001). Los Pueblos Indígenas de Guatemala: La Superación de la Discriminación en el Marco de los Acuerdos de Paz. Informe de Verificación. Guatemala.
- Morales, H. y Bá, M. (2009). Pueblos indígena, cooperación internacional y desarrollo en Guatemala. Guatemala.
- Naciones Unidas (2011). Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Guatemala.
- Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas Resolución 61/295 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf. Consultado el 25 de agosto
- Naciones Unidas. Declaración sobre el derecho al desarrollo. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>. Consultado el 25 de agosto.
- North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ACNUR (s.f. año). Guía para la aplicación judicial: Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Convenio 169 de la OIT.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (s.f. año). Principios básicos del Convenio 169 de la OIT. <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>. Consultado el 11 de noviembre 2014.
- Organización Internacional del Trabajo -OIT-. (2002). Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. San José: OIT, 2007. <http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/pdf/convenio%20169%20OIT.pdf>. Consultado el 25 junio 2013.
- Osorio, C. (2002). El Estado chileno en la Araucanía. <http://www.fondoindigena.org/comision/docs/09%20-%20CVHNT-GTRH-2002-009.pdf>. Consultado el 24 septiembre 2014.

- Osorio, T y Aguirre, M. (2000). Después de la guerra, un manual para la reconstrucción posbélica. AECI. Barcelona.
- Pérez, G. (2014). Interculturalidad en el espacio escolar: experiencias en la comuna de Pozo Almonte. Tesis magister en gestión y políticas públicas. Universidad de Chile. Santiago.
- PNUD (2013a). Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf. Consultado el 27 de septiembre 2014.
- PNUD (2013b). Ciudadanía Indígena: Retos y nuevos desafíos para la Institucionalidad Pública. Santiago de Chile. http://www.onu.cl/onu/pdfs_inter/politicas_publicas_pueblos_indigenas_interculturalidad/10.pdf. Consultado el junio 2014.
- PNUD (2014). Reseña de países 2014. <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>. Consultado el 31 de octubre 2014.
- Pop, A. (2013). Evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala. Organismo Naleb' Guatemala.
- Porras, G. (2010). Derechos de los Pueblos Indígenas en la legislación guatemalteca. <http://www.cc.gob.gt/congreso/23%20de%20septiembre/Ponencia%20%20Lic.%20Porras%20Castejón.pdf> Consultado el 10 octubre 2013.
- Procuraduría de Derechos Humanos (2013). Informe de Derechos Humanos. Guatemala.
- Repetto, F. (2005). Caminos por andar la perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala. Magna Terra Editores. Guatemala.
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de la institución. Centro de investigaciones de Política Comparada. Venezuela.
- Sánchez, C. (2010). Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos en la autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado

plurinacional en América Latina coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T. FLACSO, Sede Ecuador. http://www.servindi.org/pdf/Autonomia_a_debate.pdf Consultado el 12 de agosto 2014.

- Sapón, J. (2011). Robinson vs Viernes. Una relación entre Estado y Pueblos indígenas mayas en Guatemala. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- Taylor, Ch. (1993). La Política del reconocimiento en Gutmann, Amy (editor) "El multiculturalismo y la política del reconocimiento", México: Fondo de Cultura económica, páginas 43-107 (Original de 1992).
- Thoening, J.C. (2003). Institutional theories and public institution: traditions and appropriateness, en Peters, G. y Pierre, J. (eds.) Handbook of Public Administration, Londres, Sage Publications.
- Toledo, V. (1999) Todas las aguas, el subsuelo, las riberas, las tierras.- Notas acerca de la (des)protección de los derechos indígenas sobre sus recursos Naturales y contribución a una política de defensa. Temuco
- UNICEF. (2008). Los derechos de los pueblos indígenas explicados para todas y para todos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y su relación con normas fundamentales del derecho internacional.
- Universidad Diego Portales -UDP-. (2012). Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2012 Centro de derechos humanos, Facultad de derecho. Santiago.
- Valenzuela, R. (2003). Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile. Serie de Políticas Sociales CEPAL, Santiago. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/13896/lcl2006pe.pdf>. Consultado el 3 de octubre 2014.
- Van Cott, D. (2000). Multicultural Constitutionalism, The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America, Pittsburgh University Press, Pittsburgh. sgwe.itz.uam.mx/files/users/uami/lauv/van_cott_multicultura_constitucional3.pdf. Consultado el 4 de mayo 2014.
- Vargas, J. (2008). Perspectiva del institucionalismo y neoinstitucionalismo. Jalisco, México. <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>. Consultado el 2 de enero 2014.

- Verdú, L. (1969). Principios de ciencia política. Madrid. Editorial Tecno.
- Zucker, L (2001). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural, en Powell, Walter y Di Maggio, Paul (comp.) El nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, México, Fondo de Cultura Económica.