

## **CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Guatemala (ratificación: 1996) Publicación: 2006**

Descripcion:(CEACR Observación individual)

Convenio:C169

País:(Guatemala)

1. La Comisión toma nota de la memoria detallada del Gobierno y de sus anexos y además de: 1) el Tercer Informe sobre el cumplimiento del Convenio en Guatemala elaborado por el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG) y comunicado por la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) el 2 de noviembre de 2005; 2) observaciones y comentarios generales del Gobierno sobre la comunicación referida de la COMG recibida el 31 de marzo de 2005; 3) comunicación de la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSI TRAGUA) de 21 de enero de 2005; y 4) de los comentarios del Gobierno sobre esa comunicación recibidos el 11 de noviembre de 2005.

2. La Comisión toma nota con interés que una delegación de Guatemala encabezada por el Sr. Vicepresidente de la República e integrada, entre otros, por la Sra. Rigoberta Menchu, Premio Nobel de la Paz, el 30 de septiembre de 2005 concurrió a la sede de la OIT en Ginebra y solicitó la asistencia técnica de la Oficina en relación con el Convenio núm. 169 a raíz de ciertos conflictos que se han presentado en conexión con los pueblos indígenas. El Gobierno ha expresado su preocupación por superar la exclusión sistemática de los pueblos indígenas en la toma de decisiones políticas así como por encontrar soluciones a los conflictos (en general respecto de las tierras) que se plantean y encontrar otra metodología de consulta.

3. La Comisión toma nota, asimismo, que el Consejo de Administración, en noviembre de 2005, declaró admisible una reclamación de la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT alegando que el Gobierno ha violado ciertas disposiciones del Convenio.

### Artículos 6 y 7 del Convenio. Consulta y participación

4. La Comisión toma nota de las informaciones contenidas en el Tercer Informe alternativo de la COMG. El informe indica que los pueblos indígenas son la población mayoritaria del país y la principal fuerza laboral y que se necesita un reconocimiento pleno de sus derechos. Indica que existen esfuerzos esporádicos en propiciar la institucionalización de la participación de los pueblos indígenas; se han dictado algunas decisiones judiciales que dan aplicación al Convenio y desarrollado otras acciones, pero subraya la COMG que no hay una política institucional coherente que incluya acciones políticas, administrativas y financieras para cumplir con los objetivos del Convenio. Señala que la participación sigue siendo simbólica, el sistema político electoral sigue siendo un instrumento de exclusión. Respecto de la consulta, indica que no existen mecanismos institucionales concretos para llevarla a cabo y señala que, durante la administración anterior, se otorgaron 31 concesiones de explotación y 135 de exploración de recursos minerales sin consulta previa con los pueblos indígenas sobre la viabilidad de dichas actividades y el impacto ambiental de las mismas. Señala que hasta el momento las actividades continúan y no se cuenta con programas para disminución de los impactos de las actividades de exploración y explotación ni programas de resarcimiento a las comunidades que podrían resultar perjudicadas.

5. El Gobierno en sus comentarios sobre esta comunicación indica que se está fortaleciendo la participación, que en los últimos meses de 2004 se instaló el ente preparatorio del Consejo Asesor

sobre Pueblos Indígenas y Pluri e Interculturalidad, con el objetivo de preparar un consejo asesor permanente el cual tendría por funciones asesorar al Poder Ejecutivo en las políticas públicas en materia indígena. La Comisión toma nota de que en marzo de 2005 se procedió a la instalación del Consejo Asesor Indígena (CAI). Según el Gobierno la participación indígena en los partidos es un proceso lento pero que avanza, aunque indica, hay que reconocer que los partidos políticos deben hacer una revisión de sus objetivos y ser más participativos y los pueblos indígenas deben hacer más propuestas de fondo y no formales. El Gobierno admite que no existen mecanismos de consulta y que uno de los puntos importantes de la agenda de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación es la elaboración de una «Propuesta de Ley de Consulta a Pueblos Indígenas».

6. La Comisión nota que desde 1998 viene solicitando informaciones sobre los mecanismos de consulta establecidos de conformidad con el Convenio. Señala, a la atención del Gobierno, que las disposiciones sobre consulta y en particular el artículo 6, son las disposiciones medulares del Convenio sobre las cuales reposa la aplicación de las demás disposiciones. La consulta es el instrumento previsto por el Convenio para institucionalizar el diálogo, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver conflictos. La consulta en los términos previstos por el Convenio intenta armonizar intereses a veces contrapuestos mediante procedimientos adecuados. Habiendo tomado nota con interés que el Gobierno ha prestado atención a esta situación al solicitar a la Oficina su asistencia técnica para dar efecto a las disposiciones del Convenio relativas a la consulta, invita al Gobierno a continuar avanzando en esa dirección y espera que el próximo año estará en condiciones de proporcionar informaciones sobre las medidas legislativas y prácticas para implementar este aspecto central del Convenio.

Artículo 15, 2. Comunicación de UNSITRAGUA alegando falta de consulta con los pueblos interesados para establecer si sus intereses serían perjudicados y en qué medida respecto del otorgamiento de licencia a la compañía Montana-Glamis Gold

7. La Comisión toma nota que, según la comunicación de UNSITRAGUA, el Gobierno otorgó recientemente una licencia de exploración y explotación minera a la Compañía Montana exploradora de Guatemala, S.A. perteneciente a la compañía minera Glamis Gold, de capital canadiense, en los departamentos de San Marcos y de Izábal. Indica el sindicato que el área de influencia de la explotación minera afecta a dos de los principales lagos de Guatemala, que son el lago de Atitlán y el lago de Izábal donde existen áreas de ecoturismo. La explotación requeriría 250.000 litros de agua por hora y pondría en riesgo el abastecimiento de agua potable con graves riesgos de contaminación. Señala que pese a la oposición de la población de Sololá y San Marcos respecto de la explotación minera, en un acto de intimidación el Gobierno autorizó el traslado del cilindro de la empresa custodiado por 1.300 miembros de la policía y el ejército. El traslado se inició el 11 de enero de 2005. Indica que la población hizo manifestaciones públicas contra la imposición de dicho cilindro y cortó la carretera. Según el sindicato, el Gobierno dijo que la población contaba con armamento, sin que haya incautado arma alguna a los pobladores. En cambio, murió un poblador y fueron heridos gran cantidad de personas.

8. UNSITRAGUA subraya que esa muerte es consecuencia de la imposición - sin consulta previa - de una política minera sobre la premisa de la prioridad del interés empresarial sobre el interés social y el respeto a la tierra, a la cultura, a las creencias, a la opinión e incluso a la vida de los pueblos indígenas de Guatemala. La Comisión solicita al Gobierno se sirva brindar precisiones acerca de este hecho indicando si se ha identificado, juzgado y sancionado a los responsables.

9. En su respuesta, el Gobierno indica que, previo al otorgamiento de cualquier tipo de licencia de exploración o explotación, la legislación de Guatemala requiere la realización y presentación de estudios de impacto ambiental. Que dichos estudios fueron presentados obteniendo su aprobación por

la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, según resolución núm. 779-2003/CRMM/EM el cual decidió aprobar el estudio presentado por la sociedad denominada Montana Exploradora. Que la licencia se otorgó en el departamento de San Marcos pero no en Izábal y que la comunicación de UNSITRAGUA no explica cómo se produciría el daño a los lagos de Atitlan y de Izábal. El Gobierno reconoce que no existe un mecanismo institucionalizado referente al procedimiento de consulta con los pueblos indígenas pero indica que se han realizado acercamientos a las poblaciones indígenas. Cita como ejemplo la realización en 2005 del Primer Foro Nacional de Minería e indica que las 11 entidades promotoras comunicaron al Gobierno de Guatemala las diez principales conclusiones de esos días de diálogo. Informa que se integró una comisión de alto nivel con representantes del Poder Ejecutivo y la Iglesia Católica y que en agosto de 2005 se suscribió un punto de entendimiento por el cual se solicitarán modificaciones a la Ley de Minería respecto de las regalías, salud ambiental y consulta con los pueblos indígenas. Señala el Gobierno que, además, Guatemala ya ha solicitado el apoyo técnico de la OIT para resolver el problema de realización de consultas a los pueblos indígenas en el marco del Convenio. Según la memoria, el Gobierno reconoce que los hechos violentos se suscitaron a raíz del traslado de la maquinaria «en cumplimiento de autorizaciones legalmente extendidas por parte de la autoridad competente».

10. La Comisión nota que esta comunicación se refiere a la falta de consulta en los términos indicados por el Convenio respecto a la explotación de recursos naturales. El artículo aplicable en este caso es el artículo 15, 2) en conexión con los artículos 6 y 7 del Convenio. El artículo 6 se refiere al procedimiento de la consulta, el artículo 7 se refiere al proceso de desarrollo y el artículo 15, 2), regula, en particular, la consulta con relación a los recursos naturales y establece su objeto: «determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras».

11. La Comisión nota que el Gobierno no niega la falta de consulta alegada sino que indica que la empresa realizó un estudio de impacto ambiental que fue aprobado por la dependencia gubernamental correspondiente. La Comisión también toma nota de la oposición de la población a este proyecto minero y de los hechos violentos suscitados. Además, la Comisión toma nota de las preocupaciones expresadas por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala en su informe de mayo de 2005 sobre la actividad minera. La Procuraduría se refiere expresamente al proyecto objetado por UNSITRAGUA y expresa su preocupación por los riesgos de la minería a cielo abierto y en particular por el procedimiento que se utiliza en este caso que es el de lixiviación con cianuro. Según la Procuraduría, este tipo de procedimiento ha tenido consecuencias nefastas para el ambiente y la salud en otros países, ha sido prohibido en otras regiones del mundo y su impacto potencial afectaría a: 1) fuentes de agua; 2) calidad del aire por la liberación de partículas, y 3) vida útil y fértil de la tierra permeada con soluciones de cianuro. La Comisión señala a la atención del Gobierno que esos riesgos deben ser objeto de la consulta prevista en el artículo 15, 2) del Convenio en conexión con los estudios contemplados en el artículo 7, 3, del Convenio.

12. La Comisión recuerda que el Convenio impone ciertos requisitos para que las actividades de exploración o explotación de recursos naturales estén en conformidad con el Convenio y señala a la atención del Gobierno que dichos requisitos no se han cumplido en el caso de la licencia objetada en la comunicación de UNSITRAGUA.

13. La realización por parte de la empresa de estudios de impacto ambiental no reemplaza la consulta prevista en el artículo 15, 2). El artículo dispone que «los Gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras». Como ya lo ha señalado la

Comisión en otros casos similares, la obligación sobre esta consulta recae en el Gobierno y no en la empresa. Además, al establecer o mantener procedimientos, los Gobiernos deben tener presente los requisitos procedimentales establecidos en el artículo 6 del Convenio y las disposiciones del artículo 7 del Convenio según el cual, entre otros, «los Gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios en cooperación con los pueblos interesados a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural, y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas».

14. Por lo tanto, la Comisión invita al Gobierno a desarrollar consultas con los pueblos interesados teniendo en cuenta el procedimiento establecido en el artículo 6 del Convenio, para determinar si sus intereses serán perjudicados y en qué medida, tal como lo determina el artículo 15, 2), del Convenio. La Comisión invita también al Gobierno a examinar si la continuación de las actividades de exploración o explotación por parte de la compañía Montana-Glamis en estas condiciones y antes de que sus efectos potencialmente nocivos sean irreversibles, fuese posible llevar a cabo los estudios previstos en el artículo 7 del Convenio en cooperación con los pueblos interesados. La Comisión invita al Gobierno a proporcionar informaciones detalladas sobre el caso, tomando en cuenta que la Procuraduría de Derechos Humanos manifiesta su preocupación por el otorgamiento gubernamental de 395 licencias para exploración y explotación, sin consulta y que aproximadamente 200 estarían en trámite.

15. Para terminar, la Comisión nota que las dos comunicaciones recibidas se refieren a problemas y conflictos derivados de la ausencia de un mecanismo de consulta. Nota asimismo, que esta cuestión ha cobrado especial interés en Guatemala y que el Gobierno ya ha dado pasos significativos para encontrar una solución, según surge de las informaciones proporcionadas por el Gobierno acerca del Foro Nacional de Minería, del punto de entendimiento con la iglesia católica mencionado previamente y de la solicitud de asistencia formulada por el Gobierno a la Oficina para construir el marco de consulta con los pueblos indígenas en el contexto del Convenio. Haciendo hincapié en que la consulta es la disposición medular sobre la que se apoyan las demás disposiciones del Convenio y reafirmando su función de instrumento de diálogo para construir un proceso de desarrollo incluyente, la Comisión exhorta al Gobierno a redoblar sus esfuerzos para adoptar todas las medidas que se impongan en consulta con los pueblos indígenas y con la asistencia técnica de la Oficina para dar expresión legislativa y aplicación práctica a los artículos 6, 15, 2), y 7, del Convenio. La Comisión espera que el Gobierno estará en condiciones de proporcionar informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas y los progresos alcanzados sobre esta cuestión en 2006.

La Comisión envía una solicitud directamente al Gobierno sobre otros puntos y puntos relacionados.

Se invita al Gobierno a que responda de manera detallada a los presentes comentarios en 2006.

---

[ILO home](#) [NORMES home](#) [ILOLEX home](#) [Búsqueda universal](#) [NATLEX](#)

Para más información, diríjase a el departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) correo electrónico:

**[infonorm@ilo.org](mailto:infonorm@ilo.org)**

Copyright © 2006 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

[Descargo de responsabilidad](#)

[webinfo@ilo.org](mailto:webinfo@ilo.org)