CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Guatemala (ratificación: 1996) Publicación: 2010

Descripcion:(CEACR Observación individual)
Convenio:C169
Pais:(Guatemala)

La Comisión toma nota de la de comunicación de del Movimiento Sindical, Indígenas y Campesino Guatemalteco en Defensa de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras (MSICG) - del cual forman parte la Confederación General de Trabajadores de Guatemala (CGTG); la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG); la Coordinadora Nacional Sindical y Popular (CNSP); el Comité Campesino del Altiplano (CCDA); el Consejo Nacional Indígena, Campesino y Popular (CNAICP), el Frente Nacional de Lucha en defensa de los servicios públicos y recursos naturales (FNL) y la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA) - de fecha 28 de agosto de 2009 que fue transmitida al Gobierno el 19 octubre de 2009. La Comisión la examinará en 2010 junto con las observaciones que el Gobierno estime oportuno formular al respecto. La Comisión recuerda igualmente que en su observación anterior no examinó la memoria del Gobierno de 2008 debido a su recepción tardía y, por lo tanto, la examinará en la presente observación, junto con la memoria de 2009.

Sacatepequez y empresa cementera. Estado de excepción. En su observación anterior, la Comisión tomó nota de la comunicación del Movimiento Sindical, Indígenas y Campesino, recibida el 31 de agosto de 2008. La comunicación se refería al otorgamiento de licencia en el caso Sacatepequez y a la implementación de un proyecto minero por la fuerza, a pesar de que hubo un rechazo total de la comunidad a la propuesta de explotación minera, con 8.936 votos en contra y cuatro a favor. Indicaba igualmente que se impuso el estado de excepción a fin de imponer el establecimiento de la cementera sin consulta. La Comisión toma nota de la información proporcionada por el Gobierno acerca del decreto gubernativo núm. 3-2008 mediante el cual se decretó el estado de prevención. Toma nota, sin embargo, de que no se proporciona información sobre las medidas especiales que se han adoptado, tal como lo solicitó esta Comisión, para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados con arreglo al artículo 4 del Convenio.

Con relación a la aplicación de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio en el presente caso, la Comisión toma nota de la indicación del Ministerio de Energía y Minas acerca de que se encuentra en la imposibilidad de realizar consultas de conformidad con el Convenio debido a la falta de una regulación específica sobre esta materia. Indica, además, que ante la inexistencia de tal normativa el Ministerio debe cumplir con la Ley de Minería actualmente en vigor que «contempla una serie de requisitos que debe cumplir el interesado en obtener una licencia minera y que una vez satisfechos imponen a la administración - no facultan - lo obligatoriedad de otorgar la licencia». Señala igualmente que el Ministerio ha instado a los interesados en obtener licencias a tener acercamientos con las comunidades indígenas e informarles a cabalidad sobre sus proyectos. La Comisión toma nota de que, según la memoria del Gobierno, se creó una mesa de diálogo entre el Gobierno y representantes de las comunidades afectadas para analizar la situación.

La Comisión desea señalar a la atención del Gobierno que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente, se desprende directamente del Convenio independientemente de que se haya reflejado o no en algún texto legislativo nacional específico. Asimismo, desea señalar que es el Gobierno el que tiene la obligación de asegurarse de que los pueblos indígenas sean consultados de conformidad con el Convenio y no los particulares o las empresas privadas. Subraya además que las disposiciones del Convenio en materia

de consulta deben leerse junto con el artículo 7 en el que se consagra el derecho de los pueblos indígenas de decidir sus propias prioridades de desarrollo y de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo susceptibles de afectarles directamente. Al respecto recuerda que en su observación general de 2008 sobre el Convenio, la Comisión destacó que «no realizar dichas consultas y no dejarles participar tiene graves repercusiones para la aplicación y éxito de programas y proyectos específicos de desarrollo, ya que de esta forma resulta poco probable que reflejen las aspiraciones y necesidades de los pueblos indígenas y tribales». Subraya asimismo que el artículo 7, 3), del Convenio dispone que los gobiernos deben velar por que 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 previstas puedan tener sobre estos pueblos y que el artículo 15, 2) prevé que deben realizarse consultas a fin de determinar si los intereses de los pueblos indígenas se pueden ver perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Agrega además que, según dispone el artículo 7, 4), del Convenio, los gobiernos deben tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

La Comisión insta, por lo tanto, al Gobierno a que:

i) alinee la legislación existente, tal como la Ley de Minería, con los artículos 6, 7 y 15 del Convenio;

ii) adopte sin demora todas las medidas necesarias para entablar de buena fe un diálogo constructivo entre todas las partes interesadas conforme a los requisitos previstos en el artículo 6 del Convenio que permita buscar soluciones apropiadas a la situación en un clima de mutua confianza y respeto, tomando en cuenta la obligación del Gobierno de garantizar la integridad social, cultural y económica de los pueblos indígenas de acuerdo con el espíritu del Convenio, y

iii) se suspendan inmediatamente las actividades alegadas en tanto se lleve a cabo este diálogo y se evalúe, con la participación de los pueblos interesados, la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente de las actividades previstas y la medida en que los intereses de los pueblos indígenas se verían perjudicados, según lo dispuesto por los artículos 7 y 15 del Convenio.

Sírvase suministrar información detallada sobre las medidas adoptadas a estos efectos.

Artículos 14 y 20. Tierras y salarios. En su observación anterior, la Comisión tomó nota de que la comunicación referida indicaba que se violan los derechos sobre las tierras consagrados por el Convenio y citaba los siguientes casos: Finca Termal Xauch, Finca Sataña Saquimo y Finca Secacnab Guaquitim. Indicaba también que a los indígenas no se les reconoce la ocupación tradicional y que además, habiendo sido empleados en sus propias tierras, no se les pagó salario y se los desalojó violentamente, con quema de sus ranchos. Refiriéndose al informe de junio 2007 del Consejo de Administración (documento GB.299/6/1), la Comisión había recordado que, si bien la regularización de tierras requiere tiempo, los pueblos indígenas no deben resultar perjudicados por la duración de dicho proceso y había solicitado, por consiguiente, al Gobierno que adoptase las medidas transitorias de protección necesarias respecto de las tierras a las que se refiere el artículo 14 del Convenio y respecto de los salarios debidos y que proporcionase informaciones detalladas al respecto.

La Comisión toma nota que de la indicación del Gobierno acerca de que se ha formulado una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, la cual, según la memoria, está encaminada, entre otras cosas, a «reformar y democratizar el régimen de uso, tenencia y propiedad de tierra», «promover leyes para el reconocimiento de los derechos de posesión, propiedad y dotación de tierras a las personas pertenecientes a pueblos indígenas campesinos» y «promover el trabajo decente en el área rural en general». Sin embargo, la Comisión toma nota que no se proporciona información acerca de los casos

mencionados anteriormente, respecto de los cuales se alega la violación de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, ni se informa sobre las medidas transitorias solicitadas por esta Comisión. La Comisión solicita nuevamente al Gobierno que proporcione información sobre las medidas transitorias adoptadas para proteger los derechos a la tierra de los pueblos indígenas hasta que no se avance en la regularización de tierras. Solicita al Gobierno que informe sobre la situación de la Finca Termal Xauch, Finca Sataña Saquimo y Finca Secacnab Guaquitim y que indique igualmente las medidas adoptadas para garantizar que los pueblos indígenas gocen plenamente de los derechos reconocidos en la legislación laboral, de acuerdo con el artículo 20 del Convenio. Invita al Gobierno a proporcionar copia de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral e información sobre su implementación en lo que atañe a los pueblos cubiertos por el Convenio. Se refiere además a los comentarios adicionales sobre el tema incorporados en su solicitud directa sobre el Convenio.

Artículos 2 y 33. Acción coordinada y sistemática con la participación de los pueblos indígenas. La Comisión toma nota de que, según el Gobierno, se han implementado políticas públicas multi e interculturales formuladas por comisiones presidenciales con representación de los pueblos maya, garífuna, y xinca. El Gobierno menciona como ejemplo la política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial; asimismo, el Gobierno se refiere a un proyecto de ley de lugares sagrados y a un anteproyecto de ley de regularización de la tenencia de tierras. El Gobierno señala que se está avanzando, aunque reconoce que queda camino por recorrer hasta lograr la aplicación efectiva que supone un proceso gradual de creación de órganos y mecanismos adecuados. En sus comentarios anteriores, la Comisión tomó nota de la creación de la Coordinadora Interinstitucional del Estado (CIIE), integrada por 29 instituciones estatales que tienen participación en cuestiones indígenas, así como del establecimiento en 2005 del Consejo Asesor Indígena (CAI). También tomó nota de que, según señala el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), en comentarios enviados por la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), la participación de los pueblos indígenas sigue siendo simbólica.

La Comisión recuerda que en el informe de junio de 2007 sobre la reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), alegando el incumplimiento de ciertas disposiciones del Convenio (GB.299/6/1), el Consejo de Administración solicitó al Gobierno que desarrollara una acción coordinada y sistemática en el sentido de los artículos 2 y 33 del Convenio, con la participación de los pueblos indígenas, al aplicar sus disposiciones. La Comisión también señala a la atención del Gobierno su observación general de 2008 en la que tomó nota de que los artículos 2 y 33, del Convenio, disponen que los gobiernos tienen la obligación de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas y tribales, acciones coordinadas y sistemáticas para proteger los derechos y garantizar la integridad de esos pueblos. A este respecto, el Convenio requiere que se establezcan instituciones y otros mecanismos apropiados a fin de administrar programas, en cooperación con los pueblos indígenas y tribales, que cubran todas las etapas, desde la planificación hasta la evaluación de las medidas propuestas en el Convenio. La Comisión, si bien entiende que garantizar la plena aplicación del Convenio es un proceso permanente, toma nota de que la información proporcionada no parece sugerir que la acción del Gobierno sea coordinada o sistemática, ni tampoco muestra la existencia de organismos o mecanismos que permitirían a los pueblos indígenas participar efectivamente en la formulación e implementación de tales acciones. En consecuencia, la Comisión insta al Gobierno a que, en cooperación con los pueblos interesados, adopte las medidas y establezca los mecanismos previstos en los artículos 2 y 33 que deberían permitir llevar a cabo una acción coordinada y sistemática en la implementación del Convenio, y a que proporcione información detallada a este respecto.

Legislación en materia de consulta y participación. Desde hace varios años, la Comisión está dando seguimiento a la cuestión del establecimiento de mecanismos institucionales de consulta y participación previstos por el Convenio. La Comisión toma nota de que en su última memoria el

Gobierno se refiere a un proyecto de Ley General de Derechos de Pueblos Indígenas de Guatemala (número de registro 40-47) que fue presentado en el pleno del Congreso el 11 de agosto de 2009 y se encuentra pendiente de dictamen por parte de las Comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Pueblos Indígenas. Se refiere igualmente al proyecto de Ley de Consulta a Pueblos Indígenas (número de registro 36-84) que fue presentado en el pleno del Congreso el 25 de julio de 2007 y que todavía se encuentra pendiente de dictamen, actualmente por parte de las Comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Economía y Comercio Exterior. La Comisión entiende además que existe otro proyecto de ley sobre consulta, con número de registro 40-51, que recibió el dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Indígenas el 27 de septiembre de 2009. Asimismo, toma nota de que el Ministerio de Energía y Minas se refiere a una tercera iniciativa legislativa sobre el tema, con número de registro 34-13. La Comisión toma nota, además, de que según el artículo 26 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (decreto núm. 11-2002), «en tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos maya, xinca y garífunas sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo».

En sus comentarios anteriores, la Comisión tomó nota de que, según el Gobierno, la comisión de alto nivel del Ministerio de Energía y Minas elevó al Presidente de la República la propuesta de reforma de la Ley de Minería, centrada en la «información, participación y consulta de los pueblos interesados». La Comisión toma nota de que, según la memoria del Gobierno, dicho proyecto no ha sido presentado a la Dirección Legislativa y, en consecuencia se desconoce en dicho organismo el contenido del mismo.

La Comisión recuerda que ha venido efectuando el seguimiento de esta cuestión desde la ratificación del Convenio; que la falta de mecanismos apropiados de consulta fue objeto de un informe y de recomendaciones del Consejo de Administración en respuesta a una reclamación; que en diversas oportunidades ha examinado comentarios de sindicatos sobre situaciones graves con relación a la falta de consulta y la explotación de los recursos naturales; y que en 2005 tomó nota de que la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala expresó su preocupación por el otorgamiento gubernamental, sin consulta previa, de 395 licencias para exploración y explotación. La Comisión también se remite a su observación general de 2008 sobre la aplicación del Convenio, en la que considera importante que los gobiernos, con la participación de los pueblos indígenas y tribales establezcan de forma prioritaria, mecanismos apropiados de consulta con las instituciones representativas de esos pueblos. La Comisión expresa su preocupación por la falta de medidas a estos efectos. En sus comentarios anteriores, la Comisión había tomado nota de que el proyecto de ley sobre consulta se concretaría en breve y que una Comisión de Alto Nivel estaba trabajando sobre las enmiendas relativas a la inclusión de la consulta previa en la legislación sobre minería. Sin embargo, lamentablemente no parecen haberse realizado progresos en relación con las iniciativas mencionadas. Además, las iniciativas parecen haberse multiplicado de manera aparentemente poco coordinada. Si bien la Comisión entiende que las medidas que garantizan la consulta y participación llevan tiempo, hace hincapié en que es necesario que se establezcan claramente las medidas a adoptar a corto, medio y largo plazo para poder alcanzar los resultados requeridos por el Convenio. Por consiguiente, la Comisión insta al Gobierno que se sirva adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el establecimiento de mecanismos apropiados de consulta y participación tal y como está previsto en el Convenio, tomando en consideración su observación general de 2008, y comunicar información detallada a este respecto. La Comisión recuerda al Gobierno que puede solicitar la asistencia técnica de la Oficina y le solicita que proporcione informaciones detalladas sobre las medidas previstas para adoptar y aplicar una legislación en materia de consulta y participación. Sírvase proporcionar información sobre la aplicación en la práctica del artículo 26 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Seguimiento de una comunicación de la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala

(UNSITRAGUA) alegando falta de consulta y participación con relación al otorgamiento de licencia a la compañía Montana-Glamis Gold. Desde hace varios años, la Comisión viene dando seguimiento a los comentarios de UNSITRAGUA con relación a la licencia de exploración y explotación minera otorgada a la compañía Montana-Glamis en los departamentos de San Marcos y de Izabal, cuya área de influencia alcanzaría a los lagos de Atitlán y de Izabal. La Comisión reiteró su invitación al Gobierno a continuar desplegando esfuerzos para desarrollar consultas con los pueblos interesados teniendo en cuenta el procedimiento establecido en el artículo 6, del Convenio, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos se verían perjudicados, y en qué medida, como lo requiere el artículo 15, párrafo 2), del Convenio. La Comisión invitó reiteradamente al Gobierno a que examinara si, con la continuación de las actividades de exploración y explotación por parte de la compañía Montana-Galmis, sería posible llevar a cabo los estudios previstos en el artículo 7, párrafo 3), del Convenio en cooperación con los pueblos interesados, antes de que sus efectos potencialmente nocivos sean irreversibles. Asimismo, la Comisión invitó al Gobierno a que redoblara sus esfuerzos para que se aclararan los incidentes en los que murió un poblador en la manifestación realizada contra la instalación de un cilindro destinado a la mina y le solicitó informaciones detalladas al respecto.

La Comisión toma nota de que el Gobierno reitera que no se otorgó licencia alguna respecto del lago de Izabal y que se ha prohibido llevar a cabo cualquier tipo de descarga en todo cuerpo de agua. La Comisión lamenta tomar nota de que el Gobierno no proporciona nuevas informaciones sobre el particular. La Comisión recuerda que, en sus comentarios anteriores, tomó nota de que el Gobierno no niega la falta de consultas alegada sino que indica que la empresa realizó un estudio de impacto ambiental que fue aprobado por la dependencia gubernamental correspondiente. Además, la Comisión tomó 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 refirió expresamente al proyecto objetado por UNSITRAGUA y expresó 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 repercusión potencial afectaría a: 1) las fuentes de agua; 2) la calidad del aire por la liberación de partículas, y 3) la vida útil y fértil de la tierra permeada con soluciones de cianuro. La Comisión había señalado a la atención del Gobierno que esos riesgos deben ser objeto de la consulta previa contemplada en el artículo 15, párrafo 2), del Convenio, junto con los estudios previstos en el artículo 7, párrafo 3), del Convenio. En consecuencia, la Comisión, al tomar nota de que la memoria del Gobierno reitera la información presentada con anterioridad, expresa su preocupación en relación con la falta de progresos en este caso objeto de examen e insta al Gobierno a que suspenda la explotación referida hasta que se realicen los estudios contemplados en el artículo 7, párrafo 3), del Convenio y las consultas previas previstas en el artículo 15, párrafo 2), del Convenio, y que proporcione información detallada a este respecto. Además, la Comisión solicita al Gobierno que tome las medidas necesarias para aclarar los incidentes en que perdió la vida un poblador en la manifestación contra la instalación de un cilindro destinado a la mina, y a que proporcione informaciones detalladas sobre el particular.

Seguimiento de las recomendaciones del Consejo de Administración de 2007. La Comisión lamenta notar que la memoria del Gobierno no contiene información respecto de los puntos planteados en su observación de 2007 en seguimiento de las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración en su informe de junio de 2007. El informe concernía a una reclamación alegando la falta de consulta previa con los pueblos interesados respecto del otorgamiento de la licencia de exploración minera para el níquel y otros minerales, núm. LEXR- 902, de 13 de diciembre de 2004, a la empresa de Exploraciones y Explotaciones Mineras Izábal S.A. (EXMIBAL) para iniciar actividades de exploración minera en territorio del pueblo indígena Maya Q'eqchi (documento GB.299/6/1). La Comisión insta al Gobierno a que proporcione en su próxima memoria información detallada sobre el curso dado a las recomendaciones de 2007 del Consejo de Administración (documento GB.299/6/1).

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud directa dirigida al Gobierno.

Se invita al Gobierno a que responda de manera detallada a los presentes comentarios en 2010.

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

Copyright © 2006 Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Descargo de responsabilidad
webinfo@ilo.org