

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) – Guatemala (*Ratificación: 1996*)

Consultado en:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3965828

Comentarios de la Comisión de Expertos (CEACR) adoptados en 2019

Artículo 1 del Convenio. La Comisión toma nota de la información detallada presentada por el Gobierno proveniente del compendio estadístico de pueblos elaborado en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística. De acuerdo con estos datos, 5 770 479 personas se autoidentifican como parte de alguno de los pueblos maya, xinca o garífuna (cerca del 40 por ciento de la población). El Gobierno destaca sin embargo que la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala indica que la cifra oficial del porcentaje de población indígena que habita en el país no coincide con los estimados que establecen las propias comunidades lingüísticas mayas, debido a factores que se vinculan a procedimientos o instrumentos inadecuados de censo, subregistro y a factores relacionados con la autoidentificación de las personas durante los censos. Al respecto, el Gobierno informa que entre julio y agosto de 2018 se realizó el XII censo de población, en el marco del cual se efectuó una campaña de sensibilización cuyo objetivo era la promoción de la autoidentificación de los pueblos indígenas como mecanismo para coadyuvar al respeto de su identidad. En el censo, se incluyeron preguntas relacionadas con la identidad étnica de las personas, basadas en la autoidentificación, el idioma materno y el uso de vestimenta. Al respecto, la Comisión toma nota de que el Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco y los Sindicatos Globales de Guatemala lamentan que la campaña de sensibilización no haya tenido mayor relevancia comunicacional y no haya incluido a autoridades u organizaciones indígenas. *La Comisión pide al Gobierno que comunique informaciones sobre los resultados del XII censo de población de 2018, presentando datos estadísticos desglosados sobre las comunidades indígenas cubiertas, las regiones del país en las que viven y sus condiciones socioeconómicas.*

Artículos 6, 7 y 15. Consulta. Recursos naturales. Proyecto de construcción de una planta de cemento en el municipio de San Juan Sacatepéquez (departamento de Guatemala). Desde 2008, la Comisión examina la situación de conflictividad relacionada con la instalación de una empresa de cemento en San Juan de Sacatepéquez. La Comisión recuerda que en su sentencia de 21 de diciembre de 2009, la Corte de Constitucionalidad ordenó realizar las consultas requeridas por el Convenio (expediente núm. 3878-2007). La Comisión había tomado nota de las diferentes iniciativas emprendidas para facilitar el diálogo y las negociaciones entre las distintas partes involucradas y pidió al Gobierno informaciones sobre las medidas tomadas para que, en el marco de mecanismos de diálogo que gocen de la confianza de las partes, se realicen negociaciones de buena fe y conformes al Convenio en relación con el proyecto de planta de cemento.

La Comisión toma nota de que el Gobierno indica que se han registrado avances a través de la firma de un acuerdo marco de paz y desarrollo por los representantes de las 12 comunidades k'ach'iqueles, la municipalidad de San Juan de Sacatepéquez y el Gobierno nacional. En la sección «Paz» del acuerdo las partes acordaron en particular: el fomento de un ambiente de confianza; la búsqueda de armonía y reconstrucción del tejido social; la desjudicialización, cuando proceda, de los procesos penales; y la búsqueda de atención especial a las víctimas. En la sección «Desarrollo Integral del Acuerdo», las comunidades otorgaron su consentimiento para la construcción del anillo regional y para el desarrollo del proyecto San Gabriel, con beneficios tangibles y directos para las comunidades. Además, el Gobierno se comprometió a formular y ejecutar un plan de acción inmediata para dar respuesta a las solicitudes de las comunidades, con participación, compromiso y protagonismo de las comunidades y sus representantes. En sus observaciones, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) se refiere al Acuerdo marco de paz y desarrollo considerando que constituye un avance significativo de las negociaciones entre las partes.

La Comisión pide al Gobierno que envíe informaciones sobre la implementación del Acuerdo marco de paz y desarrollo, indicando como se garantiza la participación de los pueblos concernidos en las medidas adoptadas a tal fin, así como sobre cualquier obstáculo que se haya presentado y las medidas adoptadas para superarlos.

Artículo 8. Derecho consuetudinario. La Comisión toma nota de que el Gobierno indica que el Plan estratégico 2015-2019 del Ministerio Público contempla en su eje 3.1 la cuestión relativa a la consolidación de la relación entre el Ministerio Público y las autoridades indígenas para la coordinación de casos conocidos por los sistemas de justicia indígena y justicia formal. A este respecto, el Gobierno destaca que compete a la Secretaría de Pueblos Indígenas la formulación de mecanismos de comunicación y coordinación, en materia de derechos de pueblos indígenas, entre las instituciones de justicia y las autoridades indígenas. El Gobierno también indica que las 15 defensorías indígenas del Instituto de la Defensa Pública Penal siguen brindando atención con pertinencia cultural y lingüística a las personas pertenecientes a los pueblos maya, garífuna, xinca y mestizo. El Instituto tiene como prioridad la contratación de personas indígenas que dominan el idioma de la región y con sensibilidad sobre el tema de derechos de los pueblos indígenas. El Gobierno proporciona información sobre las actividades de formación realizadas entre 2015 y 2017 para fortalecer los conocimientos de defensores, asistentes y personal administrativo para que puedan brindar una atención culturalmente pertinente. También comunica una compilación de sentencias dictadas con pertinencia cultural por distintos órganos jurisdiccionales.

La Comisión toma nota de que, el Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco y los Sindicatos Globales de Guatemala indican que las instituciones estatales siguen sin reconocer el derecho de los pueblos indígenas a ejercer su propio sistema de justicia e informan sobre casos en los que no se reconoció la justicia indígena.

La Comisión pide al Gobierno que continúe tomando medidas para fomentar los mecanismos de comunicación y coordinación entre las instituciones de justicia y las autoridades indígenas para que se tomen en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas cuando se les aplica la legislación nacional. Sírvase comunicar ejemplos de decisiones en las que se ha tomado en cuenta las costumbres o el derecho consuetudinario.

Artículo 12. Procedimientos legales. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que para facilitar a los pueblos indígenas el acceso a la justicia con pertinencia geográfica, lingüística cultural y jurídica, la Unidad de Asuntos Indígenas del Organismo Judicial se transformó en una Secretaría de Pueblos Indígenas. Dicha institución coordina la

implementación del Protocolo de atención a mujeres indígenas en el acceso a la justicia. Además, se creó un centro de interpretación de idiomas de pueblos indígenas, con nueve sedes departamentales, que elaboró una serie de documentos (glosarios, traducción de sentencias, etc.). El Gobierno informa que la Defensoría de la Mujer Indígena promueve acciones de prevención de la violencia contra las mujeres indígenas a través de la implementación de la «Estrategia de Abordaje Comunitario» en comunidades en las que existe incidencia de hechos de violencia y realiza acciones para el restablecimiento de sus derechos.

La Comisión toma nota de que la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su informe sobre su visita a Guatemala de 2018, observa que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno a través del Ministerio Público para facilitar el acceso a la justicia a los pueblos indígenas, persiste la discriminación y el racismo, en particular contra las mujeres indígenas, cuando acuden a la justicia en el nivel local (documento A/HRC/39/17/Add.3). *La Comisión alienta al Gobierno a seguir tomando medidas para garantizar el acceso efectivo a la justicia de los pueblos indígenas de manera que puedan iniciar los procedimientos legales individuales o colectivos para proteger eficazmente sus derechos.*

Artículo 15, 2). Concesiones mineras y proyectos hidroeléctricos. La Comisión recuerda que, desde hace varios años, pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que la Ley de Minería cumpla con los requerimientos de la consulta previa y la participación en los beneficios que establece el Convenio, así como otras legislaciones pertinentes, en particular la Ley General de Electricidad. De igual manera, en diversas oportunidades, la Comisión ha examinado comentarios de sindicatos sobre situaciones graves con relación a la falta de consulta y la explotación de los recursos naturales y ha pedido al Gobierno que se establezcan mecanismos de diálogo y de negociación que gocen de la confianza de las partes involucradas y permitan determinar si sus intereses serán perjudicados y en qué medida. La Comisión solicitó en particular información sobre las consultas con las comunidades indígenas y su participación en los beneficios de las actividades de explotación minera Marlín en San Miguel Ixtahuacán (departamento de San Marcos); y de las actividades de explotación del níquel y de otros minerales en el territorio del pueblo Q'eqchi, en el municipio de El Estor (departamento de Izábal). En relación con la explotación del níquel en el municipio de El

Estor, el Gobierno indica que, antes de otorgar la licencia de explotación, ha realizado la consulta previa con las comunidades indígenas afectadas a través del Ministerio de Energía y Minas. La Comisión toma nota de que, de acuerdo a las indicaciones del Gobierno, tras una reforma a la Ley de Minería, a partir de 2015 el porcentaje de regalías a favor de las comunidades se incrementó en un 100 por ciento.

La Comisión toma nota de que el Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco (MSICG) indica que el Estado no ha tomado ninguna medida apropiada para adecuar la legislación nacional al Convenio y ha continuado otorgando licencias de exploración y explotación de recursos naturales, especialmente en el ámbito minero, sin consultar previamente a los pueblos indígenas. El MSICG comunica una lista de 48 resoluciones emitidas por la Dirección General de Minería que otorgan licencias de exploración; y una lista de 42 resoluciones emitidas por el Ministerio de Energía y Minas que otorgan licencias de explotación, entre 1997 y 2015, respecto a las cuales el MSICG considera que no se ha respetado el derecho de consulta de los pueblos indígenas. El MSICG considera que el Gobierno debería abstenerse de otorgar licencias hasta tanto no se modifique la legislación y no se establezcan consultas en el marco de las normas y procedimientos establecidos junto con los pueblos indígenas.

La Comisión toma nota de las informaciones detalladas del Gobierno sobre las actividades ejecutadas para dar cumplimiento a las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad relativas a las centrales generadoras hidroeléctricas «La Vega I» y «La Vega II» ubicadas en el municipio de Santa María Nebaj del departamento de Quiché. En las resoluciones se ordenó al Ministerio de Energía y Minas que inicie un proceso de consulta con las comunidades indígenas mayas ixiles respecto a la instalación de dichas centrales. El Gobierno indica que el Viceministerio de Desarrollo Sostenible ha iniciado acciones encaminadas a implementar la consulta, incluyendo procesos de capacitación y talleres informativos con las comunidades. De la misma manera, la Comisión toma nota de las acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para dar cumplimiento a la resolución de la Corte de Constitucionalidad sobre el «Proyecto Subestaciones Uspantan y Chixoy II y Línea de Transmisión Uspatán-Chixoy II» en la cual se solicitó al Gobierno que practique la consulta previa con las comunidades afectadas de

San Juan Cotzal del departamento de Quiché. Al respecto, el Gobierno informa que: 1) se han llevado a cabo reuniones preparatorias con las autoridades municipales e indígenas con el fin de garantizar un clima de confianza y respeto durante el proceso y 2) las consultas han sido entendidas como un medio para alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado, empresas y pueblos indígenas mayas ixiles sobre las medidas legislativas o administrativas que podrían afectarles directamente.

La Comisión recuerda a este respecto que una adecuada reglamentación de consultas encaminadas a determinar en qué medida los intereses de los pueblos indígenas serían afectados por programas de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras, en conformidad con el artículo 15 del Convenio, contribuye a reducir los conflictos sociales en torno a dichos programas y a sentar las bases para procesos de desarrollo inclusivos y sostenibles. ***La Comisión alienta al Gobierno a que a través de una revisión del marco legal aplicable a los programas de exploración y explotación de recursos naturales, incluyendo la Ley de Minería, se asegure el cumplimiento de los artículos 6 y 15 del Convenio en lo que respecta a la consulta previa. La Comisión pide al Gobierno que envíe información sobre toda reforma que se prevea adoptar o que se adopte al respecto.***

Artículo 20. 1. *Condiciones de empleo.* En sus comentarios anteriores, la Comisión pidió información sobre medidas adoptadas por la Inspección General del Trabajo para garantizar que los trabajadores indígenas, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura no estén sujetos a condiciones de trabajo abusivas o a explotación. El Gobierno indica que, dentro de los planes de inspección de oficio, se han generado planes dirigidos al sector agrícola, como por ejemplo el programa de inspección para el sector del cultivo, cosecha y traslado de la caña de azúcar o el plan de inspección para el sector productivo de la palma africana. El Gobierno señala que la Inspección General del Trabajo se encuentra desarrollando una planificación estratégica para poder ampliar la cobertura en cantidad de inspectores y de oficinas en el territorio nacional.

La Comisión observa que el Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco y los Sindicatos Globales de Guatemala indican que: 1) la situación de pobreza de la población indígena tiene estrecha relación con las pésimas condiciones de trabajo que enfrentan; 2) más de la mitad de la población ocupada en el ámbito rural es indígena, incluyendo trabajadores

agrícolas por cuenta propia, así como jornaleros o peones que se emplean para otras persona, y 3) existe un alto grado de violación de derechos laborales en el país en general, pero sobre todo en las zonas rurales.

La Comisión pide al Gobierno que proporcione información sobre las medidas tomadas para que la inspección del trabajo pueda desarrollar sus actividades de manera eficaz en el sector agrícola, y en particular en las actividades y las zonas donde los pueblos indígenas se encuentran principalmente ocupados.

2. *Formación y acceso al empleo.* La Comisión toma nota de la información proporcionada por el Gobierno sobre los mecanismos destinados a promover la empleabilidad de grupos vulnerables de la población, entre ellos el otorgamiento de becas y los programas de capacitación técnica. Entre los 2 834 beneficiarios de programas de capacitación en 2017 se encuentran 1 671 ladinos, 1 063 mayas, 27 garífuna y 2 xinca (71 sin indicación). El Gobierno también proporciona información sobre los cursos de capacitación turística y sobre los miembros de los pueblos indígenas que requirieron los servicios del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INECAP). ***La Comisión alienta al Gobierno a seguir comunicando información sobre las medidas tomadas para promover el acceso a la formación y al empleo de las comunidades indígenas y su impacto.***

Artículos 24 y 25. Salud. La Comisión pidió anteriormente al Gobierno indicaciones sobre los servicios de salud que existen en las regiones. El Gobierno informa sobre la aprobación de la Política nacional de comadronas de los cuatro pueblos de Guatemala para 2015-2025, enfatizando que el servicio y labor comunitarios de las comadronas, principalmente en la prevención, promoción y atención de la salud de la mujer y recién nacido, contribuyen a mejorar las condiciones de salud en el país. La Comisión toma nota con ***interés*** de que, en la elaboración de la política, se contó con la participación de comadronas pertenecientes a los pueblos maya, xinca, garífuna y mestizo, en los diálogos que conllevó este proceso, tomando en cuenta sus contextos lingüísticos y socioculturales. El Gobierno también proporciona información general sobre los hospitales nacionales y los centros y puestos de salud en el país. En materia de seguridad alimentaria y nutricional, el Gobierno indica que se lanzó en 2016 la Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica así como el Plan de respuesta para la atención del hambre estacional que atiende a la población maya, xinca y

ladino que se ubica en los municipios de los departamentos que corresponden al corredor seco.

La Comisión toma nota de que el Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco y los Sindicatos Globales de Guatemala se refieren a la Encuesta nacional de salud materno infantil 2014-2015 según la cual el 47 por ciento de la niñez menor de cinco años sufre de desnutrición crónica. La encuesta destaca que en el grupo indígena, el 58 por ciento de las niñas y niños está con desnutrición crónica, y el 23 por ciento la padecen severamente. Por el contrario, en el grupo no indígena la prevalencia de la desnutrición crónica es de 34 por ciento, y la desnutrición severa 10 por ciento.

La Comisión alienta al Gobierno a seguir tomando las medidas necesarias para que se pongan a disposición de los pueblos indígenas servicios de salud adecuados. La Comisión también pide al Gobierno que envíe información sobre las medidas tomadas en el marco de la Estrategia nacional para la prevención de la desnutrición crónica y su impacto, en particular sobre los niños y niñas indígenas.

Artículo 27. Educación. En respuesta a los comentarios anteriores de la Comisión sobre las actividades llevadas a cabo en materia de educación bilingüe, el Gobierno se refiere, entre otras medidas, al fortalecimiento de la formación de los docentes. Indica que la formación inicial de los docentes se compone de un área común donde reciben la misma formación y de una etapa de especialización con atención específica en lo intercultural, lo bilingüe o lo relacionado a la formación de educación física. En este contexto, el programa académico profesional docente propone cuatro especialidades: profesorado bilingüe intercultural, profesorado intercultural, profesorado en productividad y desarrollo y profesorado en educación física. En 2017 comenzó el Programa de licenciatura de educación primaria y preprimaria intercultural con énfasis en educación bilingüe intercultural en 126 sedes. Se inscribieron 7 791 estudiantes en ambos niveles (1 596 de preprimaria y 6 195 de primaria). El Gobierno también se refiere al papel de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, que desarrolla un programa de formación a docentes para el desarrollo de habilidades lingüísticas y metodológicas para el aprendizaje del idioma maya. Al respecto, los docentes que brindan educación bilingüe en el aula y por lo tanto fortalecen la pertinencia cultural y lingüística de los estudiantes, se benefician de un bono por bilingüismo. La Comisión toma

nota de estas informaciones y las estadísticas suministradas al respecto, así como sobre la participación en los programas de alfabetización, desglosados por departamento, etnia y género. *La Comisión alienta al Gobierno a continuar desplegando esfuerzos para implementar la política de educación bilingüe y le pide que siga comunicando información estadística al respecto así como sobre las tasas de asistencia en los establecimientos de educación preprimaria, primaria, secundaria y universitaria para los pueblos indígenas comparándolas con el resto de la población.*

Artículo 30. Utilización de medios de comunicación de masa. La Comisión toma nota de que el Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco y los Sindicatos Globales de Guatemala indican que, en los últimos años, se han dado una gran cantidad de actos de represión contra medios de comunicación de los pueblos indígenas, en especial contra las radios comunitarias, con el argumento de la inexistencia de normativa que regule y proteja el ejercicio de la comunicación comunitaria. *La Comisión recuerda la importancia de la utilización de medios de comunicación de masa en las lenguas de los pueblos indígenas a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones y pide al Gobierno que comunique informaciones respecto a las observaciones del Movimiento Sindical y Popular Autónomo Guatemalteco y los Sindicatos Globales de Guatemala.*