



DEFENSORÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

INFORME DE SUPERVISIÓN  
SOBRE CUMPLIMIENTO DEL ESTANDAR INTERNACIONAL DE LA  
CONSULTA A PUEBLOS INDIGENAS.

Guatemala, 7 de agosto de 2021.





**Antecedentes**

El Procurador de los Derechos Humanos, por medio de la Defensoría de Pueblos Indígenas, para el año 2021 se ha propuesto efectuar una planificación anual que incluya todas las supervisiones a la administración pública con el enfoque de pueblos indígenas; para verificar las acciones que realizan las instituciones públicas, que tienen unidades o direcciones de pueblos indígenas; todo esto con la finalidad de alcanzar el pleno goce de derechos de este grupo poblacional.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz Firme y duradera, se abren algunos espacios de participación social y política, los cuales quedan sin efecto a partir del Gobierno de Otto Pérez Molina; y actualmente es que se retomen estos procesos participativos con las autoridades indígenas y las organizaciones comunitarias.

En materia de la consulta a pueblos indígenas, previa libre informada, regulada en el Convenio número 169 de Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas; desde el año 2016 la Corte de Constitucionalidad ha promovido 4 sentencias en las que asume el bloque de constitucionalidad y el principio del control de convencionalidad, resolviendo la existencia de violación al derecho de consulta a pueblos indígenas.

Lo que se ha establecido por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos, es un reiterado incumplimiento en lo ordenado al Estado por parte de dicha Corte; siendo importante precisar las causas de dicho incumplimiento, entre los que se menciona el cambio de gobierno en enero de 2020 y la situación creada por la crisis de la pandemia del Covid-19. En ese sentido, es preciso determinar las falencias institucionales que impiden el debido accionar atendiendo a las funciones y acciones específicas de cada entidad pública, según lo considerado en las sentencias de: OXEC, SAN RAFAEL, FENIX Y SAN JOSE DEL GOLFO.





**Marco normativo**

	<b>Constitución Política de la República de Guatemala</b>	<b>Leyes y otras Disposiciones normativas específicas</b>	<b>Estándares Internacionales de Derechos Humanos.</b>
<b>Mandato del Procurador de los Derechos Humanos</b>	Art. 274, 275	Ley de la comisión de Derechos Humanos, Decreto 54-86 y 32-87; Art. 13, 14, 20, 21, 22, 23, 24, 25.	
<b>Competencias de las Instituciones objeto de supervisión</b>	Art. 1, 2,3,4,39,44, 46,58,66,67,68, 93,94,95,97,98.	Ley de Desarrollo Social; Art. 2, 7, 8, 10, 11, 16, 19, 32, 35, 41,42.  Ley de Idiomas Nacionales; Art. 12, 13, 14, 15, 16, 19, 78.  Ley Marco de los Acuerdos de Paz - Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; Título I, Título II, Título III, Título IV.	Declaración Universal de los Derechos Humanos; Art. 21, 26.  Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; Art. 15, 17, 19, 30, 32, 36, 38.  Protocolo Adicional a la Convención Americana Art. 1. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Art. 5.



			<p>Convenio 169 de la OIT; Art, 2, 4, 6, 7, 15,16, 17, 22, 27, 28.</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales: Art, 1</p>
<b>Derechos Humanos relacionados</b>	<p>A la vida, igualdad, seguridad, desarrollo integral, a la alimentación, salud, a la propiedad, Identidad cultural, diversidad cultural, formas de vida, costumbres, tradiciones, organización social, medio ambiente libre de contaminación, equilibrio ecológico, participación comunitaria en programas de salud, alimentación y nutrición, tierras comunales,</p>	<p>Derecho a la no discriminación cultural, a la participación del pueblo maya, garífuna y Xinca, pluriculturalidad, multilingüe, respeto a la cultura indígena, relaciones interculturales, democracia participativa, igualdad de oportunidades, desarrollo humano, equidad de género, de representación, a la consulta, participación comunitaria,</p> <p>Derecho a la libre determinación.</p>	<p>Derecho a la autonomía y autogobierno, a desarrollar sus propias instituciones, participar en la adopción de decisiones, a la representación, a sus propias normas y procedimientos, a mantener y desarrollar sus propias prioridades en lo político, económico, social y cultural, a la consulta de buena fe, con procedimientos apropiados a las circunstancias, a través de sus instituciones representativas, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el</p>



			consentimiento, efectuar estudios en cooperación con los pueblos interesados, los resultados de los estudios deben ser considerados como criterios fundamentales en la ejecución de las actividades,
--	--	--	--

### Objetivos

#### Objetivo General.

Establecer el cumplimiento del estándar internacional de la Consulta a Pueblos Indígenas.

#### Objetivos Específicos.

- Determinar cuáles son los avances de cumplimiento en la celebración de la pre consulta y consulta a pueblos indígenas
- r el cumplimiento de las medidas relacionadas a la salud y el ejercicio espiritual de los pueblos indígenas.

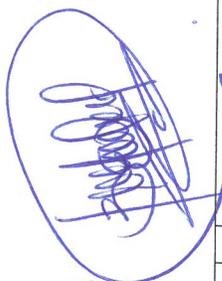
### Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones:

Supervisión del cumplimiento de estándar internacional de la Consulta a Pueblos Indígenas, previa, libre e informada realizada al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Cultura y Deportes, y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, del 15 al 16 de julio de 2021.

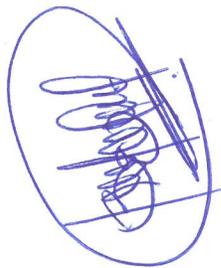



## 1. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales – MARN.

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
<b>1. Determinación del Área de Influencia</b>		
<p>Es importante precisar que dentro del Proyecto Minero el Escobal el MARN ha considerado de manera oportuna el área de influencia, lo que sin duda permite distinguir quienes deben ser las autoridades representativas del pueblo Xinca que deben participar en el proceso de pre consulta y consulta a cargo del Ministerio de Energía y Minas.</p> <p>Para el caso del proyecto Minero Fénix, se pudo establecer que para establecer el área de influencia no se realizaron las visitas técnicas necesarias para verificar los efectos directos e indirectos del proyecto y tampoco se establecieron procesos de participación con los representantes de las comunidades indígenas afectadas.</p>	<p>El proceso de consulta ordenado por las sentencias de la Corte de Constitucionalidad no necesariamente es el mismo para ambos proyectos, pues se trata de distintos pueblos (Xinca y Q'eqchi') con distintas formas de organización y diferencias territoriales que se debieron tomar en cuenta para determinar el área de influencia directa e indirecta de ambos proyectos; en el caso del proyecto Fénix se estiman deficiencias en la determinación del área de influencia, pues con la información disponible se sabe que no se realizaron visitas técnicas por parte del MARN a las comunidades afectadas por el proyecto Minero.</p>	<p>Promover una revisión de oficio del procedimiento para la realización del informe circunstanciado presentado al Ministerio de Energía y Minas, en el cual se estableció el área de influencia del proyecto minero Fénix, realizando las visitas técnicas correspondientes para determinar de mejor forma el área de influencia directa e indirecta del mismo; y con ello establecer de manera correcta las comunidades indígenas que deben participar dentro del proyecto de consulta y pre consulta ordenado por la Corte de Constitucionalidad.</p>
<b>2. Participación Activa de los Pueblos Indígenas</b>		
<p>Se ha podido establecer que los procesos de participación del MARN dentro de los procesos de consulta ordenados por la Corte de Constitucionalidad, no concuerdan con lo señalado en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del</p>	<p>Los procesos participativos que se contemplan dentro de las normas internas del MARN habrían de aplicar el principio de convencionalidad, atendiendo lo dispuesto</p>	<p>Propiciar un mecanismo de revisión de las normas internas del MARN en materia de participación en el que se verifique el cumplimiento del estándar internacional de consulta a pueblos indígenas,</p>




<p>Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en virtud que no se observan que dentro de las apreciaciones del informe circunstanciado presentado al MEM y el plan de actualización ordenado por la corte en el proyecto minero Fénix se haya verificado la participación de las comunidades indígenas afectadas mediante sus autoridades representativas y tomando en cuenta sus formas propias de organización.</p>	<p>en el Convenio 169 de la OIT, pues no se realizan tomando en consideración a las autoridades indígenas representativas y tampoco se toma en cuenta las formas propias de organización.</p>	<p>especialmente en la aprobación de estudios de impacto ambiental, asegurando que este proceso se realice mediante sus autoridades representativas y respetando sus formas de organización propia tal como el establece el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.</p>
<p><b>3. Actualización de Estudios de Impacto Ambiental</b></p>		
<p>Las sentencias de la Corte de Constitucionalidad estiman que los proyectos mineros el Escobal y Fénix deben hacer actualizaciones de sus respectivos Estudios de Impacto Ambiental, tomando en consideración aspectos sociales, culturales y económicos de los pueblos indígenas; sin embargo al verificar las resoluciones del MARN relativas a dichas actualizaciones se observaron algunas deficiencias; por ejemplo en el caso del proyecto minero Fénix, se emitió la resolución número 02908-2021/DIGARN/CGCA/laf, de fecha 25 de mayo de 2021 dictada por la Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales en la cual no se menciona si se aprobó o no la actualización presentada por la entidad Compañía Guatemalteca de Níquel,</p>	<p>Por disposición de la Corte de Constitucionalidad, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es la entidad pública encargada de aprobar o no las actualizaciones a los estudios de impacto ambiental de las entidades que ejecutan los proyectos mineros el Escobal y Fénix; y en la revisión de este último el MARN no indica expresamente si la actualización se aprobó o improbo.</p>	<p>Se reitera la recomendación realizada por la PDH el 09 de julio de 2021 en cuanto a que el MARN debe verificar bajo el principio de legalidad y debido proceso la resolución número 02908-2021/DIGARN/CGCA/laf, de fecha 25 de mayo de 2021 dictada por la Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales en la cual no se menciona si se aprobó o no la actualización presentada por la entidad Compañía Guatemalteca de Níquel, Sociedad Anónima.</p>





Sociedad Anónima.		
-------------------	--	--

2. Ministerio de Energía y Minas – MEM.

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
<b>4. De la Participación Activa de los Pueblos Indígenas</b>		
<p>Se pudo establecer que el mecanismo utilizado por el Ministerio de Energía y Minas para hacer la designación de los representantes indígenas para la realización del proceso de pre consulta de ambos proyectos mineros fue la consulta realizada al Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural; en el caso del Escobal el Pueblo Xinca sus representantes dentro de los COCODES son quienes igualmente representan a sus comunidades; en el caso del proyecto Fénix, el pueblo Q'eqchi' del Estor son personas distintas las que representan en el COCODE, con ello se ha provocado un problema sustancial ya que se pretende iniciar el proceso de pre consulta sin haber definido exhaustivamente quienes son las comunidades indígenas que deben consultarse tomando en consideración a sus autoridades representativas y respetando sus formas propias de organización, tal y como lo establecen las sentencias de la Corte de Constitucionalidad.</p>	<p>El proceso de pre consulta determinado por las sentencias de la Corte de Constitucionalidad no forzosamente es el mismo para ambos proyectos, pues se trata de distintos pueblos (Xinca y Q'eqchi') con distintas formas de organización y diferencias territoriales que se debieron tomar en cuenta para determinar y designar a los representantes de las comunidades indígenas que deben ser consultadas.</p>	<p>Realizar las fases de la Pre consulta y Consulta a Pueblos Indígenas tomando en consideración los mecanismos idóneos y necesarios que aseguren la participación de los pueblos indígenas correspondientes en función de su afectación, mediante sus autoridades representativas, cuidando la legitimación de los representantes y que hayan sido designados mediante procedimientos culturalmente adecuados de acuerdo a sus formas propias de organización.</p>

*[Handwritten signature in blue ink]*

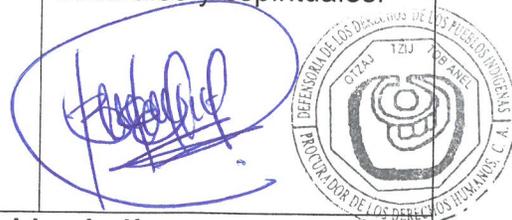


<p>El caso es que, en el proyecto minero Fénix, se está realizando el proceso de pre consulta sin que se haya determinado con claridad a las autoridades representativas, lo que ha generado el descontento de las comunidades quienes han expresado a la PDH que el MEM les ha excluido y discriminado de la consulta a pueblos indígenas que ha ordenado la Corte de Constitucionalidad</p>		
<p><b>5. De la etapa de pre consulta</b></p>		
<p>La etapa de pre consulta del proyecto minero el Escobal se ha desarrollado de forma satisfactoria, pues las autoridades indígenas han tenido la posibilidad de realizar las reuniones en la sede del parlamento Xinca y hacer todos los acuerdos necesarios para tener a su alcance la información necesaria para el proceso de consulta; también existen avances para la contratación de profesionales que les asesorarán y propondrán técnicamente argumentos para entablar de manera efectiva la fase de la consulta en sí.</p> <p>En el proceso de pre consulta del proyecto minero Fénix al mes de octubre de 2021 se han realizado dos reuniones; pero ambas fuera del área del proyecto y lejos de las</p>	<p>La etapa de pre consulta tiene como finalidad que las autoridades indígenas tengan toda la información pertinente de los proyectos mineros, así como las explicaciones técnicas por parte de los profesionales contratados, para que se les facilite la toma de decisiones en el proceso de consulta; pero en el caso del proyecto Fénix se distinguen vacíos en estos aspecto; en principio esta fase se está desarrollando en lugares lejanos a las comunidades afectadas y sin hacer procesos de contratación de profesionales que asesoren a las autoridades indígenas que representan a estas comunidades.</p>	<p>Facilitar espacios cercanos a las comunidades indígenas afectadas para la realización de la etapa de pre consulta y establecer mecanismos para asegurar se encuentre integrado el equipo de profesionales que les asesoren en la información técnica que se disponga relacionada con el proyecto minero.</p> <div style="text-align: right;">   </div>

<p>comunidades indígenas afectadas; la primera reunión se realizó en Puerto Barrios y la segunda se realizó en el departamento de Alta Verapaz; aparte de eso el Viceministro de Energía y Minas ha anunciado que para culminar la fase de pre consulta se espera tener un máximo de dos reuniones más; sin entrar en detalles si las autoridades tendrán la posibilidad de tener toda la información previa para el efecto y sin que se haya iniciado proceso para la contratación de profesionales para las autoridades indígenas.</p>		
--	--	--

3. Ministerio de Cultura y Deportes – MCD.

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
<b>6. Del Recurso Humano</b>		
<p>El Ministerio de Cultura y Deportes según lo que ordena la Corte de Constitucionalidad debe brindar insumos sobre los aspectos sociales, culturales y espirituales de los pueblos Xinka y Q'eqchi'; estas tareas debe asumirlas el Departamento de Lugares Sagrados de la Dirección de Patrimonio Cultural; pero el personal con que cuenta el departamento no sería suficiente para atender los requerimientos de la Corte de Constitucionalidad.</p>	<p>El recurso humano con que cuenta el Departamento de Lugares Sagrados es muy limitado, ya que apenas cuenta con dos personas; situación que limitaría el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad.</p>	<p>Realizar las acciones necesarias encaminadas a fortalecer el recurso humano en el Departamento de Lugares Sagrados, a efecto de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte de Constitucionalidad en los aspectos sociales, culturales y espirituales.</p>
<b>7. De la Participación Activa de los Pueblos Indígenas</b>		
<p>Dentro de las estrategias</p>	<p>Existen deficiencias de</p>	<p>Intensificar con sus</p>





<p>Institucionales para la participación activa de los pueblos indígenas en la fase de pre consulta, se tienen establecidos mecanismos de comunicación ágil e institucionalizada únicamente con el Parlamento Xinca, que está conformada por algunos guías espirituales locales, sin embargo con el pueblo Q'eqchi' no se han establecido estos mecanismos de comunicación.</p>	<p>comunicación institucional con los representantes de las comunidades indígenas afectadas del proyecto minero Fénix, sin embargo aún no se han establecido mecanismos con esta finalidad.</p>	<p>acciones de intervención, en concordancia con los avances en las reuniones preparatorias generales en la fase de pre consulta, tal como lo ordenan las sentencias de la Corte de Constitucionalidad.</p>
---	---	---

**8. Estudios realizados por el MICUDE en materia cultural y espiritual**

<p>El Ministerio de Cultura y Deportes reconoce la inexistencia de informes que detallen aspectos culturales y/o espirituales del pueblo Xinca y Q'eqchi' pero también refieren complicación en la conformación de comisiones regionales o nacionales para la realización de estos estudios de campo por la misma carencia de recurso humano para la realización de estas tareas.</p>	<p>Existe una limitación de información del MICUDE en materia social, cultural y espiritual de los pueblos Xinca y Q'eqchi' y en este momento sería difícil la conformación de equipos nacionales o regionales para la construcción de los mismos.</p>	<p>Promover los mecanismos adecuados para la conformación de equipos regionales y nacionales para la creación de informes culturales y espirituales de conformidad con lo ordenado en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad.</p>
---	--	---

**4. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social – MSPAS.**

Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones
<b>9. Del Recurso Humano</b>		
<p>El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es una de las pocas instituciones públicas que durante la pandemia hicieron trabajo presencial; y reconocieron tener conocimiento del acompañamiento que debían hacer a los procesos de</p>	<p>El MSPAS está acompañando los procesos de consulta ordenados por la Corte de Constitucionalidad, sin embargo, la Unidad de Pueblos Indígenas y Multiculturalidad no ha asesorado sobre aspectos</p>	<p>Integrar a la Unidad de Pueblos Indígenas y Multiculturalidad en la implementación de las acciones que le corresponden al Ministerio, por ser el ente responsable para la asesoría interna, pues se</p>



<p>consulta a pueblos indígenas ordenados por la Corte de Constitucionalidad; sin embargo aunque la Unidad de Pueblos Indígenas e Interculturalidad cuenta con recurso humano y capacidad de brindar asesoría en la salud de pueblos indígenas, no ha sido consultada a lo interno del propio ministerio.</p>	<p>de pertinencia cultural.</p>	<p>trata de procesos de Consulta particularmente a Pueblos Indígenas.</p>
<p><b>10. De la Participación Activa de los Pueblos Indígenas</b></p>		
<p>Dentro de las estrategias Institucionales para la participación activa de los pueblos indígenas en la fase de pre consulta, el Ministerio no ha tenido comunicación directa con los pueblos indígenas; su función se ha circunscrito a atender los requerimientos del MEM para establecer criterios y medidas de cuidado frente al Covid-19 dentro de las reuniones que se realizan dentro de la etapa de pre consulta.</p>	<p>Existen deficiencias de comunicación institucional con los representantes de las comunidades indígenas afectadas de los proyectos mineros el Escobal y Fénix, y no se han establecido mecanismos con esta finalidad.</p>	<p>Propiciar mecanismos de comunicación con los representantes de las comunidades indígenas afectadas por los proyectos mineros, para establecer las estrategias de contención de la pandemia atendiendo elementos de pertinencia cultural.</p>
<p><b>11. Estudios realizados por el MSPAS en materia de Salud</b></p>		
<p>El Ministerio de Salud y Asistencia Social carece de informes que detallen aspectos de la afectación a la salud producidas por los proyectos mineros dentro de los pueblos Xinca y Q'eqchi' y de momento no se han conformado comisiones regionales o nacionales para la realización de estos estudios de campo.</p>	<p>Existe una limitación de información del MSPAS en materia de afectación en la salud de los pueblos Xinca y Q'eqchi' y en este momento no se han conformado equipos nacionales o regionales para la construcción de los mismos.</p>	<p>Impulsar los mecanismos adecuados para la conformación de equipos regionales y nacionales para la creación de informes sobre las afectaciones a la salud de los pueblos Xinca y Q'eqchi' de conformidad con lo ordenado en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad.</p>

