

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE LA EXPLOTACIÓN MINERA Y LA AUSENCIA DE
REGLAMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN GUATEMALA**

NORMA EMILIA GARCÍA ARANA

GUATEMALA, ABRIL DE 2023

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE LA EXPLOTACIÓN MINERA Y LA AUSENCIA DE
REGLAMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

NORMA EMILIA GARCÍA ARANA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, abril de 2023

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	M.Sc.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic.	Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br.	Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA:	Licda.	Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase

Presidenta:	Licda.	Aracely Amparo De la Cruz García
Vocal:	Licda.	Gregoria Anabella Sánchez Escalante
Secretaria:	Licda.	Lilian Claudia Johana Andrade Escobar

Segunda Fase

Presidenta:	Licda.	María Lesbia Leal Chávez
Vocal:	Licda.	Auda Marineli Pérez Teni
Secretaria:	Licda.	Diana Maribel Julián Leal

RAZÓN "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
PRIMER NIVEL EDIFICIO S-5

REPOSICIÓN POR: Corrección de datos
FECHA DE REPOSICIÓN: 21/03/2022



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. dieciseis de septiembre de dos mil veinte

Atentamente pase al (a) profesional **GERSON DAVID QUEVEDO OSORIO**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **NORMA EMILIA GARCÍA ARANA**, con carné **201321940** intitulado **IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE LA EXPLOTACIÓN MINERA Y LA AUSENCIA DE REGLAMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN GUATEMALA**. Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción: 19 / 10 / 2020

(f)
Asesor(a)

(Firma y Sello)

Gerson David Quevedo Osorio
ABOGADO Y NOTARIO



LIC. GERSON DAVID QUEVEDO OSORIO
Abogado y Notario
COLEGIADO No. 16518

Guatemala 23 de noviembre de 2020

Señores:
Unidad de Asesoría de Tesis Facultad
de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de
Guatemala



Estimados señores:

De manera atenta y respetuosa me dirijo a ustedes, a efecto de informar que, atendiendo resolución emitida por la Unidad de Tesis de dicha facultad, efectué la asesoría del trabajo de tesis de la estudiante NORMA EMILIA GARCÍA ARANA, Carné estudiantil No. 201312779, titulado: "IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE LA EXPLOTACIÓN MINERA Y LA AUSENCIA DE REGLAMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN GUATEMALA", concluyendo en lo siguiente:

1. Contenido técnico y científico: De acuerdo con los aspectos del normativo para la elaboración de tesis, se estableció la relación entre la doctrina y el marco jurídico de cada uno de los apartados del tema sujeto de estudio; evidenciándose la utilización correcta de la redacción y ortografía, circunstancia que se refleja en un lenguaje apropiado y acorde con los lineamientos de la metodología científica.
2. Métodos y técnicas: Se corroboró el uso minucioso del método analítico en las consideraciones relacionadas con identificar la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; en tanto que el método sintético, se utilizó en la integración del análisis efectuado con el método anterior, luego, a través del método inductivo se identificaron los elementos específicos de la problemática, mientras que a través del método deductivo se abordaron los elementos jurídicos y doctrinarios, plasmados en el desarrollo investigativo; en cuanto a las técnicas utilizadas, se identificaron: la documental y bibliográfica, tales como: libros, artículos científicos, periódicos, revistas y fuentes electrónicas, todo ello con la finalidad de facilitar el carácter eminentemente cualitativo que presenta el informe final.
3. Redacción: Se verificó que la sustentante utilizara un lenguaje apropiado y acorde con las principales reglas gramaticales, sugiriendo algunas modificaciones para facilitar la estructura capitular del informe de tesis con la legislación y doctrina nacional e internacional, corroborando que el contenido con la realidad del problema planteado, siguiera una secuencia lógica de los elementos teóricos abordados, circunstancia que se manifiesta en la riqueza del lenguaje utilizado.



LIC. GERSON DAVID QUEVEDO OSORIO
Abogado y Notario
COLEGIADO No. 16518

4. **Contribución científica:** En función de los elementos abordados, se verificó que la totalidad del informe de tesis, guardara estrecha relación con los objetivos de la investigación, presentando una problemática real, básicamente porque se centra en el abordaje preciso de un tema que incide en la realidad de las comunidades indígenas del país, tomando en cuenta que se estima que existe una notable incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en Guatemala; en ese sentido, el desarrollo investigativo contribuye de gran manera a la comprensión y solución de la divergencia enunciada.
5. **Conclusión discursiva:** se identificó la correspondencia, claridad y sencillez con que se ha redactado, esencialmente porque en la misma se hizo énfasis en la problemática relacionada con la necesidad de identificar la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en Guatemala y desde luego con la respectiva propuesta de los elementos que debería de contener o tomarse en consideración para la formulación del reglamento.
6. **Bibliografía:** en función de las regulaciones del normativo de tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se estableció que las fuentes documentales utilizadas por la estudiante, hicieron referencia precisa con las teorías que guardan estrecha relación con la problemática motivo de estudio, estableciéndose que se encuentran actualizadas con el tema de investigación. En ese sentido, se determinó el uso adecuado de las citas textuales; verificando los créditos correspondientes para los autores citados y cuyas teorías sustentan y fortalecen el contenido de la investigación.

De acuerdo con estos preceptos y luego de efectuar el análisis minucioso del contenido del informe final de tesis, me permito informar que no tengo ningún parentesco con la estudiante NORMA EMILIA GARCÍA ARANA.

Atendiendo estas especificaciones, se concluye que el presente informe de tesis, reúne los requisitos legales contenidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en consecuencia, me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** a la misma, a fin de que se le brinde el trámite correspondiente.

Sin otro particular, de ustedes.

Deferentemente.


Lic. Gerson David Quevedo Osorio
Abogado y Notario
Colegiado No. 16518
Asesor de Tesis

Gerson David Quevedo Osorio
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, 28 de octubre de 2021.

Licenciado

Carlos Eberlito Herrera Reinos

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales



Licenciado Carlos Herrera:

Respetuosamente a usted informo que procedí a revisar la tesis de la bachiller **NORMA EMILIA GARCÍA ARANA**, la cual se titula **IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE LA EXPLOTACIÓN MINERA Y LA AUSENCIA DE REGLAMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN GUATEMALA**.

Le recomendé a la bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis por lo que al haber cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se lo otorgue la correspondiente orden de impresión.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dra. Wendy Angélica Ramírez López
Docente-consejera de Comisión de Estilo



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS

CONSTANCIA

LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS

HACE CONSTAR

Que el (la) estudiante: **NORMA EMILIA GARCÍA ARANA**

quien se identifica con el carné No. 201321940

Asistió al: **CURSO DE INDUCCIÓN PARA ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE TESIS.**

Asimismo, acredita todos los requisitos estipulados en el Artículo 28 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, de esta unidad académica.

"D Y ENSEÑAD A TODOS"

Guatemala, 22 de febrero de 2021



Licda. Astrid Hernández Linares
Vocal en Coordinación al Decano



Dra. Wendy Angélica Ramírez López
Coordinadora Decanal de Redacción y Bello



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, treinta de enero de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante NORMA EMILIA GARCÍA ARANA, titulado IDENTIFICAR LA INCIDENCIA DE LA EXPLOTACIÓN MINERA Y LA AUSENCIA DE REGLAMENTACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida y por darme el privilegio de culminar tan anhelado sueño al lado de mi familia y compañeros en tan prestigiosa casa de estudios de enseñanza superior universitaria y por permitir el inicio de una nueva etapa académica en mi vida.
- A MI MADRE:** Lesbia Cecilia Ramírez, por su amor y confianza. Gracias por sembrar la semilla, cuidarla y protegerla siempre en libertad y con mucha sabiduría. El éxito es tuyo
- A MI PADRE:** Saúl Ariel García Hernández (Q.E.P.D), aunque ya no te encuentras conmigo, sé que me acompañas desde el cielo, siempre te recordaré, amaré y llevaré en mi corazón, por lo que especialmente te dedico este logro, el cual fue posible gracias a tu orientación y ejemplo.
- A MIS HERMANOS:** Evelia Cecilia García Arana y Saúl Ariel García Arana, con mucho cariño por el apoyo que me brindaron.
- A MI NOVIO:** José David Álvarez, gracias por su amor y paciencia, por apoyarme en este largo camino y compartir este sueño hecho realidad.
- A MIS ABUELOS:** Luis Mario García del Val (Q.E.P.D), quien siempre deseó verme graduada como profesional y Evelia Hernández, César Leonel Arana (Q.E.P.D) y Agustina Ramírez Morataya, quienes siempre me han brindado su apoyo y me han aconsejado en dar lo mejor de mi en todo lo que he realizado.



A MI DEMÁS FAMILIA:

Por las muestras de amor y apoyo para culminar mi preparación profesional.

A MIS AMIGAS:

Vanny, Yesica, Ingrid y Carolina, por la amistad que me han brindado, el apoyo, el cariño y por la motivación para esforzarme y nunca darme por vencida. Por estar siempre conmigo en las buenas y en las malas.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por ser el centro de estudios donde me he formado como profesional y por permitirme ser parte de los egresados de tan gloriosa y tricentennial Universidad de Guatemala.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi eterno agradecimiento por ser parte de mi formación profesional.



PRESENTACIÓN

Desde la vigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, no se ha establecido la reglamentación correspondiente para efectuar la consulta en las comunidades en las que se desarrollaría algún tipo de proyecto o la construcción de infraestructura; de esta manera, la siguiente investigación es de tipo cualitativa en virtud que detalla los principales aspectos que convergen en la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en Guatemala.

Congruente con ello, se determinó como sujeto de estudio a las comunidades indígenas que son susceptibles de ser afectadas por la ausencia de reglamentación para la implementación del Convenio en mención, en tanto que el objeto de estudio fue precisamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; el período de estudio se localiza entre los años 2015 al 2019, estimándose como un período razonable de cinco años, dentro del Municipio y Departamento de Guatemala.

El principal aporte de la investigación gira en torno a establecer un modelo de propuesta procedimental para viabilizar las consultas a las comunidades en donde se realizarían los diferentes proyectos de infraestructura, siempre que de acuerdo a la normativa interna debe efectuarse la consulta a las mismas, a fin de limitar la incidencia de la explotación minera, pues se estima que estos aspectos generan focos de conflictividad y hasta la presente fecha continua sin tenerse claridad en el mecanismo de consulta a realizar.



HIPÓTESIS

En virtud del impacto que genera la actividad minera en la población rural, esencialmente en el entorno ambiental del país, es preciso evaluar los factores jurídicos e institucionales que propician el grado de ocurrencia y recurrencia de la misma en dicha población pues según informes nacionales e internacionales la explotación minera incide notablemente en la deforestación y contaminación de afluentes y el ecosistema, circunstancia que obedece a la opacidad del estado para generar en conjunto con las comunidades rurales, la reglamentación correspondiente para el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y con ello viabilizar los mecanismos de consulta.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

A fin de efectuar la comprobación de la hipótesis se recurrió a la utilización del método inductivo, básicamente porque fue necesario generar juicios particulares que facilitaran la articulación de conclusiones generales, todo esto con el propósito de identificar la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en Guatemala; estimándose consistente también, utilizar las técnicas de investigación bibliográfica y documental, todo lo cual permitió comprobar fehacientemente la hipótesis expuesta.

En ese sentido, los factores axiológicos de la investigación son la justicia, ética y responsabilidad, en la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación para el Convenio 169 de la OIT; en tanto que los factores filosóficos corresponden al derecho de las comunidades a ser consultados sobre cualquier actividad minera; en tanto que los factores exegéticos se concentran en la revisión del marco jurídico y doctrinario en materia de explotación minera; por lo tanto, los factores hermenéuticos se componen por la interpretación de los apartados doctrinarios utilizados en la problemática de estudio y los aspectos pragmáticos se sustentan en los criterios expuestos por los autores citados en el proceso investigativo.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La minería en Guatemala.....	1
1.1. Registros históricos.....	1
1.2. Definición.....	7
1.3. Elementos característicos.....	10
1.4. Clasificación.....	12
1.5. Ventajas y desventajas.....	15

CAPÍTULO II

2. Regulación de la minería en Guatemala.....	21
2.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	21
2.2. Ley de Minería y su Reglamento.....	22
2.2.1. Reglamento de la Ley de Minería.....	25
2.3. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.....	28
2.4. Convenio 176 de la Organización Internacional del Trabajo.....	30

CAPÍTULO III

3. La minería como fuente de conflictividad social.....	39
3.1. Impacto ambiental, social y económico.....	39
3.2. Sectores poblacionales afectados.....	50



3.3. Fallos constitucionales sobre la actividad minera.....	50
3.2.1. Sentencia 1179-2005.....	50
3.2.2. Sentencia 4785-2017.....	53

CAPÍTULO IV

4. Identificar la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.....	59
4.1 Consideraciones para el establecimiento de un Reglamento para el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.....	59
4.1.1. Factores jurídicos.....	60
4.1.2. Factores administrativos.....	66
4.1.3. Factores económicos y sociales.....	69
4.2. Alcances de la problemática.....	70
4.3. Propuesta de solución.....	74
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	83



INTRODUCCIÓN

El estado de Guatemala ratificó en 1997, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los derechos de los pueblos indígenas y tribales, preceptuando que los Estados deben consultar a dicha población sobre cualquier medida que afecte sus comunidades, circunstancia que en la actualidad ha generado un amplio debate, en virtud que no se ha podido implementar a plenitud.

En ese orden, dicho Convenio en el Artículo 15, numeral 2, establece que en caso de que pertenezca al estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos dirigidos 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 explotación de los recursos existentes en sus tierras.

En el proceso investigativo se alcanzó el objetivo de determinar la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en Guatemala; en tanto que se comprobó la siguiente hipótesis: En virtud del impacto que genera la actividad minera en la población rural, esencialmente en el entorno ambiental del país, es preciso evaluar los factores jurídicos e institucionales que propician el grado de ocurrencia y recurrencia de la misma en dicha población pues según informes nacionales e internacionales la explotación minera incide notablemente en la deforestación y contaminación de afluentes y el ecosistema, circunstancia que obedece a la opacidad del estado para generar en conjunto con las comunidades rurales, la reglamentación correspondiente para el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y con ello viabilizar los mecanismos de consulta.

La integración de los capítulos se estableció de la siguiente forma: en el primero, se describe la actividad minera en Guatemala; en el segundo, se hace énfasis en la regulación de la minería en Guatemala; en el tercero, se realiza el acopio de la minería



como fuente de conflictividad social y en el último capítulo se identifica la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Derivado de los preceptos expuestos con anterioridad, se consideró necesario utilizar los métodos inductivo y deductivo, así como las técnicas de investigación que para el presente caso fueron la documental y bibliográfica, considerándose para el efecto, libros, leyes, reglamentos, revistas, periódicos y en general cualquier fuente jurídica y doctrinaria que subsidiariamente pueda contribuir con el desarrollo de la investigación.

A partir de todos estos aspectos, se estima que el contexto de la investigación, servirá de utilidad para futuras consultas que se realicen al respecto del tema de minería, como un aspecto que ha generado la polarización de las comunidades y dada la importancia y novedad del tema abordado, se estima que constituye también un notable aporte a la educación superior del país.



CAPÍTULO I

1. La minería en Guatemala

Dentro de los preceptos iniciales que se requieren abordar para comprender con relativa precisión la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en Guatemala, se requiere puntualizar en sus registros históricos, su definición, elementos característicos, división y las principales ventajas y desventajas.

1.1. Registros históricos

Sobre este aspecto en particular, se requiere hacer énfasis en los vestigios históricos que han antecedido lo que en la actualidad es la actividad minera, por esa razón es preciso ahondar en dichos detalles.

“Acerca de la zona minera existen testimonios ya desde la época de la Antigüedad que hablan de la explotación de un monte de hierro. La minería primitiva está documentada por autores griegos, Estrabón, Ptolomeo y el Romano Plinio el Joven, mencionan las minas de hierro del supuesto monte Triano”.¹

Sobre esta conceptualización, se puede y merece señalar que los registros más antiguos de la actividad minera, en esencia son susceptibles de localizar en tiempos de la antigua

¹ Cajigas Panera, Silvia. **Abanto y Zierbana, estudio histórico-artístico. (monografías de los pueblos de Vizcaya)**. Pág. 47.



Grecia, esto al menos en los primeros registros que se tienen sobre la misma, pero de igual manera solo permiten tener una idea general sobre su presencia en los primeros asentamientos humanos.

“En su apariencia más moderna estas minas tenían las siguientes características. Eran minas subterráneas que emplearon galerías en forma de plano inclinado. El mineral se extraía en cestos, cuando la veta era nea se abrió más para dar paso al transporte por bueyes y caballería. Se empleaba pico, cuña y pólvora (desde el siglo XVIII) para la extracción. Los equipos de trabajo eran reducidos, de 3 a 5 hombres y se componían tanto de jornaleros como por trabajadores por cuenta propia que dedicaban parte del día o del año a estas actividades, compaginándolas con las actividades agrícolas”.²

De esta manera, se considera que en este período histórico, la minería era una actividad que estaba encaminada a ser complementaria de recursos monetarios; por ello se estima que el grado de dedicación dependía mucho de la actividad del campo; en tal sentido, se organizaban en cuadrillas para explotar un yacimiento, tal y como sucede en la actualidad, solo que utilizando tecnología de última generación.

“Hacia comienzos del Siglo XVI, los imperios Inca y Azteca se hallaban debilitados por guerras internas, no obstante, sigue siendo un hecho que el catalizador de la desaparición de estas civilizaciones fue una fuerza exógena: la invasión española. A lo largo de los siglos, la conquista y la colonización europea transformaron de una forma radical los

² **Ibíd.** Pág. 121.



sistemas sociales y ecológicos dominantes en América. Desde el momento en que Colón pisó por primera vez el Nuevo Mundo y de un modo permanente durante la era colonial, el objeto del gobierno de la Corona en América era la apropiación de metales preciosos. Esto produjo una profunda revolución ideológica. La naturaleza era algo sagrado para los precolombinos, incluso a pesar de que las relaciones de clase y las limitaciones tecnológicas habían causado un cambio ecológico. Para los españoles, el saqueo y la extracción de oro y plata era un objetivo glorioso”.³

En función del planteamiento anterior, es razonable señalar que de esta manera se estima que durante la conquista y la República de Guatemala no fue la excepción, puesto que la actividad minera, en realidad se limitaba a una desmedida campaña destinada a la extracción de plata y oro, diseñando y agilizando los mecanismos para su consecución, en total detrimento de los recursos naturales de la región extraída.

“La historia de la minería en Guatemala, se remonta a la época precolombina. Los indígenas hacían uso de los minerales como medio de trueque y como objetos de ornamentación, se sabe con certeza que los mayas utilizaron el jade, oro y plata en la joyería”.⁴

A partir de esta conceptualización, se puede conocer los primeros inicios de la explotación minera en Guatemala y como la misma se ha ido acentuando gradualmente hasta llegar

³ Dore, Elizabeth. **Una interpretación socio-ecológica de la historia minería Latinoamericana**. Pág. 52.

⁴ Joachin Maldonado, Carmen Lorena. **Procedimiento consultivo a las comunidades indígenas para la aprobación de la explotación minera**. Pág. 3.



a generar los conflictos ambientales y sociales que en la actualidad se conocen, cuales no se les ha podido brindar una solución al respecto y muestra de ello es los constantes focos de conflictividad que se generan, principalmente en las comunidades rurales del país.

“Las técnicas mineras que se utilizaban eran la recolección de superficie y la minería a cielo abierto, entendiéndose esta última por la que se realiza en superficie ejecutándose para el efecto terrazas con taludes o cavando pequeñas depresiones, que comúnmente son llamadas fosas de extracción”.⁵

“El oro y minerales preciosos, motivaron a los conquistadores españoles a someter a los pueblos de América. Se sabe que se explotaron sobre el área de Centroamérica, durante el siglo XVI, unas quince minas de oro y trece de plata. “En esta época el oro era exportado de contrabando; puesto que proporcionaba mayores ganancias a los dueños el hacerlo de esa manera. No se conoce de la producción exacta ya que muchos centros de producción minera precolombina fueron intencionalmente ocultos”.⁶

Derivado de los preceptos expuestos con anterioridad, resulta de particular interés señalar que estos aspectos evidencian la enorme ambición que la Corona Española proyectó durante la colonia y que en gran parte fue lo que motivó la conquista en general, pues vieron en el país, un enorme potencial de recursos minerales, los cuales en su

⁵ Asociación Amigos del Lago de Izabal –ASALI-. **Estudio sobre la industria extractiva en Guatemala con enfoque en extracción minera y petróleo.** Pág. 8.

⁶ **Ibíd.** Pág. 10.



momento los nativos solo apreciaban por su valor decorativo y no con fines de comercialización como si lo hicieron los españoles.

“Se tiene conocimiento que existió explotación minera en: Las Minas (hoy minas de Almengor I y II) a 12 kilómetros de Huhuetenango y a 8 kilómetros de Chiantla; las Ánimas y Torzón (hoy la Esperanza y Torzón) a 12 kilómetros de las Minas; el Sastre cercana a la Ciudad Capital; Antigua Guatemala; Zunil y Barrenche”.

Con este planteamiento, se puede conocer los primeros recintos mineros donde se explotó a mayor escala los recursos del suelo y subsuelo del país, con todo lo cual se estima que surgieron los primeros yacimientos en la circunscripción geográfica de la República de Guatemala, considerándose los primeros vestigios de los mismos.

“Los conflictos posteriores a la independencia desmotivaron la inversión en la minería, que de por sí ya había descendido a causa del clima de incertidumbre y las dificultades que provocaron en la región los movimientos independentistas. En esta época la industria minera no tuvo más desarrollo apreciable sino la explotación que en pequeña escala llevaban a cabo varias compañías y particulares. Desde 1922 a la fecha, la minería nacional se ha desarrollado con altibajos dependiendo, para el caso de los minerales metálicos principalmente, de los precios de los metales en el mercado internacional. Para el caso de los no metálicos la situación ha sido diferente, ya que los mismos generalmente se producen para el consumo local o explotación principalmente Centroamérica”.⁷

⁷ Joaquín Maldonado. **Op. Cit.** Pág. 5.



A través de esta argumentación se estima que debido a la serie de confrontaciones que se suscitaron luego de la relativa independencia del país de la corona española, pero que sin embargo, tuvo un gran impacto en las formas tradicionales de explotación minera que se venía suscitando en el país, pero que con el transcurrir de los años volvió a cobrar nuevamente notoriedad, sobre todo por la demanda de minerales que se originó en países de Europa y sobre todo desde Estados Unidos que gradualmente fueron incrementando su demanda de metales preciosos como oro y plata.

“Desde mediados del siglo XX que se intensifica la extracción de metales, con la instalación de la controvertida empresa Exmibal, dedicada a la extracción masiva de níquel en el municipio de El Estor, departamento de Izabal. “En 1965 el gobierno otorgó a la empresa una concesión de explotación. Desde entonces se intensificó el estudio geológico y se adelantaron los estudios de ingeniería para poder edificar las instalaciones mineras y de transformación”.⁸

En relación directa con los elementos que se vienen abordando y considerando lo planteado en la definición descrita, estimándose de esta manera que un problema concreto que afectó notablemente la inversión en el sector minero, fue la inestabilidad política y la falta de seguridad para las empresas extranjeras que se mostraban interesadas en la explotación de minas en Guatemala. Sin embargo, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz las cosas han cambiado drásticamente.

⁸ Marroquín Aceituno, Héctor René. **La modernización de la legislación minera de Guatemala y la simplificación del procedimiento administrativo para el otorgamiento de derechos mineros de explotación; una necesidad impostergable.** Pág. 26.

“Las primeras explotaciones mineras masivas de la historia pertenecieron al Imperio Egipcio. Obtenían minerales como la malaquita, la turquesa y el cobre de canteras ubicadas en Maadi, Bajo Egipto, o Uadi Maghara, al sur del Sinaí. También hay mención en los historiadores griegos antiguos de sus grandes minas de oro en Nubia. Con este metal fabricaban objetos rituales y de veneración. En la etapa grecolatina la minería se extendió y masificó en Europa, especialmente por la obtención de la plata, oro, cobre, hierro y mármol. Esta actividad creció a través de la mano de obra esclava”.⁹

En ese orden de ideas, con la llegada de la Revolución Industrial y las necesidades energéticas del mundo moderno, la minería repuntó como una de las actividades económicas más lucrativas del mundo, junto a la explotación petrolera. La potencia energética del carbón y de los hidrocarburos es codiciada en el mundo entero y dieron forma a nuevos mecanismos de explotación minera en todo el mundo.

1.2. Definición

En cuanto a este concepto en particular, se requiere de igual manera efectuar el acercamiento a diversas exposiciones que son susceptibles de localizar tanto en fuentes abiertas de internet como en función del punto de vista de otros autores que se han pronunciado al respecto de este tema, mismo que como se ha mencionado, ha generado diversos focos de polarización en las comunidades rurales, sobre todo y que en esencia ha propiciado el abordaje de la investigación, a fin de establecer sus causas.

⁹ <https://www.caracteristicas.co/mineria/#ixzz6DUA9Hiz8> (Consultado: 14 de octubre de 2020).



“Es el conjunto de actividades para el descubrimiento y extracción de minerales metálicos de la roca dura que se encuentra bajo la superficie de la tierra. Estos metales pueden ser oro, plata, cobre, zinc y níquel, entre otros”.¹⁰

De acuerdo con dicha aseveración, es una definición bastante general y para el efecto se estima conveniente citar una segunda que si bien también es en forma generalizada, permite comprender a gran escala lo que implica este concepto, contenido en el Artículo seis del Decreto Número 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Minería, que indica lo siguiente: “La minería es toda actividad de reconocimiento, exploración, explotación de productos mineros”.

También la minería es considerada como el conjunto de individuos que se dedican a esta actividad o el conjunto de minas de una nación o región en particular, tomando en consideración que en realidad existe una gran variedad de minerales a explotar, se tiene a los minerales metálicos, tales como hierro, cobre, plomo, oro, plata, cromo, mercurio, aluminio, entre otros, los cuales son empleados hoy en día como materias primas básicas para la fabricación de toda clase de productos industriales.

Este concepto en realidad es bastante específico, lo cual conlleva a plantear que no existen demasiados elementos que hagan posible generar una diversidad de conceptualizaciones, de esta cuenta es una actividad única y por ende su definición es relativamente fácil de asimilar.

¹⁰ Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala. **La actividad minera y los derechos humanos en Guatemala.** Pág. 7.



Es de esta manera que se puede exponer que con esto se abarca mucho más el alcance real de este concepto y su campo de acción específico en el que se encuentra inmerso o donde se desempeña con relativa precisión, de tal forma que resulta evidente que incluye una amplia gama de productos en los cuales dicha actividad tiene determinada incidencia para su ubicación, exploración y explotación.

Acorde con lo expuesto, resulta razonable señalar que en las épocas prehistóricas en las cuales coexistió el ser humano, utilizaba los minerales para la fabricación de sus herramientas. La minería siempre ha constituido en ser uno de los indicadores básicos de las posibilidades de desarrollo económico de un país, los minerales descubiertos por el hombre, se le da un valor económico sobresaliente debido a la utilidad que prestan a la humanidad.

Acorde con los elementos, expuestos en los párrafos anteriores, es consistente señalar que la minería es una actividad económica que permite la explotación y extracción de los minerales que se han acumulado en el suelo y subsuelo en forma de yacimientos. Por minería también se puede hacer referencia al grupo de personas que se dedican a trabajar en las minas.

La minería forma parte de las actividades económicas del sector primario, por ello su desarrollo es de gran importancia en el sector industrial y económico de un país o Estado en particular. En definitiva, se estima que la minería es una de las ramas del sector primario de la actividad económica de una región, que consta de un conjunto de técnicas para extracción de combustibles, minerales y otras materias de la corteza terrestre. Los



minerales y otros materiales que explota la minería, están acumulados en el subsuelo en el suelo en forma de yacimientos.

Como puede notarse, existen diversas percepciones sobre este tipo de actividad, estimándose que no existe un criterio estandarizado de lo que comprende la minería, pero casi todas concuerdan en que de una u otra manera tienen un notable impacto sobre los recursos naturales, por tal razón siempre estará en conflicto también con los criterios de las comunidades que de alguna manera serán afectados por las obras de infraestructura y por ende de explotación.

1.3. Elementos característicos

Acerca de los aspectos que por lo regular caracterizan a esta actividad en cualquier latitud en la que se presenta y dada la incidencia que tiene la misma en las comunidades en donde se lleva a cabo las exploraciones y explotaciones, se requiere considerar para el efecto, la serie de elementos que de por sí caracterizan a la misma.

En ese contexto, dentro de los principales elementos característicos que distinguen a la actividad minera, independientemente de su clasificación, pueden identificarse las siguientes, que permiten conocer a grandes rasgos el entorno de su actividad principal.

- a) La actividad para encontrar un yacimiento mineral inicia con el cateo o reconocimiento, mediante el cual se observa el terreno y se recogen muestras en



busca de minerales y la prospección, que utiliza instrumentos de precisión y técnicas complejas, como fotos aéreas o equipos pequeños para tomar muestras.

- b) Los trabajos iniciales de toma de muestras no tienen ningún efecto negativo en el ambiente. Por eso para realizarlo no es necesario contar con permiso o autorización del estado, pero sí deben hacerse respetando los derechos de la comunidad y tratando de no perturbar sus actividades económicas y culturales.
- c) Hay ciertas áreas en las que no se puede hacer cateo, reconocimiento o prospección, como por ejemplo: terrenos cercados o cultivados, lugares arqueológicos, zonas urbanas, o zonas reservadas para la defensa nacional, a no ser que se tenga la autorización del estado o del propietario del terreno.
- d) Si el resultado del cateo y la prospección es positivo, se continuará con una exploración más detallada. Para esto, primero hay que obtener del estado el derecho a explorar el mineral que se encuentra en esa zona, este derecho se llama concesión de exploración minera.
- e) En la exploración detallada se utilizan mapas y se marcan las áreas donde se harán perforaciones. En esta etapa podemos observar que se instalan máquinas de perforación y se extraen muestras de rocas del subsuelo, estas áreas de exploración se conocen como plataformas de exploración”.¹¹

¹¹ Ministerio de Energía y Minas de la República Dominicana. **Kit de Minería ¿Qué es la Minería?** Pág. 2.



A través de esta serie de consideraciones, es de hacer notar la importancia de señalar que en gran medida las actividades de las industrias extractivas no son sostenibles, esto sucede porque una vez se extraen los recursos del subsuelo, los yacimientos se agotan y no se restablecen en el corto plazo, toda vez que por lo general se producen grandes excavaciones que afectan el suelo y subsuelo en donde se llevan a cabo los proyectos de extracción, circunstancia que requiere por lo tanto de la adopción de medidas que inevitablemente van a provocar enormes daños al entorno y particularmente a los recursos naturales.

Aún con todo ello, se requiere puntualizar que las sociedades pueden decidir que este agotamiento es aceptable si la extracción genera ingresos públicos y privados que se reinvierten en otras formas de capital que generan riqueza y desarrollo en el futuro, tal es el caso por ejemplo de inversiones en educación e infraestructura, circunstancia que muy pocas veces se ve concretada en casos como los de Guatemala.

1.4. Clasificación

Luego de haber definido y presentado los principales elementos característicos de la actividad minera, es de particular utilidad señalar que en este sector las unidades económicas se refieren a las minas de donde se extraen los minerales, a la operación en pozos, al beneficio de los minerales, así como las oficinas donde se realizan trabajos administrativos; sin embargo, en el presente apartado, es necesario enfocarse en aquellos aspectos centrales que distinguen a cada una de las industrias extractivas en este sector, de esta manera se pueden clasificar de la siguiente manera.



- a) "Por las características de los minerales
- b) Por los minerales que se extraen
- c) Por el valor de su producción
- d) Por el número de trabajadores".¹²

Son estos los principales aspectos que en realidad deben tomarse en consideración, todo lo cual conlleva a inferir que con esta clasificación, únicamente se puede apreciar de forma muy general lo que implica en si la división de la minería, pero no desglosa con precisión a cada uno de estos elementos clasificatorios, por esta razón, se estima de suma importancia efectuar el planteamiento de otros puntos de vista, a fin de conocer con mayor precisión lo que implica en esencia esta clasificación, con lo cual se dispone de un mayor criterio para su identificación plena.

Algunos criterios establecen otra clasificación, destacándose para el efecto, entre otras la siguiente:

- a) "Subsistencia: de acuerdo a valores máximos de producción mensual y solo en actividades a cielo abierto, en los minerales de metales preciosos (oro, plata y platino), arenas y gravas de río, arcillas y finalmente piedras preciosas y semipreciosas.

¹² http://cuentame.inegi.org.mx/economia/parque/mineria/i_mineria.pdf (Consultado: 118 de noviembre de 2020).



- b) Título minero en fase exploración: para la etapa de exploración, construcción y montaje se tomó como criterio el área del título minero.
- c) Explotación y tipo de mineral: para la etapa de explotación, se tomó como criterio la producción, diferenciándola en las labores a cielo abierto y subterránea; y se definió la clasificación, de acuerdo con valores de producción anuales para seis grupos de minerales así: carbón, materiales de construcción, metálicos, no metálicos, metales preciosos y piedras preciosas”.¹³

Es importante señalar que no incluye la minería subterránea y solo incluye los minerales que allí se mencionan en razón de la seguridad y especifica en una tabla los volúmenes máximos de producción mensual por mineral. De esta manera, también se fijan unas restricciones y obligaciones para los mineros de subsistencia, entre las cuales se menciona el no excederse de los volúmenes señalados en la tabla; el pago de regalías por extracción de minerales, así como la realización de algún tipo de transformación al mineral extraído, requerirá de permisos y licencias ambientales.

A grandes rasgos son estos los principales elementos que se requieren tomar en consideración para efectuar una clasificación concreta de los tipos de minería que generalmente se presentan en los países donde operan y que en el caso de Guatemala, a grandes rasgos se puede estimar como minería subterránea y a cielo abierto.

¹³ <http://www.pmabogados.co/pm-legal-news/decreto-para-la-clasificacion-minera-mineria-de-subsistencia/> (Consultado: 18 de noviembre de 2020).



1.5. Ventajas y desventajas

Tal y como se ha expuesto en diferentes medios de comunicación, así como en estudios de diferentes organizaciones, se requiere considerar que la misma implica muchas más desventajas que beneficios para la población, por lo que se requiere hacer énfasis en estos aspectos, a fin de valorar los elementos que se consideran y son ventajosos y cuáles no.

A medida que en un país se desarrolla e impulsa la actividad minera, mayor será su beneficio económico, Es decir, se generan puestos de empleo, se impulsa la investigación científica, se propicia la exportación y el comercio internacional. La minería se puede clasificar, según su impacto económico en minería grande, minería mediana, minería pequeña e, incluso, minería artesanal. Sin embargo, cabe destacar de forma general que la actividad minera está restringida por una serie de regulaciones legales a fin de proteger el ambiente y recursos naturales, así como, el bienestar de las personas que laboran en las minas.

Dentro de estos preceptos, se requiere destacar el hecho de que la minería de metales constituye un problema actual de interés público; su presencia ha provocado conflictos locales y nacionales. En este contexto, se cuestionan dos de sus aspectos: a) su contribución a las comunidades, a sus derechos y al entorno social donde opera; y b) su contribución al desarrollo y a la estabilidad macroeconómica de la nación anfitriona. No existe consenso en cuanto a la superioridad de los beneficios que aporta la actividad



minera sobre los costos que provoca. Por ende, genera dudas y discordias que involucran aspectos económicos, fiscales, legales, ambientales y culturales.

De acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas, en Guatemala se definen cuatro regiones mineras, en las cuales se encuentran los principales depósitos minerales: la región occidental, la región norte, la región oriental y la zona litoral del Pacífico. Derivado de ello, La Dirección General de Minería (DGM) del MEM es la entidad responsable de otorgar licencias de reconocimiento, exploración y explotación.

“Al 2 de julio de 2013, la Dirección General de Minas había autorizado 75 licencias de exploración y 32 licencias de explotación para minería de metales y contaba con 359 solicitudes en trámite, de las cuales 15 eran para explotación. Es importante evidenciar que del total de licencias vigentes el 29% corresponde a minerales metálicos, mientras que para las solicitudes en trámite el porcentaje se duplica. Esto se debe a la cantidad de licencias de exploración de minerales metálicos, que alcanza el 75% del total de las solicitudes en trámite”.¹⁴

De acuerdo con los elementos expuestos, se determinó que la mayoría de licencias se concentra en los departamentos de Izabal, San Marcos, Quetzaltenango, Huehuetenango, Alta Verapaz y Baja Verapaz; todas, regiones con poblaciones integradas mayoritariamente por pueblos indígenas. También se han autorizado licencias para minería de metales en Guatemala, Santa Rosa, Jutiapa, Jalapa, Chiquimula, Zacapa

¹⁴ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-. **La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo.** Pág. 25.



y El Progreso, en donde predomina la población mestiza y la proporción de población indígena es menor. La concentración de licencias de proyectos mineros en ciertas regiones del país podría explicar los altos niveles de conflictividad.

Es de utilidad señalar que en la actualidad se encuentran activos los proyectos de minería de metales Marlin I, en San Miguel Ixtahuacán, San Marcos; El Sastre, en San Antonio La Paz, El Progreso; Cerro Blanco, en Asunción Mita, Jutiapa; Fénix, en El Estor, Izabal; y El Escobal, en San Rafael Las Flores, Santa Rosa, por mencionar solo alguno de los recintos mineros de mayores volúmenes productivos.

Merece destacarse también que la región oriental de la República de Guatemala, destaca en importancia la mineralización económica de oro con pequeñas cantidades de plata en venas de cuarzo, así como zonas solidificadas emplazadas en fracturas. Este yacimiento se localiza en el distrito minero de Chiquimula, en donde también ocurren depósitos de cobre en Xororaguá, Hacienda el Santo; plomo, cinc y plata en Tercerón, y zonas de óxidos de hierro en San José la Arada, localidades aledañas a la ciudad de Chiquimula. Los depósitos más importantes de cobre, plomo, cinc, plata y oro ocurren en el distrito minero de Concepción las Minas, localizado en la parte sureste del departamento de Chiquimula.

Según estimaciones realizan sobre esta actividad en la región occidental del país, sobresale en importancia los depósitos de plomo y zinc con extracciones de plata y cobre que yacen en diversos proyectos mineros de Chiantla-San Sebastián y San Miguel Acatán, en el departamento de Huehuetenango. No menos importantes son los depósitos



de antimonio-tungsteno que yacen en San Ildefonso Ixtahuacán, Huehuetenango. Actualmente, esta última es una de las minas que se explota; de ella se obtiene un concentrado mineral con 60% de antimonio, con un grado de hasta 8% de tungsteno. Otro distrito minero importante es el de Caníbal, al oeste de Cuilco, Huehuetenango, en donde aflora un dique de ilmenita con tendencia Este-Oeste, buzante al sur y paralelamente a la zona de la falla Cuilco-Chixoy-Polochic, que se prolonga a territorio mexicano.

Conviene puntualizar que la zona litoral del Pacífico está constituida por una faja angosta a lo largo del Océano Pacífico. La mineralización económica está conformada por grandes volúmenes de arenas ricas en magnetita y titanio acumulados en la zona litoral y que forman parte del potencial minero de Guatemala.

De esta manera, se considera de especial importancia señalar que en esencia, estos son los principales recintos y cantidades productivos que de forma general produce este sector en la República de Guatemala, destacando en consecuencia su importancia en términos de valor agregado y montos económicos que se recaudan por esta actividad, principalmente para sus accionistas, no así para el propio Estado de Guatemala, básicamente porque el monto de las regalías que se quedan en Guatemala, apenas es del uno por ciento, según la normativa vigente.

Atendiendo los planteamientos anteriores, se considera que las mismas solo reflejan parte de los volúmenes que se generan dentro de este sector productivo del país y por ende la importancia de establecer un régimen especial para los colaboradores que se



desempeñan en dicho sector, cuestión que parece haber pasado desapercibido para los accionistas de los consorcios que dirigen las empresas de exploración y explotación de recursos mineros en el país y donde las autoridades en parte han sido cómplices de la indiferencia hacia la mano de obra de este segmento.

Es de resaltar que los volúmenes productivos son bastante consistentes y sostenibles en el tiempo, razón por la cual las empresas exploradoras han mantenido y profundizado los márgenes de extracción, razón por la cual han requerido cada vez de mano de obra guatemalteca, sin que hasta la fecha se hayan aunado esfuerzos para establecer un régimen especial para esta fuerza laboral en el país; por el contrario, se han generado todo tipo de confrontaciones entre comunidades, especialmente en el área rural y empresas extractivas, principalmente en cuanto a la consulta que debe realizarse a los pueblos para la extracción correspondiente, pero que no es precisamente el motivo de análisis dentro de la presente tesis.

Derivado de la serie de valoraciones anteriores, las principales desventajas de la minería son la destrucción de aguas superficiales y subterránea; contaminación de ríos y lagos, lo cual deriva en la extinción de la flora, fauna lacustre y en los alrededores; destrucción de ecosistemas, daños a la salud y el medioambiente. Ahora bien, la minería a cielo abierto es rentable cuando el yacimiento no es muy profundo o cuando el terreno es arenoso o delicado, de modo que la minería subterránea no sea posible.

En ese contexto, las principales desventajas de este tipo de explotación minera es el impacto medioambiental que provoca. Dado que se utiliza cianuro, mercurio y ácido



sulfúrico para eliminar el estéril, se contaminan aguas subterráneas y el aire en forma de polvo tóxico. Esto es absorbido por animales y plantas. La excavación en sí genera un impacto sonoro que ahuyenta a los animales de la zona, lo que provoca un cambio en el hábitat de muchas especies. Además, se trabaja sobre una gran extensión de terreno que queda desfigurada por la acción mecánica.

Acorde con esa serie de elementos, es preciso enfatizar que una ventaja relativa de este tipo de explotación es que mueve menor cantidad de mineral y roca estéril. No afecta visualmente el área tan fuertemente como en el caso del cielo abierto. En tanto que dentro de las desventajas de la minería subterránea se encuentra en que en los yacimientos, sólo se puede aplicar cuando hay un fuerte relieve o el yacimiento es muy rico, dado que los costos de explotación son muy superiores a los del cielo abierto. Otra desventaja es que son mucho más peligrosos para los operarios pues los derrumbes inesperados suelen cobrar muchas víctimas.



CAPÍTULO II

2. Regulación de la minería en Guatemala

En el presente capítulo se requiere describir los principales instrumentos en los cuales se realiza la regulación de la minería en la República de Guatemala, para tal efecto es consistente señalar los preceptos normativos primordialmente en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como en el Decreto Número 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Minería y su consiguiente reglamento, el Acuerdo Gubernativo Número 176-2001; esto es a nivel de regulación interna, ahora bien en materia internacional se requiere describir los principales aspectos en la materia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y finalizando este apartado con lo estipulado en el Convenio 1736 de la misma organización, referente a la seguridad y salud en las minas, que se remonta al año 1995.

2.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Del marco regulatorio interno, se requiere puntualizar en los preceptos establecidos en la normativa fundamental del país, concretamente en la Constitución Política de la República, concretamente en las disposiciones establecidas en el Artículo 125 se establece que es de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables, debiendo el estado propiciar las condiciones necesarias para su exploración y explotación.



En ese orden de ideas, se requiere señalar que de acuerdo con estos preceptos, puede inferirse que el marco jurídico que regula la minería en Guatemala inicia precisamente con la propia Constitución política de la República de Guatemala, particularmente en el Artículo expuesto en el párrafo anterior y donde se evidencian con precisión los aspectos relativos a la utilidad y necesidad pública, pero de forma específica a la explotación técnica y racional de los minerales, por lo cual delega al estado el establecer y propiciar las condiciones propias para su exploración, explotación y comercialización; aun cuando en la práctica estos aspectos está muy alejado de cumplirse a cabalidad.

De esta manera es como la máxima ley del país, solo realiza la regulación de manera generalizada sobre esta actividad y remite a una ley específica que debe contener el contexto regulatorio de la misma, debiéndose destacar que la regulación constitucional permite la explotación industrial, comercial, agrícola o de cualquier otra clase, exclusivamente en forma técnica cuando esté a cargo de organizaciones públicas y/o privadas en forma racional de acuerdo con la preservación y protección de los recursos a cargo de particulares, como ocurre actualmente.

2.2. Ley de Minería

Este marco normativo fue aprobado el uno de julio del año 1997, específicamente durante el gobierno del Presidente Álvaro Arzú Irigoyen y sobre la misma es importante destacar que a través de este marco normativo se nombra al Ministerio de Energía y Minas como el órgano político y administrativo encargado de aplicar la política minera del gobierno de la república, a quien se otorga la legitimidad para otorgar licencias mineras a las



compañías solicitantes, verifica el cumplimiento de la ley y en todo caso, oportunamente impone sanciones como multas o suspensión de operaciones.

El Decreto Número 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Minería y su consiguiente reglamento, el Acuerdo Gubernativo Número 176-2001 del Organismo Ejecutivo, contienen en esencia, la totalidad de la normativa encaminada a regular toda la actividad minera en Guatemala, incluyendo las fases o etapas de reconocimiento, exploración, explotación y cualquier otra operación relacionada con la industria minera que constituyan depósitos o yacimientos naturales del subsuelo. Esta ley se operativiza a través del Ministerio de Energía y Minas que es el órgano del estado encargado de formular y coordinar las políticas, planes y programas del gobierno que correspondan al sector minero y de tramitar y resolver todos los asuntos administrativos dentro de las esferas de su competencia.

Asimismo, se regula que las personas que se aprovechen de las arcillas o arenas que ese encuentren en la superficie, así como las rocas y otros materiales que se utilizan directamente en la construcción, excluyendo las rocas decorativas, se les exime de la obligación de solicitar licencia de explotación, siempre y cuando dicha explotación no se realice con fines comerciales e industriales, para lo cual deberán de cumplir en todo caso con lo prescrito en la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente; no obstante, cuando estos materiales se encuentren asociados a los minerales en concentraciones explotables, deberán obtener la licencia respectiva de conformidad con lo preceptuado en el Artículo cinco de la Ley de Minería.



Este marco normativo contempla en la literal b del Artículo seis, una serie de definiciones destacándose entre estas, las áreas de interés minero, canon, coordenadas UTM, derecho minero, explotación minera, estudio de mitigación, exploración minera, licencia, minerales, operaciones mineras, periodo de reconocimiento, productos mineros, reconocimiento minero, regalía, servidumbre legal y yacimiento, entre otros de interés.

Todo el capítulo II de este marco normativo se focalizan en definir el régimen aduanero, su utilidad y necesidad pública, en donde es de señalar que es bastante contradictorio con lo que en la práctica acontece puesto que, si bien podría ser de utilidad esta actividad, no necesariamente debe ser una necesidad pública, como ocurre con otros servicios fundamentales, tal es el caso por ejemplo de la energía eléctrica u otros proyectos que efectivamente tendrán un mayor beneficio social.

En este contexto por ejemplo, es preciso manifestar lo regulado en el Artículo 11 de la Ley, en la que para el efecto establece lo siguiente: “Cuando fallezca el titular de un derecho minero, el mismo es transmisible a favor de sus herederos, quienes están obligados a presentar previamente ante la Dirección, fotocopia autenticada de la certificación de la partida de defunción del titular del derecho minero de que se trate, así como fotocopia autenticada del auto final correspondiente donde se reconozca o declaren herederos y figuren como herederos de dicho derecho minero, debiéndose inscribir la titularidad de los mismos en el Departamento de Registro del Ministerio. La Dirección, a solicitud de parte interesada y con el fin de que las operaciones del derecho minero no se vean interrumpidas, podrá autorizar para que en forma provisional se continúe con las mismas”.



Con esta aseveración normativa, se requiere hace énfasis en que los derechos de una explotación o explotación minera, se transmite también a sus herederos, lo cual deja entrever que este aspecto no se interrumpe con el deceso del titular, como ocurriría con otros aspectos de la vida civil o comercial, por tal razón es de importancia señalar que esto obedece en parte a que dentro de las estipulaciones de las licencias de construcción se realiza esta disposición y por tal razón es trasladable este aspecto a los herederos legítimos de quien ostentaba titularmente en primer lugar este tipo de licencias en el ámbito minero.

De igual manera, es consistente destacar lo regulado en torno a la prioridad de solicitudes, puesto que a fin de una misma área se presente más de una solicitud de derecho minero, de establecer que tendrá prioridad aquella que se presentó primero, con lo cual queda de manifiesto la prelación en las solicitudes bien sean para exploración u explotación minera.

2.2.1. Reglamento de la Ley de Minería

En cuanto al presente apartado y atendiendo las regulaciones más generales establecidas en la ley, de conformidad con el reglamento de la Ley de Minería, las municipalidades del país en sus respectivas jurisdicciones, velarán porque la explotación de los materiales antes indicados, se efectuó de una forma racional y que a su vez se haga en forma técnica, con la plena observancia de la legislación ambiental vigente y que no se comercialice aquellos materiales cuya explotación haya sido autorizada para fines no comerciales o industriales.



Cabe resaltar que este marco reglamentario se emitió en el año 2001, prácticamente cuatro años después de la emisión de la ley; en concordancia con ello, dentro del Artículo tres se establece lo relativo a la identificación de solicitudes y licencias de derechos mineros, pues a partir de esta regulación se realiza el control e identificación y enumeración correlativa de todas las solicitudes de licencias, así como los expedientes de licencias otorgadas, circunstancia que debe hacerse del conocimiento del interesado, priorizando desde luego las solicitudes de reconocimiento, de exploración, de explotación y luego las consiguientes licencias de reconocimiento, exploración y consiguientemente las de explotación.

Uno de los aspectos a destacar se encuentra en el Capítulo II de dicho reglamento, en el cual se establecen las disposiciones ambientales, puntualizando en el Artículo siete sobre la obligatoriedad de presentar estudio de impacto ambiental, señalando que cuando procedan este tipo de operaciones, se debe disponer previamente de un estudio de impacto ambiental, lo cual en la práctica si se observa, aunque para conseguir dicha licencia se realiza no de una manera lícita, pues se ha tenido conocimiento a través de medios de comunicación, que funcionarios del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, se coluden con los solicitantes para agilizar y priorizar las solicitudes para este tipo de solicitudes.

De igual manera, en el Artículo ocho se hace énfasis en el trámite de estudio de impacto ambiental, para el efecto dicho estudio se gestiona ante el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, quien debería de evaluar minuciosamente la totalidad de elementos que son de extrema necesidad observar para garantizar el menor daño al entorno



ambiental, aunque en la realidad esta práctica no se observa con precisión, pues son diversos los señalamientos que se han realizado sobre el mecanismo utilizado para la emisión de las licencias de impacto ambiental.

De esta manera también conviene resaltar lo preceptuado en el Capítulo cuatro de este reglamento, en el que se contempla la determinación de valores de cotización, cálculo de regalías, intereses, ajustes y órdenes de pago, interesando principalmente lo concerniente a las regalías, aspecto regulado en el Artículo 29, en el que se puntualiza para el efecto, lo siguiente: “Para el cálculo y pago de las regalías a que se refiere el Artículo 63 de la Ley, el Ministerio determinará anualmente los valores de cotización que han de regir para los productos mineros comercializados en el mercado interno”.

Este aspecto ha sido uno de los que ha recibido mayores cuestionamientos, puesto que se ha considerado que no se adapta a los requerimientos reales que debería perseguir el estado, pues sabido es de los amplios beneficios que obtienen las empresas mineras, en comparación con los montos que deben hacer efectivo al país, aun con el enorme impacto ambiental que producen en el área de operaciones, sin descartar también la afectación directa a los residentes en el entorno.

En síntesis, la Ley de Minería establece que el estado puede declarar ciertas zonas del territorio nacional como áreas especiales de interés minero con el objeto de agilizar la localización y evaluación técnica de los depósitos minerales en áreas de alto potencial, para así determinar su rentabilidad económica. En estas áreas podría continuarse los trabajos de exploración por parte del estado de Guatemala o bien efectuar un concurso



público, donde podrán participar empresas locales y extranjeras, siendo otorgados permisos de exploración conforme lo establece la Ley de Minería vigente.

2.3. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Se estima que este Convenio fue concebido para conciliar la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, con la seguridad jurídica que demanda el proceso de desarrollo e inversión. De esta manera, se estima que se trata de un instrumento vinculante que obliga a los países que han ratificado su aplicación. Sin embargo, son frecuentes los problemas relacionados con esta aplicación, en particular en lo referido a la consulta prevista en el Artículo seis.

En lo que concierne a las consultas en sí, el Artículo seis, inciso 1, el Convenio de los Pueblos Indígenas, insta a los gobiernos a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Acorde con ello, es importante señalar que el inciso 2 preceptúa que “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio, deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Finalmente, el Convenio 169 en su Artículo cinco impulsa el respeto a los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de los pueblos concernidos. Estos aspectos culturales



tendrán que ser considerados, en las medidas adoptadas para iniciar un programa que pueda afectar dichas comunidades.

En esencia, puede señalarse que este Convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. Dicho marco normativo aborda la situación de más de 5 mil pueblos indígenas y tribales, poseedores de idiomas, culturas, modos de sustento y sistemas de conocimiento diversos, y que en muchos países enfrentan discriminación y condiciones de trabajo de explotación, además de marginalización y situación de pobreza generalizadas.

En concordancia con lo anterior, el objetivo del Convenio 169 es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas, por lo que los principios fundamentales de consulta previa y participación constituyen su piedra angular. Regula además materias relacionadas con la costumbre y derecho consuetudinario de los pueblos originarios, establece ciertos principios acerca del uso y transferencia de las tierras indígenas y recursos naturales, junto con su traslado o relocalización. Finalmente, se refiere a la conservación de su cultura y a las medidas que permitan garantizar una educación en todos los niveles, entre otras materias.

Dicho Convenio tiene su antecedente más cercano en el Convenio número 7 de la OIT, que se remonta hasta el año 1957, relativo a la protección e integración de las



poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semi tribales en países independientes, con lo cual el vigente en la actualidad refleja también el consenso de los mandantes tripartitos, refiriéndose con ello a los representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, cuestión que ha resultado de extrema dificultad de adoptar en la mayoría de países que han refrendado dicho Convenio, razón por la cual se considera de especial utilidad señalar la trascendencia de su observancia.

2.4. Convenio 176 de la Organización Internacional del Trabajo

Este Convenio en esencia representa un acuerdo entre un Estado y las disposiciones emanadas por parte de la Organización Internacional del Trabajo, de tal manera que para determinar los vestigios históricos del Convenio 176 motivo de estudio, es preciso también remontarse a la formación de este propio organismo, debiéndose recordar que la misma fue creada en 1919 como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente.

“Su Constitución fue elaborada entre enero y abril de 1919 por una Comisión del Trabajo establecida por la Conferencia de Paz, que se reunió por primera vez en París y luego en Versalles. La Comisión, presidida por Samuel Gompers, presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL), estaba compuesta por representantes de nueve países: Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos. El resultado fue una organización tripartita, la única en su género con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en sus órganos ejecutivos. La



Constitución contenía ideas ya experimentadas en la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores, fundada en Basilea en 1901. Las acciones en favor de una organización internacional que enfrentara temas laborales se iniciaron en el siglo XIX, y fueron lideradas por dos empresarios, Robert Owen (1771-1853) de Gales y Daniel Legrand (1783-1859) de Francia.

La fuerza que impulsó la creación de la OIT fue provocada por consideraciones sobre seguridad, humanitarias, políticas y económicas. Al sintetizarlas, el Preámbulo de la Constitución de la OIT dice que las Altas Partes Contratantes estaban “movidas por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo”.¹⁵

Debe recordarse que en realidad la Organización Internacional del Trabajo es la agencia especializada de las Naciones Unidas que promueve el trabajo decente y productivo para mujeres y hombres, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Desde sus comienzos, la OIT ha intentado promover una mejor vida para todos; como dice la Constitución de la OIT: "La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social.

Por esta razón es que la historia del Convenio 176 motivo de estudio en la presente tesis, necesariamente debe relacionarse con la creación de la Organización Internacional del Trabajo, pero en cuanto a la creación en concreto del este Convenio, es preciso señalar

¹⁵ <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm> (Consultado: 20 de octubre de 2020).



que el mismo se adoptó en el año 1995, específicamente en la Reunión Número 82 de la Conferencia Internacional del Trabajo y cobró vigor el 05 de junio del año 1998.

De esta manera se estima que como antecedente de este Convenio en particular, se encuentra el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso de 1957; el Convenio y la Recomendación sobre la protección contra las radiaciones de 1960; el Convenio y la Recomendación sobre la protección de la maquinaria de 1963; el Convenio y la Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de 1964; el Convenio y la Recomendación sobre la edad mínima (trabajo subterráneo) de 1965.

Así mismo, con el Convenio Sobre el Examen Médico de los Menores (trabajo subterráneo) de 1965; el Convenio y la Recomendación sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones) de 1977; el Convenio y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores de 1981; el Convenio y la Recomendación sobre los servicios de salud en el trabajo de 1985; el Convenio y la Recomendación sobre el asbesto de 1986; el Convenio y la Recomendación sobre seguridad y salud en la construcción de 1988; el Convenio y la Recomendación sobre los productos químicos de 1990 y el Convenio y la Recomendación sobre la prevención de accidentes industriales mayores de 1993.

En ese sentido, el Convenio 176 se formó en torno a que los trabajadores tienen la necesidad y el derecho de ser informados, de recibir formación, así como de ser realmente consultados y de participar en la preparación y la aplicación de medidas de



seguridad y salud relativas a los peligros y riesgos presentes en esta industria. Sobre el Convenio 176, merece destacarse que el mismo tiene relación con la salud y seguridad en minas. Es un documento compuesto por una serie de Artículos que tienen el objetivo de lograr que el estado de Guatemala garantice la seguridad de los trabajadores mineros y su salud debido a las constantes y peligrosas faenas.

El Convenio 176 de la Organización Internacional del Trabajo, contiene disposiciones relativas al establecimiento de procedimientos para la notificación y la investigación de accidentes mortales y graves, incidentes peligrosos y desastres acaecidos en las minas. En ese sentido, la Convención señala que el estado debe garantizar el ejercicio de sus derechos a los trabajadores y sus representantes siendo consultados en las decisiones relacionadas con la seguridad y la salud ocupacional.

De tal manera que contempla la necesidad de establecer exigencias para que los empleadores en la minería implementen mecanismos para la reducción de riesgos que garanticen la integridad de los mineros y mineras y se elaboren planes de emergencia en cada mina para evitar los riesgos de desastres.

En esencia se estima que este Convenio es un documento de la Organización Internacional del Trabajo referente a las condiciones y prácticas que el estado de Guatemala debe planificar y ejecutar para garantizar de forma plena la seguridad y la salud de los trabajadores en la minería, en tal sentido corresponde hacer efectiva la ratificación, al crear una legislación nacional que contenga disposiciones y normas técnicas regulatorias sobre el trabajo de las minas en Guatemala.



Derivado de lo anterior, es menester puntualizar que este Convenio en concreto se emitió tomando en cuenta la necesidad de cooperación entre la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, el Organismo Internacional de Energía Atómica y otras instituciones competentes y tomando nota de los instrumentos, repertorios de recomendaciones prácticas, códigos y directrices pertinentes publicados por dichas organizaciones.

El mismo se emitió, luego de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la seguridad y la salud en las minas, tema que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión y que en concreto en el año 1995 cuando se emitió, tuvo como propósito en particular. Como se ha evidenciado, este Convenio, válida y garantiza la participación real de los trabajadores y los sindicatos en medidas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, donde a través de la experiencia y necesidad, las personas podrán opinar y ser parte de las políticas de seguridad, buscando la efectividad de acuerdo al contexto laboral y cultural de cada minera.

Por último, y no menos importante, es la responsabilidad que este Convenio le asigna al empleador, donde se explícita que es su responsabilidad eliminar riesgos o disminuirlos al mínimo, mediante medidas que contengan métodos de trabajo seguro, las que además deben contener un plan de acción de urgencia específico para cada mina destinado a hacer frente a los desastres naturales e industriales razonablemente previsibles, tema que también adquiere relevancia fundamental frente a los nuevos procesos y prácticas de trabajo que deben aplicarse en la mina subterránea.



En esencia se estima que los elementos característicos del Convenio en mención, están enfocados a regular entre otros elementos, los siguientes:

- a) Regula una industria extractiva: Cuando se extraen los recursos minerales estos no se renuevan, por esta razón la minería es una actividad que se maneja con responsabilidad y tecnología para lograr el mayor aprovechamiento de recursos escasos. Para lograr este mayor aprovechamiento las empresas mineras tienen como objetivo conseguir la óptima extracción de las reservas minerales con el mayor beneficio económico y con la máxima seguridad de las operaciones.
- b) Identifica los altos riesgos: El desarrollo de una actividad minera tiene dos etapas importantes previas a la explotación, la primera es la búsqueda del recurso mineral que depende de factores técnicos, económicos y de la naturaleza, por esa razón las evaluaciones preliminares muchas veces conducen a evaluar zonas no importantes como para desarrollar un proyecto minero.
- c) Verifica los ciclos de vida marcado por etapas: El proceso minero tiene diversas etapas de desarrollo que tendrán un periodo de maduración variable y que depende del capital con el que se cuenta, la magnitud del proyecto, el tipo de mineral, etc. Generalmente la actividad minera es de mediana a larga maduración.
- d) Se concreta a verificar la localización de las minas: Una de las características importantes de la minería y que la diferencia de las demás actividades económicas, es que se desarrolla en donde se encuentra el recurso mineral.



Cualquier otra actividad económica se desarrolla en el lugar en donde se encuentra ubicada, en la minería hay que ir al lugar donde se encuentra ubicado el depósito mineral. Esta característica hace que la minería se convierta en un factor importante de descentralización y generador de polos de desarrollo al interior del país, muchas de ellas en zonas o poblaciones rurales que no han tenido la oportunidad de lograr tener desarrollo de ningún tipo.

- e) Define la relación entre producto y desperdicio: La extracción de recursos minerales implica extraer recursos valiosos de la corteza terrestre, los cuales están en contenidos muy bajos, esto implica el desarrollar todo un proceso de separación de contenidos valiosos y no valiosos, en los que lógicamente la cantidad de material no valioso supera en cantidad a los valiosos, dando en consecuencia una alta relación de desperdicio/producto, lo que origina diseñar todo un proceso de disposición de estos materiales no valiosos, dependiente con el proceso tecnológico seguido.

- f) Se concentra en minimizar el impacto ecológico: Dada la característica del proceso minero que el de remover grandes cantidades de materiales, ello afecta al entorno al impactar sobre la geografía de la zona, por otro lado, la disposición de dichos materiales y la tecnología empleada muchas veces puede ocasionar un gran impacto en la zona, lo que se controla con planes de monitoreo, evaluación constante y restauración paralela al proceso productivo.



Como se ha podido evidenciar, son diversos los aspectos característicos que en esencia viene a regular el Convenio 176 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la seguridad y salud en las minas, de donde resulta de suma utilidad para el caso concreto de la República de Guatemala, donde existen notables falencias sobre la regulación en torno al trabajo que se lleva a cabo en los recintos mineros, esencialmente por los focos de conflicto y polarización generada en las comunidades donde se ubican las principales minas como por ejemplo Montana Explorada o Goldcorp, que se especializan en minerales como el oro y cuyos trabajadores carecen por completo de un régimen laboral específico, dentro de esto se carece por consiguiente de la observancia del Convenio 176 motivo de estudio.

El Convenio 176 sobre la seguridad y salud en las minas, surgió de acuerdo con los objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, mismos que están enfocados en promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales del trabajo, así como generar mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos, de esta forma se estima por consiguiente que el papel fundamental de este organismo es fundamentalmente de carácter normativo.

De acuerdo con ello, este Convenio en si, forma parte del conjunto de Normas Internacionales del Trabajo, fijando en consecuencia las condiciones mínimas tanto en materia de derecho del trabajo como en lo relativo a la seguridad social en particular. Bajo este entendido, es menester señalar que el Convenio 176, se ocupa de regular aspectos fundamentales de la seguridad y salud en los recintos mineros, esencialmente regula lo concerniente al derecho de los trabajadores de ser informados, de recibir información, así



como de ser realmente consultados y sobre todo de participar en la preparación y aplicación de medidas de seguridad y salud relativas a los peligros y riesgos presentes en la industria minera.

En ese sentido se considera plenamente que este Convenio en esencia establece claramente el marco de responsabilidades, derechos y deberes en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, tanto a nivel nacional como de empresa, además contiene medidas técnicas detalladas de prevención y protección según las necesidades específicas de cada sector. El Convenio número 176 comprende además la exigencia de formular y aplicar una política nacional coherente en materia de seguridad y salud en las minas, después de consultar a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores concernientes.

Derivado de esta serie de preceptos, es importante manifestar que las disposiciones de Convenios 176 constituye a partir de ahora un paso fundamental hacia la garantía de mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo de minería y construcción, circunstancia que ha generado que la Organización Internacional del Trabajo, esté plenamente comprometida con el Gobierno de Guatemala para facilitar la implementación efectiva de este Convenio en el marco del desarrollo de una cultura de seguridad y salud en el país, esencialmente porque desde el auge que ha tenido el trabajo en las mineras, no se ha regulado plenamente el mismo.



CAPÍTULO III

3. La minería como fuente de conflictividad social

El presente capítulo aborda de manera sucinta, lo concerniente al impacto ambiental, social y económico, así como los sectores poblacionales mayormente afectados y concretamente el análisis sobre los fallos constitucionales que oportunamente se han vertido sobre esta actividad, concretamente las sentencias 1179-2005 y 4785-2017, a fin de evaluar los criterios que se han fijado sobre esta actividad.

3.1. Impacto ambiental, social y económico

Dentro de este apartado, es conveniente hacer énfasis en tres de los principales impactos que se estima y produce la actividad minera en el país, debiéndose desglosar detenidamente cada uno de estas, a fin de generar un mayor grado de comprensión. Sobre este apartado en concreto, se circunscribe al hecho de que muchos partidarios defienden la idea de que la minería conlleva el desarrollo económico y reduce la pobreza. Argumentan que las ventajas económicas radican principalmente en el aumento de ingresos para el gobierno gracias a la actividad minera, la mejora de servicios y empleo en las comunidades locales y el aumento de la demanda de bienes y servicios como mejora para la economía local.

En cuanto al tema del medio ambiente, se estima que junto al impacto social, constituye uno de los elementos de mayor trascendencia dentro de la realidad nacional,



básicamente porque durante años se ha ido destacando a través de diferentes medios de comunicación, el deterioro que ha ido sufriendo el entorno ambiental en el país.

“El auge minero ha tenido y tiene su contraparte en efectos ambientales externos. Desde la exploración hasta la clausura y el cierre, y en especial en el proceso de fundición, el medioambiente está expuesto a impactos negativos más o menos significativos, asociados a la escala y la tecnología de producción. Considerando que muchos de los efectos potenciales se mitigan dadas las características de las tierras desérticas donde se ubica la mayor parte de la minería chilena, se asocian con la minería los problemas ambientales”.¹⁶

De acuerdo con este planteamiento, resulta de interés señalar que la contaminación atmosférica es una de las principales manifestaciones de esta actividad no solo a nivel República de Guatemala, sino que de forma generalizada en todos los países donde funcionen minas, principalmente a cielo abierto, pero también si son de tipo subterráneas, esto ocurre principalmente por la emisión de gases sulfurosos y partículas de las fundiciones y de plantas térmicas generadoras de energía empleadas en los procesos mineros.

Otro de los aspectos notorios en la actividad minera es la contaminación del agua, misma que se suscita por la emisión de efluentes líquidos con contenido de metales disueltos, reactivos y ácidos, así también no puede dejarse pasar desapercibido el riesgo ambiental

¹⁶ Huepe, Claudio y José Miguel Sánchez. **Minería y medioambiente en Chile. Situación ambiental y legal.** Pág. 21.



generado por las condiciones de los tanques de relaves activos y también se requiere considerar los abandonados.

“En Guatemala no existe una evaluación nacional de los impactos de la actividad minera al ambiente. Se cuenta únicamente con evaluaciones específicas de las actividades más controversiales y que claramente generan daño al ambiente y a la sociedad. Como ejemplo de dichos impactos, ver el Recuadro 1 sobre la evaluación de daños de la extracción de arena en Villa Nueva, Guatemala. El caso del petróleo y el oro han recibido mucha atención en los medios de comunicación, mientras que de la arenera ha recibido una atención coyuntural”.¹⁷

Es importantes señalar que los impactos económicos no son la única fuente de preocupación que genera una operación minera, existen de igual manera, serias repercusiones sociales y culturales del establecimiento de una nueva, particularmente cuando afecta a la población indígena, que finalmente es la que ocupa por lo regular las áreas rurales y que percibe de manera directa el impacto de esta industria, afectando el entorno o perímetro de donde funcionan estas empresas, afectando el agua, los bosques, suelos y modificando por consiguiente la forma de coexistencia de estas comunidades.

“El drenaje ácido de roca es probablemente es el más devastador impacto ambiental de la minería. Éste ha arrasado paisajes enteros, cientos de millas de vías navegables y dañado la salud de las personas que viven en esas áreas. Guatemala está en riesgo de

¹⁷ Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. **Compilación de investigaciones y análisis de coyuntura sobre la conflictividad socio ambiental de Guatemala.** Pág. 34.



impactos similares con la creciente industria minera. El drenaje ácido de roca se da forma del paso de agua superficial y subterránea a través de minerales sulfurados presentes en la mina, la roca de desecho extraída de la mina y almacenada en la superficie, y los relaves con roca muy fina, agua y químicos sobrantes del procesamiento del mineral. Cuando la lixiviación ocurre, los drenajes o efluentes no son solo ácidos, sin embargo el drenaje usualmente contiene metales que son tóxicos para la salud pública y el ambiente. Dichos metales incluyen Arsénico, Mercurio, Plomo y otros”.¹⁸

La falta de control de las explotaciones mineras, suma a lo expuesto el impacto medioambiental. Y no sólo en la etapa de la extracción, desde la prospección hasta el consumo, pasando por el procesamiento o el transporte impactan de forma muy directa en la sociedad y desde luego en los consiguientes efectos que tendrá en las generaciones futuras, a raíz del impacto en el entorno ambiental.

Complementariamente a todos los elementos expuestos con anterioridad, es de especial interés señalar también que desde una mina a cielo abierto, donde el material es extraído directamente de la superficie, hasta las minas subterráneas donde el proceso implica la utilización de perforadoras para extraer el valioso mineral, el país cuenta con la capacidad de explotación de cualquier tipo, pero no tiene la logística ambiental para mitigar o contrarrestar el impacto que produce esta actividad, circunstancia que derivado en conflictividad social, aspecto que se abordará mas adelante siempre dentro de este mismo capítulo.

¹⁸ Robinson, Robert. Steve Laudeman y James Montgomery. **Análisis de estudio de impacto ambiental del proyecto minero El Escobal, San Rafael Las Flores, Santa Rosa.** Pág. 2.



Sobre el impacto social que genera esta actividad, se estima primordialmente que se ven afectados los derechos de las poblaciones indígenas, particularmente de aquellas que se encuentran en las cercanías a los procesos de la industria extractiva de minerales y el derecho a un medio ambiente sano, son básicamente los que pueden y se han visto abiertamente vulnerados en el marco de la actual regulación jurídica, refiriéndose al Decreto Número 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Minería y también de su consiguiente reglamento.

Cabe mencionar que en el ámbito internacional, a lo largo de la historia, se han creado diversos instrumentos para la protección de los mismos, entre los que figuran: Carta de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Carta Mundial de la Naturaleza, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y Programa 21.

Estos instrumentos internacionales reconocen el derecho humano al desarrollo teniendo como sujeto central a la persona en un ambiente seguro y sano. Sin embargo, en países en vías de desarrollo, como es el caso de Guatemala, la aplicación de dicho instrumento resulta ineficiente y parcial en la mayoría de casos, debido a la ausencia de una organización estatal o supranacional que haga efectiva la aplicación de los Convenios y tratados que son vulnerados por normas y prácticas internas, principalmente respecto a los derechos humanos.



Es importante señalar que dentro del impacto social se estima también que en los últimos años, los conflictos en torno a la minería han sido generalizados en Guatemala, las comunidades indígenas y no indígenas han protestado contra el emplazamiento de minas en sus tierras y cerca de sus casas. El temor a que las actividades mineras contaminen su entorno o afecten negativamente a sus medios de vida y al disfrute de sus derechos humanos ha provocado el estallido de conflictos y protestas.

“Los dirigentes comunitarios que protestan contra actividades mineras se convierten en blanco de amenazas, intimidación o ataques. En muchos casos los responsables de esos actos no han rendido aún cuentas. La minería industrial de metales en Guatemala se lleva a cabo principalmente en zonas rurales. A consecuencia de ello, tiene un impacto desproporcionado sobre los pueblos indígenas, que tienden a vivir en zonas rurales y sobre sus tierras.

Históricamente, los pueblos indígenas han sufrido discriminación y hoy día su proporción sigue siendo excesiva en los sectores de población que viven en la pobreza extrema y que ven limitado su acceso a la educación y la salud, entre otros derechos. Muchas veces, los pueblos indígenas han sufrido consecuencias de mecanismos inadecuados de resolución de conflictos sobre la tenencia de la tierra, conflictos que con frecuencia se derivan, entre otros factores, de la extrema desigualdad en cuanto a la distribución de la tierra existente en Guatemala”.¹⁹

¹⁹ Amnistía Internacional. **Guatemala: La minería en Guatemala: Derechos en peligro**. Pág. 5.



El marco jurídico existente que regula el proceso de solicitud de licencias de minería garantiza la oportunidad de una consulta significativa con la población afectada. Además, las normas internacionales de derechos humanos establecen que esos proyectos sólo deben llevarse a cabo con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. En ese contexto, es fundamental que, en todo proyecto de desarrollo, los derechos humanos estén protegidos, sin excepción.

Esto se aplica sin duda a los proyectos del sector extractivo. El hecho de que puedan surgir conflictos en torno a los proyectos mineros no justifica el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

La extracción y explotación de metales preciosos y minerales del subsuelo guatemalteco por compañías transnacionales, es un foco de conflictividad social, debido a que la actividad de las mineras, produce daños irreversibles a la salud humana y al medio ambiente. La oposición de las poblaciones no es caprichosa, las denuncias y acciones de protesta que reiteradamente hacen, han logrado captar el interés y la atención de expertos, técnicos y profesionales extranjeros, estimándose en consecuencia que todos estos elementos son parte del impacto social que ha venido a generar esta actividad en el país y que ha evidenciado la confrontación de los sectores industriales con las comunidades indígenas.

Ahora bien, en cuanto a los aspectos relacionados con el impacto económico que posee la actividad minera en la República de Guatemala, se estima que en definitiva posee un



alto impacto, principalmente por el escaso margen de las regalías que se destinan en este caso para el país.

En ese contexto, los críticos opinan que la minería no mejora la situación de las comunidades locales, argumentando que:

- a) “Los costos y beneficios de la minería no están distribuidos justamente y en muchos casos no compensan los enormes costos sociales y ecológicos.
- b) Las empresas privadas ganan los beneficios, pero las comunidades campesinas locales cargan los costos pasivos.
- c) La economía local se desestabiliza gravemente por el llamado efecto del síndrome holandés, entre otros. Éste es un fenómeno macroeconómico que se manifiesta cuando se ganan divisas extranjeras con la extracción de recursos naturales. En muchos casos, el aporte de la minería a la microeconomía resulta ser más bien negativo que positivo.
- d) La contaminación medioambiental pone en grave riesgo el sistema ecológico y la salud de las comunidades locales, con graves consecuencias para los campesinos que dependen de la agricultura.
- e) A nivel mundial, es injusto que los recursos naturales que pertenecen a los países del Sur, traigan enormes beneficios a empresas del Norte y sus accionistas y que



solamente un menor porcentaje en forma de se quede en las comunidades locales.

La historia de la explotación del Sur continúa”.²⁰

Derivado de esta serie de elementos cuantitativos, se considera que en realidad estos datos son a nivel global, lo cual destaca lo que en concreto genera esta actividad y de ello se desprende la importancia que presenta este sector dentro del Producto Interno Bruto de todos los países, pues los volúmenes productivos han posicionado esta industria como una de las más lucrativas.

“Un estudio sobre el impacto económico y social de la minería en Guatemala concluyó que esa industria aporta al país de manera directa e indirecta el 3.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Esa cifra es relativamente pequeña, pero según Paulo de León, de la empresa encargada del estudio *Central American Business Intelligence* (CABI), el potencial está ahí y es el sector que más contribuye al país en relación a su tamaño. Directamente aportan al PIB el 0.9 por ciento. Según los datos aportados en el estudio, el 18 por ciento de las divisas provienen de la minería. Además de generar en el mercado local 6 mil puestos de trabajo con un salario promedio de Q8 mil 540, siempre según las cifras aportadas por CABI”.²¹

A través de esta aproximación, puede visualizar que este aspecto ya es en el contexto de la República de Guatemala y refleja en gran medida, el impacto que tiene esta

²⁰ <http://old.catapa.be/es/miner%C3%ADa/econ%C3%B3mico> (Consultado: 25 de octubre de 2020).

²¹ <https://elperiodico.com.gt/inversion/2016/08/26/presentan-estudio-sobre-el-impacto-de-la-mineria-en-el-pais/> (Consultado: 25 de octubre de 2020).



actividad dentro de la producción nacional, aun cuando los beneficios directos para las comunidades afectadas no son palpables.

“Guatemala representa apenas el 0.5 por ciento de la producción de minerales a nivel mundial. En el caso del oro representa el 0.2 por ciento del total producido por alrededor de 180 países. Los que lideran esa clasificación son China, Australia y Estados Unidos”.²² Este aspecto ya refleja un poco más el alcance y por ende impacto que tiene esta actividad dentro del desempeño de las cuentas nacionales, siendo evidente el amplio margen que tiene la misma en la economía del país.

“La extracción de minerales metálicos es una actividad no tradicional en el país, no así la de los materiales de construcción y rocas decorativas. Cuando se revisa el tamaño del sector y su contribución a la economía, utilizando los datos de las Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala, se encuentra que no llega a pesar más allá del 0,8% del PIB nacional, utilizando tan sólo el 0.8% del territorio nacional. La actividad del sector genera impactos de primero y segundo orden que suman más del 3% del PIB.

En esta medida se considera no solo la contratación de empresas de servicios, necesarias para la construcción y operación sino también el efecto que genera el consumo de los empleados del sector. Sin la industria minera este valor agregado no existiría. Adicionalmente, aunque el número de trabajadores en el sector es reducido, gozan, en promedio, de los mejores salarios con un 100% de formalidad en cuanto a beneficios y prestaciones.

²² **Ibíd.**



Con tan solo un 0.9% del PIB, el sector genera el 17% de las exportaciones, teniendo mayor productividad por hectárea o por trabajador a nivel nacional. Las exportaciones del sector minas y canteras generan, en promedio alrededor de US\$900 millones anualmente... Adicionalmente, con cerca de US\$2 mil millones, es el sector que más inversión Extranjera Directa ha generado desde el año 2007 a la fecha.”²³

En concordancia con los preceptos vertidos con anterioridad, se considera que el impacto del sector es integral y completo, ya que los impuestos recaudados por la Superintendencia de Administración Tributaria y otros ingresos no tributarios, refiriéndose al rubro de pagos al estado y las Municipalidades, los cuales llegan a casi los 900 millones al año, reflejando los volúmenes reales de esta actividad productiva.

En síntesis, puede señalarse que los impactos económicos de la apertura de una gran mina, pueden también tener impactos de salud significativos, si generan mayores ingresos para los pobladores y mayores impuestos dedicados a financiar más recursos para el cuidado local de la salud, incluyendo mejores facilidades médicas.

Sin embargo, son generalmente los potenciales impactos negativos sobre la salud humana, asociados con la explotación minera, los que reciben mayor atención, en tal sentido la mayor preocupación en materia de salud es la que se refiere a la salud ocupacional y sobre todo en lo atinente a la seguridad industrial, que muy pocas veces

²³ <https://www.prensalibre.com/economia/mineria-en-guatemala/> (Consultado: 26 de octubre de 2020).



es tomada en cuenta para la explotación minera, circunstancia que hace ver la predominancia del interés económico particular, sobre el interés colectivo.

3.2. Sectores poblaciones afectados

Es un hecho que las principales poblaciones que resultan afectados con los proyectos de extracción minera, son las comunidades ubicadas en el área rural, pues son las que finalmente reciben el mayor grado de afectación de su entorno y por ello que la Organización ha tratado de reivindicar sus derechos a través del Convenio 169.

3.3. Fallos constitucionales sobre la actividad minera

Al respecto de este apartado, se ha considerado de suma utilidad efectuar el abordaje de las valoraciones expuestas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, específicamente las identificadas con los numerales 1179-2005 y 4785-2017, en las cuales se exponen los criterios jurídicos y doctrinarios sobre la actividad minera y sus efectos en los aspectos económico, social y ambiental.

3.2.1. Sentencia 1179-2005

La sentencia en mención contiene la acción de inconstitucionalidad general total promovida por Rosa María Montenegro de Garoz contra la Convocatoria a Consulta de Buena Fe, que realizara el Concejo Municipal de Sipacapa, departamento de San Marcos, por medio de los acuerdos contenidos en las actas cero cuatro – dos mil cinco



(04-2005), cero seis – dos mil cinco (06-2005) y cero nueve – dos mil cinco (09-2005) todas del libro uno de actas del referido Concejo Municipal.

A través de dicha acción, se cuestiona la constitucionalidad de la Convocatoria realizada por el Concejo Municipal de Sipacapa, departamento de San Marcos, para llevar a cabo, el dieciocho de junio de dos mil cinco, una Consulta de Buena Fe con el objeto de que las autoridades indígenas, la población indígena de ascendencia maya Sipakapense y vecinos mayores de dieciocho años del municipio de Sipacapa, San Marcos, se pronunciaran a favor o en contra de la actividad minera de reconocimiento, exploración y explotación de minerales metálicos a cielo abierto en dicho municipio.

Acorde con ello, el Concejo Municipal de Sipacapa obvió tomar en cuenta el padrón electoral, ya que hizo un llamado a votar a todos los vecinos mayores de dieciocho años; tampoco atendió recomendaciones que oportunamente le formulara el Tribunal Supremo Electoral respecto a la cuestionada convocatoria. El órgano convocante fundamentó la constitucionalidad y legalidad de la convocatoria a consulta y su respectivo reglamento en los Artículos 66 y 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 6 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 3, 17, literal k), 35, 53, 60 a 66 del Código Municipal; y 20 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Sin embargo, se estima que la Municipalidad de Sipacapa quebranta la unidad estatal al oponerse, mediante una consulta, al *jus imperium* del estado de Guatemala. Además, indicó que las actas que se refieren a la cuestionada convocatoria a consulta se apoyaron en el Artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; sin



embargo, dicho precepto no puede limitar al estado de Guatemala a disponer de bienes, pues debe tenerse presente que, de conformidad con el Artículo 121 de la Constitución Política de la República de Guatemala, son bienes del estado: el subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo.

A partir de lo anterior es de donde se colige que la autorización estatal concedida para explotar minas en el municipio de Sipacapa, tiene suficiente asidero legal y constitucional. Por ello, la acción de inconstitucionalidad, por su notoria procedencia, se declaró con lugar para mantener el imperio constitucional del estado de Guatemala y ratificar así la supremacía de la Constitución, por sobre cualquier otro tipo de resolución fundamentada en una norma inferior. Lo cierto es que como ha podido evidenciarse, son puntos de vista del tribunal constitucional que hacen latente la observancia plena de los compromisos internacional ratificados por el estado guatemalteco.

En ese mismo sentido, dentro de la sentencia emitida en dicho expediente, la Corte de Constitucionalidad, exhortó al Congreso de la República de Guatemala a lo siguiente: a) proceda a realizar la reforma legal correspondiente, a efecto de armonizar el contenido de los Artículos 64 y 66 del Código Municipal, en el sentido de determinar con precisión cuando una consulta popular municipal tendría efectos vinculantes y b) para efectivizar el derecho de consulta de los pueblos indígenas, referido en los Artículos 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 26 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se legisle sobre la forma cómo deben desarrollarse esos procedimientos consultivos, quién debe ser el órgano convocante y el que desarrolle la



consulta, quiénes podrán participar, el momento en que debe realizarse y los efectos de los resultados obtenidos.

Atendiendo esta serie de elementos, dicha corte puntualizó que los derechos reconocidos a los pueblos que forman parte de una Nación, por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, deben tener posibilidad de realizarse, complementados, como se ha estimado, por medidas legislativas y administrativas que los, reglamenten y desarrollen. Mediante formas explícitas de ejercicio de los derechos pueden lograrse los objetivos de bien común que propugnan y por ello, debe entenderse que las consultas a que se refiere el Artículo seis, numeral 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, no sólo tienden a exteriorizar un sentimiento acerca de asuntos de importancia comunal, sino también, con el objeto de lograr acuerdos o alcanzar consensos acerca de las medidas propuestas.

Al respecto, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, ha llegado a estimar que el Organismo Ejecutivo, en atención al principio de que las autorizaciones que se concedan para la actividad minera, debe generar mecanismos que propicien compensación justa a las regiones en donde se realiza dicha actividad, por medio de medidas económicas y sociales de desarrollo comunitario.

3.2.2. Sentencia 4785-2017

A través de este expediente, se dictó sentencia de apelación del amparo promovido en contra del Ministerio de Energía y Minas, expediente mejor conocido como el de la Mina



San Rafael, licencias Juan Bosco y Escobal, la cual cuenta con más de 500 páginas de contenido y diversos anexos que la complementan.

Dentro de la referida sentencia, conceptos como, inobservancia del derecho de consulta a los pueblos indígenas, trato justo y equitativo para las inversiones internacionales, discriminación al pueblo indígena, cumplimiento de presupuestos procesales de legitimación, sentencias constitucionales estructuradas, temporalidad y otros muchos son utilizados por los múltiples actores que como partes, instituciones consultadas, terceros interesados, amigos de la Corte y otros, participaron dentro de dicho expediente, argumentando según su interés en pro y en contra de un tema que debió de haberse resuelto con mucha más prontitud.

A partir de esta serie de elementos considerativos, se estima que lo que en esencia se sometió a consideración es lo que dispone el Artículo seis, literal a del Convenio 169, en cuanto a que debe de consultarse a los pueblos indígenas interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

En ese entendido la Corte de Constitucionalidad, no deja lugar a dudas sobre la existencia de un pueblo indígena Xinka en la zona; que este pueblo puede verse afectado por la obra; que a pesar de que no se encuentran en la sentencia conclusiones, por parte de las entidades consultadas por dicha corte, que puedan determinar una contaminación ambiental ligada al desarrollo de la actividad minera y que la misma corte reconoce que no fue un punto sometido a su consideración.



Por esta razón, deben de seguirse una serie de instrucciones de la Corte a ese respecto que corresponde al Ministerio de Energía y Minas el ejercer como una institución representativa y en consecuencia llevar a cabo la consulta pertinente y que a pesar de que no existe reglamento para implementar la consulta que establece el Convenio 169 esta debe de efectuarse sin importar que la empresa que inició el proyecto se basó en la legislación que en su oportunidad tenía posibilidad de cumplir.

Un punto que merece destacarse es el hecho de que la Corte de Constitucionalidad, tampoco observó lo resuelto por ella misma en amparos anteriores donde se señalaba también la inexistencia de consulta previa a los pueblos indígenas, por ejemplo, en el caso concreto Oxec y como consecuencia de ello, arribó a conclusiones e instrucciones diferentes en amparos con identidad de violaciones constitucionales señaladas.

Aún con todo ello se emitió la sentencia correspondiente, donde se destaca que el Ejecutivo debe proponer al Legislativo la implementación de un reglamento que finalmente permita la ejecución de este tipo de consultas, deberá de cumplirse de igual manera con todo lo ordenado por la Corte y cualquier inversionista extranjero que piense en llegar a Guatemala deberá de buscar mejores horizontes y mayor certeza en otros lugares, pues no pueden obviarse los mecanismos de consulta a las comunidades donde se pretendan asentar los proyectos de extracción minera.

De esta manera, la Corte de Constitucionalidad, resolvió dejar en suspenso la licencia Escobal, en tanto el Ministerio de Energía y Minas organiza la consulta a los Pueblos Indígenas apegada a los estándares internacionales en materia de Derechos de los



Pueblos Indígenas, y apegada a las directrices que la misma Corte ha ido construyendo en otras sentencias, en tanto no exista una legislación específica.

Uno de los aspectos que aborda la resolución que se analiza es el de la conflictividad social que provocan los proyectos mineros. Según su argumentación, ésta se debe sobre todo a que estado y empresa no son capaces de transmitir a la población con pertinencia y claridad, en qué consiste determinado proyecto minero; qué impacto verdadero tendrá; qué beneficios se ofrecen; y cómo se puede mitigar el daño ambiental, circunstancia por la cual las personas se oponen a las minas.

Lo cierto es que como llega a deducirse, una de las más grandes preocupaciones de la Corte de Constitucionalidad en las sentencias que se relacionan con consultas a Pueblos Indígenas, es la cuestión de la gobernabilidad, la cual asume que sucede porque el estado no aplica los estándares internacionales en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas, creando así rechazo por parte de los mismos a cualquier proyecto que pretenda establecerse en sus comunidades.

Constitucionalmente, el Convenio 169 expresa en su Artículo 15.2, que en caso pertenezca al estado la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo a explotar, el gobierno de Guatemala debe establecer o mantener procedimientos de consulta a los pueblos interesados, antes de autorizar cualquier explotación de recursos en sus tierras.

El Artículo 15.2 del Convenio se complementa con el Artículo 121 de la Constitución Política, el cual determina que son bienes del estado el subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o



inorgánicas del subsuelo. Considerar que los municipios y sus gobiernos locales no parte del estado es un absurdo, es totalmente irracional. En fin, ante la pasividad del Gobierno de realizar la consulta en noviembre de 2003 cuando otorgó ilegalmente la licencia minera, fueron las 13 comunidades de esta localidad quienes se vieron en la necesidad de realizar su consulta para manifestar su rechazo a la minería en su territorio en junio de 2005, conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y los aspectos normativos contenidos en el Código Municipal.

Todos estos aspectos son los que en esencia han generado un alto grado de conflictividad social, mismo que hasta la fecha se mantiene en torno a esta actividad y que lejos de mitigarse, cada vez que se inicia un proyecto minero se agudiza el mismo, a raíz de las deficiencias del aparato estatal para el desarrollo e implementación de políticas integrales para una gestión inteligente y eficaz de la minería en las comunidades rurales, que finalmente son las más afectadas, tanto a nivel social como en su entorno ambiental.

“A mayo del 2010 la conflictividad por la minería metálica se reportaba en 16 de los 22 departamentos, y en la tercera parte de los municipios del país. Esto parece indicar que el rechazo social ha trascendido la etapa en la que determinadas comunidades objetaban proyectos mineros específicos, y se ha pasado a una etapa de rechazo a las políticas que promueven la minería. Por lo tanto, las soluciones a la conflictividad deben abordarse no sólo intentando resolver los conflictos a nivel de proyectos específicos, sino a nivel de las políticas, buscando legitimar aquellos aspectos que están siendo cuestionados”.²⁴

²⁴ Instituto Regional de Altos Estudios Políticos -IRALEP-. **Comprendiendo la conflictividad por minería en Guatemala para tender puentes de gobernabilidad.**



Derivado de este planteamiento, se estima que en los 78 municipios en donde se han otorgado licencias de minería metálica y en donde se han dado las manifestaciones más radicales de rechazo a esta actividad, presentan los mayores grados de deterioro y fragilidad ambiental que el promedio nacional. Por otro lado, el grupo de 23 municipios en donde hay proyectos mineros y no hay muestras de rechazo a la actividad, presentan un menor grado de deterioro y fragilidad ambiental que el promedio nacional.

“La conflictividad social se explica como el resultado parcial de precepciones sociales sobre las instituciones públicas, pues los grupos excluidos perciben que, a lo largo del tiempo, las reglas del sistema político han sido concebidas a favor de intereses particulares. En otras palabras, el hecho de que las instituciones gubernamentales sean parciales a favor de un actor (en este caso de las empresas), provoca que las comunidades reproduzcan la lógica del enfrentamiento, aún antes de la existencia de licencias de exploración”.²⁵

De lo expuesto se infiere que el establecimiento de proyectos mineros se ha caracterizado por las disputas y los conflictos. En diversos lugares ha habido protestas, lesiones y muertes que han afectado a grupos a favor y en contra de la minería, así como a agentes de policía y a personal de seguridad de las minas, todo lo cual conlleva a la división entre las comunidades y las empresas mineras, en tanto que el aparato estatal parece estático a resolver la incidencia de esta problemática.

²⁵ **Ibíd.** Pág. 36.



CAPÍTULO IV

4. Identificar la incidencia de la explotación minera y la ausencia de reglamentación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Atendiendo a la totalidad de elementos que se expusieron en los capítulos anteriores, resulta de suma importancia puntualizar sobre este aspecto en particular, requiriéndose de esta manera efectuar las consideraciones para el establecimiento de un Reglamento para el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, estimando necesario evaluar la serie de factores jurídicos, administrativos, así como los de índole económica y social que puedan haber Estado limitado la funcionalidad de este Convenio en particular dentro del marco normativo del país.

4.1. Consideraciones para el establecimiento de un Reglamento para el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

En lo relativo al presente apartado, resulta de especial interés efectuar la valoración de diferentes factores de índole jurídica, administrativa y sobre todo los que se focalizan en el ámbito económico y social, básicamente porque la extracción indiscriminada e irresponsable de los recursos mineros son un problema que afecta no solo al medio ambiente, sino que además perjudica gravemente el desarrollo económico del país. De esta manera se requiere ahondar en la totalidad de consideraciones que deben tomarse en cuenta una serie de elementos que de alguna manera influyen o confluyen para la manifestación de la problemática, relativo a la ausencia de un reglamento para viabilizar



el Convenio 169 de dicha organización internacional, debiendo por consiguiente profundizar en diversos factores que han condicionado la manifestación de la problemática aludida.

4.1.1. Factores jurídicos

El apartado de los controles para la actividad minera, se encuentra regulado en el Decreto Número 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Minería, específicamente en el Título V, relativo al control de operaciones mineras, fiscalización y control, que apenas abarca tres artículos, siendo estos del 68 al 70 y en el primero de estos se establece precisamente que el departamento fiscalizará las operaciones contables de los titulares de derechos mineros para el pago de cánones, regalías y multas; así mismo, podrá solicitar a cualquier proveedor de minerales que demuestre la procedencia del mismo, practicando para el efecto las auditorías y liquidaciones que sean necesarias; sin embargo, no hace énfasis en cuanto a verificar o fiscalizar los mecanismos de operación utilizadas por las industrias mineras.

En concordancia con los elementos que se han venido desarrollando en los capítulos anteriores, es pertinente manifestar lo plasmado en el Artículo 69 y 70, únicamente se hace énfasis en las órdenes de pago y la mora, refiriéndose el primero al pago de regalías, cánones y multas, que deba percibir el estado y las municipalidades, en la forma y modo que establezca esta ley y su reglamento; en tanto que en lo concerniente a la mora, solo se hace énfasis a que el pago de las regalías, cánones, ajustes o cualquier otro que se efectúe en forma extemporánea, causará los intereses correspondientes, los



cuales se liquidarán de conformidad con la tasa de interés por mora en el pago de impuestos que fije el Ministerio de Finanzas Públicas.

En ese contexto, es importante señalar que en el apartado donde debería de estar todos los mecanismos de control sobre la actividad minera, no se hace énfasis preciso a disposiciones concretas para regular esta actividad; sin embargo en el Capítulo III, sobre el desperdicio y las condiciones de seguridad y prohibiciones, que van de los Artículos 81 al 84, se hace referencia al desperdicio, al Reglamento de seguridad de operaciones mineras, la presentación y aprobación del reglamento y las prohibiciones para efectuar operaciones mineras en áreas determinadas, si se focalizan un poco más en lo que debería de contener las regulaciones por parte del estado para las empresas mineras del país, pues en las mismas se hace mayor referencia hacia algunas disposiciones que deben observar las industrias de este sector, previo, durante y después del cese de sus operaciones en el país.

Por parte de la Dirección General de Minería, se emitió un manual de funciones y descripción de puestos, mismo que entre otros aspectos incluye la elaboración del mapa geográfico, geológico y minero, la inspección de campo para solicitudes de explotación o ampliación, el análisis catastral, el desarrollo de proyecto minero con fondos propios, la divulgación de información sobre la actividad minera, el otorgamiento de la credencial de exportación y explotación, así como el otorgamiento de licencia de exploración y de reconocimiento; de igual manera el procedimiento para el informe de producción, el de caducidad y suspensión de operaciones mineras, la inspección de campo de licencia de explotación y exploración; también el de explotaciones ilegales.



De acuerdo con estos aspectos regulatorios, se estima que para impulsar la explotación sostenible y competitiva de los recursos naturales y mineros en el país, el Ministerio de Energía y Minas, elaboró la actualización de la Política Energética Nacional 2019-2050, además de la Política Minera Institucional y la Política Nacional de Electrificación Rural 2019-2032. Los documentos presentados sirven de base para el control y supervisión de los mecanismos que permitan fomentar el desarrollo de las comunidades. La Política Energética Nacional 2019-2050, por ejemplo, tiene como objetivo principal fijar los lineamientos a largo plazo de suministros energéticos sostenibles y, sobre todo, a precios competitivos, incentivando el crecimiento económico del país.

“Datos de Energía y Minas dan cuenta que la producción minera nacional en 2017 dejó Q.2 mil 190.2 millones, esto entre la categoría de recursos mineros no metálicos y metálicos, por lo que la política respectiva busca promover el desarrollo técnico y racional de los recursos mineros en el país, así como reformar y fortalecer el marco jurídico regulatorio de esta actividad, con contenido ambiental y social para garantizar la certeza jurídica de todos los sectores involucrados.

De tal cuenta, la Política Minera Institucional se conforma de 4 ejes: Desarrollo Sustentable, Fortalecimiento y Transparencia Institucional, Competitividad y Comercialización e Información Geológico-minera, para dar respuesta a los retos que enfrenta este sector y buscar el desarrollo sustentable de esta práctica”.²⁶

²⁶ <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/energia-y-minas-presenta-politicas-para-explotacion-sostenible-de-recursos-naturales-y-mineros/> (Consultado: 05 de noviembre de 2020).



Atendiendo estos preceptos, se estima que en gran medida la actividad minera es una actividad económica que envuelve la producción de Artículos no tradicionales. Estos poseen en la actualidad gran demanda debido a que, en su mayoría, sirven como materia prima para la elaboración de otros bienes, también importantes para la economía del país. Los minerales, metálicos y no metálicos, son considerados iniciadores en las distintas cadenas productivas, por lo que siempre ha existido una alta demanda de estos: los productos mineros son utilizados como insumos en la construcción, el comercio, la agricultura, todas actividades que contribuyen de forma significativa al producto interno bruto del país.

Una manera de conocer el desarrollo actual de la minería en Guatemala es a través del número de licencias que efectivamente ha autorizado el Ministerio de Energía y Minas, las cuales pueden ser de reconocimiento, de exploración y de explotación.

“En Guatemala, fue el Gobierno de Álvaro Arzú quien propuso una nueva legislación al Congreso en 1997. La Ley de Minería (Decreto 48-97) bajó el porcentaje de las regalías que le correspondían al estado del 6% al 1%. A modo de comparación, en 1935, las regalías alcanzaban el 9%”.²⁷

De esta manera se considera que este cambio de legislación favoreció explícitamente las empresas extractivas, y por extensión a sus financiadores. Lo cierto es que este marco normativo ha evidenciado desde su aprobación, una serie de deficiencias que hacen

²⁷ Castagnino, Vincent. **Minería de metales y derechos humanos en Guatemala. La mina Marlin en San Marcos.** Pág. 21.



latente la necesidad de actualizar o replantear la misma. Entre las deficiencias es consistente señalar entre otras inconsistencias, el hecho de que la Ley de Minería no garantiza ni regula adecuadamente procedimientos para la enajenación de los bienes explotados producto de la actividad minera, y otorga las licencias mediante resolución administrativa al titular del derecho minero, en la que confiere la libre disposición para la venta o transformación de los minerales extraídos y no se aplican en forma supletoria las disposiciones de la Ley de Contrataciones del estado y su Reglamento.

La figura jurídica de las licencias mineras es regulada por la actual Ley de Minería como sinónimos de concesión, siendo la primera una simple autorización que no conlleva poder alguno, sino que se limita a hacer lícito o posible el ejercicio de poderes o derechos de los que el peticionario ya era titular, en tanto que la concesión es el otorgamiento de un poder jurídico originariamente perteneciente al estado.

La Ley de Minería no contiene disposiciones que permitan a través de la explotación de recursos mayor rentabilidad para el estado de Guatemala y favorece los intereses de las compañías mineras internacionales y el mayor porcentaje al asegurarse el noventa y nueve por ciento del total de los minerales extraídos, dejándole al estado tan sólo el uno por ciento, situación que implica pocas ventajas económicas para Guatemala.

La normativa relacionada con los derechos humanos se construye sobre el respaldo al derecho de los pueblos indígenas y tribales (sobre la tierra y recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo), basado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos



Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Guatemala en 1996 y que entró en vigencia a partir de junio del año 1997.

Cabe indicar que, a partir del Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, del Decreto 9-96 del Congreso de la República y de la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad contenida en el expediente 199-95, el Convenio 169 de la OIT constituye una norma jurídica interna del país. Asimismo, Guatemala votó a favor de la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, en cuyo proceso de elaboración y aprobación jugó un papel destacado.

Cabe resaltar que en realidad en ambos instrumentos establecen una serie de deberes específicos para el estado en relación con la consulta a los pueblos indígenas y sobre lo cual es precisamente que se ha generado una amplia polarización de las comunidades rurales del país.

El deber de consultar a los pueblos se deriva, igualmente, de otros tratados internacionales de los que Guatemala es parte, incluyendo la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal y como se desprende de la interpretación autorizada de los órganos responsables de la supervisión de dichos instrumentos, incluyendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de



Derechos Humanos y, en el caso concreto del Convenio 169 de la OIT, las observaciones emanadas por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

En virtud de estos instrumentos, Guatemala tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles directamente, incluyendo todo proyecto de desarrollo, inversión de infraestructuras, o exploración o explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas o susceptibles de afectar los derechos de los pueblos indígenas sobre estos territorios, circunstancia que evidencia las deficiencias jurídicas sobre el tema de la minería en Guatemala y que hasta el desarrollo de la investigación, se estima y continúa evidenciando una notable deficiencias para reglamentar este tipo de actividad.

A los problemas de orientación de la ley se agrega que la normativa actual no tiene mecanismos adecuados para asegurar la participación de las comunidades. No se establecen procedimientos de consulta que permitan el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, además, no se estipulan mecanismos para ejercer los derechos de los pueblos indígenas.

4.1.2. Factores administrativos

De acuerdo con los elementos jurídicos y doctrinarios que se han expuesto oportunamente, se estima que la legislación vigente en Guatemala ofrece un marco jurídico incompleto para la participación de la población local en las decisiones que



afectan al desarrollo de su territorio. Consultar a las poblaciones antes de aprobar la implantación de un proyecto sería un requisito que el estado debería garantizar, pero por diversas situaciones de índole administrativa, que solo reflejan las inconsistencias a nivel intra e interinstitucional, sobre todo porque evidencia el marcado desinterés de las instituciones para afrontar y resolver los problemas de fondo que proyecta la actividad minera en el país.

Estas deficiencias dejan entrever que en la administración municipal también existe el derecho de consulta a los vecinos: "...cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Consejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre". Este aspecto se contempla en el Artículo 63 del Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, pero que pocas veces es observado o bien se realiza una interpretación errónea del mismo en su eventual aplicación.

En concordancia con estos preceptos, se estima que en esencia el gobierno debe consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, tal y como se contempla en el Artículo seis, numeral 1, literal a, del Convenio 169. Las consultas llevadas a cabo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, en función del Artículo seis, numeral 2, de dicho Convenio.



De igual manera, también se debe velar porque se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos indígenas, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas, específicamente en el Artículo siete, numeral 3, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En este orden de ideas, el derecho a la consulta se vulnera cuando se toman decisiones importantes y las mismas no son consultadas o sometidas a consideración de la ciudadanía. De igual manera, cuando se implementan proyectos de interés de los pueblos indígenas como hidroeléctricas, caminos, escuelas, edificios públicos, mercados, definición de límites territoriales y minería a cielo abierto, entre otros, no se considera la opinión de los representantes de los pueblos indígenas en los Consejos de Desarrollo, quienes de por sí tendrían que tener un papel mucho más activo en torno a este tipo de actividad, dado el impacto económico, social y ambiental que produce.

Hay violación de este derecho cuando en un asunto de especial trascendencia las autoridades municipales no consultan la opinión de los vecinos, o cuando se deciden asuntos que afectan los derechos e intereses de las comunidades indígenas y las autoridades del municipio no consultan o no toman en cuenta la opinión y los criterios de las autoridades comunitarias.

Es de esta manera como estos aspectos han venido a demostrar el marcado desinterés y sobre todo, la falta de voluntad política para articular propuestas efectivas encaminadas



a mitigar o contrarrestar el alto grado de polarización social que se manifiesta alrededor de la minería en el país, pero sobre todo para contrarrestar el impacto ambiental que se produce en el entorno de estas comunidades.

4.1.3. Factores económicos y sociales

A raíz de los preceptos que se han venido exponiendo, es de vital importancia considerar que aparte de los factores jurídicos y administrativos que se han venido exponiendo, también existen suficientes motivaciones económicas, particularmente por parte de las empresas extractoras que han visto literalmente una mina, para la generación y consiguiente obtención de los niveles de rentabilidad.

Por tal razón, es evidente que el marcado interés financiero que ha venido motivando los proyectos mineros, son en realidad otro de los aspectos que definitivamente han condicionado que hasta la fecha no se haya podido establecer un reglamento para el Convenio 169, estimándose que el mismo podría afectar notablemente esos intereses, con lo cual no es de extrañar que es precisamente este abanico de aspiraciones monetarias lo que ha venido a retrasar la formulación y consiguiente implementación de este marco normativo internacional.

Aunado a todo ello, es razonable considerar que los factores sociales, también ejercen un papel preponderante, puesto que por largo tiempo se ha tenido al margen las opiniones de los grupos más desposeídos, obviamente entre estos los pueblos indígenas, que no tienen de la venia de las empresas mineras para involucrarse abiertamente en la



decisión de explotación o no de las áreas en que estos se ubican también, generando en consecuencia que no se les tome en cuenta para los reconocimientos de exploración y explotación, principalmente porque estos condicionaría o afectaría sus verdaderos intereses económicos.

4.2. Alcances de la problemática

Al respecto, es importante enfatizar que el régimen legal específico de la minería está constituido por dos instrumentos principales de suma importancia, el primero de ellos la Constitución Política de la República de Guatemala, en particular el Artículo 125 relativo a la declaración de utilidad y necesidad de la explotación minera y el Artículo 121 sobre la propiedad del estado de los yacimientos mineros; y el segundo la Ley de Minería, Decreto 48-97 del Congreso de la República y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 176-2001), cuyo objeto es la regulación de toda actividad de exploración y explotación y, en general, las operaciones mineras.

En ese orden de ideas el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en el Artículo 15, numeral 2, establece que en caso de que pertenezca al estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos encaminados 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 prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras; así mismo el Convenio 176 sobre seguridad y salud en las minas de la



Organización Internacional del Trabajo, regula lo relativo a la seguridad y salud en el trabajo en la industria minera.

Es importante señalar que, de ambos convenios, únicamente ha sido ratificado el Convenio 169 en mención, estando en discusión el segundo de estos, por lo tanto, únicamente se hace referencia del mismo por su importancia en la labor que desarrollan los trabajadores dentro de esta actividad económica en concreto en el país.

De acuerdo con datos abiertos en el portal electrónico institucional del Ministerio de Energía y Minas, hasta el 31 de agosto de 2018, se habían emitido: Una licencia de reconocimiento; 34 de exploración; y 305 de explotación, en tanto que, a la misma fecha, se encontraban en trámite, 6 licencias de reconocimiento, 236 de exploración y 183 de explotación. Los datos anteriores, permiten advertir el aumento de la actividad minera en el país, lo cual genera una preocupación a las comunidades rurales que se verán afectadas por la instalación de las minas en su territorio.

Por lo anterior la investigación estuvo dirigida al estudio de la actividad minera en el país, así como el análisis de la normativa que autoriza el funcionamiento de las minas dentro del territorio nacional, entre otra actividad la realización del estudio de campo para determinar los efectos que conlleva la autorización de las minas dentro de la población rural y el entorno ambiental guatemalteco.

En virtud del impacto que se considera genera la actividad minera en la población rural, esencialmente en el entorno ambiental del país, es preciso evaluar minuciosamente los



factores jurídicos e institucionales que propician el grado de ocurrencia y recurrencia de la misma en dicha población pues según los informes nacionales e internacionales la explotación minera en Guatemala genera deforestación no solo del lugar en donde se instala la minera, sino a sus alrededores afectando los municipios colindantes, así mismo se contamina los ríos y nacimientos de agua. Por lo que se realizará para el efecto, un estudio de campo a efecto de determinar el impacto que la actividad minera provoca en el territorio nacional, fundamentalmente porque la contaminación del aire y del agua afecta a todo el país.

Como aspecto vinculante con lo anterior, el estado guatemalteco formuló a través del Ministerio de Trabajo, el Reglamento de Consulta a los Pueblos Indígenas, con la asistencia de la OIT; sin embargo, fueron las mismas ONG's las que se opusieron a la publicación del mismo, con el cual se creía se viabilizaría la solución de los conflictos entre el gobierno, inversores y población, aspecto que persiste hasta el momento y donde debió intervenir la propia Corte de Constitucionalidad, generando la necesidad de analizar las sentencias 1179-2005 y 4785-2017 sobre la explotación minera en el Municipio de Sipacapa, Departamento de San Marcos y Municipios de Mataquescuintla en Jalapa, Nueva Santa Rosa, Casillas y San Rafael las Flores en Santa Rosa.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce que los pueblos indígenas incluyen al pueblo maya, al pueblo garífuna y al pueblo xinca, y que el pueblo maya está configurado por diversas expresiones socioculturales de raíz común. Asimismo, considera 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 guatemaltecos. Para este efecto, se entenderá que son pueblos indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Debido a esta consideración, en el acuerdo en mención, al referirse al pueblo maya como uno de ellos, sustenta la definición a partir de que la identidad de los pueblos es un conjunto de elementos que los definen y a su vez, los hace reconocerse como tal, siendo dichos elementos la descendencia directa de los antiguos mayas; una cultura común basada en los principios y estructuras del pensamiento maya, entre otros. De esta manera, el término, se refiere a grupos humanos que por descendencia, por territorio de origen y por los tipos de instituciones descritas, conforman un pueblo organizado en comunidades, cuya sociedad tiene y reconoce sus raíces en dicho territorio, siendo por ello una colectividad con principios, valores y prácticas cotidianas propias con base en su cultura, diferente a la de otros pueblos.

Los derechos colectivos y específicos se constituyen en la suma del ejercicio de individualidades tradicionales que son la base de elementos de cohesión comunales y luego familiares, por ello, cuando uno de los derechos indígenas es violentado en una persona, esta agresión obligadamente afecta a la familia e implica a la comunidad como víctima, pues en su conjunto es ofendida en su calidad de grupo humano y sociedad de



personas de origen indígena. De forma colateral, se arremete también contra personas de origen no indígena que conviven con las comunidades y familias indígenas, porque un acto de discriminación rompe con el equilibrio, la interacción y sobre todo porque riñe con la armonía social de la localidad.

Dentro de estos derechos se encuentran los de identidad cultural, de acceso al sistema de justicia, a la propiedad y uso de la tierra, a la participación política, a la salud, al medio ambiente y el derecho a la consulta, mismos que se estima y son vulnerados abiertamente, particularmente por las industrias de esta actividad económica del país.

Se estima que efectivamente se vulneran los derechos de la población rural, sobre todo porque la información y consulta de la actividad minera se está realizando posterior a la autorización de licencias de explotación, ya habiendo empezado la ejecución de los proyectos. Este hecho, en parte, ha suscitado que la opinión pública, en general, cuestione la conveniencia de la minería en el país, en gran medida por el enorme impacto que produce en el entorno ambiental de sus comunidades.

4.3. Propuesta de solución

En torno a la comprensión y proyección de una eventual solución a la problemática aludida, varias comunidades indígenas de los departamentos donde posiblemente exista interés de realizar actividades mineras han iniciado un lento, largo y sostenido esfuerzo, con el objetivo de organizarse y poder plantear acciones de cara a este fenómeno que resulta ser nuevo para todos.



Uno de estos casos lo representan las comunidades de Sololá, las cuales se organizaron y rechazaron, dentro del marco de la ley, el paso de la maquinaria por su territorio, así como la entrega de licencias de exploración en su departamento. Lo mismo ha sucedido con la comunidad de San Marcos, que ha realizado asambleas y reuniones en diferentes niveles organizativos acerca de la minería, consensuando manifestar su resistencia ante la misma, lo cual ha quedado sentado en actas y declaraciones escritas.

Sobre esta gama de aspectos considerativos, se ha llegado a considerar que el resultado ha sido una división entre el accionar del gobierno de la República de Guatemala y los deseos e intereses de las poblaciones, generando debates que revelan polarización en el posicionamiento de diversos sectores.

La misma se hace evidente en la severidad de las acciones asumidas por ambos grupos y el uso de la fuerza tanto por parte de quienes están a favor como en contra de la actividad minera, enfrentamiento entre las columnas de opinión de los diversos medios de comunicación y el conflicto que se generó en la relación entre representantes del gobierno de Guatemala e inclusive de la propia Iglesia Católica. Dicha polarización es una amenaza a la posibilidad de diálogo y negociación que se necesita dentro de un sistema democrático.

A raíz del impacto que se considera que genera la actividad minera en la población rural, esencialmente en el entorno ambiental del país, es preciso evaluar minuciosamente los factores jurídicos e institucionales que propician el grado de ocurrencia y recurrencia de la misma en la población rural, pues según los informes nacionales e internacionales la



explotación minera en Guatemala genera deforestación no solo del lugar en donde se instala la minera, sino a sus alrededores afectando los municipios colindantes, así mismo se contamina los ríos y nacimientos de agua.

Por esta razón es que se requiere del acompañamiento de una Misión de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, a fin de consensuar con las comunidades indígenas, el desarrollo del reglamento correspondiente que permita viabilizar la implementación u observancia precisa del Convenio 169, relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales, pues aunque hubo un primer intento para su formulación, fueron las propias organizaciones no gubernamentales que brindaron el acompañamiento inicial, quienes posteriormente no estuvieron de acuerdo con su puesta en marcha.

En ese orden, se requiere tomar en cuenta que de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 40 del Decreto Número 11-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el velar por el conocimiento y la aplicación de los Convenios Internacionales de trabajo.

Con lo anterior, representar al estado ante los organismos internacionales en asuntos de su competencia y en los procesos de negociación de Convenios internacionales sobre el trabajo y velar por la aplicación de los que estuvieren vigentes; en tal sentido es que conlleva a exponer que es dicha entidad por consiguiente quien deba efectuar el desarrollo del Reglamento de consulta a las comunidades en las que se deben efectuar las obras del proyecto que se tenga contemplado.



Paso 1. Preparación de la consulta: El Ministerio de Trabajo, deberá informar al Consejo Municipal de la localidad donde se realizarán las obras del sistema de transporte de energía eléctrica, sobre lo que se contempla desarrollar y por ende que estos convoquen a reuniones programadas a los presidentes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, para que estos informen a la población sobre las ventajas y desventajas que conlleva el mismo y que para ello se realizará la correspondiente consulta por parte de personeros del Ministerio de Trabajo.

Paso 2. Contenido de la consulta. Para el desarrollo correspondiente de la consulta a las comunidades, se debe considerar dentro del contenido de la mismas, aspectos centrales que toman en cuenta la población, tal es el caso de las dimensiones de las obras, área geográfica, grado de afectación del medio ambiente y los recursos naturales, quienes podrán resultar mucho más afectados por la construcción, establecer la presencia de pueblos indígenas en el entorno, medidas de solución de conflictos, calendarización o programación de las construcciones y los materiales utilizados para las mismas, personal que intervendrá en las obras, los alcances de la misma en dimensiones y reversibilidad, entre otras.

Paso 3. Visita preliminar: Contemplar una visita de los personeros de las empresas que realizarán la ejecución de las obras, a fin de que ellos realicen la presentación ante las autoridades municipales y de las comunidades en las que se efectuarán dichas construcciones, a fin de que se realice una presentación gráfica de lo que se tiene contemplado, los mecanismos y materiales a utilizar para dichas construcciones y los resultados esperados para dichas comunidades, efectuando el análisis comparativo de



escenarios en los que se tiene el proyecto y como estaría una vez que se concluya el mismo y como influiría sobre las comunidades en el desarrollo e inversión para las mismas, informando también sobre la logística a utilizar para dicha consulta.

Paso 4: Convocatoria a consulta: Luego del acercamiento a las comunidades y de socializar el proyecto de obras o construcciones necesarias a realizar en las comunidades, se debe convocar a través de los Concejos Municipales, a las comunidades, definiendo fecha, lugar y hora en que se estaría llevando a cabo la consulta en mención, debiéndose efectuar o desarrollar toda la logística por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debiendo tomar en cuenta el idioma predominante en el área, así como las costumbres y tradiciones de las mismas, considerando en tal caso, boletas para quienes si pueden escribir y a viva voz e incluso con traductores para quienes no pudieren escribir o bien que hablan otro idioma.

Paso 5: Ejecución de la consulta: En la fecha programada, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debe articular todo el proceso de consulta, a partir de los aspectos vertidos en el paso número 4, estimándose el mismo como un elemento esencial para la ejecución satisfactoria de la consulta, tomando en cuenta la diversidad cultural y de idioma que pueda presentarse en el lugar, debiendo asegurarse por consiguiente de establecer toda la logística del caso, previo a convocar a consulta, asegurando con ello la efectividad del procedimiento y por ende de la aplicación o no de las leyes y/o reglamentos establecidos para el desarrollo de cualquier proyecto dentro del ámbito de la actividad minera en general.



Paso 6. Vaciado de la información: Luego de efectuada la consulta, se debe efectuar el vaciado de la misma, aspecto que debe estar a cargo de analistas y/o especialistas en materia cultural e indígena, ambiente y recursos naturales, a fin de condensar la totalidad de la información obtenida en el área y proceder a su integración al informe correspondiente, en el que se plasmen los principales resultados, las consiguientes conclusiones y recomendaciones que ello conlleva y a partir de ello, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, poder determinar la ruta a seguir de acuerdo a los resultados obtenidos, con todos los detalles del caso, debiéndose incluir todos los aspectos que en su momento consideraron las comunidades consultadas.

Paso 7. Informe a las comunidades consultadas: Luego de presentarse los resultados correspondientes al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, debiendo informar en un plazo de 30 días, al o los Concejos Municipales que estuvieron involucrados en la consulta, así como a los representantes de las comunidades o de los Consejos Comunitarios de Desarrollo -COCODES-, debiendo convocarles para el efecto en una fecha y hora programada, a fin de darles a conocer los pormenores sobre los principales resultados obtenidos de la consulta, independientemente de los resultados que se hayan generado, en el mismo se expondrán cada uno de los aspectos que se consultaron y como fue el proceso de vaciado y análisis de la información correspondiente, de esta actividad se dejará constancia para las partes y se informará de estos al Ministerio de Energía y Minas, para que pueda también informar y/o publicar de estos resultados para el conocimiento de la población a nivel nacional.



Paso 8. Informe a la Organización Internacional del Trabajo: Independientemente de los resultados obtenidos en las consulta, se informará de los mismos a la sede local de la Organización Internacional del Trabajo, sobre los principales resultados que se obtuvieron en la consulta, señalando en cada caso, lo que corresponderá si es el archivo de la misma o bien de la puesta en marcha de las obras que se tengan contemplados desarrollar y desde luego, también de las garantías para cumplir a cabalidad con los resultados, debiéndose publicar en la página institucional de ese alto organismo sobre los resultados obtenidos.

Son diferentes los elementos que finalmente hacen ahínco en la problemática y que lejos de encontrarle una solución viable y efectiva que permita viabilizar el reglamento para el Convenio del 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha venido a producir considerables fisuras sociales y afectación de las comunidades indígenas ubicadas en las regiones donde se desarrollan los proyectos de la actividad minera, sin que el propio estado y las autoridades locales, refiriéndose a los alcaldes de estos poblados, tomen un papel mucho más activo para dirimir la problemática aludida.

En definitiva, se debe tomar en cuenta estos aspectos que hasta la actualidad continúan siendo un motivo de discusión por diferentes sectores productivos y laborales del país, sin que exista un consenso generalizado para articular una propuesta de reglamento para dicho convenio, a pesar de que la experiencia que ya se ha tenido en otros proyectos, donde la población se ha alzado para reivindicar sus derechos reconocidos en un instrumentos internacional, han tenido poco eco y por ende la importancia de retomar las valoraciones correspondientes para definir la reglamentación del caso.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

A raíz del impacto que genera la actividad minera en la población rural de la República de Guatemala, esencialmente en el entorno ambiental, es preciso evaluar minuciosamente los factores jurídicos e institucionales que propician el grado de ocurrencia y recurrencia de la misma en dicha población pues según los informes nacionales e internacionales la explotación minera en Guatemala genera deforestación no solo del lugar en donde se instala la minera, sino a sus alrededores afectando los municipios colindantes, así mismo se contamina los ríos y nacimientos de agua.

A todo lo anterior, se debe sumar necesariamente la falta de voluntad política de los gobiernos de turno para desarrollar de manera eficiente y eficaz, la reglamentación para el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con lo cual se estima que se le brindaría un mayor grado de seguridad y certeza jurídica a las comunidades indígenas que durante largo tiempo han expuesto su preocupación e incluso han realizado protestas y bloqueos de los accesos a los proyectos para dejarse escuchar, sin que hasta la fecha se tenga en cuenta un mecanismo normativo y/o procedimental para efectuar las consultas a las poblaciones que eventualmente puedan ser afectadas.

Por todos estos elementos el Ministerio de Energía y Minas, debe involucrarse abiertamente en el dialogo con las comunidades rurales, en conjunto con el Ministerio de Recursos Naturales, a fin de que junto a la comisión de la OIT y el Ministerio de Trabajo, puedan retomar la formulación y consiguiente implementación de un Reglamento inclusivo para el desarrollo de la actividad minera en Guatemala.





BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional. **Guatemala: La minería en Guatemala: Derechos en peligro.** Londres, Inglaterra. (s.e.), Ed. Amnistía Internacional, 2014.
- Asociación Amigos del Lago de Izabal -ASALI-. **Estudio sobre la industria extractiva en Guatemala con enfoque en extracción minera y petróleo.** Guatemala: (s.e), (s.Ed.), 2004.
- CAJIGAS PANERA, **Abanto y Zierbana, estudio histórico-artístico. (monografías de los pueblos de Vizcaya).** Bilbao, España: (s.e), Ed. Diputación Foral de Bizkaia, 1997.
- CASTAGNINO, Vincent. **Minería de metales y derechos humanos en Guatemala. La mina Marlin en San Marcos.** Guatemala: (s.e.), Ed. Brigadas de Paz Internacionales, 2006.
- DORE, Elizabeth. **Una interpretación socio-ecológica de la historia minería Latinoamericana.** Londres, Inglaterra. (s.e), Ed. Universidad de Portsmouth, 1988.
- <https://www.caracteristicas.co/mineria/#ixzz6DUA9Hiz8> (Consultado: 14 de octubre de 2020).
- http://cuentame.inegi.org.mx/economia/parque/mineria/i_mineria.pdf (Consultado: 18 de noviembre de 2020).
- <http://www.pmabogados.co/pm-legal-news/decreto-para-la-clasificacion-minera-mineria-desubsistencia/> (Consultado: 18 de noviembre de 2020).
- <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm> (Consultado: 20 de octubre de 2020).
- <http://old.catapa.be/es/miner%C3%ADa/econ%C3%B3mico> (Consultado: 25 de octubre de 2020).
- <https://elperiodico.com.gt/inversion/2016/08/26/presentan-estudio-sobre-el-impacto-de-la-mineria-en-el-pais/> (Consultado: 25 de octubre de 2020).
- <https://www.prensalibre.com/economia/mineria-en-guatemala/> (Consultado: 26 de octubre de 2020).
- <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/energia-y-minas-presenta-politicas-para-explotacion-sostenible-de-recursos-naturales-y-mineros/> Consultado: 05 de noviembre de 2020).



HUEPE, Claudio y José Miguel Sánchez. **Minería y medioambiente en Chile. Situación ambiental y legal.** Santiago, Chile: (s.e.), (s.Ed.), 1995.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-. **La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo.** Guatemala: (s.Ed.), 2011.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. **Compilación de investigaciones y análisis de coyuntura sobre la conflictividad socio ambiental de Guatemala.** Universidad Rafael Landívar. Guatemala: Ed. IARNA, 2014.

Instituto Regional de Altos Estudios Políticos -IRALEP-. **Comprendiendo la conflictividad por minería en Guatemala para tender puentes de gobernabilidad.** Guatemala: (s.e.), (s.Ed.), 2010.

JOACHIN MALDONADO, Carmen Lorena. **Procedimiento consultivo a las comunidades indígenas para la aprobación de la explotación minera.** Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.e), (s.Ed), 2007.

MARROQUÍN ACEITUNO, Héctor René. **La modernización de la legislación minera de Guatemala y la simplificación del procedimiento administrativo para el otorgamiento de derechos mineros de explotación; una necesidad impostergable.** Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala: (s.e.), (s.Ed.), 1994.

Ministerio de Energía y Minas de la República Dominicana. **Kit de Minería ¿Qué es la Minería?** Dirección General de Energía y Cámara Minera Petrolera de la República Dominicana. Embajada de Canadá en la República Dominicana: (s.e.), (s.Ed.), 2018.

Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala. **La actividad minera y los derechos humanos en Guatemala.** Guatemala: (s.e.), Ed. Litografía Textos y Formas Impresas, 2005.

ROBINSON, Robert. Steve Laudeman y James Montgomery. **Análisis de estudio de impacto ambiental del proyecto minero El Escobal, San Rafael Las Flores, Santa Rosa.** Guatemala: (s.e.), (s.Ed.), 2012.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1986.



Declaración Universal de los Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas. -ONU-. Nueva York, 1948.

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales Organización Internacional del Trabajo. Ginebra Suiza. 1989.

Código Municipal. Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.

Ley de Minería. Decreto Número 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Ley de Áreas Protegidas. Decreto 4-89 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1989.

Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Decreto Número 68-86 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1986.

Reglamento de la Ley de Minería. Acuerdo Gubernativo Número 176-2001 del Organismo Ejecutivo, Guatemala, 2001.