

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**CONSULTAS COMUNITARIAS: UNA SOLUCIÓN INTERNACIONAL PARA LA
REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LAS TIERRAS INDÍGENAS
DE GUATEMALA. (ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO No. 169 SOBRE PUEBLOS
INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989)**



Guatemala, noviembre de 2014

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNIFICO

Lic. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR:	Lic.	Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Licda.	Mayra Villatoro Del Valle
VOCAL II:	Lic.	Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III:	Licda.	Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Profa.	Florentina Puac Puac
VOCAL V:	Br.	José Rolando Samayoa Lara
SECRETARIO:	Lic.	Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN DEL EJERCICIO PROFESIONAL SUPERVISADO

COORDINADORA:	Licda.	Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
EXAMINADOR:	Licda.	Mercedes de la Luz Bolaños de López
EXAMINADOR:	Lic.	Luis David Winter Luther

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Lic.	Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic.	Marvin Norberto Morán Corzo
COORDINADOR:	Lic.	Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic.	Edwin Jahir Dabroy Araujo
EXAMINADOR:	Lic.	Dennis Armando Valvert Gamboa

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, diez de octubre del dos mil catorce.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“CONSULTAS COMUNITARIAS: UNA SOLUCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LAS TIERRAS INDÍGENAS DE GUATEMALA. (ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO No. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989)”**. Presentada por el (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO**, carnet No. **200810649**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
9/myda



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintitrés de septiembre del dos mil catorce, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Edwin Jahir Dabroy Araujo, Lic. Dennis Armando Valvert Gamboa y Lic. Francisco José Lemus Miranda Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **"CONSULTAS COMUNITARIAS: UNA SOLUCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LAS TIERRAS INDÍGENAS DE GUATEMALA. (ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO No. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989) "**. Presentado por el (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO** carnet no. **200810649** razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Francisco José Lemus Miranda
Coordinador de Carrera

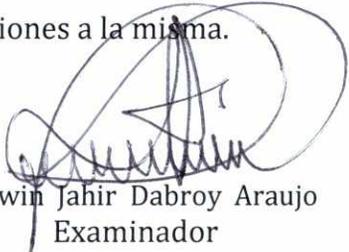


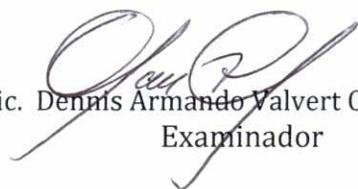
c.c.: Archivo
8c/ myda.



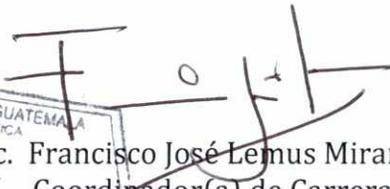
ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintiuno de agosto del dos mil catorce, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO, carnet no. 200810649**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada: **“CONSULTAS COMUNITARIAS: UNA SOLUCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LAS TIERRAS INDÍGENAS DE GUATEMALA. (ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO No. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989)”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Edwin Jahir Dabroy Araujo, Lic. Dennis Armando Valvert Gamboa y Lic. Francisco José Lemus Miranda, Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. Edwin Jahir Dabroy Araujo
Examinador


Lic. Dennis Armando Valvert Gamboa
Examinador




Lic. Francisco José Lemus Miranda
Coordinador(a) de Carrera

c.c.: Archivo
8b /myda.



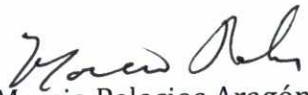
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta y uno de julio del dos mil catorce.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO**, carnet no. **200810649**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Negli Renè Gallardo Alvarado en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
myda/
7.

Guatemala, 31 de Julio de 2014

Licenciado
Marcio Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Director:

De acuerdo con la resolución emitida por esta dirección, procedí asesorar el trabajo de tesis que lleva por título: *"Consultas Comunitarias: Una solución internacional para la reducción de la conflictividad social en las tierras indígenas de Guatemala. (Artículo 6 del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989)"* realizado por la estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO**, quién se identifica con carné universitario **200810649**.

La investigación ha sido concluida y reúne los requisitos académicos establecidos por la Escuela de Ciencia Política para su aprobación como tesis de la licenciatura en Relaciones Internacionales.

Sin otro particular me es grato suscribirme de usted,



Lic. Negli Gallardo

Asesor de Tesis





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintisiete de marzo del dos mil catorce.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO**, carnet no. **200810649** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Lic. Negli René Gallardo Alvarado para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a) Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/myda



Guatemala, 19 de marzo del 2014

Licenciado(a)
Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciada De Mata

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“CONSULTAS COMUNITARIAS: UNA SOLUCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LAS TIERRAS INDÍGENAS DE GUATEMALA. (ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO No. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989)”**. Presentado por el (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO, carnet no. 200810649**, puede autorizarse como Asesor (a) Lic. Negli René Gallardo Alvarado.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Francisco José Lemus Miranda
Coordinador(a) de Carrera



c.c.: Archivo
myda
5/



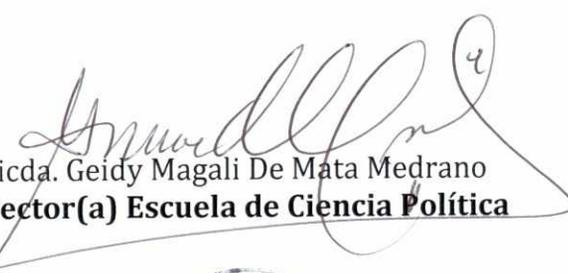
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, diez de enero del dos mil catorce-----

ASUNTO: El (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK
MACHORRO, Carnet No. 200810649** continúa
trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a)
del Área de Metodología, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente,
para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a) Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/ myda.



Guatemala, 28 de noviembre del 2013.

Licenciado(a)
Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciada De Mata::

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **CONSULTAS COMUNITARIAS: UNA SOLUCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LAS TIERRAS INDÍGENAS DE GUATEMALA. (ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO No. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, 1989)**. Presentado por el (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO, carnet no. 200810649**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Marcio Palacios Aragón
Coordinador(a) del Área de Metodología

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
myda/
3





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, catorce de noviembre del año dos mil trece.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO, carnet no. 200810649** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a) Escuela de Ciencia Política



c.c.: Archivo
2/ myda.



Guatemala, 7 de noviembre del 2013

Licenciado(a)
Geidy Magali De Mata Medrano
Director(a)
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licenciada De Mata:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“CONSULTAS COMUNITARIAS: UNA SOLUCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LAS TIERRAS INDÍGENAS DE GUATEMALA. (ARTÍCULO 6 DEL CONVENIO No. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES 1989)”**. Propuesto por el (la) estudiante **KATHERINE ALBANY NOACK MACHORRO, Carnet No. 200810649** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Francisco José Lemus Miranda
Coordinador(a) de Carrera



c.c.: Archivo
myda/
1

ACTO QUE DEDICO:

A Dios, porque el principio de la sabiduría proviene de Él; porque me ha revestido de su gracia y su favor, de sus bondades y misericordias todos los días de mi vida, porque me predestinó para cumplir un propósito en su nombre. Toda la Gloria sea para Él.

A mi mami, Dina, porque soy todo lo que soy gracias a ella. Ha sido madre y padre quien me ha guiado por caminos de verdad y justicia. Mami, este es una pequeña devolución de todo el tiempo y formación que ha invertido en mi, hoy solo está cosechando lo que hace mucho tiempo sembró.

A mi hermano, Juan José, quien es mi inspiración y quien me motiva a ser mejor persona porque sé que voy abriendo camino y sentando un precedente para que él pueda seguir.

A mi hermana gemela, Khristell, quien estuvo conmigo en todo el caminar universitario.

A mi abuelo, Papabeto, quien desde muy pequeña me cuidó y estuvo pendiente de mí.

A mi tío Sergio, quien ha sido una persona fundamental en mi vida a quien valoro mucho y a quien hoy devuelvo un poco de lo que me ha dado.

A mi papá

A mis familiares

A mis amigas y amigos

Al Ministerio Bajo sus Alas

“...les dio Dios conocimiento e inteligencia en todas las letras y ciencias...”

AGRADECIMIENTO A:

Alejandra Juárez, Karen Martínez, Beverly Valladares, Laura Orellana, Mynor Castillo, Andree Paz, Lindsey Rivas y Tikia Granados.

Licenciado Negli Gallardo, quien asesoró este proyecto y me enseñó que no es un proceso de graduación sino de formación.

Licenciado Francisco Lemús, Licenciado Jahir Dabroy y Licenciado Dennis Valvert quienes me apoyaron en la revisión final de mi trabajo.

Licenciado Douglas Juárez, quien me aconsejó y guío.

Índice

Introducción.....	i
Capítulo I: Aspectos metodológicos	3
I. Justificación	3
II. Planteamiento del problema	5
III. Delimitación del Problema	6
IV. Marco teórico	6
V. Metodología	7
Capítulo II: Consultas: Una aproximación teórico-conceptual desde la teoría internacional	9
Capítulo III: La figura de consultas a los pueblos indígenas en el escenario internacional	21
Capítulo IV: Consultas en Guatemala	27
I. Antecedentes	27
II. Procedimiento	28
III. Regulación de las Consultas en Guatemala	37
IV. Obligatoriedad del Estado de Guatemala para consultar a los pueblos indígenas	48
Capítulo V: Las consultas como solución que prevé el derecho internacional	53
I. Escenario de conflictividad social en tierras indígenas	53
II. Consultas como solución internacional de conflictos	60
Conclusiones.....	67
Recomendaciones.....	71
Referencias Consultadas	75

Introducción

A continuación se presenta el resultado de una investigación cuya unidad de análisis son las consultas comunitarias en Guatemala ya que se ha evidenciado que en los últimos años este fenómeno socio-político ha sido el escenario de varios sucesos trascendentales en el país, sin embargo el estudio se centra en cómo éstas son producto de un esfuerzo de la comunidad internacional para abrir una brecha de respeto a los derechos de los pueblos indígenas y como son un mecanismo que prevé el derecho internacional para establecer canales de comunicación entre el Estado y las comunidades indígenas sobre materia susceptible de afectarles directamente.

Las consultas comunitarias son una práctica ancestral de los pueblos indígenas además son una herramienta que se introduce por primera vez en el marco del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional de Trabajo de manera formal y que es adoptada por Guatemala al ratificar el convenio en 1996. A casi veinte años desde el reconocimiento de dicho proceso, es a partir del año 2005 en donde se realizó la primera consulta comunitaria en Guatemala y desde entonces se han venido realizando periódicamente a lo largo de los años tomando su mayor auge en el año 2013.

El objetivo primordial es afirmar o negar, demostrar y justificar desde un punto de vista objetivo, imparcial, científico y metodológico sí el proceso de consultas comunitarias del Convenio 169 de la OIT resultan ser un mecanismo que ayudaría a disminuir la conflictividad en las tierras indígenas de Guatemala. El trabajo se estructura con el fin de irle dando una respuesta a la premisa anterior.

Inicialmente se hace un abordaje sobre el aspecto metodológico que guía esta investigación, explicando la importancia del tema de investigación, el planteamiento y delimitación del problema. También se establece el paradigma de las Relaciones Internacionales bajo el cual cabe la interpretación del tema de consultas comunitarias y una aproximación conceptual de consultas comunitarias entendidas desde el Convenio 169, identificando elementos conceptuales, proponiendo una clasificación conceptual en

base a diferentes parámetros de abordaje. Se establece como los pueblos indígenas, a pesar de que históricamente han sido sujetos políticos relegados, descartados, y olvidados de la toma de decisiones de los Estados, actualmente se encuentran en la lucha por asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades dentro de los Estados a los que pertenecen, por lo tanto se posicionan en un escenario tanto nacional como internacional en la reclamación de un derecho reconocido por la comunidad internacional. Posteriormente se hace una descripción de la situación del proceso de consultas comunitarias a los pueblos indígenas en Guatemala, evidenciado que existen dos razones que generan conflictividad entre los pueblos indígenas y el Estado de Guatemala una es la omisión de consultas de forma previa y la otra es el incumplimiento del acuerdo alcanzado por medio de la consulta. Las consultas comunitarias a los pueblos indígenas son un mecanismo factible y sistemático al cual los Estados pueden recurrir para entablar canales de comunicación, diálogo, negociación con las comunidades indígenas pero dichos procesos deben realizarse con absoluto apego a las tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas además de los principios reconocidos en el marco del derecho internacional indígena.

Lo más importante de éste proyecto de investigación es sentar un precedente sobre el tema de consultas comunitarias abordado desde una perspectiva internacional, su origen en el escenario internacional, la percepción de los pueblos indígenas organizados en consultas comunitarias en el escenario internacional y la esencia de dicha figura en base a los principios internacionales como un mecanismo que facilita la interacción entre los Estados y los pueblos indígenas dentro de sus territorios.

Capítulo I

Aspectos metodológicos

I. Justificación

La consulta informada y de buena fe en la toma de decisiones que afecten el estilo de vida y las comunidades de los pueblos indígenas y tribales es un derecho para las poblaciones que se reconoce en diferentes legislaciones internacionales.

Las consultas comunitarias son los procesos sociopolíticos y culturales que implican reuniones de intercambio de información, manifestaciones y foros con la participación tanto de las autoridades locales como de la población de la comunidad indígena para incidir en la toma de decisiones que afectan directamente el estilo de vida de la comunidad (Baroni, 2008). Las consultas comunitarias en Guatemala no sólo tienden a exteriorizar un sentimiento acerca de asuntos de importancia comunal, sino también, son creadas con el objeto de lograr acuerdos o alcanzar consensos acerca de las medidas propuestas que puedan afectar a las comunidades, he allí su importancia. El proceso de consultas constituye en su esencia un mecanismo de participación, de inclusión y de identidad que resulta en fortalecer el sistema democrático participativo del país.

Son varios los motivos que inspiran la realización de ésta investigación. Existe un interés personal por abordar el tema debido a la importancia que tiene en Guatemala, analizar y proponer soluciones a la diversidad de problemas que surgen por la falta de participación en la toma de decisiones de las comunidades indígenas. Se reconoce que los pueblos indígenas en Guatemala no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población del Estado y que a menudo sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido una erosión (Convenio 169 OIT, 1989); sin embargo, cambios se han manifestado en los últimos

años en cuanto a emancipación, autodeterminación y organización por parte de los diferentes pueblos indígenas por lo que se hace aconsejable adoptar nuevas concepciones, nuevas tendencias que contemplen este nuevo escenario en el que Guatemala se sumerge cada día más.

La relevancia de investigar el tema proviene del hecho de que las consultas a los pueblos indígenas convocadas por presencia de proyectos, desarrollo e inversión en las comunidades indígenas han ido incrementando notablemente en Guatemala desde el año 2005¹ y vinculados con estos procesos se han identificados altos índices de conflictividad.

Cada vez son más las organizaciones internacionales que radican en el país como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Programa Mundial de Alimentos que toman una postura ante dichos procesos consultivos recomendando al Estado de Guatemala que incentive, respete y formalice estos procesos de consultas comunitarias ante cualquier decisión gubernamental que afecte directamente a las comunidades indígenas. Dichos sujetos internacionales se manifiestan constantemente en sus reportes sobre la conflictividad y la tensión que genera la falta de consultas a los pueblos indígenas en Guatemala respecto a las decisiones que se toman susceptibles de afectarles. Estos informes representan una alerta para poner atención en los pasos que debe seguir el Estado de Guatemala para impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden estable, permanente y popular.

Es muy importante que existan investigaciones de la funcionalidad, eficacia y efectividad de estos procesos de consultas comunitarias aplicados en Guatemala que ayudan a fortalecer al sistema democrático del país y al Estado de Derecho (Trentavizi y Cahuec, 2012). Es necesario promulgar investigaciones con bases científicas y abordaje objetivo que fomenten cada vez más el sistema de derechos humanos en el país, en especial, los derechos de los pueblos indígenas.

¹ Año en que se realiza la primera consulta comunitaria. Ver matriz consolidada en Anexos.

II. Planteamiento del problema

Uno de los mayores problemas que enfrentan los pueblos indígenas y tribales es la falta de participación en la toma de decisiones que afectan su estilo de vida y en sus comunidades. Esto pasa no sólo en Guatemala sino a nivel mundial como en Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Brasil, etc.(Calfucura et al. , 2013). Muy a menudo esta participación es poca y en los peores casos ninguna tanto en temas sobre recursos naturales (minería, hidroeléctricas, petroleras) en donde es más común su aplicación como también en problemas municipales, conflictividad agraria (acceso a la tierra), problemas limítrofes, problemas de seguridad pública y de seguridad alimentaria generando altos indicios de conflictividad social y tensiones político-sociales en tierras indígenas a causa de las demandas y la falta de participación e involucramiento de las comunidades indígenas en la toma de decisiones que puedan afectar su estilo de vida (Diéguez, 2013).

Originalmente se consideró que el problema en Guatemala radica en que no existe ningún respaldo legal que especifique la manera, el mecanismo, y el procedimiento en cómo éstas deben llevarse a cabo. Sin embargo, se dio la necesidad de replantear el problema estableciendo que aun que existe un procedimiento general contemplado en la legislación nacional sobre consultas a los pueblos indígenas no es suficiente para revestir el elemento procedimental de las consultas comunitarias de seguridad jurídica y certeza y que además de que se realizan procesos de consulta en el cual se toman decisiones colectivamente manifestando la voluntad de la mayoría resultan ser no vinculantes y el Estado sigue ejecutando unilateralmente decisiones que afectan el estilo de vida de las comunidades indígenas efecto del Estado de no escuchar las demandas de las comunidades; es ése el problema y la causa de conflictividad y tensiones en las tierras indígenas del país.

Es un problema constituido de varios elementos que cada vez que se suma uno de ellos se torna más agravante. El resultado de esas consultas no sólo debe ser tomando en consideración sino debe ser promovido, respetado y aplicado.

Ante la situación, se debe regresar al inicio de las consultas y determinar en su fuente u origen los principios que inspiraron dichos procesos para así mejorarlos. En

este sentido el proceso de consultas comunitarias establecido en el Convenio 169 de la OIT constituye un mecanismo jurídico encaminado a eliminar los obstáculos que imposibilitan a los pueblos originarios el goce real y auténtico de los derechos humanos, a efecto de que los disfruten en igualdad de condiciones que el resto de la población de Guatemala (IPNUSAC, 2012).

III. Delimitación del Problema

Unidad de Análisis: la unidad de análisis del proyecto de investigación fueron las consultas comunitarias a los pueblos indígenas que se conocen por diversos nombres como consultas previas, consultas de buena fe y en Guatemala, específicamente como consultas comunitarias.

Geográfica: la investigación abordó el estudio de la unidad de análisis en función de todo el territorio nacional (Guatemala), ya que la obligatoriedad que adquiere el Estado de Guatemala para realizar consultas a los pueblos indígenas cuando ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo es de aplicabilidad nacional.

Temporal: el proceso de ratificación del Convenio 169 de la OIT para Guatemala empezó en 1989, no fue hasta en el año 1996 cuando Guatemala ratifica el Convenio y entra en vigencia para el Estado de Guatemala. Es a partir del año 2005 que se registró el primer proceso de consultas comunitarias en Guatemala fecha desde la cual se estudió la unidad de análisis.

Limitaciones: la mayor limitación de esta investigación es que se basa en una investigación documental, no fue posible realizar un acercamiento de campo.

IV. Marco teórico

En la presente tesis se hizo un análisis independiente del andamiaje teórico tradicional que se ha empleado para analizar el sistema político occidental ya que se

reconoce y sostiene que el contexto latinoamericano es único y propio por lo tanto se deben de abrir brechas de estudio desde la perspectiva latinoamericana (Dussel, 2001).

La base teórica de esta investigación es el nuevo paradigma de las Relaciones Internacionales en donde surgen nuevos actores en la escena internacional, “La creciente emergencia de entidades subestatales en la escena internacional exige redefinir sus bases conceptuales más tradicionales, para pasar a fundarse en premisas no exclusivas del Estado-Nación” (Arámbula, 2008, pág. 4). Esas premisas no exclusivas dan la apertura conceptos como la pluriculturalidad y multiculturalidad, el enfoque del desarrollo intercultural y derechos de las minorías. Se intenta demostrar que la diversidad cultural favorece los intercambios de la vida social y de la sociedad política y sirve de paradigma para demostrar que las categorías occidentales no siempre son pertinentes para explicar la realidad política de las sociedades multiculturales como lo es Guatemala (Chacón, 2005). Además se hizo un breve abordaje desde la globalización y su efecto en las comunidades locales como un espacio o motivación para convocar a consultas comunitarias debido a los proyectos producto de la globalización y el capitalismo que rigen el accionar de muchas compañías transnacionales que tienen presencia en Guatemala. También se analizó cuál es el enfoque de desarrollo idóneo bajo el cual se deben concebir los grandes proyectos de inversión al desarrollo en las comunidades indígenas del país además de estudiar el proceso de consultas comunitarias como un mecanismo de negociación y resolución de conflictos entre el Estado, las empresas y las comunidades que se vean afectadas por un proyecto.

V. Metodología

En el diseño de tesis se anticipó que la metodología del proyecto de investigación tendría una base en el paradigma epistemológico-metodológico interpretativo que planteo Habermas en donde se utiliza una postura epistemológica hermenéutica con fundamento en una metodología interpretativa y hermenéutica cuyo interés es comprender los fenómenos de estudio para compartir la información en donde se reconoce la complejidad de la realidad en la que se encuentra el objeto de estudio pero

al mismo tiempo la posibilidad de interpretar el contexto y esa misma realidad (Martínez, 2004).

La pregunta central de la investigación fue ¿Cómo podrían ser las consultas comunitarias una solución para la reducción de la conflictividad social en Guatemala?

Para la obtención y recolección de información se utilizó una estrategia basada en investigación documental, entrevistas, líneas de tiempo, gráficas y cuadros comparativos utilizando métodos analíticos y comparativos.

Se realizó un acercamiento a diferentes instituciones con peticiones de acceso a la información, algunas del Estado y otras de organización civil. Al Estado por medio de la Unidad de Información Pública (UIP) de los diferentes ministerios como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Gobernación y Procuraduría de los Derechos Humanos solicitando acceso a la información en materia de consultas comunitarias. Al solicitar la información a la Procuraduría de los Derechos Humanos, compartieron un cuadro de las consultas que tenían bajo su registro, la cantidad de participantes, el rol que jugó la PDH en cada uno de los procesos. Muy eficientemente, la solicitud recorrió a algunas Auxiliaturas Departamentales de la PDH que proporcionaron útil información.

Se debe exponer que durante el Ejercicio Profesional Supervisado que se realizó por parte de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala se tuvo la oportunidad de investigar sobre el tema de consultas comunitarias y se realizaron entrevistas a diferentes personalidades que enriquecen esta investigación.² Los entrevistados “Actúan como observadores del investigador, son sus ojos y oídos en el campo” (Taylor y Bogdan, 1987, pág. 23).

La materialización del documento final fue resultado de un proceso de comprobación de datos, edición y revisión. Paralelo a las fuentes de la investigación, existió un proceso de comprobación de los hechos para poder así basar los argumentos en premisas válidas.

² Ver en anexos las entrevistas realizadas.

Capítulo II

Consultas: Una aproximación teórico-conceptual desde la teoría internacional

Los esfuerzos por teorizar acerca de la naturaleza de las relaciones entre los estados son bastante viejos; sin embargo, es hasta en los años veinte en donde en el contexto de las Ciencias Sociales, surge una nueva disciplina con carácter científico cuyo enfoque trasciende los límites estatales y abre el campo de estudio a una dimensión global, así nacen las Relaciones Internacionales.

Las Relaciones Internacionales como las define R. Calduch:

...la resultante de la articulación de múltiples interacciones entre determinados actores internacionales, en un marco espacial y, temporal bien definido, de tal modo que constituyan un proceso inteligible como un todo y fuera del cual cada una de estas interacciones carece de significado (Calduch, 1991).

En un sentido estricto, las Relaciones Internacionales son las interacciones de diversos sujetos en un escenario que es el internacional. En un sentido amplio, las Relaciones Internacionales son las interacciones entre Estados, organismos internacionales, grupos organizados con trascendencia internacional, entre otros, motivadas por el simple hecho de coexistir en un mismo escenario que es aquel que trasciende límites estatales, nacionalidades y territorios abordando una agenda internacional que es de interés común.

El objeto de estudio de ésta ciencia es la realidad internacional (Del Arenal, 2007). Ésta realidad está comprendida los profundos cambios sociales, políticos, económicos y culturales, el surgimiento y aumento de actores ocasionando también nuevos tipos de interacciones que resultan ser algunas de carácter conflictivo.

Es inaceptable que el estudio de las Relaciones Internacionales se quede rezagado en la interpretación de la realidad internacional a través de los clásicos

paradigmas de las Relaciones Internacionales (idealismo y realismo) por mencionar los tradicionales. Estos paradigmas son aplicables a cualquier variable de análisis contemporánea; sin embargo, el contexto internacional es otro y en la mayoría de veces se queda limitado y superado por nuevos enfoques de interpretación. Guatemala y América Latina en general evidencian actualmente procesos sociales y políticos que cada vez más se acercan a la ruptura de los paradigmas tradicionales es decir aquellos hegemónicos y dominantes(Díaz, 2011). El conocimiento tradicional se revela ahora insuficiente o inapropiado para explicar de manera clara y coherente tan compleja y cambiante realidad.

James Rosenau propone un cambio de óptica para el estudio, donde concluye que las relaciones internacionales no deben seguir analizándose a partir de la soberanía y los recursos, es decir del Estado y su potencia, sino a través de la identificación de estos y la apreciación de resultados, tratando de reconocer las estructuras de autoridad y su espacio de acción (Rosenau, 1997). En un panorama mundial en el cual el “Estado-Nación como actor principal de las relaciones internacionales va perdiendo vigencia”(Úcar, 2009, pág. 55), las perspectivas tradicionales que consideran la relación entre los Estados en términos de poder e interés nacional y el estatus internacional determinado por la paz y la guerra y se manifiesta una “vulnerabilidad indígena en un orden mundial construido sobre la figura estatal” (Zambrano, 2011, pág. 2). Díaz habla de una “crisis del Estado” efecto de las relaciones de Interdependencia y la globalización entendiendo crisis como “cambios, una situación en la que lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer” (Díaz, 2011, pág. 14).

Estas perspectivas comienzan a ser obsoletas cuando no logra captar: la multiplicidad de nuevos actores en el escenario internacional, las transformaciones del espacio político global, las prácticas políticas alternas y así surge un desafío de involucrar al análisis internacional nuevos elementos y la interpretación de nuevas variables.

Según Díaz la aparición de estas fuerzas que operan sobre esos límites, desde empresas, movimientos sociales, grupos de presión transnacionales, hasta las economías de regiones vecinas que influyen sobre las decisiones internas y las de

política exterior el efecto ha sido que “delimitan la soberanía estatal se han desdibujado por la aparición de fuerzas” (Díaz, 2011, pág. 15). En la misma línea manifiesta Celestino Del Arenal que esta idea nace desde los propulsores de la llamada teoría de la integración, entre los que destaca Rosenau (1969) que toman en consideración en el proceso integrador el desarrollo de “una serie de funciones que sobrepasan el marco estatal y pueden contribuir a diluir las fronteras” (Del Arenal, 2003, pág. 311); Sin embargo, Del Arenal manifiesta que la mayoría de los análisis realizados en el campo de las Relaciones Internacionales no dejan aun de darle validez a la concepción estatocéntrica pero por el otro lado se debe considerar la aparición y proliferación de estas variantes que da cuenta de la necesidad de otros sectores y actores, y de formas alternas de construir, de hacer política y de relacionarse.

Xavier Úcar (compilador) de la obra “Enfoques y experiencias internacionales de acción comunitaria” (Úcar, 2009) establece que es a causa de que la representatividad se ha diluido en espacios en donde los pueblos se sienten cada vez menos representados y exigen diversas formas mayor participación y protagonismo surgen como efecto actores buscando esos espacios de participación, van surgiendo así nuevos paradigmas, nuevas teorías, nuevos enfoques de análisis y nuevas aportaciones. Sin embargo, la pregunta clave es ¿Por qué?

Existe un cambio social tanto en dimensiones internas de los Estados como en la comunidad internacional. “El cambio social, entendido como ruptura de formas y estructuras de la vida de relación de los hombres y los pueblos, es también una fuente viva de renovación del conocimiento” (Arroyo Pichardo, 1998, pág. 36).

Este cambio social desde dimensiones internas de los Estados repercute en la escena internacional y viceversa, es decir cambios en la comunidad internacional que influyen en los Estados a nivel interno. Este “lleva y trae” es parte de la dependencia que existe entre todos los Estados de la comunidad internacional y “esta es justamente una de las tareas de los especialistas en Ciencias Sociales, dar a luz un conocimiento que exponga de manera integrada y coherente las formas de interrelación entre los cambios externos y los problemas internos, entre los sucesos nacionales y los acontecimientos internacionales, entre lo local y lo global, la ciudad y el mundo, el

hombre y la naturaleza”(Arroyo Pichardo, 1998, pág. 40). Arroyo Pichardo también establece que la necesidad de concebir al mundo planetario como una gran "*polis*" al mismo tiempo que como un conjunto de pueblos y entornos diferentes, se vuelve una exigencia no sólo para los estudiosos de las Relaciones Internacionales, sino para especialistas de otros campos, quienes de manera reiterada se preguntan sobre la forma de poder comprender y conciliar lo interno con lo externo, lo nacional con lo mundial, lo social con lo natural.

Actualmente la sociedad se redimensiona a nivel local, nacional, regional, continental y mundial mediante sistemas y "redes" de relaciones intra y supranacionales, trans e internacionales, intra, y transregionales que se entretajan entre sí: la comunicación, la información, el comercio, las finanzas, la recreación, los conflictos, los problemas, el arte, la cultura, los deportes, etc. Unen localidades situadas en diferentes latitudes y seres humanos pertenecientes a diferentes universos culturales. Arroyo establece:

El nuevo conocimiento deberá estar también nutrido de valores fincados en mucho más que garantizar el cumplimiento objetivo de un "cálculo económico" que sólo beneficia a los grandes grupos financieros del mundo ignorando las consecuencias políticas, sociales y humanas de tales exigencias. La nueva visión holística del mundo, deberá corresponderse con una hermenéutica de la diversidad humana, respetuosa y fiel de la riqueza espiritual y a las aportaciones de los diferentes pueblos y culturas (Arroyo Pichardo, 1998, pág. 43).

Es entonces bajo este nuevo paradigma que se debe concebir el tema de consultas comunitarias a pueblos indígenas establecidas en la legislación internacional. Debe ser un paradigma que corresponda a la diversidad humana, a las aportaciones culturales de los diferentes pueblos y que abra la brecha de participación a nuevos actores en la comunidad internacional.

En este nuevo paradigma se puede concebir cómo la dimensión local es también un punto de estudio de las Relaciones Internacionales, el brasileño Álvaro Chagas Castelo Branco lo califica como un "multilateralismo municipal":

Significa que la autoridad municipal, el tercer nivel de gobierno, no le disputa al poder ejecutivo ni al legislativo nacional sus atribuciones, sino que se introduce en el campo internacional como consecuencia natural de la amplitud y mejoramiento de las comunicaciones, y la búsqueda de satisfacer las necesidades de la comunidad a la que sirve. Se ha hecho común la formulación “actuar en lo local pensando en lo global y actuar globalmente pensando en lo local” (Arámbula, 2008, pág. 18).

Una vez establecido el paradigma de las Relaciones Internacionales en el cual se debe de abordar esta investigación, es oportuno exponer unos conceptos necesarios para entender hacia quienes están dirigidas entonces las consultas previas y de buena fe contempladas en el convenio 169 de la OIT en el artículo 6.

Por “Pueblo” debe entenderse, según los conceptos del propio Convenio:

Aquellos sectores o grupos de la colectividad cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan del resto de la sociedad, y que estén regidos por sus propias costumbres o tradiciones, así como los que descendan de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que perteneció el país en la época de la conquista o colonización (Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad sobre "La Constitucionalidad Del Contenido De Las Normas Del Convenio 169 De La Organización Internacional Del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas Y Tribales En Países Independientes", 1995, pág. 7).

Por “indígena” el Convenio 169 de la OIT lo enmarca como los pueblos en países independientes considerados indígenas por:

El hecho de descender de poblaciones que habitaban 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 (Convenio 169 OIT, 1989).

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en la Guía para la Aplicación del Convenio 169 manifiesta que indígena se refiere “a los pueblos que total o parcialmente conservan sus idiomas, instituciones y formas de vida diferentes a la sociedad dominante y que ocuparon el área antes que otros grupos poblacionales llegaran. Esta descripción es válida para los pueblos indígenas de Norte y Sur América y algunos del Pacífico y Europa” (ACNUR, 1999, pág. 17). Además establece que existen elementos conceptuales que conforman la indigenidad, que son:

Elementos objetivos [que son] Descendencia histórica, prioridad en el tiempo, no- dominancia en el Estado actual. Elementos culturales que los distinguen de otros grupos. Y elementos subjetivos [que son] auto- identificación y voluntad de preservar su cultura (ACNUR, 1999, pág. 17).

Pese a estos elementos conceptuales, otras instituciones lo resumen en uno sólo; según un estudio de la Fundación Myrna Mack en Guatemala “el criterio para la identificación de los pueblos indígenas y tribales es la auto-identificación” (Fundación Myrna Mack, 2012, pág. 23).

Según el estudio del Relator Especial para los Derechos Humanos, Martínez Cabo, y con la que más concuerda esta investigación, los pueblos indígenas son:

Comunidades, pueblos y naciones indígenas los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos, que constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones y sus sistemas legales (Martínez Cabo, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1999).

Para la interpretación del Convenio 169, en el caso de Guatemala, la Corte de Constitucionalidad establece que “en aplicación del principio *pro homine* no necesariamente tiene que ser identificada como indígena- cuando "prevean" que van a

ser afectados con una medida legislativa o administrativa” (Sentencia sobre la consulta en Mataquescuintla en Jalapa, 2013).

El término “pueblos tribales” en diferencia a los pueblos indígenas se refiere “a una situación social de los pueblos tradicionales en África y Asia sin establecer prioridades de la migración”. Ambos grupos de pueblos reciben la misma protección bajo el Convenio 169 (ACNUR, Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas , pág. 17).

Ahora bien, volviendo a la unidad de análisis de esta investigación que son las consultas, se hace oportuno entonces definir las e identificar los elementos propios de su conceptualización.

Según el diccionario de la Real Academia Española, consultar proviene del latín *consultāre* e *consultēre* que hace alusión a:

Considerar, deliberar y que se define como la acción de examinar, tratar un asunto con una o varias personas. Buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia. Pedir parecer, dictamen o consejo. Dicho de un consejo, un tribunal o de otros cuerpos antiguos: Dar, al rey o a otra autoridad, dictamen por escrito sobre un asunto, o proponerle sujetos para un empleo (RAE, 2013).

Trentavizi y Cahuecque con auspicio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas realizaron una investigación de campo denominada “Las Consultas Comunitarias de “Buena Fe” y las prácticas ancestrales comunitarias indígenas en Guatemala” en donde tomaron dos casos de estudios que son San Juan Ixcoy, Huehuetenango y Santa María Cunen, El Quiché con el objeto de buscar una sistematización de los mecanismos de participación y consultas tradicionales de pueblos indígenas Guatemala; además respecto a la definición de “consulta” establecen que “es un término general y no da cuenta en realidad de la profundidad ni de los matices que este concepto implica en la vida cotidiana de las comunidades investigadas” (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 59). Lo que significa que es necesario profundizar en la clásica concepción del término de consulta. Éste es un concepto que trasciende la idea básica de consultar y que implica sentidos más profundos como autodeterminación, participación, inclusión, organización y mecanismo de toma de decisión.

Trentaviz y Cahuec definen consultas como:

[Es] todo movimiento, acción, que prevé una pregunta, una decisión a tomar, un camino para llegar al lugar correcto, después de haber recorrido diferentes senderos. La consulta protege de tomar decisiones apresuradas, permite de considerar las diferentes opciones del camino a seguir, permite corregir cuando las cosas toman derroteros equivocados. La consulta es un momento cotidiano, natural y continuo en las comunidades. La consulta es un movimiento que nos lleva hacia un lugar preciso y este lugar puede ser una decisión colectiva respecto a situaciones que atañen la colectividad entera, pero puede ser también caminos personales (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 60).

Una consulta, sin importar del tipo de consulta al que se refiera, en su sentido estricto es una acción en la cual se convocan a dos partes interesadas a examinar, a discutir, uno o más asuntos en común para lograr definir y concluir en una decisión. Una consulta en su sentido amplio es una práctica ancestral que utilizan las comunidades indígenas para decidir sobre asuntos en común que resultan ser la reclamación de derechos previamente reconocidos y que concluyen en decisiones que representan la voluntad de la comunidad. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala también ha interpretado que la consulta es “un derecho fundamental de carácter colectivo” (CC, 2009). Es colectivo por que deben ser involucrados en el proceso de consulta todos los miembros de una comunidad que se vean afectados directa o indirectamente en su estilo de vida por cualquier asunto relevante. En sentido amplio, la consulta “no se refiere al momento final de la votación, sino a todo el proceso” (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 67). Las consultas a los pueblos indígenas no se tratan de la mera transmisión de información ni de la búsqueda de un "si" o "no" a una medida ya predeterminada, si no se trata de un diálogo de buena fe en que se intercambia información y perspectivas, y en que se exploran varias alternativas para la medida propuesta, con el fin de llegar a una decisión consensuada (Anaya, 2013).

Con base en lo anterior se pueden identificar algunos elementos conceptuales que integran el concepto de consultas:

Tabla 1. Elementos conceptuales de consulta

Elementos	Justificación
Es una herramienta	Las consultas son un instrumento, una herramienta que otorga la legislación internacional, tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual los pueblos indígenas pueden utilizar para entablar constante diálogo con el Estado sobre aquellas medidas administrativas y/o legislativas susceptibles de afectarles.
Motivo o causa de una consulta.	Muchas veces al hablar de consultas se hace una vinculación inmediata con temas de minerías e hidroeléctricas, la consulta también salvaguarda otros derechos, tal como el derecho a la cultura y a la religión, el derecho de los pueblos indígenas de sentar sus propias prioridades para el desarrollo y el derecho a la salud y bienestar físico en relación con un medio ambiente limpio y saludable (Anaya, 2013).
Negociación	Las consultas son un proceso de negociación en donde existen dos o más partes en donde cada una de ellas representa un interés distinto. Al decir consulta, es referencia “para entablar canales de discusión entre las partes interesadas” (Anaya, 2013).
Es un proceso de toma de decisión	Las consultas tienen como “finalidad llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”(Convenio 169 OIT, 1989). Es la manifestación que tienen los pueblos indígenas para pronunciarse sobre un problema o hecho puntual sobre la toma de decisiones, mucho más orientado a la construcción democrática de políticas públicas (Dabroy, 2013)

Fuente: Elaboración propia con información de Anaya (2013) y del Convenio 169 de la OIT.

Teniendo un panorama amplio sobre lo que son las consultas también se considera necesario explicar algunas confusiones que se han realizado específicamente en Guatemala al momento de hablar de consultas.

Jahir Dabroy, en “Las consultas comunitarias en Huehuetenango: Construyendo Democracia” (2013, págs. 9-13) establece una diferenciación de las modalidades de consulta identificando tres tipos de consultas en Guatemala:

1. Las consultas populares, que abordan temas de interés nacional y que se encuentra fundamentada en el artículo 173 de la Constitución Política de la República.
2. Las consultas a los vecinos, que son consultas dirigidas a la población de un municipio, sin hacer diferencia particular a los pueblos indígenas fundamentada en el artículo 63 y 64 del Código Municipal. (Esta modalidad incluye la consulta a solicitud de los vecinos)
3. Las consultas a los pueblos indígenas o consultas comunitarias de buena fe, que son las dirigidas a las comunidades indígenas por la vía de sus autoridades comunitarias reconocidas tanto en un marco legal nacional como internacional fundamentándose en el artículo 26 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y

Rural, el artículo 65 del Código Municipal, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

A continuación se desarrolla una síntesis conceptual de cada uno de estos términos para poder identificar sus diferencias y similitudes.

Tabla 2. Síntesis sobre las modalidades de consultas

Modalidad de Consulta	¿Quién puede convocarla?	¿Qué temas aborda?	¿A quién se consulta?	Ámbito de Aplicación	Fundamento Legal
Consultas Populares	El Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Organismo Ejecutivo o Legislativo	Decisiones políticas de especial trascendencia para el país.	A toda la población capaz.	Nacional	Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala Artículo 129-134 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos
Consultas a vecinos	El Concejo Municipal	Asunto de concernencia municipal	A los vecinos circunscritos a esa jurisdicción.	Municipal	Artículo 63 del Código Municipal
Consulta a solicitud de los vecinos	Los vecinos (Un mínimo del 10% de los empadronados del municipio)	Asunto de concernencia municipal	A los vecinos circunscritos a esa jurisdicción.	Municipal	Artículo 64 del Código Municipal
Consulta comunitaria a pueblos indígenas	A solicitud de las comunidades	Asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio	A las comunidades indígenas del municipio.	Comunitario	Artículo 65 del Código Municipal Artículo 26 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Consulta Previa y Buena Fe a pueblos indígenas	El Estado	Asuntos que afecten el estilo de vida de las comunidades indígenas.	A los pueblos interesados (indígenas o no indígenas)	Comunitaria.	Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT; Artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas
Consultas en temas de desarrollo, utilización o exploración de recursos minerales, hídricos o de otro tipo	El Estado	Temas de desarrollo, utilización o exploración de recursos minerales, hídricos o de otro tipo	A los pueblos interesados (indígenas o no indígenas)	Comunitaria.	Artículo 32 numeral 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas

Fuente: Elaboración propia.

Con base en lo anterior se sostiene que las consultas populares se refieren a temas y procesos a nivel nacional, no se trata de temas locales, comunitarios o en la circunscripción del municipio, sino son temas que implican tomar una decisión que afecten a todo el país. Las consultas a los vecinos y las consultas a solicitud de los vecinos están ambas contenidas en legislación nacional guatemalteca pero se diferencian una de otra en que la primera consulta es convocada por el Concejo Municipal y está dirigido hacia los vecinos de la jurisdicción de la municipalidad y la segunda es que la petición de consulta proviene de los vecinos organizados y debidamente representados dirigida hacia el Concejo Municipal sobre asuntos que les conciernan a todos los del municipio.

Las consultas a las comunidades o autoridades indígenas son aquellas que se convocan cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas (Código Municipal, 2002). Las consultas comunitarias tienen un sentido local porque “son pensadas, planificadas y llevadas a cabo básicamente por actores propios de las mismas localidades en las que se desarrollan” (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 58).

Las consultas de buena fe se vinculan inmediatamente con las consultas estipuladas en el Convenio 169 de la OIT en donde tácitamente expresa “las consultas... deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias”. La “buena fe” es un adjetivo calificativo y característico de lo que debería de diferenciar y caracterizar este proceso. El término “buena fe” es un calificativo que implica que la acción que incentive el proceso de consulta éste inspirado en las bases más justas que sea posible velar por el interés colectivo más allá que el interés particular, velar por que las condiciones en las que se efectúen dichos encuentros consultivos sean lo más óptimos libres de cualquier indicio de tergiversación de los buenos principios como la cooperación, el consenso, la participación inclusiva de todos los interesados, la confianza y el respeto a las decisiones tomadas y que se realicen de manera apropiada a las circunstancias del caso. Ahora bien, el término “Consulta Previa” tiene origen en la legislación internacional, en la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas proclamada en el 2007 en donde establece en el artículo 19 que “los Estados celebrarán consultas... a fin de obtener su

consentimiento libre, previo e informado”. El término “previa” también es un adjetivo que describe el tiempo en el que un proceso de consulta debe ser iniciado, es decir previo a cualquier decisión que se tome para obtener así un consentimiento libre, informado y previo a cualquier ejecución de un proyecto.

Con la descripción sobre las consultas ya establecida es oportuno definir una clasificación de las diferentes consultas:

1. Atendiendo a sus principios:
 - a) Consulta Popular
 - b) Consulta Previa
 - c) Consulta de Buena Fe
2. Atendiendo a la legislación:
 - a) Legislación Nacional
 - i. Consulta Popular
 - ii. Consulta a Vecinos
 - iii. Consulta a solicitud de los vecinos
 - iv. Consulta a los pueblos o comunidades indígenas
 - b) Legislación Internacional
 - i. Consultas Previas y de Buena Fe a comunidades indígenas
3. Atendiendo al elemento de territorialidad:
 - a) Consultas Comunitarias
 - b) Consultas Extraterritoriales³
4. Atendiendo a su materia o asunto:
 - a) Consultas por el tema de Desarrollo
 - b) Consulta por Recursos Minerales
 - c) Consultas por Recursos Naturales
 - d) Consultas por Recursos Hídricos
 - e) Consultas para medidas legislativas
 - f) Consultas para medidas administrativas

³En el Noviembre del año 2013 se registró, como lo denominaron los medios “una consulta extraterritorial”. Esta consistió en la participación de miles de miembros del pueblos Maya K’iche’ residentes en la ciudad de Los Ángeles, California. Invitados por el Consejo Francisquense Los Ángeles, California (CFLAC) y el Consejo Francisquense por la Defensa del Territorio, Montañas Lugares Sagrados del Municipio San Francisco El Alto, Totonicapán, Guatemala (Pérez E., 2013). El tema de consultas es un tema que está principiando y sólo el tiempo y el pasar de los años más la práctica continúa definirán los diferentes matices que irán surgiendo.

Capítulo III

La figura de consultas a los pueblos indígenas en el escenario internacional

Las consultas a los pueblos indígenas pese a que en la práctica es un asunto de índole local puede tener una interpretación, análisis, un abordaje desde las Relaciones Internacionales y ahora con los nuevos retos para las Ciencias Internacionales “Existe el desafío a los educadores y estrategias a considerar las funciones apropiadas de los barrios (comunidades) en asuntos internacionales” (Úcar, 2009, pág. 55).

Aunque la figura de consultas comunitarias es de origen ancestral para las comunidades indígenas, se debe de establecer que la materialización de las consultas comunitarias se da como resultado de una interacción en el escenario internacional que surge tras el esfuerzo de diversos actores que buscaban reforzar los derechos de los pueblos indígenas.

Esta apertura a la agenda internacional en cuanto a pueblos indígenas se da por diversos intentos que perseguían acelerar y consolidar la integración nacional de los países y reconocer los derechos de los pueblos indígenas. En 1940 se realizó el Primer Congreso Indigenista Interamericano patrocinado por el Instituto Indigenista Interamericano, en la ciudad de Pátzcuaro, México que pretendieron establecer política indigenista que servirían para promover el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas. Años más tarde, “organizaciones indígenas denunciaron estas políticas como paternalistas, asimilacionistas, autoritarias, poco eficientes” (Zambrano, 2011, pág. 15). No es hasta mediados de la segunda mitad del Siglo XX, en el contexto de la Sociedad de Naciones, antecedente de la Organización de Naciones Unidas, que buscaba desde una iniciativa más formal y consolidada un sistema de derechos, de orden social y político que buscaba la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos basados en la dignidad de la persona y la afirmación de los valores democráticos (Carta De Naciones Unidas) “el propósito político y ético fue proteger a la

persona humana frente a los abusos del poder estatal” (Zambrano, 2011, pág. 15). El respaldo a estos cambios en el contexto político internacional tiene relación con la construcción de una conciencia mundial alrededor de la importancia y necesidad de crear límites a la acción estatal y enfocar el ejercicio de las acciones del Estado no sólo desde el individuo sino también como manifestaciones políticas de trascendencia mundial.

Sin embargo, no es sino hasta doce años después de la creación de la Organización de Naciones Unidas en 1945, por medio del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo de 1957 que se constituye el primer instrumento internacional significativo a favor de los pueblos indígenas específicamente.

El Convenio 107 de la OIT, contiene principios de reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas y tribales en países independientes; sin embargo, respecto a éste Convenio la Corte de Constitucionalidad en Guatemala manifiesta:

En su contexto se fundamentaba básicamente en la teoría ya superada de la integración social de dichos pueblos, o sea, la que mediante acciones paternalistas trataba de lograr su asimilación o incorporación, es decir, que los indígenas al asumir la calidad de ciudadanos tenderían a desaparecer como tales (Corte de Constitucionalidad Expediente No. 199-95, 1995).

En la septuagésima sexta Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en junio de 1989 en Ginebra, Suiza, se decidió adoptar el Convenio 169. Este Convenio revisa normas anteriores de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, especialmente el Convenio 107 de 1957. Por el contrario, el Convenio 169, aporta nuevos elementos eficaces para darles a los pueblos indígenas el goce pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación tanto a hombres y a mujeres de esos pueblos.

Ahora bien, el deber de consultar a los pueblos indígenas se deriva de diversos tratados internacionales en los que hace mención sobre el deber de los Estados de consultar a las poblaciones en medidas que los puedan afectar directamente, entre ellos desde un abordaje internacional, La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo y La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; desde un abordaje regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También existen otros instrumentos que sirven de referencia en el tema de consultas como la Declaración de San Salvador sobre la minería en América Latina. Sin embargo, ésta investigación se centra específicamente al contenido del Convenio 169 de la OIT.

El Convenio 169 es un instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación y que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales (OIT). El espíritu de la consulta y la participación constituye la piedra angular del Convenio núm. 169 sobre la cual se basan todas sus disposiciones (OIT). Hasta este año, 2014, son 20 Estados los que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, entre ellos el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, México, Nicaragua, Perú, Guatemala, República Bolivariana de Venezuela y otros.⁴ De esta manera podemos identificar como la figura de consultas a los pueblos indígenas se reconoce en diversos Estados que al ratificar el Convenio 169 e incorporarlo en sus legislaciones nacionales le dan vida a esta figura a nivel mundial y estatal.

Ahora bien, es válido preguntar ¿pueden ser los pueblos indígenas organizados en las consultas comunitarias actores en el escenario internacional?

Para responder a esta variable de análisis se deben considerar ciertos elementos como antecedentes mediatos al protagonismo de las poblaciones indígenas en el escenario tanto nacional como internacional.

Primero, históricamente los pueblos indígenas no han sido reconocidos como actores con derechos en el ámbito nacional ni tampoco en el internacional, por ello “incapaces” de exigir reconocimiento de sus problemas ni dentro de los Estados donde se encontraban ni tampoco en la comunidad internacional. Segundo, los pueblos indígenas han sido vistos como objetos de protección o de posible imposición de

⁴ Ver en anexos una tabla de derecho comparado en materia de consultas y su incorporación al derecho interno de Guatemala, Chile, Perú y Colombia.

modelos por parte de los Estados, aplicándoseles políticas asimilacionistas que atentan contra su integridad e identidad como pueblos. Tercero, su participación al ser negada en espacios de decisión política, se niega a la misma vez su realidad. Y cuarto, “existe una condición de desventaja que planteaban políticas integracionistas de tendencia paternalista, dado que aún se consideraba a los pueblos indígenas como poco capaces de defenderse por sí mismos” (Zambrano, 2011).

Es necesario redefinir la concepción de interpretación de la realidad bajo la cual se puede concebir que los pueblos indígenas sean sujetos políticos. Se reconoce a los pueblos indígenas como “sujeto político colectivo” (Fernández, 2009) que “están constituidos por un conjunto de sujetos, que tienen una visión o concepción de una realidad determinada, porque el acumulado de subjetividades apuntan a una misma manera de percibir, entender, comprender y proponer la realidad”, al respecto Dabroy establece:

Los pueblos indígenas se han posicionado como un factor real de poder en el entramado político del occidente del país... La construcción del sujeto político colectivo “pueblos indígenas”, nutrido por las consultas comunitarias, ha implicado una reconstrucción del tejido sociopolítico comunitario, con raíces históricas, pero que se encontraban en un estado latente... Mediante ese nuevo sujeto político colectivo que se ha ido gestando se demanda al Estado [de Guatemala] otorgar nuevos espacios de acción a la población indígena organizada... (Dabroy, 2013, págs. 38-40)

Desde el ámbito internacional, la participación de los pueblos indígenas organizados tiene cabida en las premisas que plantea la teoría de la Escuela Contemporánea o Ecléctica del Derecho Internacional, que es una teoría ajustada a la realidad y práctica jurídica internacional contemporánea, y sostiene que “el Estado es el sujeto más importante del Derecho Internacional Público, pero también son los organismos internacionales y en casos bien determinados los individuos” (Larios Ochaita, 2010, pág. 42) ¿Qué casos determinados son éstos en donde los individuos son sujetos de Derecho Internacional?, “el individuo en el uso y goce de aquellos derechos catalogados como derechos humanos” (Larios Ochaita, 2010, pág. 55).

Para Bestuzhev-Lada y Filatov los actores de las relaciones internacionales son de muy distinta índole como "...pueblos, gobiernos, clases sociales, y fuerzas y organizaciones sociales, políticas y económicas" (Bestuzhey-Lada y Filatov en Del Arenal, 2007, pág. 383).

Celestino Del Arenal: "Hoy es innegable la diversidad de actores de las relaciones internacionales, pues no hay sector de la actividad social que no se prolongue más allá de las fronteras estatales" (Del Arenal, 2007, pág. 404). Del Arenal también establece que "...hoy se puede afirmar la existencia de una sociedad mundial [La Sociedad Internacional], no sólo interestatal... [Ya que] los estados han perdido el control de una parte importante de las relaciones internacionales" (Del Arenal, 2007, pág. 299).

De esta manera, los pueblos indígenas de los diversos Estados que hasta la fecha han ratificado el tratado y apropiado formalmente la figura de consultas a los pueblos indígenas son actores del escenario internacional en tanto se encuentran organizados de buena fe en procesos consultivos haciendo vida un derecho que además de ser una práctica ancestral está reconocido y plasmado en la comunidad internacional por medio del Convenio 169 de la OIT, en tanto se encuentran en el reclamo de un derecho internacionalmente reconocido y en tanto existan los mecanismos establecidos por la comunidad internacional para velar por el cumplimiento de esos derechos reconocidos. Como lo establece Zambrano "el panorama internacional, ha ido permitiendo una mayor apertura a temas anteriormente relegados" (Zambrano, 2011).

Capítulo IV

Consultas en Guatemala

I. Antecedentes

En este apartado se pretende hacer una contextualización de lo que hasta aquí han sido las consultas comunitarias en Guatemala.

En el año 2005 se realizó la primera consulta comunitaria en Guatemala el 18 de mayo en Comitancillo, San Marcos relacionado con la otorgación de una licencia de exploración, por parte del Ministerio de Energía y Minas a “Entre Mares Guatemala”. Es importante resaltar que los procesos de consultas no son nada extraordinario de la práctica comunitaria indígena “las consultas dentro de las comunidades no son una acción novedosa, pues han estado ligadas históricamente a los pueblos mayas” (Dabroy, 2013, pág. 5).

La Procuraduría de Derechos Humanos, según Resolución Número PDH UI Sesenta y cinco guión dos mil catorce (PDH-UI-65-2014) expone que en su registro consolidado de consultas a vecinos realizadas en Guatemala según la Dirección de Investigación en Derechos Humanos se han llevado a cabo 67 consultas en Guatemala abarcando el periodo de tiempo del año 2005 a Noviembre del 2013 (PDH Guatemala, 2014). Según el informe anual de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos del año 2012 “desde el año 2005 se han realizado 74 consultas en Guatemala” (OACNUDH A. C., 2012, pág. 16).

En la investigación de campo realizada por Trentaviz y Cahuec se afirma este argumento estableciendo que “el departamento de Huehuetenango es el lugar del país donde más consultas comunitarias se han realizado” (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 25).

En Guatemala se ha evidenciado que los procesos de consultas no sólo se ha realizado a pueblos indígenas identificados por el ámbito geográfico-territorial en el occidente del país sino que recientemente se han registrado procesos de consultas en otros lugares que salen de la lógica de social y política indígena tal es el caso de Jalapa, Guatemala y Jutiapa. “No hay región del país donde no se hayan realizado intensamente consultas comunitarias... pero expandiéndose hoy en día el fenómeno a departamentos y municipios del oriente del país, tradicionalmente con una lógica de participación un poco distinta...”(Brigadas Internacionales de Paz, 2012).

II. Procedimiento

En Guatemala no existe un procedimiento específico para realizar las consultas comunitarias. Sin embargo, James Anaya, el Relator Especial de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, establece en su informe que en Guatemala “las consultas comunitarias han tenido como común denominador la utilización de la metodología prevista en el Código Municipal, recabando de los participantes un voto favorable o no favorable (un “sí” o un “no”) a la aprobación o continuidad de los proyectos específicos”(Anaya, 2011, pág. 10).

El análisis que se realiza en este apartado es comparativo entre lo que es y lo que debería ser el proceso de consultas en Guatemala de acuerdo con los principios y parámetros que establece el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales afirmándolo supletoriamente con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas respondiendo a una serie de preguntas que darán como resultado el procedimiento por medio del cual se han venido realizando las consultas en Guatemala.

- **¿Cuándo?**

La temporalidad en la cual las consultas son convocadas es trascendental. La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece claramente que las consultas deben hacerse con un carácter “previo” a la toma de decisión que pueda afectar la vida de las comunidades indígenas.

En muchas ocasiones, tal es el caso de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa en donde “la mayoría de los habitantes no tuvieron conocimiento de la mina sino hasta que ésta empezó a construirse a principios de 2004” (Ameller et al., 2012, pág. 124). La consulta fue convocada cuando ya había permisos de exploración, proyectos de estudio de impacto ambiental, es decir que la consulta fue reactiva a una decisión o un permiso ya tomado y no activa, propositiva y participativa desde el principio del procedimiento.

El momento en cuando debe ser convocada una consulta en una comunidad es inmediatamente después de que ingrese en la instancia correspondiente (la municipalidad, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales) una solicitud de derechos mineros, de servicios públicos, o recursos naturales.⁵ El artículo 15 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT establece que “... deberán de ser consultados antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras” (Convenio 169 OIT, 1989).

- **¿Quién?**

La participación de las comunidades indígenas en los procesos de consultas comunitarias es numerosa. El poder de convocatoria es tal y la influencia de participación es tan significativa que son grandes cantidades de personas las que acuden a los centros en donde se están efectuando las consultas para dar a conocer su opinión. Según la Procuraduría de los Derechos Humanos en resolución de la solicitud de información UIP-PDH-45-2014 establece que en la consulta realizada en San Pedro Soloma del departamento de Huehuetenango el 17 de octubre del 2008 asistieron 23,764 participantes. En la consulta de San Mateo Ixtatán de Huehuetenango que se realizó el 10 de enero de 2009 participaron 25,646 personas (PDH Guatemala, 2014).

Ahora bien, los responsables de las convocatorias a las consultas comunitarias a los pueblos indígenas según el Código Municipal son convocadas por el Concejo Municipal a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, es decir que primero tiene que existir la petición o solicitud por parte de las comunidades y después es responsabilidad del Concejo Municipal de realizarla (Código Municipal, 2002). En el de

⁵ Artículo 41 de la Ley de Minería.

caso de Santa Cruz del Quiché en donde la convocatoria se hizo por medio de la Municipalidad junto con el Consejo de Pueblos de K'iche, Autoridades Comunitarias, Alcaldes Comunitarios y los Consejos de Desarrollo Comunitario (Cocodes) inclusive con la participación de la Gobernación Departamental (Consejo de Pueblos K'iche's, 2010).

La participación del Estado en las consultas comunitarias es mínima. En las consultas realizadas en el año 2013 en San Francisco La Unión y San Carlos Sija en Quetzaltenango, en Momostenango y Santa Lucía la Reforma en Totonicapán por mencionar algunas en donde las Oficina Auxiliar del Procurador de los Derechos Humanos participó en acompañamiento y observador de estos procesos según diversos memorándums en respuesta a solicitud PDH.UIP 045-2014 (PDH Guatemala, 2014). Para ser el Estado el garante de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT su presencia en los procesos de consultas debería de tener una presencia más determinante otorgando medios, recursos y espacios para la realización de las mismas y para garantizar que los objetivos de dichos procesos sean alcanzados. Mínima. El Convenio 169 de la OIT otorga la responsabilidad a los Estados en materia de consultas y que deberán consultar "... a los pueblos interesados... a través de sus instituciones representativas" (Convenio 169 OIT, 1989). Pero la percepción de la participación del Estado ha sido otra, al respecto Dabroy manifiesta:

Los alcaldes de cinco municipios sentían la presión del gobierno central a través del propio presidente Oscar Berger y del entonces Secretario Ejecutivo de la Presidencia, Eduardo González, quienes incluso plantearon la cancelación de una carretera desde la Panamericana, hasta el municipio de San Juan Atitán, con fondos del Banco Mundial en caso de continuar con las consultas comunitarias (Dabroy, 2013, pág. 20).

Sobre el rol de las empresas en las consultas comunitarias Juan Carlos Zapata de Fundesa en una entrevista inicia diciendo que "Las empresas llegan a donde el gobierno no ha llegado" (Zapata, 2013). Hay varios factores que se deben tomar en cuenta sobre el rol que juegan las empresas en las consultas a los pueblos indígenas: primero, citando lo que la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y

Recomendaciones “La realización por parte de la empresa de estudios de impacto ambiental no reemplaza la consulta prevista en el artículo 15, 2 del Convenio 169 de la OIT” (CEACR, 2006). La ley de Minería solo requiere como requisito formal para obtener una licencia contar con la aprobación del estudio de impacto ambiental por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, la Dirección o según sea el caso;⁶ cumplir con la obligación de realizar estudios de impacto ambiental es ajena a contar con el consentimiento de la voluntad de la comunidad en donde se llevará a cabo el proyecto, se recalca en que la temporalidad ideal para efectuar a cabo las consultas a las comunidades indígenas es previa a otorgar cualquier licencia o permiso por parte del Organismo Ejecutivo.

Segundo, “la tendencia empresarial es más bien a informar que a cumplir con la consulta previa e informada que establece el Convenio 169” (Ameller et al., 2012, pág. 132). Montana Exploradora para el proyecto minero Marlín I, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos estableció:

Montana ha realizado un esfuerzo razonable para informar a la población indígena de las comunidades afectadas sobre el proyecto, de buena fe y utilizando las entidades representativas (alcaldes auxiliares, líderes civiles y religiosos) para conocer las preocupaciones y expectativas de la población en relación con el proyecto para responder a los requerimientos planteados por los líderes comunitarios que han resultado en beneficios para las comunidades y para mejorar la comunicación y el entendimiento (Montana Exploradora de Guatemala S.A., 2004, págs. 2-5).

El Proyecto de Participación Política Indígena de la Fundación KAS afirmó que “Montana Exploradora únicamente realizó actividades informativas a las cuales llamó consultas” (Ameller et al., 2012, pág. 134). En 2007, la empresa Cementos Progreso en San Juan Sacatepéquez completó la obtención de las licencias de construcción y de medio ambiente. Luego, se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional y un pacto “de respeto mutuo” entre el Concejo de San Juan Sacatepéquez, los líderes de siete comunidades y la corporación cementera. La empresa informó que faltaba buscar

⁶ Artículos 7-9 de la Ley de Minería.

consenso con cinco comunidades, pero que estimaba llegar a acuerdos. Cementos Progreso ha informado que el plan de gestión ambiental fue revisado y aprobado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y en él se detallan las medidas que se deben implementar en la etapa de construcción y operación. Además, hay un plan de monitoreo y de inspecciones ambientales, con el fin de asegurar que el proyecto cumpla con todos los requisitos ambientales (Ameller et al., 2012). De nuevo se evidencia, cómo la consulta a las comunidades indígenas se ha tenido hasta el día de hoy en segundo plano por parte de las empresas, informar no es lo mismo que consultar, informar hace alusión a que las decisiones ya fueron tomadas a costas de todos los interesados, consultar se refiere a tomar decisiones en conjunto, inclusiva y participativamente velando los intereses de todos los involucrados.

La propuesta para abordar el desarrollo rural integral en Guatemala de la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Universidad Rafael Landívar sobre la inversión privada debe ser acotada por tres criterios básicos:

Primero, la sostenibilidad ambiental; segundo, la equidad en la distribución de la riqueza que dicha inversión produzca, se exprese en todos y cada uno de los siguientes elementos: que produzca empleo digno, acorde a la legislación laboral, que produzca beneficios directos a las comunidades aledañas, que fortalezca fiscalmente al Estado. Y tercero, el respeto a la multiculturalidad. Esto implica la necesaria consulta comunitaria para garantizar dicho respeto (Usac y URL, 2011, pág. 36)

Sobre la inversión privada, Dabroy, establece que:

...ya sea nacional o extranjera en las comunidades más recónditas de Guatemala, apoyada de manera tácita desde el Estado no puede generarse sin uno de los elementos fundamentales que sustenta la democracia como lo es la legitimidad... son dinámicas que rebasan la lógica de entender el desarrollo únicamente desde una perspectiva economicista mercantil (2013, págs. 56-57).

En el estudio de lo bueno, lo malo y lo terrible de la extracción de recursos naturales presentado por *Americas Quarterly Special Section* afirma que “las compañías exitosas son aquellas que fueron mucho más allá de las actividades

mineras básicas y buscaron la institucionalización representativa y aportación de las comunidades a través de discusiones directas y regulares, en otras palabras, consulta constante y no sólo consulta previa” (André et al. , 2013).

Tercero, “las consultas han sido delegadas de facto en las empresas responsables de la ejecución de los proyectos, sin la debida supervisión estatal” (Anaya, 2011, pág. 11). Esta delegación es un resultado de la normativa ambiental actualmente vigente, que confunde el requisito de la consulta con la participación de la población local potencialmente afectada en el contexto de la realización de los estudios de impacto ambiental y social. El procedimiento que además de ser supervisado estatalmente, requiere, para que constituya una verdadera consulta y no una simple jornada de opiniones, que sean sometidos a análisis y expresados adecuadamente los puntos de vista que comprende la situación, con toda la información necesaria y pertinente, que permita la toma de decisiones con la participación de todos los actores involucrados, para así, materializar y consumir plenamente los alcances que supone el derecho de consulta, en un escenario más propicio que posibilite en su medida la consecución de acuerdos que disminuyan las posiciones encontradas que pudieran existir respecto al objeto de la deliberación (Sentencia sobre la consulta en Mataquescuintla en Jalapa, 2013).

Las empresas comerciales tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, y esta obligación es independiente del deber de proteger que tiene el Estado. Las empresas deben regirse por los Principios Rectores que fueron aprobados en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su resolución 17/4 y que expone el rol de las empresas con respecto a derechos humanos y cómo deben "proteger, respetar y remediar" los derechos de los pueblos indígenas.

Los Principios Rectores confirman tanto el deber de los Estados de proteger los derechos humanos contra violaciones cometidas por las empresas comerciales tanto nacionales como transnacionales, mediante medidas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia como la responsabilidad de las empresas

de respetar los derechos humanos, actuando con la debida diligencia para no vulnerar los derechos humanos o contribuir a vulnerarlos (Anaya, 2012).

Los diferentes actores involucrados en el tema de consultas a los pueblos indígenas en Guatemala han estado trabajando por canales separados, caminando en rutas distintas.; Anaya recalca “el deber del Estado de proteger y la responsabilidad de las empresas de respetar” (Anaya, 2012, pág. 17).

El reto consiste en conciliar a todos los actores en un mismo escenario, en un mismo canal de comunicación.

- ***¿Por qué?***

La tendencia en Guatemala ha sido convocar a las consultas en temas de minería y recursos naturales⁷. Según datos oficiales, de 1997 a 2011, el Ministerio de Energía y Minas otorgó un total de 398 licencias para la exploración y explotación de minería metálica y no metálica, la mayoría de estas licencias se ubican en departamentos de población mayoritariamente indígena (Anaya, 2011, pág. 6).

Pese a la tendencia que se evidencia en Guatemala, no se puede obviar que en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT establece claramente que las consultas deben ser convocadas “...cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente...en la adopción de decisiones de políticas y programas que les concierne” (Convenio 169 OIT, 1989). La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que el asunto de las consultas será “antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten” (Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007). El Código Municipal en Guatemala en cuanto a las consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio establece que se convocaran “Cuando la

⁷Cuatro transnacionales mineras operan en Guatemala, registradas bajo distintos nombres. Tres son empresas canadienses: Goldcorp (con domicilio en Vancouver) opera 17 concesiones de exploración y una concesión de explotación en San Marcos y 15 en Huehuetenango, a través de sus subsidiarias propiedad de Montana Exploradora de Guatemala y Entre Mares de Guatemala; Nichromet Extractions (con domicilio en Montreal), representada por su subsidiaria Nichromet Guatemala, tiene ocho concesiones de exploración en Izabal y Alta Verapaz; y HudBa y Minerals (con domicilio en Toronto), que, a través de su subsidiaria Compañía Guatemalteca de Níquel opera dos concesiones de exploración y una concesión de explotación en Izabal. La cuarta compañía es australiana: BHP/Billiton (con domicilio en Melbourne) opera 18 concesiones de exploración en Izabal y Alta Verapaz, a través de sus subsidiarias Maya Níquel y Jaguar Níquel (Sandt, 2009, pág. 7)

naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas o de sus autoridades propias...” (Código Municipal, 2002).

El Derecho de consulta, en otras palabras, incluye entre otras cosas:

La consulta de toda medida susceptible de afectar la tierra o entorno de los pueblos... de afectar sus recursos naturales... de afectar su cultura, valores o religiosidad, la consulta de todo plan de desarrollo susceptible de afectarles, la consulta de toda medida de formación profesional y la consulta de toda medida o plan educativo (CSA TUCA et al., 2010, pág. 16).

- **¿Cómo?**

El Código Municipal en Guatemala establece la modalidad por medio de la cual se pueden realizar las consultas a vecinos o las consultas a las comunidades indígenas o autoridades indígenas. Establece que debe efectuarse “Consulta en boleta diseñada técnica y específicamente para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y los lugares donde se llevará a cabo la consulta” (Código Municipal, 2002) que es un requerimiento procedimental muy técnico en base a los principios electorales; sin embargo, deja el espacio abierto para la “aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso” factor que está vinculado con lo que establece el Convenio 169 de la OIT “al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario” (Convenio 169 OIT, 1989) lo que fundamenta el hecho de que las consultas comunitarias en Guatemala se realicen siguiendo los criterios jurídicos propios de las comunidades.

No se debe considerar el proceso de consulta cómo la simple manifestación de un sí o no, se debe entender en la totalidad de los elementos que conforman todo el proceso, como las reuniones de organización, los procedimientos administrativos formales, las asambleas y demás siendo la votación el acto final. “Las “votaciones” fueron simplemente el momento en que este proceso se formalizó” (Trentaviz B. y Cahuec E., 2012, pág. 59).

Otra variable sobre la manera en cómo se realizan las consultas en Guatemala es la participación de los menores de edad en dichos procesos cuando no se apegan a las disposiciones establecidas en las leyes nacionales sino se realizan conforme a las costumbres propias de las comunidades. Según el Auxiliar Municipal del Procurador de los Derechos Humanos en Ixcán en Memorándum número 022-30-1-2014 en respuesta a la solicitud PDH.UIP. 045-2014 afirma que de “21,155 que participaron en la consulta de 166 comunidades, 12,353 fueron adultos y 8,802 fueron menores de edad” (PDH Guatemala, 2014).

No hay un único modelo de procedimiento apropiado, el procedimiento que se siga al consultar deberá determinarse de común acuerdo con las autoridades tradicionales de cada comunidad y de acuerdo con los procedimientos locales propios. El procedimiento ideal debería tener en cuenta las circunstancias de los pueblos indígenas interesados, así como la naturaleza de las medidas consultadas. Por lo que respecta al procedimiento de consulta que ha de adoptarse, la Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT considera que “deberían tomarse en cuenta la opinión de los diferentes pueblos que participan en la consulta para garantizar que el procedimiento utilizado sea considerado apropiado por todas las partes” (CEACR, 2010).

El Estado de Guatemala tiene un compromiso constitucional de reconocer, respetar y promover formas de organización propias de las comunidades indígenas y el papel de las autoridades indígenas designadas conforme a costumbres propias. Aún que no exista un procedimiento específico y las comunidades indígenas tengan su propio mecanismo de participación en las consultas, debe ser respetado y reconocido como válido media vez este revestido de elementos mínimos que garanticen su legitimidad, certeza y validez. Las consultas deben responder “a procedimientos más o menos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes, conforme a la necesidad de “dotar de seguridad jurídica a todo acto del Estado” (Anaya, 2011, pág. 11).

A continuación un cuadro comparativo que facilita el análisis de lo que son las consultas a los pueblos indígenas en Guatemala y lo que deberían de ser:

Tabla 4. Cuadro comparativo entre el Ser y el Deber Ser del procedimiento de consultas comunitarias en Guatemala.

		Ser	Deber Ser
Convocatoria	¿Cuándo?	<ul style="list-style-type: none"> - En algunos casos no es previa, sino durante o posterior - Es reactiva a decisiones ya tomadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Debe ser previa - Debe ser activa e inclusiva desde que inicia una petición o solicitud - Debe ser propositiva
	¿Quién?	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad - Comunidades indígenas - Empresas - MEM, MARN - Actúan por canales separados. 	<ul style="list-style-type: none"> -Debe ser: municipalidades, comunidades indígenas, vecinos, empresas, ministerios, PDH, TSE -En un mismo canal de interacción, trabajo en equipo.
Asunto	¿Por qué?	<ul style="list-style-type: none"> - Minería - Recursos Naturales 	-No sólo temas de minería y recursos naturales sino cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectares directamente. (De cualquier índole)
Mecanismo	¿Cómo?	<ul style="list-style-type: none"> - Sufragio - Mano Alzada 	-Procedimientos más o menos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes, conforme a la necesidad de dotar de seguridad jurídica las consultas

Fuente: Elaboración propia.

III. Regulación de las Consultas en Guatemala

Se reconoce que el mayor interés de esta investigación no son las leyes en su sentido estricto y procesal sino su interpretación desde una perspectiva amplia, básica y sustanciosa del contexto en el que son susceptibles de ser aplicadas.

Según Trentaviz y Cahuec, el abordaje legal del tema de consultas es importante porque:

La consulta es percibida por los actores que han participado en su realización y han estado presentes como un acto dotado de legalidad, respaldado por leyes nacionales y tratados internacionales y convenios suscritos por la República de Guatemala. Es sorprendente constatar cómo estas leyes y reconocimientos son apropiados por las comunidades y se refieren a ellas como la base de su actuar en la Consulta (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 62).

En la Constitución Política de la República de Guatemala, sobre pueblos indígenas, les dedica la sección tercera “Comunidades Indígenas” del capítulo segundo sobre los “Derechos Sociales” en donde reconoce derechos como la protección a los

grupos étnicos, la protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas y la provisión de tierras estatales para las comunidades indígenas. Sin embargo, no existe ninguna referencia directa sobre el derecho de consulta de buena fe o las consultas previas, libres e informadas que establece el Convenio 169.

El abordaje constitucional sobre el tema de consultas se fundamenta en el artículo 46 que expone la preeminencia del Derecho Internacional, es éste, el espacio legal en donde se encuadra las consultas en la legislación nacional desde Carta Magna.

El Código Municipal, es la base del gobierno municipal que se establece con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica un régimen autónomo de administración y simboliza la expresión fundamental del poder local (Código Municipal, 2002).

Sobre las consultas el Código Municipal contempla varios tipos de consultas en su título cuarto sobre “Información y Participación ciudadana” y capítulo primero bajo el mismo nombre, consultas a los vecinos, (el artículo 63 del Código Municipal), consulta a solicitud de los vecinos (artículo 64 del Código Municipal), consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio (artículo 64 del Código Municipal).⁸

A diferencia de lo que estipula las leyes internacionales, el Código Municipal no estipula ni el tiempo ni los principios que deben regir las consultas. El Convenio 169 de la OIT establece que las consultas a los pueblos indígenas deben realizarse basadas en el principio “Buena Fe” y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que las consultas a los pueblos indígenas deben basarse en la “Buena Fe”, deben ser libres, previas (elemento de temporalidad) e informadas.

El artículo 26 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, establece:

Consultas a los pueblos indígenas. En tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos maya, xinca y garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que

⁸ Para su abordaje conceptual referirse a el capítulo uno: Consultas: Una aproximación teórico-conceptual.

afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 2002).

Al ser los Consejos de Desarrollo el instrumento de participación y representación permanentes son un medio por el cual se pueden llevar a cabo las consultas a los pueblos indígenas.

James Anaya, establece que en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se “prevé la adopción de una ley que regule la consulta a los pueblos indígenas” y que el hecho que se realicen por los Consejos de Desarrollo es sólo una “medida transitoria” mientras se emite una ley específica (Anaya, 2011, pág. 11). En la misma línea, el Programa Regional de Participación Política Indígena de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en su publicación manifiestan que “como medida transitoria, la consulta se debe realizar a través de los representantes indígenas en los consejos de desarrollo, y en lo que se refiere a proyectos de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo, y que les afecten” (Ameller et al., 2012, pág. 117).

Por el otro lado en el Encuentro de Autoridades Mayas, Garífunas y Xinkas, según una de las aportaciones presentadas en la actividad manifiestan que “No se está de acuerdo con la integración de la comisión de consulta, debido a la participación de Consejos Comunitarios, Municipales y Departamentales de Desarrollo, puesto que estos generalmente representan intereses particulares” (Encuentro de Autoridades Mayas, Garífunas y Xinkas para el análisis y reflexión sobre la propuesta de reglamento para la realización de las consultas a los pueblos indígenas, en el marco del convenio No. 169 de la OIT, 2011, pág. 9).

La Ley de Minería no establece nada sobre consultas sino sólo hace mención de los estudios de impacto ambiental que deben realizarse. Ahora bien, el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental en los artículos 33, 50, 51, 52 y 53 determina que, previa la aprobación de los estudios de impacto social y ambiental requeridos por la Ley de Minería, antes de otorgar licencias de explotación minera, “el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y el proponente informarán al público que se ha presentado el instrumento de evaluación de impacto ambiental, con el objeto

de recibir observaciones o incluso la manifestación de oposición, la cual deberá ser fundamentada” (Ley de Minería, 1997). El reglamento se refiere a esto como actividades de consulta, y señala que “el proponente deberá consignar todas las actividades realizadas para involucrar y/o consultar a la población durante la elaboración del o los instrumentos de evaluación o diagnóstico ambiental y proponer los mecanismos de comunicación y consulta que deberán desarrollarse durante la etapa de revisión del documento” (Ley de Minería, 1997) y prevé que la forma de participación de la comunidad será por medio de “entrevistas, encuestas, talleres, asambleas y/o reuniones de trabajo”. Las disposiciones en el reglamento citado quedan limitadas en sentido de no contemplar los aspectos culturales que establece el Convenio 169 de la OIT como “procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones” refiriéndose al Estado y no a la empresa y además esto tampoco se respeta en la práctica” (Ameller et al., 2012).

En el marco de los Acuerdos de Paz, el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas creado el 31 de marzo de 1995⁹, reconoce:

El papel que corresponde a las comunidades, en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, y así propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten (Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, 1995).

Y el Acuerdo prevé también la creación de reformas o medidas que impliquen “mecanismos obligatorios de consulta con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar los pueblos maya, garífuna y xinca” (Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, 1995). Se debe tener en claro que los Acuerdos de Paz no son una simple referencia a un significativo proceso histórico en Guatemala si no son un conjunto de directrices con

⁹Para la fecha del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el gobierno de Guatemala había sometido al Congreso de la República, para su aprobación, el Convenio 169 de la OIT por lo que en el contexto coyuntural instó e impulsó la aprobación de dicho Convenio ratificado un año después, en 1996.

carácter de ley, más claro aún como lo establece Anaya “se elevan a rango de ley por medio de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz” (Anaya, 2011, pág. 7).

Aunque hay referencia sobre las consultas a los pueblos indígenas en varias legislaciones, no existe un reglamento propio. Juan Carlos Zapata de la Fundación Nacional para el Desarrollo (Fundesa) en una entrevista manifiesta que “el problema es que no hay reglamento” (Zapata, 2013). Existe un “vacío normativo” (Anaya, 2011, pág. 8), éste vacío normativo ha sido señalado por diversos organismos internacionales, como la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como por organismos internos dotados de autoridad, como la Corte de Constitucionalidad y la Comisión de Transparencia del Congreso, entre otros, han recomendado al Estado establecer un reglamento específico para regular el procedimiento de las consultas a los pueblos indígenas en Guatemala, porque a pesar que existe un procedimiento relativo contemplado en el Código Municipal es muy amplio y ambiguo y ha resultado ser confuso en la práctica de las comunidades. Sin embargo, se hace la aclaración que es necesaria una regulación, no para reconocer el derecho a consulta porque es un derecho ya existente, sino para establecer un procedimiento específico para llevarlas a cabo.

James Anaya establece en su informe que “para algunos sectores gubernamentales, la falta de regulación interna de la consulta ha sido entendida como la ausencia de una obligación vigente de consultar” (2011, pág. 8). Sin embargo, esta posición es errónea ya que el derecho a consulta se reconoce en tres legislaciones nacionales aunque no se especifique el procedimiento formal o sea ambiguo. Seguidamente, Anaya establece también que desde la perspectiva del derecho internacional, tampoco esta posición es sostenible porque los tratados internacionales de derechos humanos son de obligado cumplimiento por todos los entes del Estado, independientemente de consideraciones de orden interno (Anaya, 2013).

A lo largo de los años desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT han habido varios intentos impulsados por el Gobierno de Guatemala (quién es el único competente) para regular el proceso de consultas a nivel local. En los últimos años se

han sucedido en el Congreso una serie de iniciativas legislativas destinadas precisamente a la reglamentación interna del deber estatal de consultar a los pueblos indígenas. La más reciente de ellas es la iniciativa de ley de consulta a los pueblos indígenas, presentada en 2009, y que cuenta con el dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Indígenas del Congreso de la República. Por otra parte, en agosto de 2010, el Gobierno estableció una Comisión Intersectorial encargada de la elaboración de un proyecto de reglamento para la regulación de la consulta. El 23 de febrero de 2011, dicho proyecto fue presentado públicamente por el Presidente de la República.

Pese a las carencias legales que se evidencian en Guatemala, se debe aclarar que en ningún momento se cuestiona la legitimidad de las consultas realizadas en Guatemala, ya que las consultas son realizables aplicables incluso en ausencia de un marco legislativo interno basta con que se invoque el derecho ancestral indígena para respetar y valorar dichos procesos consultivos. Sobre la legitimidad de las consultas en base al trabajo de campo de Trentaviz y Cahuec pudieron determinar que:

Las consultas fueron pues, una decisión comunitaria más que se tomó dentro la lógica del mecanismo de consulta y consenso. Por ello, quienes participaron en ellas las consideran como algo perfectamente legal –ahí están sus firmas avalando- y legítimas. Más allá, se trata de acuerdos que son irreversibles pues expresan la opinión de la comunidad respecto a un tema que les afecta directamente. En ese sentido, su legitimidad no está tanto en las leyes nacionales e internacionales como en su propia dinámica” (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 68), y la legitimidad de la consulta de buena fe se basa en el reconocimiento de que se trata de un acto público de la colectividad, de que muestra la opinión de todos y la “voz del pueblo”, entendido como el pronunciamiento del grupo respecto a su destino. Esto le da prioridad sobre cualquier otra ley, por lo que la consulta es percibida digna de ser respetada por la autoridades estatales en cuanto expresión de una decisión común (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 63).

Lo que se debe evitar a toda costa, es que un proceso de regulación de las consultas a los pueblos indígenas pueda menoscabar los derechos de participación

libre, de toma de decisiones e injerencia en asuntos de su interés. Por ejemplo, tanto el Código Municipal de Guatemala en el artículo sobre Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio establece la posibilidad de “aplicar criterios propios de las costumbres o tradiciones de las comunidades indígenas” para realizar dichas consultas (Código Municipal, 2002) como el artículo 8 del Convenio 169 de la OIT establece que “al aplicar legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario” (Convenio 169 OIT, 1989) generando el espacio de realizar consultas locales a los pueblos indígenas y demás población alejados de un procedimiento operativo de consulta. Por lo tanto, una regulación sobre consultas a los pueblos indígenas en Guatemala basada en participación, inclusión, igualdad de condiciones y respeto a costumbres y tradiciones debe contener, además de un procedimiento operativo, la opción de realizar las consultas a los pueblos indígenas en temas de su interés por medio de medios tradicionales y consuetudinarios de pronunciación una vez se logre garantizar la transparencia, certeza y seguridad jurídica que se necesitan de dichos procesos y siguen manteniendo la misma legalidad.

Aquí se evidencia el gran camino que falta por correr en Guatemala en materia de consultas. Independientemente del modelo que se tome para fortalecer esta institución que garantice la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que los afecten directamente, lo que debe prevalecer es el resguardo y la protección de los derechos de los pueblos indígenas que pueden ser superados pero nunca menoscabados.

Otra cuestión que se debe exponer es que debido a la deficiencia legal en el tema de consultas comunitarias en Guatemala, ya sea a pueblos indígenas o a vecinos de un municipio, es muy frecuente escuchar el debate de que si la decisión tomada en una consulta es vinculante o no vinculante; por vinculantes se refiere a que si los resultados serán considerados como un vínculo obligatorio para ejecutar. Se debe considerar que, en este debate, como en todos, existen dos partes: aquellos que reclaman que todas las consultas son vinculantes por el simple hecho de que el resultado de una consulta es la manifestación de la voluntad de la comunidad indígena y por lo tanto debe ser respetada; y aquellos que establecen que los resultados no son vinculantes por que no

se cumplen con formalismos procedimentales que garanticen una certeza en los resultados de las consultas.

El término “vinculante” tiene origen en el Código Municipal que establece una modalidad, entre otras, por medio de la cual se pueden realizar las consultas y establece que “los resultados serán vinculantes si participan en la consulta al menos el 50% de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado” (Código Municipal, 2002). Si bien los artículos 64 y 66 del Código Municipal establecen cuándo los resultados de una consulta popular municipal serían vinculantes, debe entenderse que tales efectos deben producirse únicamente respecto de temas que sean competencia de los municipios. El problema es que ya que la mayoría de consultas son convocadas para temas relacionados con minería, esto no son solo competencia e interés del municipio sino son temas de interés departamental, regional y en algunas ocasiones nacional.

Para entender éste apartado, se deben considerar dos elementos claves para determinar la obligatoriedad de un proceso de consulta como vinculante. El primer elemento es el formalismo operativo que dichos procesos deben de seguir para que estén revistos de certeza, transparencia y seguridad jurídica más aún si el resultado será vinculante. El resultado de una consulta comunitaria de los pueblos indígenas no puede ser vinculante si en el proceso han existido elementos que desacrediten la toma de decisión como niños y niñas emitiendo votos o que no exista representatividad de todos los miembros del municipio o que se haga ajena a las instituciones representativas del Estado de Guatemala o de las autoridades indígenas de la comunidad. El segundo elemento es el fondo democrático de las consultas, el sentido de participación, de toma de decisiones colectivas, de organización social, de representatividad y de manifestación de la voluntad que debe ser respetada por todas las autoridades pertinentes en el asunto, es decir, desde la perspectiva de las comunidades indígenas “En las comunidades existe un sentimiento muy fuerte con respeto a la irreversibilidad de la palabra acordada. Se supone que una vez tomada una decisión entre todos, después de haber “consultado” y discutido el tema, la decisión debe ser respetada y llevada a cabo por las autoridades” (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 60). Sin embargo, el carácter de vinculante o no vinculante es acreditado a la

resolución que se emite y en la que queda plasmada la decisión tomada colectivamente como resultado de un proceso de consulta, ésta puede ser el acta que extiende la municipalidad, la resolución que emite el órgano involucrado como la Procuraduría de los Derechos Humanos o el acta de la asamblea general de la comunidad indígena.

La evolución sobre el carácter de las consultas comunitarias se puede identificar en las respectivas pronunciaciones de la Corte de Constitucionalidad. Inicialmente, sobre el caso de Sipacapa en el años 2005, pronuncia:

Los efectos de los resultados de la consulta no podrían tener los alcances pretendidos, pues el carácter de un procedimiento consultivo de esta naturaleza debe ser meramente indicativo, a fin de investigar el parecer sobre un asunto determinado ...pero sus efectos no pueden tener carácter regulatorio sobre asuntos que competen de forma específica a un órgano estatal diferente del convocante o se puedan afectar los intereses legítimamente adquiridos por terceros que hayan obtenido, por medio de los cauces legales correspondientes, licencias para reconocimiento, exploración y explotación de minerales (Sentencia de la Corte de Constitucionalidad sobre la Convocatoria a "Consulta de Buena Fe" por el Concejo Municipal de Sipacapa, departamento de San Marcos, 2007, pág. 10).

En esa línea se mantuvo la postura de la Corte de Constitucionalidad hasta el año 2013, en el caso de Mataquescuintla, en donde la Corte concluye que:

...encuentra que no es inconstitucional este artículo del "Reglamento para la realización de consulta municipal a solicitud de vecinos" contenido en el punto séptimo del acta... en el cual se establece: "Los resultados de la consulta serán vinculantes para las autoridades municipales de acuerdo a lo que se establece en el artículo 64 del Código Municipal..." "...Emitir las resoluciones municipales en el marco de su competencia que haga valer la voluntad de la población del municipio de Mataquescuintla." y debe "Remitir los resultados de la consulta de vecinos al Presidente de la República de Guatemala, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y Congreso de la

República de Guatemala, para que en pleno cumplimiento del mandato constitucional de garantizar la paz social a los habitantes del municipio de Mataquescuintla, del departamento de Jalapa, los mismos sirvan de indicativos al momento de emitir resoluciones de su competencia en torno al asunto consultado en el territorio municipal...la voluntad expresada por los vecinos en una consulta popular es vinculante pero sólo para que sus autoridades locales transmitan su parecer a los órganos municipales competentes (Sentencia sobre la consulta en Mataquescuintla en Jalapa, 2013).

Con este histórico fallo se sienta un precedente jurídico que divide los procesos de consultas en Guatemala en un antes y un después, que marca una diferencia de la Corte de Constitucionalidad razonada, fundamentada y expuesta en principios basados en pleno derecho. En este caso claramente se reconoce para sí el carácter vinculante de los resultados de la consulta municipal que realizó¹⁰, que significa el Concejo Municipal emita las resoluciones municipales que en el marco de su competencia le corresponda hacer, atendiendo la voluntad de la población de ese municipio para después remitirla al órgano competente para tomar una decisión de aprobar o no el proyecto que afecta a las comunidades.

Sí se establece vínculo obligatorio según la Corte de Constitucionalidad:

...establece la obligación para la corporación municipal de que los resultados obtenidos en el plebiscito sean remitidos a las autoridades que en ese inciso se indica, a fin de que sirvan a estas como indicativos, para emitir resoluciones de su competencia relativas al asunto consultado en el municipio sin que con esto se atente contra el orden constitucional, al no haber excedido en las atribuciones que la ley reconoce a ese cuerpo edil... (Sentencia sobre la consulta en Mataquescuintla en Jalapa, 2013).

¹⁰ En el proceso de consulta efectuado el 11 de noviembre del 2012, el 96% de los 10,375 pobladores de Mataquescuintla rechazó la exploración y explotación minera que cuatro empresas privadas pretenden realizar en ese lugar, por medio de una consulta que llevó a cabo la Municipalidad.

La decisión de aprobar o no una licencia de exploración, reconocimiento y/o explotación minera, de instalar una hidroeléctrica o cualquier otro proyecto que pueda afectar el estilo de vida de las comunidades indígenas y no indígenas es competencia del Ministerio correspondiente el cuál debe considerar e involucrar en dicho proceso a los vecinos de la localidad susceptible de verse afectada. El ideal sería que una vez realizada la consulta y publicado los resultados, el ente encargado de tomar una decisión o de otorgar algún permiso trascendental se abstenga de otorgar licencias en el municipio de Mataquescuintla, en base a la voluntad de la mayoría. Es decir, que los resultados de tal consulta, debían comunicarse al citado Ministerio para que este, conociera los mismos y sirvieran de indicativo¹¹ al momento de decidir el otorgamiento de nuevas licencias mineras en tal municipio. La finalidad última de la consulta es la concreción de acuerdos, los que lógicamente comprometen a las autoridades gubernamentales competentes como a las propias comunidades interesadas.

En fin, como expresó el Relator Especial, “la trascendencia de las consultas comunitarias no se agota con la cuestión de que si son o no vinculantes”(Anaya, 2010, pág. 20), si se enfoca exclusivamente en esa cuestión, el debate resulta demasiado limitado para incorporar el espíritu y la finalidad de la consulta tal y como se desprende de las normas internacionales, el centro de toda interpretación sobre el tema de consultas es que en su esencia buscan reflejar las aspiraciones legítimas de las comunidades indígenas a ser escuchadas en relación a temas de su interés, como lo es su territorio, su estilo de vida, sus costumbres y tradiciones que a todo costa deben de ser resguardas por el Estado. Las “consultas comunitarias no deben considerarse necesariamente como un punto final, sino más bien como punto de partida para procesos más amplios de consulta, en el marco de procedimientos adecuados y conformes con las normas internacionales, y en los que el Estado participe activamente de acuerdo con sus obligaciones” (Anaya, 2011, pág. 10).

¹¹Se considera que el término “indicativo” es insuficiente en tanto debería de ser que los resultados de un proceso de consulta, libre, transparente y garantizado con certeza y seguridad jurídica sea no sólo indicativo sino sea la base de cualquier toma de decisión en base a un proceso democrático inclusivo y participativo.

IV. Obligatoriedad del Estado de Guatemala para consultar a los pueblos indígenas

Guatemala ratificó en 1996 el Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas Tribales de la OIT y, en virtud del Decreto 9-96, lo convirtió en norma jurídica interna. También en el año 2007 Guatemala votó a favor de la adopción por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, en cuyo proceso de elaboración y aprobación “jugó un papel destacado” (Anaya, 2011, pág. 6). Ésta ratificación implica la obligatoriedad del Estado de Guatemala para velar por el cumplimiento de dichos tratados.

El artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala “establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”(Constitución Política de la República de Guatemala, 1985), respecto a esto la Corte de Constitucionalidad establece que “el hecho de que la Constitución haya establecido esa supremacía sobre el derecho interno, debe entenderse como su reconocimiento a la evolución en materia de derechos humanos”; existe una corriente de intérpretes de la ley que establece que en base a dicho artículo (el artículo 46) jerárquicamente los Convenios y Tratados Internacionales están por encima de las leyes nacionales y que legalmente tienen una superioridad en cuanto a la Constitución.

Respecto a la preeminencia o supremacía del Convenio 169 de la OIT en la legislación nacional la Corte de Constitucionalidad establece:

Su jerarquización es la de ingresar al ordenamiento jurídico interno aquellas normas que superen al reconocimiento explícito de los derechos que ella posee, pero nunca con potestad reformadora y menos derogatoria de sus preceptos por la eventualidad de entrar en contradicción con normas de la propia Constitución, y este ingreso o recepción a la legislación nacional se daría, por lo tanto, no por vía del artículo 46 [de la Constitución], sino por la del primer párrafo del artículo 44 [de la Constitución], que dice: los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren

expresamente en ella, son inherentes a la persona humana (Corte de Constitucionalidad Expediente No. 199-95, 1995).

Desde una perspectiva internacional, entre el tradicional debate en el estudio de las Relaciones Internacionales desde un ángulo doctrinario jurídico sobre si el Derecho Nacional o Interno y el Derecho Internacional son dos ordenamientos jurídicos distintos (Escuela Dualista) o si por el contrario constituyen uno sólo (Escuela Monista). Idealmente la corriente que debería prevalecer es la denominada “Coordinadora o Conciliadora” propuesta por la autora Loretta Ortiz Ahlf describiéndola así: “Dichas tesis parten, al igual que las monistas (que afirma que el Derecho Interno y el Derecho Internacional forman un solo orden jurídico y son manifestaciones de un solo concepto) de la unificación de las distintas ramas jurídicas en un solo sistema, pero se diferencian en que las relaciones entre ambas son de coordinación y no de subordinación” (Ortiz Ahlf, 1993, pág. 7) y es en la cual se encuadra la opinión de la Corte de Constitucionalidad arriba expuesta. Sin embargo, desde un ángulo doctrinario internacionalista propiamente se tiene a considerar que esta cuestión es más un debate “puramente académico” (Larios Ochoa, 2010).

El debate surge a causa de la idea de que al reconocer la preeminencia del Derecho Internacional, se pierda implícitamente la soberanía del Estado, argumento que se desmitifica afirmando que “la protección internacional de los derechos humanos sigue mediatizada por el Estado” (Herrarte, 1991, pág. 59).

Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad en Guatemala considera que la mejor manera de interpretar la preeminencia del derecho internacional sobre el derecho interno debe ser abordada acorde al principio hermenéutico que establece:

La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico, en el significado de que cada parte debe determinarse en forma acorde con las restantes, que ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y que debe preferirse que la conclusión armonice y no coloque en pugna a las distintas cláusulas del texto (Corte de Constitucionalidad, 1990).

Entonces basta con mencionar cualquiera de éstos dos instrumentos internacionales relativos a las consultas (El Convenio 169 de la OIT y la Declaración

sobre Derechos de los Pueblos Indígenas) para poder ejercer el derecho de consulta de buena fe, previa, libre e informada porque dichos instrumentos internacionales superan en toda medida, a favor de los pueblos indígenas, lo relativo a las consultas.

En virtud del reconocimiento, aceptación y ratificación por parte de Guatemala a estos instrumentos, el Estado de Guatemala tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas. Éstos tratados se tornan en una fuente primaria por medio de las cuales los Estados ratificantes quedan obligados a darles cumplimientos a los derechos y obligaciones reconocidos y manifestado por medio de la firma.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que al ratificar el Estado de Guatemala el Convenio 169 existió un consentimiento en obligarse por parte del Estado mediante la ratificación fundamentado en el principio universal del Derecho Internacional Público "*Pacta Sunt Servando*" que establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1980). Entonces, es una obligación del Estado de Guatemala, a través de sus instituciones, generar los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en el proceso de consultas. Es el Estado, a través de las instituciones correspondientes, el responsable de consultar a los vecinos y a los pueblos indígenas basado en los procedimientos apropiados para llevar a cabo las consultas. Sobre la institucionalidad, se afirma que "la institucionalidad es un medio, no un fin en sí misma" (Usac y URL, 2011, pág. 36).

En reiteradas ocasiones, por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como por organismos internos dotados de autoridad, como la Corte de Constitucionalidad y la Comisión de Transparencia del Congreso, han establecido que existe un "vacío normativo" en cuanto al tema de consultas en Guatemala (Anaya, 2011).

Sin embargo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 27 establece sobre el Derecho Interno y la observancia de los Tratados "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del

incumplimiento de un tratado” (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1980). En la misma línea, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia ha establecido como regla general del Derecho Internacional que un Estado no puede invocar una regla o laguna de su Derecho Interno como defensa frente a la reclamación apoyada en el Derecho Internacional (Larios Ochaita, 2010).

Este fundamento doctrinal y legal es la base para la aplicación de las Consultas en Guatemala aún con la existencia del “vacío” en las leyes internas para llevarlas a cabo. Es responsabilidad del Estado proporcionar los medios por los cuales éstas deben realizarse y garantizar que su desarrollo sea inclusivo, participativo, transparente, legal y vinculante.

Capítulo V

Las consultas como solución que prevé el derecho internacional

I. Escenario de conflictividad social en tierras indígenas

Guatemala atraviesa actualmente un clima de alta inestabilidad y conflictividad social en relación con las actividades empresariales de exploración y explotación de recursos naturales en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, que tiene serios impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas y pone en riesgo la gobernabilidad y desarrollo económico del país (Anaya, 2011).

En Guatemala, la Procuraduría de los Derechos Humanos en su informe anual respectivo al año 2012 enumeró más de “1000 conflictos” (protestas, bloqueos de vías, ocupaciones, toma de rehenes oficiales y otros disturbios) en los 22 departamentos (PDH, 2012, págs. 236-238). El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación identificó “1,250 conflictos” en el año 2012 relacionados con problemas de tierras como invasiones, desalojos, controversias por linderos entre comunidades o particulares y conflictos en relación con acceso al agua, y por presencia de proyectos mineros e hidroeléctricos (Morales, Aumentan conflictos en demanda de tierras en el país, 2012).

Según Calderón, la conflictividad, puede definirse como:

El conjunto de acciones y demandas construidas por los diferentes actores sociales que expresan sus identidades, intereses, producciones y orientaciones, y que remiten a las relaciones sociales involucradas y a los intereses de poder en juego con el objetivo de tener una visión regional de las orientaciones de la acción colectiva (Calderón, 2012, pág. 126).

La mayoría de las consultas comunitarias efectuadas en Guatemala han sido convocadas y motivadas por el tema de minería y estableciendo la premisa

lógica de que si las consultas comunitarias en su mayoría son convocadas por el tema de minería y existe mucha conflictividad vinculada a los procesos entonces la conflictividad es generada por la aceptación o rechazo a los proyectos mineros en área comunitarias. “En Guatemala, el tema de la consulta ocupa un lugar central en el conflicto alrededor de la minería en los territorios indígenas” (van de Sandt, 2009, pág. 69). Esta situación es justamente lo opuesto al objetivo de las consultas de los pueblos indígenas propuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

Raúl Maas (2012) identifica dos escenarios de donde surge la conflictividad relacionada con el tema de minería específicamente y las consultas comunitarias:

1. Aquellos casos en donde la conflictividad se origina porque no se ha realizado ninguna consulta, aun así existen proyectos, licencias o estudios de impacto ambiental en marcha.
2. Aquellos casos en donde la conflictividad se origina porque aun realizados procesos consultivos y existiendo una postura definida por parte de la comunidad de igual manera se aprobó la presencia de proyectos.

En el primer escenario, que para efectos de esta investigación se denominará “conflictividad originada por la omisión de consultas”, es aquel en el que existe conflictividad porque no se realizó una consulta, hace referencia a todos aquellos municipios que se encuentran en protestas, manifestaciones y movilizaciones masivas porque nunca se realizó una consulta de su postura sobre las medidas legislativas y administrativas que les afectan directamente, y que debieron ser consultadas antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o de explotación de recursos existentes en sus tierras. Tal es el caso de Izabal, Chiquimula, Chimaltenango y El Progreso¹² en donde existe presencia de proyectos y no se consultó a las comunidades. Gordon y Webber, hacen referencia a que este escenario puede

¹² El porcentaje de conflictividad para Izabal, Chiquimula, Chimaltenango y El Progreso es: 100%, 55%, 6% y 38% respectivamente. El porcentaje de conflictividad está basado en el reporte de conflictos entre el periodo de noviembre de 2009 a mayo del 2010 según el estudio presentado por el Instituto Regional de Altos Estudios Políticos (IRALEP, 2010)

explicarse “en función de las reivindicaciones y luchas sociales” (Gordon y Webber, 2008, págs. 63-87). En estos casos la conflictividad social se explica como resultado de percepciones sociales sobre las deficiencias en las instituciones públicas, la violación a los derechos reconocidos y la parcialidad del Estado para actuar conforme a intereses particulares, “el hecho de que las acciones de 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 las licencias de exploración” (Maas y López, 2012, pág. 200).

Al respecto James Anaya, identifica que la conflictividad es a causa de la omisión de consultas y establece sobre la conflictividad que:

La ausencia de consultas ha sido un factor fundamental, aunque no el único, del clima de conflictividad que actualmente se vive en Guatemala en torno a los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en los territorios tradicionales indígenas...el proyecto no debió haberse ejecutado sin el consentimiento previo de las comunidades afectadas, y ésta es la principal causa de conflictividad social (Anaya, 2011, pág. 6).

En la misma línea opina el Programa de Participación Política Indígena (PPI) en América Latina de la Fundación Kas que “La omisión de la consulta previa, por parte del Estado guatemalteco, en las comunidades donde se llevan a cabo proyectos de exploración y explotaciones mineras o hidroeléctricas ha generado diversos sucesos de conflictividad, principalmente en los últimos ocho años” (Ameller et al., 2012, pág. 119). “El principal responsable de la violación al derecho a la consulta es... el Estado, por no cumplir con los compromisos adquiridos al signar acuerdos nacionales e instrumentos internacionales. Esta violación ha repercutido en el incremento... de los conflictos internos que involucran a pueblos indígenas” (Ameller et al., 2012, pág. 129).

En el segundo escenario, que para efectos de esta investigación se dominará “conflictividad originada por que no se respeta el resultado de las consultas ya realizadas” aquel en el cual se realizó una consulta y no tuvo efectos vinculantes y de igual manera se aprobó la presencia del proyecto y su respectiva licencia. Ha habido

muchos casos en los cuales, aún con una consulta realizada y con datos relevantes que evidencian una firme posición, en su mayoría, en contra de los proyectos en las comunidades indígenas, la consulta no ha sido respetada y a pesar de la tendencia de oposición se siguen dando licencias o permisos de acción en tierra de las comunidades indígenas. Se evidencia que la conflictividad es producto de la presencia minera “en los 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” (Maas y López, 2012, pág. 200). Tal es el caso de Huehuetenango, San Marcos, Quiché, Jalapa y Totonicapán¹³.

Trentaviz y Cahuec en base a su estudio de caso afirman que puede generar conflictividad “cuando las instancias el Estado niegan a sus autoridades (indígenas), no responden a las comunicaciones y dicen que las consultas no son válidas” (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 68).

Para los pueblos indígenas el resultado de una consulta es una manifestación de voluntad de la comunidad la cual debe ser respetada. Se amplía con la siguiente afirmación:

Al llegar a un resultado final que manifiesta una posición de la colectividad generando un “sentimiento de irrevocabilidad” que tiene que ver con el compromiso. Una vez que un tema es sometido a consulta y pasa por el proceso de búsqueda de consenso, de discusión, se lleva necesariamente un camino hacia la decisión y la manifestación pública de la expresión. Cuando se decide de manera comunitaria, se decide de manera pública y la asamblea es llevada hacia el compromiso. El compromiso es asumido públicamente y este aspecto es lo que causa la irreversibilidad de la decisión sobre el tema. Ahora bien cuando el gobierno declara cómo no vinculante la palabra dada por las comunidades durante las consultas, “manifiesta a los ojos de la población

¹³ Los índices de conflictividad por cuestiones mineras de Huehuetenango, San Marcos, Quiché, Jalapa y Totonicapán son: 94%, 38%, 30%, 71%, y 38% respectivamente. El porcentaje de conflictividad está basado en el reporte de conflictos entre el periodo de noviembre de 2009 a mayo del 2010 según el estudio presentado por el Instituto Regional de Altos Estudios Políticos (IRALEP, 2010)

indiferencia, desconocimiento y desprecio hacia la mentalidad de las comunidades mayas” (Trentavizi y Cahuec, 2012, pág. 61).

La controversia en el tema de minería o de recursos naturales radica en que pese a que los procesos de consultas son realizados aunque no previamente sino durante o después de que las solicitudes de derecho minero han sido satisfactoriamente concedidas otorgando las diferentes licencias, no son respetados, no son valorados y los proyectos mineros y de recursos naturales continúan aún con la desaprobación total de las comunidades en las que se han establecido las grandes empresas. Esto ha generado tensiones en las tierras indígenas y conflictividad social manifestada en protestas, manifestaciones violentas e inclusive muertes. “La violencia estructural, basada en la explotación, la desigualdad, la injusticia, la violación de derechos humanos fundamentales, llevan a soluciones insostenibles que estallan, en forma de conflictos internos... ello conduce a un empeoramiento de los términos de intercambios lo que lleva a un intercambio desigual” (García Picazo, 2009, pág. 132).

Estas correlaciones son congruentes con los supuestos teóricos que dicen que “a mayor estrés ambiental, mayor probabilidad de conflictos y que a mayor estrés ambiental sin instituciones que den certeza sobre cómo se reparten los beneficios y los costos, existirá mayor conflictividad” (Maas y López, 2012, pág. 200). Estos supuestos son válidos desde una percepción capitalista en cuanto al reparto de beneficios y costos. Ante la pregunta ¿Por qué hay tanta resistencia por parte de las poblaciones indígenas incluyendo en relación con todo proyecto de desarrollo, inversión de infraestructuras, o exploración o explotación de los recursos naturales? “Porque las ganancias son migajas” (Almengor, 2014). Si todas las partes involucradas tuvieran una participación igualitaria, abierta, constante y solidaria en todo el proceso de los proyectos, desde el principio hasta el final, y existiera una indemnización equitativa por cualquier daño que pudieran sufrir como resultado de esas actividades y si existiera una reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarían medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual como lo contempla la legislación internacional, la historia sería otra.

Pero esta explicación se queda limitada desde una visión y postura de los pueblos indígenas. No se debe de perder la percepción de la realidad para las comunidades indígenas y esto es que existe una lucha constante en defensa de lo que les pertenece y así “frenar la explotación de sus fuente de vida por parte de las empresas nacionales o transnacionales” (Dabroy, 2013, pág. 40). Para los pueblos indígenas existe una vinculación ancestral con los recursos naturaleza; se trata de una relación de respeto y valoración hacia los recursos que la tierra provee, se trata de algo mucho más allá que una conciencia ambiental sino se trata de sus fuentes de vida.

Es la expectativa de mejora de las condiciones de vida de las comunidades indígenas, la defensa de una situación preexistente, en este caso la defensa al derecho preexistente de ser consultados y la presentación de un contraproyecto social en este caso de desarrollo comunitario integral basado en el respeto a la tierra, a los recursos naturales y en un desarrollo que vele por el bienestar de la mayoría, entonces, es la violación (al derecho a consulta previa) lo que repercute en el incremento, tanto en número como en magnitud, de los conflictos internos que involucran a pueblos indígenas.

Las protestas, las manifestaciones que se han visto vinculadas a los temas de consultas comunitarias a los pueblos indígenas han sido por necesidades concretas y específicas, en su mayoría, recursos naturales o hídricos, al respecto Calderón establece:

La gente se manifestaría por objetivos concretos y pragmáticos, más que por razones trascendentales, valores o creencias absolutas. Se maneja un doble código en la relación entre ideología y necesidad: prevalece una racionalidad práctica por la cual se hace un uso instrumental de las ideologías, que ya no son el motor principal de las movilizaciones” (Calderón, 2012, pág. 127).

Es decir, que hoy en día una protesta o movilización está vinculada a necesidades que se transforman en demandas que se expresan y procesan en el sistema político y bajo el régimen democrático es el orden institucional el que regula los conflictos de manera procedimental. Pero es precisamente aquí en donde el Estado de Guatemala se ve limitado a tramitar y proceder a la satisfacción de dichas demandas

por lo que se crean redes a nivel local, regional e inclusive nacional para alcanzar su gran objetivo.

Además se debe evidenciar que la lógica de movilización indígena en Guatemala es distinta a lo que sucede en el resto de América Latina, al respecto Joris van de Sandt autor del libro Conflictos Mineros y Pueblos Indígenas en Guatemala preparado en el marco del estudio degradación ambiental, recursos naturales y conflictos violentos en hábitats indígenas encargado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Ámsterdam y financiado por Cordaid, La Haya establece:

En este aspecto, la lucha de los pueblos indígenas en Guatemala difiere de las movilizaciones indígenas en otros países latinoamericanos. De un lado, esto puede ser explicado por el sistema jurídico guatemalteco, que es extremadamente formalista, con su discurso hegemónico de los derechos de la propiedad privada y su negligencia para reconocer los derechos colectivos. Del otro, esto es debido al legado del conflicto interno (1960-1996), como resultado del cual para el movimiento indígena, internamente dividido, ha sido difícil ocuparse de esta cuestión, que es algo muy sensible en Guatemala (van de Sandt, 2009, pág. 82)

Paralelo a todas las medidas de presión, manifestaciones que inician siendo pacíficas y resultan en expresiones sumamente violentas, existe una acción jurídica procesal a la que acuden algunas de las organizaciones indígenas y pueblos interesados han acudido para hacer valer las consultas a interponer denuncia o querrela, amparos, inconstitucionalidad en casos concretos. Tal es el caso de la resolución emanada de la Tercera Corte de Apelaciones del Ramo Civil constituida en Tribunal de Amparo en donde ordena la cancelación de las licencias de exploración minera denominadas: "los Cimientos y Centauro", ubicadas en territorio del pueblo *K'iche'*, en Momostenango del departamento de Totonicapán. En dicha resolución la Corte ordena a la autoridad impugnada hacer efectivo el derecho de Consulta a los Pueblos establecida en el convenio 169 de la OIT para Pueblos Indígenas y Tribales (Consejo de los Pueblos de Occidente, 2013). Sin embargo, la mayoría de estas

iniciativas han concluido, por parte de los Tribunales, que la consultas comunitarias son vinculantes para que el Concejo Municipal haga las acciones pertinentes de elevarlo al órgano superior encargado del asunto de consulta (minería o recursos naturales) porque como se ha explicado anteriormente, la Corte de Constitucionalidad reclama que no es competencia del Concejo Municipal decidir sobre asuntos que no son de su “competencia” (Sentencia sobre la consulta en Mataquescuintla en Jalapa, 2013).

Tampoco se ha encontrado respuesta a las demandas de las comunidades indígenas que se ven afectadas y que han acudido a la vía jurisdiccional del Estado para solventar sus peticiones.

II. Consultas como solución internacional de conflictos

En este apartado se pretende establecer el consenso internacional emergente sobre los estándares internacionales para las consultas a los pueblos indígenas.

Un correcto y adecuado proceso de negociación entre las partes involucradas para la toma de decisión conforme a lo contemplado en el convenio 169 de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas será la solución inmediata y pacífica para las tensiones que se han vivido y se siguen viviendo en las comunidades indígenas de diferentes Estados en donde hay presencia de proyectos sin consulta y consentimiento de la comunidad.

En la respuesta a la interrogante ¿Son una salida de la conflictividad según las normas internacionales para las consultas a los pueblos indígenas? Van de Sandt inspirado en interpretación de la normativa del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que aportó James Anaya en su cargo de Relator Especial en el 2008 afirma en bases a las siguientes condicionantes, las consultas pueden ser efectivas para la reducción de la conflictividad en tierras indígenas:

La consulta debe realizarse con carácter previo, la consulta no se agota con la mera información, la consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes, la consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, Finalmente, considerando la conveniencia de la consulta, los organismos internacionales exigen que la consulta tenga lugar según procedimientos accesibles para permitir la participación del mayor número posible de pueblos o comunidades indígenas (van de Sandt, 2009, págs. 71-73)

Las consultas comunitarias, a través de procedimientos apropiados y a través de los medios idóneos, resultan ser un mecanismo de solución para muchos problemas entre las comunidades indígenas y el Estado de Guatemala acerca de la toma de decisiones que afectan directamente a sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, decisiones en las cuales no hubo participación, ni decisión de los pueblos. Desde esta línea las consultas sirven con un enfoque de solución de conflictos. “Una solución para conciliar las posturas encontradas de los distintos actores es implementar adecuadamente los procesos de consulta previa para que verdaderamente sean un medio por el cual se pueda entablar por primera vez un diálogo intercultural entre el Estado y las comunidades” (Ameller et al., 2012, pág. 221).

Las consultas comunitarias, al realizarse conforme a los principios que establece la legislación internacional que son “previas y de buena fe” resultan ser no sólo un medio de solución sino un medio preventivo de conflictividad. Los pueblos tienen el derecho de decidir en lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida que los afecte directamente; al ser involucrados y cuya participación sea representativa y en iguales condiciones y en donde las decisiones tomadas sean respetadas y cumplidas no corresponden entonces las causales de conflictividad.

El significado de la expresión “de buena fe” es entendido generalmente como: “Las partes involucradas deben buscar establecer un diálogo que les permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena” (van de Sandt, 2009, pág. 50).

Las consultas comunitarias de buena fe y previas generan este espacio no sólo de sufragio sino un espacio informativo, consultivo y negociador para todas las partes. “La consulta es el instrumento previsto por el Convenio para institucionalizar el diálogo, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver conflictos” (CEACR, 2006). Resulta fundamental para entender la actual situación y perspectiva de la conflictividad generada por los proyectos en comunidades sin su consentimiento y no perder de vista una idea de continuidad histórica en las luchas por el logro de una cultura de paz y de un Estado de derecho pleno.

Se cree firmemente que 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 (Maas y López, 2012). Todos estos conflictos ocasionados por ausencia de consulta o por consultas sin efectos validados como vinculantes pueden ser prevenidos con el reconocimiento, fortalecimiento y respeto del proceso de consulta a los pueblos indígenas sobre esos grandes proyectos de “desarrollo” que afectan a la localidad directamente.

Con base en una lógica demostrativa utilizando los escenarios que originan la conflictividad en las tierras indígenas en virtud de las consultas comunitarias, se debe afirmar que la realización de una consulta comunitaria no es la solución a la conflictividad; la solución para reducir las tensiones en la tierras indígenas de Guatemala consiste en que se realicen las consultas comunitarias conforme a prácticas reconocidas y aceptadas por las comunidades indígenas, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias basado en sus propias creencias, instituciones y

bienestar espiritual y que el Estado respete esos resultados y garantice el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas.

Como afirma Calderón, en la mayoría de conflictos sociales “lo que todavía falta en la parte argumentativa del conflicto es una lógica propositiva del cambio” (Calderón, 2012, pág. 194). El Estado es el responsable, junto con todos los actores involucrados en el tema de consultas a las comunidades indígenas (comunidades indígenas, sector privado de inversión, municipalidades, consejos de desarrollo, organizaciones indígenas organizadas, vecinos, etc.) de generar espacios de discusión y definir de una vez por todas las reglas del juego y así sentar precedentes para futuros procesos. “El Estado puede generar proyectos de inversión... siempre y cuando asuma un papel garante del bien común y no como un mecanismo facilitador de la acumulación de riqueza individual” (Dabroy, 2013, pág. 50) “Lo que se pretende es consultar de “buena fe” desde el Estado hacia las comunidades, no con la finalidad de interrumpir procesos, sino de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas, ...la lógica es la democracia del consenso” (Dabroy, 2013, pág. 30).

Compartiendo la postura de la Convergencia Indígena *Kab'awil*:

Se cree firmemente que son las personas las que deben cambiar su actitud y estar dispuestas al diálogo, promoviendo la generación de confianza por la vía de la construcción de instituciones políticas fuertes y fortalecidas con ciudadanos, hombres y mujeres, con visión de país. Esta instancia apuesta al diálogo intersectorial constructivo y propositivo entre los distintos sectores sociales para remover la tensión en las acciones violentas que se puedan generar (Kab'awil, 2011).

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece que la finalidad de las consultas es “llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (Artículo 6). La Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas establece que el fin de las consultas es “obtener su consentimiento libre, previo e informado” (Artículo 19).

La razón principal de esto es que el espíritu o el fondo de las consultas es propiciar diálogo de buena fe, sin presiones, sin violencia, sin manipulación, sin sesgo,

debe ser bien intencionado con la finalidad de buscar los mejores acuerdos posibles para todas las partes involucradas en el asunto. Carlos Freddy Ochoa de la Universidad de San Carlos de Guatemala manifiesta que “el diálogo es la única promesa de una buena relación al futuro” (Ochoa, 2013).

Guatemala debe buscar una nueva generación de oportunidades de desarrollo económico, social y cultural integral para la generación de oportunidades para todos los estratos sociales del país: rurales y urbanos.

Las comunidades indígenas a pesar de que el proceso de consultas son mecanismos legales ancestrales de afirmar procesos colectivos y toma de decisiones, invocan el derecho internacionalmente reconocido en la comunidad internacional y reconocido también por sus Estados al momento de ratificar dichos instrumentos internacionales (convenio 169 OIT y Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU) con el fin de asumir el control de sus propias instituciones y formas de vidas y de su desarrollo económico y mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en donde viven, sin embargo el reto consisten en que dichos derechos reconocidos internacionalmente se cumplan en el ámbito nacional, que tanto puede las estipulaciones del Convenio 169 influir sobre la soberanía del Estado. Al respecto van de Sandt manifiesta:

...al final, por más que las comunidades afectadas por la minería [u otras medidas que puedan afectarle directamente] están en su derecho de recurrir a los instrumentos y tribunales legales internacionales (tales como la OIT y la CIDH), las recomendaciones y decisiones de estas instituciones tienen que ser tomadas y traducidas en nuevos estándares nacionales que incluyan la colaboración y cooperación entre las comunidades indígenas y el Estado guatemalteco (van de Sandt, 2009, pág. 67).

Más allá de la ratificación del Convenio 169 de la OIT y el reconocimiento expreso de los derechos a los pueblos indígenas allí contemplados el desafío para el proceso de consultas comunitarias a los pueblos indígenas consiste en que las autoridades de

gobierno quienes le dan vida al Estado de Guatemala se comprometan seriamente al cumplimiento de dichos procesos. “El reto es establecer puentes entre un modelo local y uno nacional que facilite el establecimiento de consensos, para lo que el papel de un Estado garante de lo público es indispensable” (Dabroy, 2013, pág. 53).

Al respecto van de Sandt establece que:

El Estado es designado como la entidad responsable para la promoción de la consulta a los pueblos indígenas, y para el suministro de información sobre el objeto de la consulta (ley o iniciativa). Esta obligación no puede ser delegada bajo ninguna circunstancia a terceras personas o a entidades de derecho privado. Las consultas deben ser promovidas por el Ejecutivo a través de los ministerios encargados de la autorización de una medida administrativa, por entidades descentralizadas, autónomas o, en el caso de una medida legislativa (iniciativa o proyecto de ley), por la Comisión de Comunidades Indígenas al Congreso (van de Sandt, 2009, pág. 76)

De acuerdo con lo que establece Jorge Mario García Laguardia en la entrevista realizada “La esencia de las leyes no es mala, lo que está mal es la conducta de la gente, es un problema de moral política” (García Laguardia, 2013) entonces, “si no se logra superar estos desafíos, los conflictos seguirán latentes, principalmente porque las partes deben aceptar que la consulta es un proceso de negociación para llegar a un acuerdo y no una imposición” (Ameller et al., 2012, pág. 143).

Conclusiones

Consultas comunitarias, una solución internacional para la reducción de la conflictividad social en las tierras indígenas.

- La figura de consultas comunitarias es de origen ancestral para las comunidades indígenas, en especial en Guatemala, sin embargo, la materialización de las consultas comunitarias se da como resultado de una interacción en el escenario internacional que surge tras el esfuerzo de diversos actores que buscaban reforzar los derechos de los pueblos indígenas naciendo de ésta manera la obligatoriedad de los Estados de consultar a los pueblos indígenas expresado en la ratificación de tratados. Las consultas comunitarias a los pueblos indígenas no son producto del derecho internacional, lo que nace del derecho internacional es la obligatoriedad del Estado a convocarlas.
- Históricamente los pueblos indígenas no han sido reconocidos como actores políticos en el ámbito nacional ni tampoco en el internacional, pero con el espacio que otorgan las consultas comunitarias a los pueblos indígenas se vuelven un sujeto político colectivo en construcción por la reivindicación de los derechos reconocidos por la comunidad internacional; los pueblos indígenas organizados en consultas comunitarias además de estar ejerciendo una práctica ancestral están haciendo vida un derecho internacionalmente reconocido plasmado en el Convenio 169.
- Son diversos Estados, los que han ratificado el Convenio 169 de la OIT, los que reconocen el proceso de las consultas comunitarias a pueblos indígenas como mecanismos que prevé la comunidad internacional para que los Estados a través de ellas, inclusivamente con las comunidades, puedan tomar decisiones sobre las medidas legislativas y administrativas que les puedan afectar directamente a través de la incorporación e integración de las consultas al derecho interno sin embargo, esto no garantiza su real y efectivo cumplimiento.

- Las comunidades indígenas a pesar de que el proceso de consultas son mecanismos ancestrales de afirmar procesos colectivos y toma de decisiones que podrían valerse por sí mismos, invocan el derecho internacional reconocido en la comunidad internacional y reconocido también por sus Estados al momento de ratificar dichos instrumentos internacionales con el fin de hacer valer sus derechos y contar con una instancia ajena para garantizar el cumplimiento de sus derechos.
- La conflictividad es producto de la violación al derecho a consulta de los pueblos indígenas, transgresión al derecho que se puede contemplar de dos formas: la ausencia u omisión total por parte de los Estados para realizar las consultas y el rechazo e ignoro a los resultados y acuerdos alcanzados en un proceso de consulta.
- Las consultas comunitarias como solución pueden ser concebidas no como una simple convocación y realización de las mismas; la solución para reducir las tensiones en la tierras indígenas de Guatemala consiste en que se realicen las consultas comunitarias conforme a prácticas reconocidas y aceptadas por las comunidades indígenas, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias basado en sus propias creencias, instituciones y bienestar espiritual (modalidad reconocida en el Convenio 169 de la OIT) pero sobre todo que el Estado respete esos resultados y garantice el efectivo cumplimiento de las decisiones alcanzadas.
- Si no se logra superar el rol pasivo del Estado para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, los conflictos seguirán latentes. Tanto el Estado de Guatemala como los pueblos indígenas deben ver en las consultas comunitarias una oportunidad, un mecanismo de toma de decisión alternativa pero al mismo tiempo inclusivo y participativo.

- Las consultas comunitarias, al realizarse conforme a los principios que establece la legislación internacional que son “previas y de buena fe” podrían ser no sólo un medio de solución de conflictos sino un medio preventivo de conflictividad si y solo sí existe una compromiso del Estado por efectuarlas de esta manera.
- El reto consiste en que las consultas comunitarias a los pueblos indígenas, que es un derecho reconocido internacionalmente, se cumplan efectivamente en el ámbito nacional; es decir, que tanto puede las estipulaciones del Convenio 169 influir sobre la soberanía del Estado. El desafío para el proceso de consultas comunitarias a los pueblos indígenas consiste en que las autoridades de gobierno quienes le dan vida al Estado de Guatemala se comprometan seriamente al cumplimiento de dichos procesos, el Estado debe asumir su rol de respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

Recomendaciones

Al Estado de Guatemala:

Que se promuevan y respeten los derechos de los pueblos indígenas que derivan de sus propias estructuras políticas, económicas, sociales y culturales así como también los derechos reconocidos por la comunidad internacional y adquiridos por el Estado.

Que se tomen en cuenta la diversidad cultural cuando se realicen los procesos de consulta comunitaria. Atender este derecho con pertinencia cultural requiere no seguir un patrón único pero sí un procedimiento específico al hacer consultas en los distintos pueblos indígenas que habitan en el país.

Que se cumplan las obligaciones adquiridas por la ratificación del Convenio 169 de la OIT.

Que se establezcan y mejoren, con la participación de los pueblos indígenas, los métodos de diálogo ya existentes y establecerlos como mecanismos permanentes.

Que se realicen de manera inmediata procesos de consulta previa que se han omitido, con el fin de respetar los requisitos que han sido establecidos por el Convenio 169, la jurisprudencia internacional y las disposiciones de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca.

Al Congreso de la República de Guatemala:

Emitir la ley de consulta en coordinación y consenso con los pueblos indígenas, no para reconocer un derecho que ya existe sino para garantizar su cumplimiento y establecer mecanismos de sanción en caso de incumplimiento.

Informar previamente sobre todos los aspectos relativos a políticas públicas, legislación, programas, proyectos que afecten directamente a los pueblos indígenas y a sus tierras

Que se promuevan reformas a las leyes específicas en las cuales se debe convocar una consulta comunitaria a los pueblos indígenas.

A las municipalidades:

Que se promuevan los procesos de consultas a los pueblos indígenas a fin de fortalecer la participación ciudadana local.

Que se dé la apertura de espacios de información sobre la actividad municipal en relación a las decisiones de afectar directamente a las comunidades.

A los pueblos indígenas:

Que la reivindicación de sus derechos se realice apegada a principios de paz.

Que su derecho de petición, individual o colectivamente, se realice de conformidad con la ley.

Que su derecho de reunión y manifestación siempre esté basado en principios pacíficos, dicho derecho no puede ser restringido, disminuido o condicionado, pero no se debe traspasar la línea del orden público.

Que exista disponibilidad y apertura para la negociación y así resolver los conflictos.

A las empresas transnacionales:

Que se respeten los derechos de los pueblos indígenas y apeguen su actuar a los principios rectores que son un marco para proteger, respetar y remediar los derechos de los pueblos indígenas aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Que se reporten los beneficios producto de sus actividades y que se otorgue una indemnización equitativa por cualquier daño que pueda sufrirse resultado de dicha actividad.

Que no se criminalice el derecho de protesta de los pueblos indígenas.

Que la realización de estudios de impacto social y ambiental se realicen en conjunto con la participación de los pueblos indígenas y bajo la supervisión del Estado, de manera previa al comienzo de cualquier actividad.

Que se comunique información veraz y transparente y suministrarla en el idioma de las comunidades donde se asienten los proyectos que desarrollan.

A la comunidad internacional:

Que por los distintos medios de presión reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo se pueda incentivar a que el Estado de Guatemala, efectivamente cumpla su compromiso de consultar a los pueblos indígenas y de respetar los acuerdos alcanzados.

Que se apoye con la presencia de observadores internacionales en las consultas comunitarias como mecanismo para legitimar estas nuevas formas de organización comunitaria con trascendencia internacional.

Referencias Consultadas

- ACNUR. (1999). *Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas*. Recuperado el 20 de Enero de 2014, de Guía para la Aplicación Judicial: Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Convenio 169 de la OIT: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6903.pdf?view=1>
- Ameller et al. . (2012). *El Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer (KAS) - Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI).
- Anaya, J. (2010). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas. Nota preliminar sobre la aplicación del principio de consulta con los pueblos indígenas en Guatemala y el caso de la Mina Marlin*. Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos.
- Anaya, J. (2011). *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas*. Organización de Naciones Unidas .
- Anaya, J. (6 de Julio de 2012). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de A/HRC/21/47: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-47_sp.pdf
- Anaya, J. (2013). El deber estatal de consulta a los pueblos indígenas dentro del Derecho Internacional. *"El rol de los Ombudsman en América Latina: El derecho a consulta previa"*. Perú.
- André et al. . (2013). "TheGood, TheBad and TheUgly : Cases, Comparisons and Conclusions" (Lo bueno, lo malo y lo terrible : Casos , Comparaciones y Conclusiones). *Natural resource extraction, Americas Quarterly Special Section*.
- Ansaldi, W. (1986). *La ética de la democracia*. Buenos Aires: CLACSO.

- Arámbula, A. (Marzo de 2008). *Las relaciones internacionales de las autoridades locales: Actores subestatales en las relaciones internacionales*. Recuperado el 3 de Febrero de 2014, de Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de diputados LX legislatura de México.: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-06-08.pdf>
- Archenti. (2011). *Metodología de la investigación en ciencias sociales: Método Cuantitativo*. Recuperado el 2 de Octubre de 2013, de Universidad de Buenos Aires, España.: <http://www.iaeu.edu.es/estudios/postgrado-en-metodologia-de-la-investigacion-en-ciencias-sociales/metodologia-de-la-investigacion-en-ciencias-sociales-metodo-cuantitativo/>
- Arriaza, D. (2011). *Listado de Consultas Comunitarias y Consultas de Vecinos, realizadas en Guatemala al 30 de noviembre del 2011*. Recuperado el 20 de Junio de 2014, de Organización Madre Selva: http://madreselva.org.gt/wp-content/uploads/2011/12/CONSULTASintegrado.final_.pdf
- Arroyo Pichardo, G. (1998). *Hacia nuevos paradigmas en las Relaciones Internacionales* . Recuperado el 4 de Febrero de 2014, de Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Política y Cultura, núm. 10, verano, 1998, pp. 35-45, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26701003>
- Baroni. (2008). La multidimensionalidad de los problemas sociales y humanos. *Revista Universidad de*.
- Brigadas Internacionales de Paz. (2012). *Brigadas Internacionales de Paz*. Recuperado el 17 de Enero de 2014, de Paquete de Información Mensual sobre Guatemala No. 110: http://www.pbi-guatemala.org/fileadmin/user_files/projects/guatemala/files/spanish/PIM_No._110.pdf
- Calderón y Jelin. (1987). *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*. Buenos Aires: CEDES.

- Calderón, F. (2010). *Sociedades en movimiento. Entre las reformas estructurales y la inflexión histórica.* . La Paz: CESU-UMSS/Plural.
- Calderón, F. (2012). *La protesta social en América Latina.* Siglo XXI Editoriales .
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales.* Recuperado el 19 de Junio de 2014, de Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid. : <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap4.pdf>
- Calfucura et al. . (2013). "TheGood, TheBad and TheUgly" (Lo bueno, Lo malo y lo Terrible). *Natural resource extraction, Americas Quarterly Special Section.*
- CEACR. (2006). *Observación (CEACR) - Adopción: 2005, Publicación: 95ª reunión CIT (2006)* . Recuperado el 20 de Enero de 2014, de Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, NormLex Information System: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2261253
- CEACR. (2007). *Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2006, Publicación: 96ª reunión CIT (2007)*Recuperado el 20 de Enero de 2014, de Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, NormLex InformationSystem:.http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2267154
- CEACR. (2010). *Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2009, Publicación: 99ª reunión CIT.* Recuperado el 20 de Enero de 2014, de Comisión de Expertos para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, NormLex Information System: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2306496
- Chacón. (2005). *Teoría De Los Derechos De Los Pueblos Indígenas Problemas Y Límites De Los Paradigmas Políticos.* Recuperado el 10 de Octubre de 2013, de Universidad Nacional Autónoma De México Instituto De Investigaciones Jurídicas Themis-Revista De Derecho.
- Comunicarte. (25 de Marzo de 2013). *Consulta comunitaria de Buena fe se desarrolla en la aldea la Cuchilla, San Rafael las Flores.* Recuperado el 17 de Enero de

2014, de Asociación Guatemalteca para la Comunicación y el Arte:
<http://noticiascomunicarte.blogspot.com/2013/03/consulta-comunitaria-de-buena-fe-se.html>

Consejo de los Pueblos de Occidente. (8 de Noviembre de 2013). *Importante sentencia judicial en Totonocapán a favor de la Consulta Indígena* Recuperado el 16 de Enero de 2014, de [conflictosmineros.net](http://www.conflictosmineros.net):
<http://www.conflictosmineros.net/contenidos/15-guatemala/15709-importante-sentencia-judicial-en-totonocapan-a-favor-de-la-consulta-indigena>

Consejo de Pueblos K'iche's, C. (19 de Octubre de 2010). Recuperado el 16 de Enero de 2014, de <http://desobedientes.noblogs.org/post/2010/10/19/convocatoria-oficial-de-la-consulta-comunitaria-de-buena-fe%E2%80%8F/>

CSA TUCA et al. . (Marzo de 2010). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en Guatemala: la ruptura entre el discurso y la práctica*. Recuperado el 12 de Febrero de 2014, de http://goldcorpoutofguatemala.files.wordpress.com/2010/07/csa-tuca-2010-consultas-comunitarias-informe_dwnld-july-29-2010.pdf

Dabroy, J. (2013). *Las consultas comunitarias en Huehuetenango: Construyendo Democracia*. Cara Parens, Universidad Rafael Landívar .

Del Arenal, C. (2000). *De los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Del Arenal, C. (2003). *Introducción a las Relaciones Internacionales* . Madrid.

Del Arenal, C. (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales* . Madrid, España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.) Cuarta Edición.

Díaz, K. (2011). *Diplomacia de los Pueblos: Participación Popular en las Relaciones Internacionales*. Revista América Latina No. 10, Revista del Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina de la Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

- Diéguez, M. (2013). *El Estado: Mayor Generados de Conflictos*. Revista Crónica 2da. Época Año 1, número 09.
- Dussel. (2001). *Hacia una filosofía política crítica*. Recuperado el 25 de Octubre de 2013, de Desclée De Brouwer: <http://www.edesclee.com/pdfs/9788433016126.pdf>
- EFE. (12 de Diciembre de 2013). *Polémica por resolución de la CC que avala consultas sobre minería*. Recuperado el 10 de Mayo de 2014, de <http://www.soy502.com/articulo/piden-acatar-resolucion-de-la-cc-para-avalar-consultas-sobre-mineria>
- Emisoras Unidas. (10 de Diciembre de 2013). *Emisoras Unidas*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de Noticias en Guatemala: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/piden-que-consultas-comunitarias-sean-reglamentadas>
- F/ODM, F. p. (2011). *Encuentro de Autoridades Mayas, Garífunas y Xinkas para el análisis y reflexión sobre la propuesta de reglamento para la realización de las consultas a los pueblos indígenas, en el marco del convenio No. 169 de la OIT*, Guatemala.
- Fernández, G. (2009). *La formación del sujeto político. Aspectos más sobresalientes en Colombia*. En E. J. Dabroy, *Las consultas comunitarias en Huehuetenango: Construyendo democracia* (págs. 37-40). Guatemala: Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.
- Fundación Myrna Mack. (2012). *“Análisis de los mecanismos de participación social en materia de seguridad ciudadana: Los casos de Cunén e Ixcán, en el Departamento de Quiché*. Guatemala: Fundación Myrna Mack .
- Gabriel y López, (2005). *Autonomías Indígenas en América Latina: Nuevas Formas de Convivencias Política*. México D.F.: Plaza y Valdez editores.
- García Picazo, P. (2009). *Teoría Breve de Relaciones Internacionales* . Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.) .

- Gordon y Webber. (2008). *Imperialism and resistance: Canadian mining companies in Latin America*. Third World Quarterly.
- Herrarte, A. (1991). *El Derecho de Integración*. Guatemala : Tipografía Nacional .
- ICG, I. C. (2013). *Totonicapán: Tensión en las tierras indígenas de Guatemala, Informe sobre América Latina No. 47*. Guatemala : ICG.
- IPNUSAC, I. d. (2012). *Pueblos Indígenas: El actor que entra a escena (Análisis de Coyuntura)*. .Revista de Análisis de la Realidad Nacional, USAC. .
- IRALEP, I. R. (Julio de 2010). *Comprendiendo el Conflictos sobre Minería en Guatemala para tender puentes de gobernabilidad*. Recuperado el 23 de Octubre de 2013, de Coordinación de Patricia Orantes: https://www.google.com.gt/search?/complete/search?client=hp&hl=es&gs_rn=29&gs_ri=hp&cp=101&gs_id=ea&xhr=t&q=iralep%20comprendiendo%20la%20conflictividad%20por%20minería%20en%20guatemala%20para%20tender%20puentes%20de%20gobernabilidad&ech=117&psi=Z8BIUrC1E
- Kab'awil. (2011). *Relator de ONU llama a diálogo acerca de Reglamentación de Consulta a pueblos indígenas*. Kab'awil, Año 1 Número 1 .
- Larios Ochaíta, C. (2010). *Derecho Internacional Público Octava Edición* . Guatemala : Maya' Wuj Editorial .
- Maas y López. (2012). *Minería en Guatemala: Hacia la expansión. Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012 Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*, IEANA, URL.
- Marin, G. (Agosto de 2000). *La Tercera Revolución de la Diplomacia* . Recuperado el 3 de Febrero de 2014, de Weatherhead Center for International Affairs. Harvard University: <http://files.wcfia.harvard.edu/marin.pdf>
- Martínez. (2004). *Estrategias Metodológicas y Técnicas para la Investigación Social*. . Universidad Mesoamericana. .
- Martínez Cabo, R. (22 de Junio de 1999). *Los Derechos Humanos de las Poblaciones Indígenas* Recuperado el 20 de Enero de 2014, de Oficina del Alto Comisionado

para los Derechos Humanos.:
<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b5f7c60307b79f9d802567c4004ba1e6?OpenDocument>

Montana Exploradora de Guatemala S.A., M. (2004). *Informe de cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, en la fase de planificación del proyecto minero Marlín I, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos, Guatemala*. Guatemala : Montana Exploradora.

Morales. (2009). *Pueblos Indígenas, Cooperación Internacional y Desarrollo en Guatemala*. Movimiento Tzuk Kim-pop.

Morales. (4 de Septiembre de 2012). *Aumentan conflictos en demanda de tierras en el país*. Prensa Libre.

OACNUDH. (2011). *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en América Central*. Panamá: Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de Naciones Unidas.

OACNUDH, A. C. (2012). *Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas*. Recuperado el 20 de Febrero de 2014, de A/HRC/22/17/Add.1: [http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2012\(esp\).pdf](http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2012(esp).pdf)

Oliva, H. (11 de Noviembre de 2012). *Realizan consulta comunitaria sobre minería en Mataquesuintla*. Recuperado el 17 de Enero de 2014, de Diario Prensa Libre: http://www.prensalibre.com/jalapa/Consulta-Mineria-Jalapa_0_808719174.html

Ortiz Ahlf, L. (1993). *Derecho Internacional Público*. México: Editorial Harla.

PDH Guatemala. (2014). *Resolución Número PDH-UI-65-2014 en respuesta a solicitud número: PDH.UI.45-2014 realizada por Katherine Noack*. Guatemala : Procuraduría de los Derechos Humanos .

PDH, P. d. (2012). *Informe Anual*. Guatemala : PDH.

Pérez, E. (3 de Noviembre de 2013). *Consulta de Buena Fé del pueblo Maya Kichéde EEUU* Recuperado el 16 de Enero de 2014, de Prensa Comunitaria, Comunicación desde los Pueblos de Guatemala:

<http://comunitariapress.wordpress.com/2013/11/05/cronica-consulta-de-buena-fe-desde-los-eu/>

Prats I Catalá, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. Revista Instituciones y Desarrollo, nº 10, pp. 103-148,.

Procuraduría de los Derechos Humanos, P. (2013). *Un año de transformaciones y nuevos aires en Derechos Humanos*. Guatemala: PDH.

RAE. (2013). *Diccionario de la Real Academia Española* .

Rigoberta Menchu. (8 de Mayo de 2006). (P. C. Rica, Entrevistador)

Rodríguez Gelfenstein. (2006). *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México D.F.: Cámara de Diputados de México LIX Legislatura/ Gobierno del Estado de Chiapas. Miguel Ángel Porrúa.

Rosenau, J. (1997). *Along the domestic-foreign frontier*. Cambridge: Cambridge university press.

Sandt, J. (2009). *Conflictos mineros y pueblos indígenas en Guatemala*. . La Haya.

SNDP, S. N. (2011). *Propuestas recibidas por el Gobierno Central sobre el Proyecto de Reglamento de las Consultas a los Pueblos Indígenas, en el Marco del Convenio 169 de la OIT*. Guatemala .

Tapia, L. (2008). *Política Salvaje* . La Paz: CLACSO.

Taylor y Bogdan. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. Editorial Paidós Básica de todas las ediciones en castellano.

Trentavizi y Cahuec. (2012). *Las Consultas Comunitarias de “Buena Fe” y las prácticas ancestrales comunitarias indígenas en Guatemala*. Guatemala.

Trentavizi, B. (6 de Agosto de 2013). *La moratoria, las consultas y el futuro de Guatemala*. Recuperado el 17 de Enero de 2014, de Diaro Siglo XXI: <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/08/06/moratoria-consultas-futuro-guatemala>

Úcar, X. (2009). *Enfoques y experiencias internacionales de acción comunitaria (En España, Israel, Finlandia, Estados Unidos de América y Brasil)*. España: GRAÓ de IRIF.

USAC y URL. (2011). *Propuesta para abordar el Desarrollo Rural Integral en Guatemala*. Guatemala: Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC), Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA), Departamento de Acción para el Desarrollo Integral (DADI).

van de Sandt, J. (Septiembre de 2009). *Conflictos Mineros y Pueblos Indígenas en Guatemala*. Recuperado el 04 de Septiembre de 2014, de http://www.ciel.org/Law_Communities/Guatemala/Cordaid%20Guatemala%20ES%20broch-DEF.pdf

Zambrano, G. (2011). *Sobre Pueblos Indígenas. Construcción del Sujeto en un Contexto Adverso*. Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia RAE Jurisprudencia No. 37.

Resoluciones consultadas:

Acta del Concejo Municipal de Sipacapa, San Marcos, Acta No. 09-2005 (Concejo Municipal de Sipacapa, San Marcos 2005).

Corte de Constitucionalidad Expediente No. 199-95, Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad sobre "La Constitucionalidad Del Contenido De Las Normas Del Convenio 169 De La Organización Internacional Del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas Y Tribales En Países Independientes" (Corte de Constitucionalidad 18 de Mayo de 1995).

Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad sobre "La Constitucionalidad Del Contenido De Las Normas Del Convenio 169 De La Organización Internacional Del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas Y Tribales En Países Independientes", EXPEDIENTE No. 199-95 (Corte de Constitucionalidad 18 de Mayo de 1995).

Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, Expediente 1179-2005 (Corte de Constitucionalidad 8 de Mayo de 2007).

Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, Expediente 3878-2009 (Corte de Constitucionalidad 2009).

Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, Expedientes acumulados 4639-2012 Y 4646-2012 (Corte de Constitucionalidad 4 de Diciembre de 2013).

Reglamento para la Realización de la Consulta Municipal a solicitud de vecinos en Mataquescuintla, Jalapa, 25-2012 Punto Séptimo (Acuerdo de la Municipalidad de Mataquescuintla, del departamento de Jalapa. 14 de Octubre de 2012).

Leyes Consultadas:

Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. (1995). *Acuerdos de Paz de Guatemala*. México, D.F. .

Acuerdo de Paz Firme y Duradera. (1996). *Acuerdos de Paz en Guatemala*.

Código Municipal, D. 1.-2. (2002).

Constitución Política de la República de Guatemala, G. (1985).

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. (1980).

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes. De la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ONU (2007).

Declaración de Naciones Unidas sobre Relaciones Amistosas entre Estados. ONU. (1970).

Gaceta Jurisprudencial 17, Expediente 280-90. Corte de Constitucionalidad. (1990)

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, D. 1.-2. (2002).

Ley de Minería, D. N.-9. (1997).

Anexo 1. Registro de Consultas Comunitarias en Guatemala (Matriz Consolidada)

Número	Municipio	Departamento	Fecha	Motivo de la Consulta	Modalidad	Por el si	Por el No	Participación de entidades del Estado
1	Comitancillo	San Marcos	18/05/2005	Minería	A mano alzada	0	6,500	
2	Sipakapa	San Marcos	18/06/2005	Minería	A mano alzada	89	2,415	
3	Rio Hondo	Zacapa	03/07/2005	Hidroeléctrica	Boleta única y específica, sólo empadronados	64	2,735	TSE presto inmobiliario
4	Colotenango	Huehuetenango	25/07/2005	Minería	A mano alzada	50	7,811	
5	San Juan Atitán	Huehuetenango	25/07/2005	Minería	A mano alzada	0	5,919	
6	Todos Santos Cuchumatán	Huehuetenango	25/07/2005	Minería	A mano alzada	0	7,100	
7	Concepción Huista	Huehuetenango	25/07/2005	Minería	A mano alzada	0	4,985	
8	Santiago Chimaltenango	Huehuetenango	27/07/2005	Minería	A mano alzada	0	3,100	
9	Santa Eulalia	Huehuetenango	30/08/2006	Minería e Hidroeléctrica	A mano alzada	5	18,089	
10	Tajumulco	San Marcos	27/11/2006	Minería	Asamblea comunitaria			
11	San Miguel Acatán	huehuetenango	12/01/2007	Minería	A mano alzada	0	11,300	
12	Concepción Tutuapa	San Marcos	13/02/2007	Minería	A mano alzada	0	11,300	
13	San Pedro Necta	Huehuetenango	30/03/2007	Minería	A mano alzada	0	17,741	
14	Ixcán	Quiché	20/04/2007	Hidroeléctrica	A mano alzada	1,829	18,992	PDH cómo observador
15	San Antonio Huista	Huehuetenango	12/05/2007	Minería	A mano alzada	0	5,774	
16	San Juan Sacatepequez	Guatemala	13/05/2007	Minería	xx	4	8,936	
17	Ixchiguan	San Marcos	13/06/2007	Minería	Asamblea comunitaria	/	7,617	
18	Santa Cruz Barillas	Huehuetenango	23/06/2007	Minería e Hidroeléctrica	A mano alzada	9	46,490	
19	San Ildefonso Ixtahuacán	Huehuetenango	03/08/2007	Minería	A mano alzada	0	14,469	
20	Nentón	Huehuetenango	11/08/2007	Minería e Hidroeléctrica	A mano alzada	0	19,842	

Número	Municipio	Departamento	Fecha	Motivo de la Consulta	Modalidad	Por el si	Por el No	Participación de entidades del Estado
21	San Sebastián Huehuetenango	Huehuetenango	26/10/2007	Minería	A mano alzada	0	6,770	
22	San Miguel Acatán	Huehuetenango	01/12/2007	Minería	A mano alzada	7	12,854	
23	Sinibal	San Marcos	18/04/2008	Minería	Asamblea comunitaria	/	13,200	
24	Comitancillo	San Marcos	14/05/2008	Minería	A mano alzada	0	13,600	
25	San Juan Ixcoy	Huehuetenango	13/05/2008	Minería	A mano alzada	3	12,011	
26	Tacaná	San Marcos	16/05/2008	Minería	Asamblea comunitaria	/	/	
27	Tajumulco	San Marcos	13/06/2008	Minería	Asamblea comunitaria	/	/	
28	Tectitan	Huehuetenango	27/06/2008	Minería	Asamblea comunitaria	/	/	
29	San José Ojetenam	San Marcos	11/07/2008	Minería	A mano alzada	/	/	
30	Chiantla	Huehuetenango	13/07/2008	Minería	A mano alzada	27	32,971	
31	Jacaltenango	Huehuetenango	26/07/2008	Minería	A mano alzada	0	27, 250	
32	Santa Ana Huista	Huehuetenango	06/08/2008	Minería	A mano alzada	0	4,696	
33	Tejutlá	San Marcos	30/09/2008	Minería	Asamblea comunitaria			Recibió informe PDH
34	Aguacatán	Huehuetenango	03/10/2008	Minería	A mano alzada	0	23,523	
35	San Pedro Soloma	Huehuetenango	17/10/2008	Minería	A mano alzada	4	23,764	Recibió informe PDH
36	Cuilco	Huehuetenango	25/10/2008	Minería	A mano alzada	0	12,703	
37	Santa Barbara	Huehuetenango	28/11/2008	Minería	xx	0	10, 236	
38	San Rafael Petzal	Huehuetenango	10/01/2009	Minería	A mano alzada	0	3,500	Recibió informe PDH
39	San Rafael La Independencia	Huehuetenango	28/04/2009	Minería	A mano alzada	0	5,831	
40	San Mateo Ixtatán	Huehuetenango	21/05/2009	Minería	A mano alzada	1	25, 646	Recibió informe PDH

Número	Municipio	Departamento	Fecha	Motivo de la Consulta	Modalidad	Por el si	Por el No	Participación de entidades del Estado
41	San Cristóbal Cucho	San Marcos	27/06/2009	Minería	A mano alzada	/	/	
42	San Gaspar Ixil	Huehuetenango	23/07/2009	Minería	A mano alzada	0	3,933	
43	San Pedro Ayampuc y Chuarancho	Guatemala	02/08/2009	Hidroeléctrica	Boleta única y específica, sólo empadronados	571	2,748	
44	San Carlos Alzatate	Jalapa	10/08/2009	Medio Ambiente y Endeudamiento Municipal	Boleta única y específica, sólo empadronados	1,480	2,210	
45	San Sebastián Coatlán	Huehuetenango	24/09/2009	Minería	A mano alzada	3	13,566	
46	Cunén	Quiché	27/10/2009	Minería e Hidroeléctrica	A mano alzada	0	18,924	Recibió informe PDH
47	Unión Cantinil	Huehuetenango	18/01/2010	Minería	A mano alzada	0	6,879	
48	San Luis Lanquín	Alta Verapaz	29/06/2010	Hidroeléctrica	A mano alzada	15	14,065	
49	Cabricán	Quetzaltenango	20/10/2010	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	73	13,610	
50	Santa Cruz del Quiché	Quiché	22/10/2010	Minería	A mano alzada	0	27,778	
51	San Miguel Uspatán	Quiché	29/10/2010	Minería e Hidroeléctrica	A mano alzada	0	25,260	Defensoría de los Pueblos Indígenas, PDH
52	Huitán	Quetzaltenango	22/11/2010	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	30	6,758	
53	San Juan Ostuncalco	Quetzaltenango	18/02/2011	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	/	33,428	
54	Olintepeque	Quetzaltenango	20/02/2011	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	69	14,450	
55	San Martín Chile Verde	Quetzaltenango	16/03/2011	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	62	17,849	
56	Concepción Chiquirichapa	Quetzaltenango	20/04/2011	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	/	12,194	
57	San Miguel Sigüilá	Quetzaltenango	15/05/2011	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	/	5,303	
58	Sacapulas	Quiché	20/05/2011	Minería e Hidroeléctrica		/	27,383	
59	Nueva Santa Rosa	Santa Rosa	29/05/2011	Minería	Boleta única y específica, sólo empadronados	83	7,246	
60	Santa Rosa de Lima	Santa Rosa	11/06/2011	Minería	Boleta única y específica, sólo empadronados	86	5,338	

Número	Municipio	Departamento	Fecha	Motivo de la Consulta	Modalidad	Por el si	Por el No	Participación de entidades del Estado
61	Casillas	Santa Rosa	10/07/2011	Minería	Boleta única y específica, sólo empadronados	71	5,043	
62	Champerico	Retalhuleu	14/08/2011	Minería		/	/	
63	Champerico	Retalhuleu	12/02/2012	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	/	/	PDH cómo observador
64	San Rafael Las Flores	Santa Rosa	03/03/2012	Minería		/	/	
65	Chinique	Quiché	12/03/2012	Minería		1	4669	
66	Las Cruces	Petén	28/04/2012	Hidroeléctrica	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	/	/	
67	La cienega San Raymundo		00/08/2012	Hidroeléctrica		/	/	
68	San Juan Atitán	Huehuetenango	11/09/2012	Elección de Autoridades Comunitarias				PDH cómo observador
69	Mataquescuitla	Jalapa	12/11/2012	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	169	10,022	TSE presto mobiliario y Auxiliatura departamental de PDH
70	Asunción Mita	Jutiapa	01/11/2012	Minería		/	/	
71	San Juan Bosco, San Rafael Las Flores	Santa Rosa	17/02/2013	Minería		/	/	
72	Aldea los Planes, San Rafael La Flores	Santa Rosa	03/03/2013	Minería		/	/	
73	Aldea El Volcancito, San Rafael Las Flores	Santa Rosa	17/03/2013	Minería		/	/	
74	Aldea La Cuchilla, San Rafael las flores	Santa Rosa	23/03/2013	Minería		/	/	
75	El Barrio Oriental, San Rafael Las Flores	Santa Rosa	14/04/2013	Minería		/	/	
76	Aldea El Chan, San Rafael Las flores	Santa Rosa	21/04/2013	Minería		/	/	
77	San Miguel Chicaj	Baja Verapaz	15/05/2013	Minería		/	/	
78	San Pedro Ayampuc	Guatemala	01/05/2013	Hidroeléctrica		/	/	
79	Olintepeque	Quetzaltenango	07/07/2013	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	47	9,937	
80	San Carlos Sija	Quetzaltenango	21/07/2013	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	65	16,856	Auxiliatura de la PDH en Quetzaltenango

Número	Municipio	Departamento	Fecha	Motivo de la Consulta	Modalidad	Por el si	Por el No	Participación de entidades del Estado
81	San Francisco el Alto	Totonicapan	30/07/2013	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	24	45,593	PDH cómo observador
82	Santa Lucía La Reforma	Totonicapan	18/08/2013	Minería		/	/	PDH cómo observador
83	Momostenango	Totonicapan	01/07/2013	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	/	/	PDH cómo observador
84	San Francisco La Unión	Quetzaltenango	03/11/2013	Minería e Hidroeléctrica		/	/	PDH cómo observador
85	Los Angeles	California, EEUU	03/11/2013	Minería	Boleta única y específica, sólo empadronados	0	4,157	
86	Jalapa	Jalapa	10/11/2013	Minería	Boleta única y específica, sólo empadronados	299	23,152	Direcciones de Auxiliaturas y Mediación
87	Sabana San Rafael Las Flores	Santa Rosa	12/01/2014	Minería	Boleta única y específica pero sin atender a las limitaciones del Código Municipal	/	/	

Fuente: Elaboración propia con cotejo de datos de medios de comunicación, resolución PD-UI-65-2014, y el listado de Consultas elaborado por Delmi Arriaza proporcionado por la organización Madre Selva. (Arriaza, 2011) Y diversos comunicados, actas y acuerdos municipales.

Anexo 2. Registro de Entrevistas Realizadas

Entrevistado	Institución	Temas que se abordaron en la entrevista	Año de la Entrevista
Helen Mack e Israel Santizo	Fundación Myrna Mack	Se aportó experiencias personales en cuanto a comunidades indígenas, lógica de participación y organización indígena.	2013
Juan Carlos Zapata de Fundesa	Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA)	Se aportó una perspectiva empresarial sobre las causas que generan la conflictividad en las zonas indígenas del país y las iniciativas desde el sector privado para mejorar las condiciones de inversión y las condiciones sociales que deben de respetar.	2013
Carlos Fredy Ochoa	Universidad de San Carlos de Guatemala	Se abordó el tema de conflictividad social indígena, debido a su gran experiencia laboral en tema de prevención de conflictos y estudios por la paz.	2013
Oswaldo Hernández	Plaza Publica	Aportó información y percepciones de campo. Él es escritor analítico y periodista de Plaza Pública quién ha escrito sobre diversos hechos conflictivos en la zona occidental del país.	2013
Jorge Mario García Laguardia		Entrevista que abordó temas como derechos humanos, legislación guatemalteca y realidad política nacional	2013
Carlos Guárquez	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAAI	Se aportó el tema de consultas comunitarias en Guatemala, generalidades y experiencias propias de la asociación.	2013

Anexo 3. Derecho Comparado de Guatemala, Chile, Perú y Colombia en materia de Consultas.

	Guatemala	Chile	Perú	Colombia
Ratificación del Convenio 169	1996	2009	1994	1991
Incorporación al Derecho Interno	2002 a través del Código Municipal	2009 a través del Decreto Supremo 124 que es el Reglamento de consultas y participación.	2011 a través de la ley de Consultas previas a los pueblos indígenas	1991, Ley 21 1998, Decreto 1320
Existe ley específica	No.	Sí, Ley Indígena N° 19.253 y el Decreto Supremo 124	Sí. Ley De Derecho A La Consulta Previa A Los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 OIT	Sí, reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales en su territorio.
¿Cuándo son convocadas?	Previamente, Durante o Después	Previamente o Durante	Previamente	Previamente
¿Quién es el encargado?	La Municipalidad	El Estado y sus instituciones	Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa	Es presidida por la autoridad ambiental competente, y cuenta con la participación del Ministerio del Interior.
¿Por qué son convocadas?	Asuntos que afecten en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias	Medidas legislativas y las medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente	Medidas legislativas y las medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente	En materia de licencias ambientales o establecimiento de planes de manejo ambiental, en materia de permisos de uso, aprovechamiento o afectación de recursos naturales renovables
¿Cómo se realizan?	Consulta en boleta técnica (sufragio) o aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades	Procedimiento adecuado.	Proceso establecido en ley desde la identificación del objeto de consulta hasta una decisión final y medios de impugnación	Proceso específico para cada caso establecido en ley.
Resultado final del proceso (vinculancia)	En algunos casos, son vinculantes si participa el 50% de los empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.	Se realiza un informe sobre el proceso que sirve como base para la toma de decisiones	El acuerdo alcanzado entre las partes es obligatorio. En caso de que no se alcance acuerdo corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de los pueblos.	Con acuerdo o sin acuerdo entre las partes se deja constancia del proceso y la última palabra la tiene la autoridad competente.

Fuente: Elaboración propia.