



MALOCA INTERNATIONALE

Comentarios sobre el Informe y las Respuestas presentadas por el Estado de Guatemala en la 53 sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CESCR

Ginebra, 10 Nov 2014 - 28 Nov 2014



Foto Portada

Encuentro de ancianos mayas con indígenas de Colombia en el evento «Bacatá ciudad intercultural de las Américas»©
7 de diciembre de 2007.

1. Quisiéramos referirnos, en primer lugar, al que consideramos es el derecho humano que ha logrado ser reconocido al cabo de luchas de muchos años en diferentes partes del globo, sostenidas por los pueblos indígenas, el derecho a la autodeterminación. Éste es el corazón de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas. El ejercicio de la autodeterminación resulta en el derecho a las tierras y a los territorios, el derecho a la consulta previa, libre e informada, al desarrollo económico, social y jurídico dentro de culturas específicas, la posibilidad de ejercer, fortalecer y transmitir la espiritualidad ancestral en condiciones de respeto.
2. Ahora bien, es preocupante la manera en que el Estado guatemalteco aborda tal derecho, reconocido en los pactos internacionales, así como en el Convenio 169 de la OIT. En su informe, el Estado guatemalteco considera que “el derecho a la libre autodeterminación respalda la formación de estados nacionales independientes que garanticen los derechos de las personas individuales y colectivas”. Es cierto que esta interpretación de la autodeterminación es acertada, a la luz, por ejemplo, de la Resolución 1514 de diciembre de 1960 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, tan importante en la historia de la descolonización. Sin embargo, dentro del contexto de los derechos de los pueblos indígenas, esta lectura de la autodeterminación es totalmente nociva para un real reconocimiento de los derechos de dichos pueblos.

3. En un país tal que Guatemala, donde alrededor del 41% de la población es indígena, interpretar el derecho a la autodeterminación como una manera de respaldar la formación de Estados nacionales independientes, equivale a presentar un argumento para no reconocer el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas. Siguiendo esta interpretación “estatista” de la autodeterminación, reconocer tal derecho a los pueblos indígenas implicaría una amenaza para la soberanía en el modelo de Estado-nación. Reconocer el derecho a la autodeterminación, en este supuesto, tendría como consecuencia dar la posibilidad a casi la mitad de la población de independizarse del país.

4. Sin embargo, este problema ha sido abordado y solucionado durante los debates y negociaciones llevados a cabo en las últimas décadas en la ONU. Con el fin de reconocer el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, sin comprometer por ello la unidad del Estado-nación, ha sido forjada la diferencia entre “autodeterminación interna” y “autodeterminación externa”. La autodeterminación interna reconoce a los pueblos indígenas el derecho a auto-determinarse al interior de sus territorios y tierras; mientras que la autodeterminación externa otorgaría el derecho a constituir Estados.¹ En el caso de los pueblos indígenas, el término “autodeterminación” es interpretado y aplicado en el primer sentido, como el derecho a la autodeterminación interna. Esto queda claro en los diferentes instrumentos negociados en la ONU, relacionados con los pueblos indígenas.

¹SHULTE-TENCKHOFF, I. et KOUBI, G. “Peuple autochtone ” et “ minorité ” dans les discours juridiques: imbrications et dissociations”. En: *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. N. 45, 2000, P. 16.

5. La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 reconoce, en su artículo 3, el derecho a la autodeterminación. Al mismo tiempo, el artículo 46(1) previene que “Nada de lo contenido en la presente Declaración(...)se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”. De su parte, el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 1(3) aclara que: “La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”. Este inciso, resultado de arduas negociaciones, fue incluido para que los Estados no vieran en el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas, una amenaza a su soberanía. Como lo deja claro la OIT: “The ILO’s mandate is social and economic rights. It is outside its competence to interpret the political concept of self-determination(...)What Convention No. 169 does provide for is self-management, and the right of indigenous and tribal peoples to decide their own priorities”.²
6. El antiguo Relator sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Dr. James Anaya, también se ha pronunciado sobre esta cuestión. Anaya parte de la idea de que los derechos humanos pertenecen al campo de los individuos y de las sociedades, no al campo de los Estados. Sería por lo tanto un error considerar que el derecho a la autodeterminación deba llevar, necesariamente, a la constitución de Estados. Esto significaría interpretar un derecho humano con un código estatal. En esta falsa lectura residiría, para James Anaya, la resistencia de los Estados en aceptar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas. En una lectura humanista de

²ILO. ILO Convention on Indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169): A Manual. Geneva, International Labour Office, 2003. P. 9.

este derecho, sería la evaluación de las condiciones políticas, económicas y sociales de los pueblos indígenas, con respecto a los valores de la igualdad y la libertad, la que sería pertinente. Una reforma en la estructura del Estado sería suficiente para garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.³

7. Fundamentados en todo lo anterior, nos permitimos llamar la atención al Comité, para que pida a Guatemala revisar el uso que hace del derecho a la autodeterminación, cuando se refiere a los pueblos indígenas, los cuales constituyen una buena parte de su población. Si Guatemala continúa definiendo este derecho desde un punto de vista meramente estatal, se está incurriendo en un malentendido que compromete el respeto concreto de los derechos específicos de los pueblos indígenas. Ni el apoyo a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, ni la ratificación del Convenio 169, constituirían iniciativas serias para el respeto de los derechos indígenas, si Guatemala restringe de la manera en que lo hace en el informe presentado, el derecho a la autodeterminación interna, derecho colectivo que debe ser reconocido a casi la mitad de sus habitantes.

II

8. Es urgente que el Estado de Guatemala aplique el principio de la autodeterminación interna en sus políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, y en las relaciones establecidas con actores económicos que potencialmente pueden afectar la vida de estos pueblos. De acuerdo con el Ministerio de economía del Gobierno de Guatemala, el Estado ha

³ ANAYA, James. Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Madrid: Editorial Trotta, 2006. Pp. 29 – 31.

identificado nueve sectores clave para atraer la inversión extranjera, de los cuales el cuarto es la minería.⁴ Si se quiere hacer una explotación realmente sustentable de los recursos del país, se hace necesario utilizar dichos recursos sin que ello implique la pérdida de los modos de vida indígena guatemaltecos. Estos modos de vida constituyen un recurso social y cultural resguardado por las comunidades indígenas, afectadas por la explotación minera y otras actividades económicas a gran escala, efectuadas sin consulta previa.

9. En las respuestas dadas por el Estado de Guatemala al Comité, se insiste en que ninguna comunidad indígena ha sido desalojada forzosamente de sus tierras, en razón de proyectos mineros, de monocultivo o hidroeléctricos. Para ello se citan la Observación número 7 de 1997 de este Comité, así como el Informe del Relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada del 2007 (A/HRC/4/18). No obstante, tanto la Observación como el Informe citados, dicen claramente que la legalidad de un desalojo está sujeta al respecto de las normas y pactos internacionales. El desalojo de comunidades indígenas que no han sido consultadas al respecto, va en contra del Convenio 169, y de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

10. El Estado evaluado da cuenta de que el derecho a la consulta previa, libre e informada, ha sido reconocido con la ratificación del Convenio 169, pero que aún falta acordar un mecanismo de consulta previa en el ordenamiento interno del país. Es imperioso que este mecanismo sea adoptado, para realmente evitar que se produzcan desalojos forzosos ilegales.

⁴Invest in Guatemala. Booklet presented at UNTAD World Investment Forum 2014: Investing in Sustainable Development. Geneva, 13-16 October, 2014.

11. Con el fin de que el futuro mecanismo de consulta previa sea verdaderamente efectivo, es evidente que los pueblos indígenas deben ser consultados en la elaboración del mismo. De lo contrario, sería un contrasentido absoluto elaborar un mecanismo de consulta previa, sin consultar a los principales interesados. El Estado guatemalteco dio inicio a un procedimiento para reglamentar la consulta previa en 2011, que fue denunciado por las organizaciones indígenas de Guatemala, en ejercicio de su derecho de ser consultadas ante cualquier medida legislativa o administrativa que afecte a los pueblos indígenas. Nos dirigimos al Comité para que insista en sus conclusiones sobre la evaluación del Estado de Guatemala, en la importancia fundamental de implementar el mecanismo de consulta previa, con la consulta efectiva de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones.

12. El mecanismo de resolución de conflictos con las comunidades, contemplado en la Ley de minería de 1997, no constituye de manera alguna un mecanismo de consulta previa con las comunidades indígenas. Tal mecanismo está sustentado en consideraciones ambientales, y no en el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas. Este último derecho es el que da sentido a la consulta previa, pues es el derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sobre la naturaleza de los proyectos de desarrollo, legislativos y administrativos al interior de sus territorios, el que da sustento al derecho a la consulta previa libre e informada.

13. La iniciativa de ley 3835 sobre lugares sagrados, tiene el loable propósito de reconocer el acceso de los pueblos indígenas a los territorios que aseguran el ejercicio de su espiritualidad. Esta iniciativa debe estar basada sobre el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, que es ejercida al interior de sus tierras y territorios. En su artículo 13, el Convenio 169 demanda a los Estados “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios”. La base de la espiritualidad indígena nace de su relación con los territorios, y es el territorio el eje sobre el cual se han de construir las normas relativas a la espiritualidad de los pueblos indígenas. Por ello, nos parece conveniente que el Estado considere hacer alusión explícita al derecho a la autodeterminación, en la iniciativa de ley mencionada.

14. Finalmente, sugerimos al Comité invitar al Estado evaluado a tener en cuenta las observaciones y recomendaciones contenidas en la “Evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala” (2013), preparada por el vicepresidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en Nueva York. Son particularmente relevantes las recomendaciones hechas en los acápites “2. Derecho a la participación” y “7. Derecho a la Espiritualidad”. Este último acápite realiza recomendaciones puntuales acerca de la iniciativa de ley sobre lugares sagrados en el Congreso de Guatemala. Así mismo, la Evaluación del Foro Permanente hace ver la importancia central de la espiritualidad en el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos maya, xinca y garífuna. Espiritualidad y autodeterminación son inseparables.

DOCUMENTOS CITADOS

-ANAYA, James. Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Madrid: Editorial Trotta, 2006.

-Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Resolución 1514 del 14 diciembre de 1960 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

-Evaluación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Guatemala”. Elaborado por Alvaro Pop, experto independiente, vicepresidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. E/C.19/2013/CRP.3

-Informe del Relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada de 2007 (A/HRC/4/18).

-Invest in Guatemala. Booklet presented at UNTAD World Investment Forum 2014: Investing in Sustainable Development. Geneva, 13-16 October, 2014.

-C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)

-Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. A/RES/66/142

-Observación número 7 de 1997 del CESCR.

-SHULTE-TENCKHOFF, I. et KOUBI, G. “Peuple autochtone ” et “ minorité ” dans les discours juridiques: imbrications et dissociations”. En: *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. N. 45, 2000,