



**Institute for
Policy Studies**
Global Economy Project



EARTHWORKS

6 de septiembre de 2019

El gobierno guatemalteco discrimina al pueblo Xinka, pone en riesgo la consulta de la mina Escobal

Un año después de que la Corte Constitucional ordenara al Ministerio de Energía y Minas que consultara al pueblo Xinka, más de mil personas se movilizaron para denunciar las ilegalidades y la discriminación en el proceso.

RESUMEN

- El proceso de consulta dirigido por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) se basa actualmente en una decisión sobre el área de influencia de la empresa que se tomó antes de que se iniciara oficialmente la consulta, lo que pone en duda la legalidad del proceso actual.
- El MEM continúa con las prácticas excluyentes y discriminatorias que condujeron en un principio a la suspensión del proyecto Escobal por parte de la Corte Constitucional, entre ellas no respetar los derechos del pueblo Xinka a determinar cómo estarán representados en el proceso y celebrar reuniones sin su participación.
- La Corte Suprema no ha respondido a las reiteradas denuncias que el Parlamento Xinka ha presentado desde noviembre de 2018 sobre la falta de garantías procesales, la participación indígena y la discriminación.
- Las quejas también incluyen acusaciones de tráfico de influencias contra el gobierno, dado que la empresa anunció avances en el proceso antes de que se notificara al Parlamento Xinka que había comenzado.
- Paralelamente, el Parlamento Xinka ha enfrentado un fuerte aumento de las amenazas contra sus dirigentes y miembros de la resistencia, lo que ha socavado su seguridad y el carácter "libre" del proceso.
- En agosto de 2019, el Parlamento Xinka apeló directamente a la Corte Constitucional debido a la falta de respuesta de la Corte Suprema a sus quejas.
- El 3 de septiembre de 2019, primer aniversario de la decisión de la Corte Constitucional, más de mil personas marcharon en la Ciudad de Guatemala para exigir que la Corte defendiera los derechos del pueblo Xinka.
- Continuar la consulta sin el debido proceso o el pleno respeto e inclusión del pueblo Xinka y su organización representativa pone en peligro su legalidad y legitimidad.

- A menos que el proceso se reubique en la primera etapa -revisión del área de influencia de la mina- con una sólida inclusión y respeto del pueblo Xinka y del Parlamento Xinka, corre el riesgo de perder todo el apoyo social.

ANTECEDENTES

El 3 de septiembre de 2018, la Corte Constitucional de Guatemala confirmó una decisión de una Corte inferior y ordenó que la mina Escobal permaneciera cerrada mientras el Ministerio de Energía y Minas (MEM) lleva a cabo un proceso de consulta con el pueblo indígena Xinka de la región. Incluso antes de esto, la mina había sido suspendida efectivamente desde junio de 2017 debido a la acción directa de las comunidades, reforzada un mes más tarde, en julio de 2017, por una orden de la Corte Suprema que citaba la discriminación y la falta de consulta con el pueblo Xinka. La decisión de la Corte Constitucional estableció una consulta en cuatro etapas: 1) definición del área de influencia del proyecto, 2) una fase de pre-consulta para determinar el proceso, 3) la consulta propiamente dicha, y 4) la presentación de los resultados de la consulta a la Corte Suprema de Guatemala. La sentencia establece que el Estado guatemalteco debe agotar todas las posibilidades de incluir al Parlamento Xinka en el proceso de consulta, siguiendo las medidas establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 169) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Exige una interpretación integral de la sentencia en su aplicación, enfatizando que para que la consulta sea efectiva debe incluir a los representantes legítimos de las comunidades afectadas y a las personas y/o organizaciones que ellos mismos designen como tales. La decisión de la Corte Constitucional establece además que la Corte Suprema es responsable de asegurar que el proceso se lleve a cabo en estricta conformidad con la sentencia.

IRREGULARIDADES EN EL PROCESO DE CONSULTA

El Parlamento Xinka -la autoridad legítima del pueblo indígena Xinka que representa a más de 500.000 personas en la región que rodea a la mina- ha presentado numerosas quejas ante la Corte Suprema denunciando violaciones de procedimiento en el proceso de consulta. En respuesta, la Corte pidió al MEM y al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) que informaran sobre sus actividades, pero no llegó a ordenar a los ministerios que corrigieran las violaciones de procedimiento, garantizaran los derechos del Pueblo Xinka y defendieran las normas internacionales.

Las autoridades Xinkas también presentaron múltiples solicitudes al MEM y al MARN para corregir los errores de procedimiento en la primera etapa de la consulta y para incluirlos en el proceso. La primera de estas solicitudes, presentada el 23 de octubre de 2018, pedía al MARN que concediera al pueblo Xinka la participación en la determinación del área de influencia, basándose en el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT que establece que "Los gobiernos deberán velar por que, cuando proceda, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, para evaluar las repercusiones sociales, espirituales, culturales y ambientales que tengan sobre ellos las actividades de desarrollo previstas".¹ Hasta la fecha, el MARN no ha respondido a esta petición.

¹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169#A7

El 6 de noviembre de 2018, Tahoe Resources informó que la primera etapa del proceso de consulta, para definir el área de influencia, estaba "muy avanzada" y que "las entidades pertinentes han acordado el área de influencia, que es la misma que el límite original del estudio de impacto ambiental". El límite propuesto se ha presentado al MARN para su aprobación, que se espera en breve".² El 12 de noviembre de 2018, el MARN emitió la resolución que determina que la nueva área de influencia es exactamente igual a los parámetros originales, notificando esta decisión al Parlamento Xinka el 14 de noviembre. Ese mismo día, el MEM tuiteó que estaba comenzando la segunda etapa del proceso de cuatro etapas.³

El 21 de noviembre de 2018, la Corte Suprema confirmó que la orden de ejecución de todo el proceso de consulta aún no se había emitido, de modo que ni siquiera se había iniciado la primera etapa.⁴ Esta resolución indica claramente que todas las acciones para revisar y determinar el área de influencia se llevaron a cabo antes de que se emitiera la orden de ejecución el 24 de noviembre de 2018 y, por lo tanto, eran ilegales.

Tras la notificación de la resolución del 12 de noviembre de 2018 del MARN, el Parlamento Xinka apeló inmediatamente a la Corte Suprema y al MARN,⁵ y desde entonces ha presentado solicitudes posteriores. En sus presentaciones, el Parlamento Xinka argumenta que la resolución de noviembre de 2018 debe ser revocada y la primera etapa del proceso de consulta debe repetirse dadas las ilegalidades de procedimiento; la exclusión del pueblo Xinka; la falta de provisión de evidencia legal, técnica o científica para la decisión del MARN; así como la insuficiencia del estudio de impacto ambiental utilizado para determinar el área de influencia con respecto a los impactos culturales y espirituales en particular, al cual sólo dedica media página.

El hecho de que la Corte Suprema no haya abordado estas cuestiones fundamentales, junto con la continua dependencia del MEM de la resolución del MARN de noviembre de 2018 emitida antes de la orden de aplicación, significa que el proceso de consulta tiene una base jurídica inestable y corre el riesgo de perder toda legitimidad social.

A PESAR DE LAS IRREGULARIDADES Y SIN LA PARTICIPACIÓN DE LOS XINKA, EL MEM SIGUE ADELANTE

A pesar de la ilegalidad de la resolución del MARN de noviembre de 2018 relativa al área de influencia, el MEM ha procedido con el proceso de consulta, incluso para exigir en enero de 2019 que el Parlamento de Xinka nombre dos representantes y dos suplentes para participar en la fase de pre-consulta. En febrero de 2019, más de 500 personas Xinkas y miembros de la resistencia de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa marcharon en la Ciudad de Guatemala para pedir a la Corte Suprema que resolviera su denuncia de noviembre de 2018 sobre la violación del MEM y el MARN del debido proceso y las restricciones a la participación del pueblo Xinka. También presentaron una denuncia adicional sobre la continuación del proceso por parte del MEM

² SEDAR, Tahoe Resources, News Release: November 6, 2018, Tahoe Reports Q3 2018 Results; ONTRACK TO MEET FULL-YEAR GUIDANCE, Expansion Projects Near Completion.

³ <https://earthworks.org/blog/pan-american-silver-poised-to-buy-huge-trouble-with-acquisition-of-escobal-mine/>

⁴ https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/08/CSJ-Resolution-on-Start-of-Consultation_Nov2018.pdf

⁵ <https://www.prensalibre.com/economia/caso-mina-san-rafael-pueblo-xinka-denuncia-que-tres-entidades-desobedecen-sentencia-de-la-cc/>

mientras la zona de influencia sigue siendo objeto de controversia, entregando documentación al MEM en la que se solicitaba que respetaran el derecho de los pueblos Xinkas a determinar sus propios representantes según las prácticas y costumbres tradicionales de toma de decisiones.⁶

El Parlamento Xinka ha involucrado proactivamente a los funcionarios del ministerio con el apoyo del diputado guatemalteco Leocadio Juracán, quien convocó dos audiencias del Congreso sobre el proceso de consulta. Durante las audiencias, se pidió al MEM y al MARN que informaran sobre lo que habían hecho para aplicar la orden de la Corte Constitucional y para responder a las quejas del pueblo Xinka.

Durante la primera audiencia, celebrada el 21 de marzo de 2019, los representantes del MEM y el MARN demostraron su ignorancia con respecto a los detalles de la decisión de la Corte, en particular en relación con la participación indígena y las normas internacionales, y no pudieron informar adecuadamente sobre ningún avance.

Durante la segunda audiencia celebrada el 22 de mayo de 2019, el viceministro del MARN, Carlos Walberto Ramos Salguero, actuando en nombre del ministro, testificó bajo juramento que el MARN cometió errores de procedimiento, no involucró al pueblo Xinka en el proceso para determinar el área de influencia y no llevó a cabo una evaluación de los impactos culturales, espirituales y ambientales de la mina Escobal en el pueblo Xinka. Los representantes del MARN también expresaron su falta de comprensión del proceso de consulta según el Convenio 169 de la OIT, específicamente el artículo 7.3 relativo a la participación de los indígenas en los estudios para determinar los impactos sociales, espirituales, culturales y ambientales. Durante esta audiencia, el MARN acordó revisar y revocar sus resoluciones sobre el área de influencia y se comprometió a trabajar con el Parlamento Xinka para llevar a cabo una evaluación adecuada de los mencionados impactos de la mina Escobal en el pueblo Xinka.⁷ Sin embargo, el MARN revocó posteriormente su posición, notificando al Parlamento Xinka el 7 de agosto de 2019, que no alteraría la decisión de noviembre de 2018 sobre el área de influencia y que no trabajaría con el pueblo Xinka para asegurar su adecuada participación y una evaluación holística de los impactos del proyecto.⁸

Al día siguiente, el MEM publicó un tweet completo con fotos, en el que se afirmaba que la primera reunión de la segunda fase de pre-consulta del proceso estaba en marcha.⁹ Si bien el tweet se suprimió poco después, es una indicación más de que el MEM persiste en las prácticas excluyentes y discriminatorias que dieron lugar a la suspensión del proyecto Escobal por parte de las Cortes.

Como resultado, el 8 de agosto de 2019, el Parlamento Xinka presentó denuncias penales contra el MEM y el MARN. La denuncia contra el ministro del MARN les acusa de no respetar el debido proceso, perjurio y tráfico de influencias a favor de la filial guatemalteca de Pan

⁶ <https://earthworks.org/blog/xinka-communities-mobilize-to-denounce-non-compliance-with-court-ordered-consultation-over-escobal-mine/>

⁷ https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/09/Xinka-complaint-MARN_MP-Aug.08.2019.pdf

⁸ https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/09/MARN-Notification-on-AoI_Aug.07.2019.pdf

⁹ https://www.facebook.com/search/top/?q=parlamento%20del%20pueblo%20xinka&epa=SEARCH_BOX

American Silver, Minera San Rafael.¹⁰ La denuncia contra el ministro de MEM, Luis Alfonso Chang Navarro, lo acusa de discriminación, perjurio, incumplimiento de deberes y tráfico de influencias. La acusación de perjurio contra el MEM responde a la declaración del ministro de que su oficina no se había comunicado con el Parlamento Xinka en relación con la consulta previa a pesar de la existencia de cuatro comunicaciones escritas separadas del MEM desde enero de 2019 en las que se pedía al Parlamento que nombrara dos representantes y dos suplentes.¹¹ En el caso tanto del MEM como del MARN, el tráfico de influencias también se refiere al hecho de que Tahoe informó sobre la resolución del MARN de noviembre de 2018 sobre el área de influencia incluso antes de que se notificara al Parlamento Xinka y antes de que comenzara el proceso de consulta.

Al día siguiente, el 9 de agosto de 2019, el MEM ordenó nuevamente al Parlamento Xinka que nombrara a dos representantes y dos suplentes para participar en la consulta, a lo que los representantes Xinka respondieron que no podían hacerlo por respeto a sus prácticas y costumbres tradicionales de toma de decisiones.

Si bien la Corte Suprema de Justicia retrasa la plena resolución de las denuncias del pueblo Xinka y los ministerios siguen adelante con un proceso discriminatorio que desafía a la Corte Constitucional y al derecho internacional, los dirigentes del pueblo Xinka también se enfrentan a crecientes amenazas, difamación e intentos de criminalización,¹² en particular desde noviembre de 2018, cuando el Parlamento comenzó a presentar denuncias sobre el proceso. En julio de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concedió medidas cautelares a Quelvin Jiménez, el abogado del Parlamento Xinka, como resultado de las amenazas en su contra por parte de los actores favorables a la minería.¹³ La falta de seguridad para los líderes comunitarios socava el carácter "libre" de la consulta y pone aún más en peligro el proceso.

EL PARLAMENTO DEL PUEBLO XINKA APELA A LA CORTE CONSTITUCIONAL

Dada la inacción de la Corte Suprema para resolver las quejas del pueblo Xinka y la desfachatez del MEM y el MARN para desafiar el debido proceso y no respetar los derechos de los pueblos indígenas, el Parlamento Xinka también apeló a la Corte Constitucional el 8 de agosto de 2019. En su apelación, el Parlamento Xinka denunció las violaciones del MEM y el MARN de la sentencia de la Corte Constitucional y solicitó la intervención para ordenar al Corte Supremo que garantizara el debido proceso y la protección de los derechos de los Xinka.¹⁴

Sin embargo, a pesar de las protestas y la acción judicial, el MEM celebró una segunda reunión de consulta previa sin representantes del pueblo Xinka el 29 de agosto. Los representantes locales electos de los comités de desarrollo comunitario de San Rafael Las Flores, donde se encuentra la mina, estuvieron presentes y confirmaron que Pan American Silver también participó en las reuniones del 8 y 29 de agosto.

¹⁰ https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/09/Xinka-complaint-MARN_MP-Aug.08.2019.pdf

¹¹ https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/08/Complaint-Minister MEM_May2019CongressionalHearing.pdf

¹² https://issuu.com/protectioninternationaleso/docs/informe_de_patrones_de_violencia_a

¹³ <https://rfkhumanrights.org/news/the-inter-american-commission-on-human-rights-iachr-grants-precautionary-measures-for-xinka-parliaments-lawyer-quelvin-jimenez-villalta>

¹⁴ https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/09/Xinka-Complaint-to-CC_Aug.08.2019.pdf

LA MARCHA DE MILES DE PERSONAS MARCA EL PRIMER ANIVERSARIO DE LA ORDEN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El 3 de septiembre, el pueblo Xinka y otros residentes de las comunidades de Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa viajaron a la Ciudad de Guatemala para demostrar su insatisfacción con el proceso y para presentar quejas adicionales al MEM, al MARN y a la Corte Suprema de Justicia en relación con el debido proceso, la participación y la discriminación. En su comunicado de prensa, el Parlamento Xinka explica cómo las acciones de los ministerios sirven a los intereses de la empresa minera y violan el orden y el espíritu de la decisión de la Corte Constitucional.¹⁵

Durante la marcha, el pueblo Xinka y el movimiento de resistencia más amplio enfatizaron que los retrasos en el proceso son responsabilidad del estado, no de las comunidades con las que el estado está encargado de consultar. También reafirmaron su compromiso de continuar las protestas en defensa de sus derechos.¹⁶

En la correspondencia entregada al MEM y al MARN ese día, el Parlamento Xinka denunció la colusión entre Pan American Silver y los ministerios para limitar la participación del pueblo Xinka y reducir el proceso a un ejercicio administrativo que ignora las normas internacionales y la decisión de la Corte en aras de reabrir la mina lo antes posible.¹⁷ En la carta al MEM, el Parlamento Xinka hace referencia específicamente a la segunda reunión de pre-consulta celebrada el 29 de agosto en la que el MEM anunció un receso para decidir si la pre-consulta debe continuar sin la participación del pueblo Xinka. Los representantes electos de San Rafael Las Flores informaron que durante el receso los funcionarios del ministerio sólo hablaron con representantes de la empresa.¹⁸

CONCLUSIÓN

El hecho de seguir confiando en la resolución del MARN de noviembre de 2018 relativa al área de influencia de la mina, junto con la continua discriminación del MEM contra el pueblo Xinka y su organización representativa, el Parlamento Xinka, pone en peligro la legalidad y la legitimidad del proceso de consulta. A menos que se reinicie el proceso desde la primera etapa con la firme inclusión del pueblo Xinka y el Parlamento Xinka, y el pleno respeto de sus derechos, la consulta corre el riesgo de perder todo apoyo social.

¹⁵ <https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/09/Press-Release-ESP-Xinka-Parliament-Sept.03.19.pdf>

¹⁶ <https://nisgua.org/peaceful-resistance-court/>

¹⁷ <https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/09/Xinka-letter-MARN-Sept.03.2019.pdf>

¹⁸ <https://earthworks.org/cms/assets/uploads/2019/09/Xinka-letter-MEM-Sept.03.2019.pdf>