

**NATIONS UNIES**  
**HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES**  
**AUX DROITS DE L'HOMME**

**PROCEDURES SPECIALES DU**  
**CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME**

**UNITED NATIONS**  
**OFFICE OF THE UNITED NATIONS**  
**HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL PROCEDURES OF THE**  
**HUMAN RIGHTS COUNCIL**

**Mandato del Relator Especial sobre los derechos de los indígenas.**

REFERENCE: AL Indigenous (2001-8)  
GTM 4/2012

4 de junio de 2012

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de conformidad con la resolución 15/14 del Consejo de Derechos Humanos.

Por medio de la presente, quisiera de nuevo llevar a la atención del Gobierno de su Excelencia la situación de las comunidades indígenas presuntamente afectadas por el proyecto de construcción de una planta cementera en el municipio de San Juan Sacatepéquez, departamento de Guatemala. Como es del conocimiento de su Gobierno, este fue un tema llevado a mi atención durante la visita a Guatemala realizada en junio de 2010 para examinar temas relacionados con proyectos extractivos en Guatemala, y en particular el caso de la mina Marlin en el departamento de San Marcos, y que tuvo como resultado la publicación del informe *“Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales”* (A/HRC/18/35/Add.3).

En seguimiento al intercambio de información que había sostenido con su Gobierno durante mi visita con respecto a este asunto, solicité información actualizada sobre el estado del proyecto de la planta cementera mediante un llamamiento urgente a su Gobierno el 14 de octubre de 2011, así como una carta dirigida a la empresa Cementos Progreso, S.A. con fecha de 18 de noviembre de 2011. Quisiera agradecerle por la respuesta enviada por su Gobierno el 12 de enero de 2012. Como se verá más adelante, también recibí una respuesta de parte de la empresa Cementos Progreso, S.A. con fecha de 31 de enero de 2012.

Con base en el intercambio de información que he mantenido con el Gobierno de su Excelencia, así como los representantes de las comunidades indígenas afectadas y representantes de la empresa Cementos Progreso, S.A., quisiera mediante la presente comunicación, exponer mis observaciones y una serie de recomendaciones con respecto a la situación del proyecto de construcción de la planta cementera en San Juan Sacatepéquez. Es mi esperanza que las siguientes observaciones y recomendaciones puedan dar aportes hacia un mejor acercamiento entre las comunidades indígenas

afectadas, su Gobierno y la empresa hacia una resolución de este asunto con base en los estándares internacionales de derechos humanos.

Estaría sumamente agradecido si el Gobierno de su Excelencia me proporcionase cualesquier comentarios que tuviera dentro de 60 días. Comprometo que sus comentarios serán publicados en su totalidad en el informe conjunto de titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Permítame agradecerle nuevamente por su cooperación y expresar mi deseo de continuar manteniendo un diálogo constructivo con el Gobierno de su Excelencia con miras a contribuir a la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en el país.

## **I. Antecedentes de la situación**

Este caso surgió a raíz de la licencia otorgada a la empresa Cementos Progreso S.A. en 2007 para instalar una fábrica de cemento en la municipalidad de San Juan Sacatepéquez que afectaría alrededor de 12 comunidades indígenas maya kaqchikel. Como muchos de los conflictos examinados durante mi visita a Guatemala, la denuncia principal en el caso de San Juan Sacatepéquez ha consistido en la falta de consulta previa con las comunidades antes de la concesión a favor del proyecto cementero así como expresiones de preocupación por parte de miembros de pueblos indígenas sobre los impactos sociales, culturales y ambientales del proyecto. Igualmente como en otros casos examinados, la aprobación de este proyecto ha ocasionado una situación de alta conflictividad social que ha conllevado episodios de protesta social, de fuertes respuestas policiales, e instantes de supuesta violencia, amenaza, e intimidación en contra de miembros de las comunidades vecinas al proyecto que se han opuesto al proyecto.

Durante mi visita a Guatemala en 2010, participé en un evento público llevado a cabo en el municipio de San Juan Sacatepéquez que contó con la asistencia de miles de personas provenientes del municipio de San Juan Sacatepéquez. Durante el evento, pude constatar entre los participantes un alto nivel de rechazo a la instalación de la planta cementera. También realicé una visita al sitio del proyecto y pude constatar que no se había iniciado la construcción de la planta ni estaba realizándose alguna operación relacionada con la fabricación de cemento. Sin embargo, era evidente que existía un clima de desconfianza en torno a la operación del proyecto que ha hecho difícil cualquier intento de diálogo entre los pueblos indígenas, la empresa y el Gobierno guatemalteco.

### A. El proyecto de fabricación de cemento y de extracción de materiales de construcción

El proyecto en cuestión consiste en la instalación de una fábrica de cemento dentro de un área de 60 hectáreas en la denominada finca San Gabriel Buena Vista (que también se le ha conocido con el nombre de finca San José Ocaña) en el municipio de San Juan Sacatepéquez, departamento de Guatemala. Es un proyecto que sería emprendido por la empresa guatemalteca Cementos Progreso S.A. Como parte del proceso de fabricación de cemento, el proyecto también tiene previsto la construcción de una cantera para la extracción de caliza y otros minerales utilizados como materiales de

construcción, así como la construcción de una carretera de 14 kilómetros que comunicaría el municipio de San Juan Sacatepéquez con la carretera Interamericana y con otra fábrica operada por la misma empresa. Las actividades relacionadas con la explotación de los minerales serían realizadas por la empresa Minerales Industriales de Centroamérica, S.A. (MINCESA), propiedad de Cementos Progreso.

La Finca San Gabriel Buena Vista colinda con 12 comunidades indígenas pertenecientes al pueblo maya kaqchikel que presuntamente han sido o serían afectadas por este proyecto. Estas comunidades incluyen: Aldea Cruz Blanca, Caserío San Antonio Las Trojes I y San Antonio Las Trojes II, Caserío Pilar I y Pilar II, Aldea Comunidad de Ruiz, Caserío Asunción Chivoc, Aldea Lo de Ramos, Aldea Santa Fe Ocaña, Aldea Loma Alta, Caserío Los Pajoches y Caserío Los Guamuches. Cementos Progreso compró y obtuvo el título de propiedad de la finca, la cual, según información obtenida, se encuentra dentro de un área que constituye las tierras tradicionales de la comunidad de Santa Fe Ocaña. De acuerdo a lo informado, el sitio donde se instalaría la fábrica, ocuparía aproximadamente un 25% del total de la extensión de tierra de la finca y el resto de la finca sería dedicada a proyectos de reforestación.

En 2005, el Ministerio de Energía y Minas otorgó una licencia a Cementos Progreso para la exploración de materiales utilizados para construcción dentro del área que comprende la finca. En abril de 2007, el Ministerio de Energía y Minas otorgó la licencia de explotación minera a MINCESA por un período de 25 años. Cementos Progreso obtuvo la licencia para la construcción de la fábrica de cemento en noviembre de 2007 por parte del Concejo Municipal de San Juan Sacatepéquez, el cual tomó en consideración la aprobación por parte del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales del estudio de impacto ambiental presentado por la empresa y la licencia de explotación otorgada por el Ministerio de Energía y Minas. Según lo que pudo observar el Relator Especial durante su visita a San Juan Sacatepéquez y la información obtenida, la empresa ha llevado a cabo obras de preparación del terreno para la eventual construcción de la fábrica, incluyendo caminos de acceso a la finca.

#### B. Denuncias relacionadas con la falta de consulta previa y los impactos del proyecto

Las denuncias en contra de este proyecto se han centrado en primer lugar en la falta de consulta y consentimiento por parte de las comunidades afectadas previo a la aprobación del proyecto por el Estado. Se ha alegado que desde el año 2006 empleados de la empresa entraron, sin previa autorización o previo conocimiento de los habitantes, a viviendas y terrenos de algunas de las comunidades aledañas acompañados de guardias de seguridad armados con el fin de realizar trabajos de medición de tierras. Al tener conocimiento sobre la aprobación al proyecto cementero, se generó la oposición del proyecto por parte de los miembros de las comunidades aledañas.

Otra denuncia expresada se ha relacionado con la supuesta falta de información completa e imparcial sobre los impactos a la salud y ambiente que podría generar el proyecto en todas sus distintas fases. En este sentido, se ha alegado que los estudios de impacto ambiental realizados por la empresa en relación con la planta de cemento y la

explotación de la cantera adolecieron de varias falencias, entre ellas, que no evaluaron de manera integral los impactos acumulados que serían generados por la extracción de los materiales de construcción y la fabricación de cemento, ni analizaron de manera adecuada los riesgos relacionados con la dispersión de gases y contaminantes atmosféricos que podría generarse en las inmediaciones de la fábrica de cemento. Asimismo, se alegó que los estudios de impacto ambiental no incluyeron un análisis de los efectos reales sobre las fuentes de agua superficial y subterránea utilizadas por las comunidades aledañas; los posibles efectos sobre la biodiversidad; y los posibles efectos sociales y culturales sobre las comunidades.

Por otro lado, también se ha alegado que ciertos impactos ambientales ya han sido percibidos por las comunidades aledañas a raíz de los trabajos de preparación de terreno para la construcción de la planta cementera. En particular, se ha alegado que tales actividades han generado una gran cantidad de polvo que ha ocasionado problemas a la salud de los habitantes, y ha contaminado las fuentes de agua utilizadas tradicionalmente por estas comunidades y los cultivos tradicionales, como el maíz y flores, que también representan una importante fuente de ingresos. Otra preocupación que han tenido los miembros de las comunidades aledañas es que la exploración minera podría comprender no sólo los materiales de construcción indicados en la licencia de exploración sino también metales preciosos, ya que en la zona de la concesión se ha explotado oro en décadas anteriores, lo que implicaría mayores impactos ambientales.

Representantes de las comunidades afectadas solicitaron repetidamente al Concejo Municipal de San Juan Sacatepéquez que se realizara una consulta sobre el proyecto. El Concejo inicialmente accedió a realizar una consulta en abril de 2007, sin embargo, posteriormente dicha autoridad revirtió su previa decisión. Debido a lo anterior, miembros de las mismas comunidades convocaron una “consulta comunitaria” que se celebró en mayo de ese mismo año. Según la información recibida, la gran mayoría de las casi 9.000 personas que participaron en la consulta comunitaria se pronunciaron en contra de la instalación de la planta de cemento.

Posteriormente, el tema de la falta de consulta previa en este caso y las actuaciones del Concejo Municipal fueron objeto de litigio, lo que culminó en una sentencia de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en diciembre de 2009, que estableció que en este caso el Estado tuvo el deber de consultar con las comunidades afectadas conforme a la normativa internacional sobre la materia. La Corte consideró que el tipo de consulta popular realizado por las comunidades representaba la expresión de opinión respecto al proyecto, sin embargo no cumplía con lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Por tanto, dictaminó que el Estado debe facilitar un proceso de consulta que conlleve un proceso de diálogo y negociación con el fin obtener un acuerdo entre las partes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Expediente 3878-2007 (21 de diciembre de 2009), pág. 74.

Cabe señalar a la vez que en el año 2009, la Comisión Nacional Extraordinaria por la Transparencia del Congreso Nacional realizó un estudio del proceso de otorgamiento de licencias en el caso de la planta cementera en San Juan Sacatepéquez y realizó visitas de campo y entrevistas con funcionarios de gobierno, representantes de la empresa y líderes comunitarios. El informe de esta Comisión publicado en octubre de 2009 señaló la falta de un marco normativo en relación con la consulta con pueblos indígenas y la necesidad de que se establezcan líneas de diálogo entre las partes para la divulgación de información sobre la naturaleza del proyecto y las medidas de mitigación y de prevención que se tomarían. En su informe, esta Comisión determinó que en base a la información proporcionada por los Ministerios de Energía y Minas y de Ambiente y de Recursos Naturales, la producción de cemento no tendría efectos significativos sobre los recursos hídricos, forestales y la calidad de aire en la zona; y a la vez recomendó un monitoreo de la salud de los habitantes de San Juan Sacatepéquez. Sin embargo, se alegado que este informe no representaba un estudio técnico o científico de los verdaderos riesgos sociales, culturales y ambientales que conllevaría la fabricación de cemento.

### C. Denuncias relacionadas con la situación de conflictividad social y violencia

Se ha alegado que el proyecto cementero y la presencia de la empresa en el municipio han generado una situación de alta conflictividad social e incluso de violencia, que ha alterado negativamente el tejido social de estas comunidades. Según lo alegado, se han generado serias divisiones dentro de familias y comunidades, particularmente entre personas opuestas al proyecto y personas a favor del proyecto, lo que ha incluido a empleados de la empresa provenientes de las mismas comunidades. Se ha informado sobre actos de violencia e incluso de asesinatos de dirigentes indígenas en el contexto de las confrontaciones que se han dado entre miembros de las comunidades. Tal fue el caso en junio de 2008 cuando resultó muerto Francisco Tepeu Pirir, un dirigente indígena supuestamente partidario del proyecto, bajo circunstancias no claras. Ese incidente fue el motivo por el cual el Presidente de la República decretara inmediatamente un estado de prevención en el municipio de San Juan Sacatepéquez que duró quince días en el cual se restringieron los derechos de reunión, manifestación pública, y de movilidad vehicular.

Se ha alegado que durante ese estado de prevención, miembros de la Policía Nacional violaron dos mujeres en la comunidad de Santa Fé Ocaña, y que, a pesar de las denuncias ante el Ministerio Público, tales delitos permanecieron impunes. Asimismo, se ha alegado que la respuesta estatal a la situación de protesta y conflictividad social ha sido la criminalización de personas opuestas al proyecto mediante la detención selectiva por delitos contra el orden público derivados de sus actos de protesta social, así como el enjuiciamiento y encarcelamiento de tres miembros comunitarios indígenas por el asesinato del señor Tepeu Pirir, en el que se alega la inexistencia de prueba de su culpabilidad. Según la información obtenida, alrededor de 86 miembros comunitarios indígenas han sido procesados penalmente por sus actividades de protesta social. Se han reportado casos de muertes de al menos cuatro comuneros y varios habitantes heridos con armas de fuego a raíz de la conflictividad generada por el proyecto cementero en San Juan Sacatepéquez. Al mismo tiempo, un informe de la Procuraduría de Derechos

Humanos sobre la violencia y criminalidad en San Juan Sacatepéquez indica que el serio problema de violencia en la región se debe a la existencia de grupos clandestinos de seguridad que operan en el municipio debido a la escasa presencia del Estado.

D. Esfuerzos de la OIT para promover un diálogo entre las comunidades afectadas, la empresa y el Estado

La situación de San Juan Sacatepéquez ha sido objeto de atención por varios organismos internacionales, entre ellos la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente en lo que respecta a la aplicación del derecho a la consulta bajo el Convenio 169 de la OIT. En 2010, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT emitió un informe con observaciones específicas sobre el caso de la planta cementera en San Juan Sacatepéquez en donde instó a Guatemala entablar un diálogo constructivo entre todas las partes del conflicto y que suspenda las actividades de la cementera en tanto se lleve a cabo ese diálogo “y se evalúe, con la participación de los pueblos interesados, la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente de las actividades previstas y la medida en que los intereses de los pueblos indígenas se verían perjudicados”<sup>2</sup>.

Según la información recibida, el Gobierno ha realizado esfuerzos para cumplir con las recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT, lo que incluyó solicitudes de visita por parte de delegaciones de ese organismo, en particular del programa PRO 169 de la OIT, para proporcionar apoyo técnico al Gobierno en cuanto al proceso de consulta que habría realizarse con las comunidades afectadas. Sin embargo, los intentos de diálogo realizados en años recientes no han podido dar resultados adecuados. En su informe de observaciones más reciente sobre Guatemala, la Comisión de Expertos tomó nota de la situación de extrema conflictividad en el municipio de San Juan Sacatepéquez en el que “el diálogo se ve dificultado por la ausencia total de confianza entre las partes”<sup>3</sup>. Además, la Comisión notó los esfuerzos de la empresa, promovidas por el Gobierno, de mantener instancias de comunicación directa con las comunidades afectadas sobre el proyecto en cuestión, pero opinó que éstas “no pueden ser consideradas como procedimientos integrales de consulta con los pueblos indígenas de conformidad con el [artículo 6 del Convenio 169]”<sup>4</sup>. Consiguientemente, la Comisión de Expertos reiteró su recomendación sobre el establecimiento de mecanismos de diálogo que gocen de confianza de todas las partes para la búsqueda de soluciones apropiadas conforme a los intereses y las prioridades de los pueblos indígenas concernidos<sup>5</sup>.

## II. Información proporcionada por el Gobierno de Guatemala

---

<sup>2</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Guatemala (ratificación: 1996) Publicación: 2010.

<sup>3</sup> Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Guatemala: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (ratificación: 1996)*, ILC.101/III/1A (2012), pág. 1041.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág.1042.

<sup>5</sup> *Ibid.*

En las comunicaciones enviadas al Gobierno de Guatemala y a la empresa Cementos Progreso, solicité que proporcionaran información sobre el estado actual del proyecto de la planta cementera en San Juan Sacatepéquez; los esfuerzos realizados para consultar con las comunidades indígenas afectadas; y las medidas que se hayan adoptado para resolver las preocupaciones que tendrían los miembros de las comunidades afectadas en relación con los posibles impactos ambientales y sobre la salud que podría tener el proyecto.

En su respuesta del 12 de enero de 2012 con respecto al estado actual en que se encuentra el proyecto de la planta cementera, el Gobierno hizo referencia a la visita realizada por la Inspectoría de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en noviembre de 2011 a la finca San Gabriel Buena Vista. Señala que la inspectora afirmó que aún no existía una planta para la fabricación de cemento instalada o en proceso de construcción, y que las únicas actividades que se desarrollaba eran un vivero y proyectos de reforestación y mantenimiento de bosque. El Gobierno agregó que antes de que pudiera comenzar la construcción de la planta cementera en San Juan Sacatepéquez se tendrá que construir la carretera que conectaría con la carretera Interamericana y que también uniría a esta planta con otra planta de Cementos Progreso operando en el departamento de El Progreso. Según lo informado por el Gobierno, esta carretera tardaría un tiempo estimado de 2 años para completarse.

El Gobierno aseveró que desde 2008 había intentado mantener un proceso de diálogo sostenido con las comunidades afectadas. En 2008, se realizaron 28 reuniones que resultaron en distintos acuerdos consensuados respecto la creación de una Comisión de Verificación Ambiental y Social del Proyecto y la elaboración de una ruta crítica para divulgación del proyecto en las comunidades de San Juan Sacatepéquez. De acuerdo al Gobierno, estos avances en el diálogo se vieron frustrados por la presencia de personas opuestas al proyecto que pretendían representar todas las comunidades afectadas por el proyecto. Estas personas, según el Gobierno, planteaban nuevas demandas que no habían abordado previamente y condicionaban su participación en el diálogo si no estuvieran presentes aquellos representantes comunitarios a favor de la cementera.

En relación con el tema de posibles impactos ambientales y de salud, el Gobierno en su respuesta aseguró que el proceso de producción de cemento en San Juan Sacatepéquez se realizaría de acuerdo a los estándares internacionales de producción ambientalmente responsable de cemento. Señaló que la misma empresa ha operado otras dos plantas cementeras en el país por muchos años y que nunca se han reportado efectos perjudiciales en el ambiente y en la salud de las poblaciones vecinas a esas plantas. Asimismo, recaló que la empresa había asegurado que la producción de cemento no requeriría un gran suministro de agua y que controlaría el proceso de manera que no haya contaminación ambiental. Según el Gobierno, el proceso de producción sería supervisado por los Ministerios de Energía y Minas y de Ambiente y Recursos Naturales. Concluye asegurando que el Estado velará porque sean atendidas las preocupaciones de los habitantes locales respecto a los posibles impactos ambientales y de salud que podría generar el proyecto.

### **III. Información proporcionada por la empresa Cementos Progreso**

En su respuesta enviada el 31 de enero de 2012, la empresa Cementos Progreso también hizo mención de los resultados de la inspección de la finca San Gabriel Buena Vista por el Ministerio de Trabajo en noviembre de 2011 que indicaba que no existía aún una fábrica de cemento, añadiendo que solo se encontraban las plataformas donde se construirá la fábrica en un futuro. La empresa informó que en los últimos 4 años, como parte de sus actividades de relacionamiento con las comunidades indígenas del municipio de San Juan Sacatepéquez, ha promovido y apoyado varios proyectos de reforestación y educación ambiental para el beneficio de la población. Asimismo, asevera que durante ese mismo período había promovido varios programas de educación, salud, desarrollo y formación técnica de la población local de todo el municipio en áreas técnicas, manualidades y administración de microempresas.

La empresa explicó que firmó convenios con la municipalidad de San Juan Sacatepéquez y la Secretaría de Planificación Económica para la realización de acciones conjuntas de fortalecimiento y desarrollo participativo dentro del municipio, las cuales involucraban la participación de Consejos de Desarrollo Municipal y de Consejos Comunitarios de Desarrollo que tienen una alta representación indígena local. También informó que había firmado un convenio con el Ministerio de Comunicaciones y Vivienda en el que la empresa construiría una sección de 14 kilómetros de carretera que formaría parte de un sistema vial con 53 kilómetros de extensión que el Gobierno tiene programado construir para interconectar más de 50 municipios en siete departamentos del país.

La empresa manifestó que desde el año 2007, se intentaron realizar seis distintos procesos de consulta y negociación con las comunidades afectadas por parte de varias instituciones del Estado y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. La empresa atribuyó el fracaso del diálogo a la presencia de ciertos representantes indígenas locales y nacionales que promovían el rompimiento del diálogo, y que exigían de manera constante como condición para continuar en el diálogo que se liberaran a las personas detenidas y procesadas penalmente por su oposición al proyecto. En su respuesta, la empresa agregó que la situación de violencia en San Juan Sacatepéquez no se debe a ninguna actuación de la empresa, sino a la existencia de grupos clandestinos de seguridad que operan en el municipio debido a la escasa presencia del Estado. Indica que este último punto fue reflejado en un informe reciente de la Procuraduría de Derechos Humanos sobre la violencia y criminalidad en San Juan Sacatepéquez.

La empresa afirma que a pesar de lo anterior, ha intentado iniciar un nuevo proceso de consulta y diálogo. Recientemente firmó un convenio con la Cooperación Alemana para la realización de un proyecto piloto para la elaboración de un sistema de abordaje de conflictos en San Juan Sacatepéquez. Como parte de este proyecto piloto, se ha iniciado un proceso de sensibilización y capacitación de funcionarios estatales, representantes de la empresa y representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y alcaldes indígenas de las 12 comunidades afectadas, en temas de resolución



de conflictos. Indica que ha habido avances en el nivel de comunicación entre los participantes de este proceso, y que se ha presentado una serie de propuestas para atender las preocupaciones de las comunidades afectadas, incluyendo la creación de un fondo para beneficio de las comunidades, un proceso de reforestación por 20 años, la creación de una comisión de verificación compuesta por representantes de la empresa y las comunidades para revisar la contaminación por polvo que podría generarse por el proyecto, y el establecimiento de mesas de trabajo para atender las dudas en torno a los temas de agua, la carretera, polvo y la producción de cemento. Según la empresa, durante estas reuniones, representantes comunitarios hasta el momento continuaron insistiendo en la liberación de miembros comunitarios indígenas presos como condición para dialogar con la empresa.

#### **IV. Observaciones**

He tomado nota y valorado la información proporcionada por el Gobierno de su Excelencia y la empresa Cementos Progreso, y en particular los varios esfuerzos desplegados para propiciar un acercamiento y diálogo con representantes de las comunidades indígenas que podrían ser afectadas por la fábrica de cemento. En ese sentido, considero que el diálogo constructivo entre las partes debe primar en la búsqueda de soluciones en este caso. A continuación, presento una serie de observaciones seguido por una serie de recomendaciones para abordar los distintos problemas que han surgido a raíz de la situación de la planta cementera en San Juan Sacatepéquez.

##### **A. Las iniciativas de la empresa para el diálogo y relacionamiento comunitario**

Considero que las iniciativas tomadas por la empresa relacionadas con proyectos de reforestación, educación y capacitación técnica para el beneficio de los habitantes en el área del proyecto evidencian su disposición de mejorar sus relaciones con las comunidades vecinas al proyecto. Al respecto, quisiera recordar que debe asegurarse que tales actividades no sirvieran solamente para ganar el favor de las comunidades y su apoyo el proyecto. A la vez, debe tenerse en cuenta que el Estado tiene la responsabilidad primordial de brindar servicios de educación y salud a los habitantes del país, incluyendo de las comunidades indígenas de San Juan Sacatepéquez. Ello incluiría también, apoyar los esfuerzos de reforestación y otras medidas para restaurar el medio ambiente del cual dependen esas comunidades indígenas para su subsistencia.

También considero que el convenio firmado entre la empresa y la Cooperación Alemana para establecer un proceso de resolución de conflictos demuestra la importancia que la empresa ha dado a la resolución pacífica del conflicto en San Juan Sacatepéquez, y espero que todas las partes, incluyendo el Gobierno, la empresa y los pueblos indígenas puedan emprender un proceso constructivo de diálogo y acercamiento. Este proceso de diálogo constructivo debe fundamentarse en los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, particularmente en lo que respecta los derechos sobre la integridad de sus tierras tradicionales y el derecho a ser consultados sobre actividades que afectan sus derechos e intereses. A la vez, cabe recordar que es el Estado al que le corresponde la responsabilidad primordial de mantener las consultas con los pueblos

indígenas en relación con las decisiones gubernamentales que permitan o no el avance de proyectos que les puedan afectar.

B. La ausencia de una consulta adecuada previa al otorgamiento de la licencia para realizar el proyecto cementero

Es evidente que la aprobación del proyecto cementero en San Juan Sacatepéquez adoleció de un proceso de consulta adecuado conforme a los estándares internacionales aplicables lo cual generó un alto nivel de desconfianza en la población de las comunidades afectadas. Cabe recordar lo dispuesto en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que afirma en su artículo 32.2 que “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”. Este y otros artículos de la Declaración<sup>6</sup> refuerzan lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que establece que “los gobiernos deberán ...consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente ...con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

En el presente caso, el deber de consultar con las comunidades indígenas de manera previa a la autorización otorgada a este proyecto reviste una gran importancia debido a que el lugar donde se pretende construir la planta cementera se ubica en el territorio tradicional de los pueblos indígenas concernidos; y asimismo, debido a los posibles impactos que podría tener el proyecto sobre los asentamientos actuales y las tierras actualmente utilizadas por estas comunidades para sus actividades tradicionales, las cuales se encuentran en proximidad al proyecto.

C. La consulta comunitaria y la denegación de consentimiento a los impactos que pudiera generar el proyecto

Tal como he señalado en mis observaciones anteriores, las consultas comunitarias auto convocadas por las comunidades para considerar una propuesta impulsada por el Gobierno sin la presencia de las instituciones competentes del Gobierno son legítimas expresiones participativas de la voluntad de las comunidades, pero no corresponden a los procesos de consulta contemplados por la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas o por el Convenio 169<sup>7</sup>. A la vez, debe apreciarse que la consulta comunitaria popular que las comunidades afectadas en San Juan Sacatepéquez auto convocaron en mayo de 2007 representó, en ese entonces, la principal forma en que pudieran expresar su opinión con respecto al proyecto. Este proceso de consulta popular reviste una gran

---

<sup>6</sup> Véase en particular el artículo 19 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>7</sup> A/HRC/18/35/Add. 3, párrs. 28-32; 42-44.

legitimidad para las personas y comunidades participantes, y los resultados de esta consulta popular han representado para ellos su posición definitiva con respecto a la realización del proyecto en cuestión.

El resultado de la consulta comunitaria puntualiza la denegación de consentimiento a los impactos que podría generar el proyecto cementero sobre las comunidades, y es evidente que existe dentro de las comunidades una postura de resistencia hacia un proceso de diálogo con el Gobierno que haría revertir el resultado de la consulta comunitaria en contra del proyecto. Si de hecho las comunidades han expresado su negativa al proyecto de una manera definitiva, de acuerdo a sus propias instituciones representativas de decisión, se puede considerar que el deber del Gobierno de entablar un proceso de consulta conforme a lo dispuesto en el Convenio 169 y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas ha sido agotado. Aunque el Gobierno tiene el deber de establecer mecanismos de consulta adecuados, considero que los pueblos indígenas tienen el derecho de establecer sus propios procesos de decisión al margen de esos mecanismos y, por medio de esos procesos propios, manifestar su denegación de consentimiento. En el presente caso, es mi apreciación que no corresponde insistir en un diálogo que tuviera como fin el consentimiento al proyecto cementero, en vista de los resultados de la consulta popular auto convocada por las comunidades afectadas en que prevaleció el no al proyecto, así como de las posturas en contra del proyecto que han prevalecido en los intentos de diálogo impulsados por el Gobierno con el apoyo del sistema de naciones unidas.

Por tanto, como se verá en la sección de recomendaciones de la presente comunicación, el Gobierno tendría que tener en cuenta la denegación de consentimiento manifestada por las comunidades a los impactos que pudiera tener el proyecto cementero como parte de un análisis que debe proceder a efectuar para una determinación sobre la cuestión puntual respecto a la realización o no del proyecto.

#### D. El tema de la criminalización de la protesta social

He observado que un factor que ha causado consternación dentro de las comunidades afectadas y muy probablemente ha contribuido a un clima de desconfianza frente al Gobierno, tiene que ver con el tema de la supuesta criminalización de la protesta social y la encarcelación selectiva de miembros comunitarios opuestos al proyecto. La información que he recibido indica que representantes de las comunidades han exigido de manera constante que se liberen las personas que fueron procesadas penalmente y encarceladas por su oposición al proyecto. La respuesta estatal a los actos de protesta social en el contexto de proyectos extractivos en Guatemala fue un tema de preocupación expresado en mi anterior en el que observé que el empleo de prácticas como estados de prevención, la presencia creciente de fuerzas de orden público, y casos reportados de uso excesivo e indiscriminado de la fuerza “no ha hecho sino contribuir al clima de desconfianza y contienda en las comunidades”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ibid., párr. 67.

En vista de lo anterior, considero que el Gobierno debe tomar medidas para revisar las causas judiciales contra miembros de las comunidades afectadas por el proyecto que se hayan dado por delitos u otros actos ocurridos en el contexto del conflicto social generado por la planta cementera. Esto se haría con el fin de asegurar que no se haya cometido alguna violación del debido proceso legal o que se haya impuesto una pena excesiva a esas personas. En el caso de personas imputadas o procesadas por delitos leves, el Gobierno podría considerar la reducción de penas, el sobreseimiento o incluso su excarcelación. En el caso de las personas procesadas o condenadas por delitos graves, incluyendo las personas que fueron acusadas por el homicidio del señor Tepeu Pirir, el Gobierno pudiera tomar medidas para garantizar que el derecho al debido proceso legal y otros derechos relacionados a su defensa legal hayan sido respetados, y que no haya habido alguna irregularidad durante la detención, formulación de cargos, obtención de pruebas o dictamen de condena a esas personas.

#### E. La situación de conflictividad social

De igual manera, he observado que otro factor que ha causado consternación entre la población de las comunidades indígenas aledañas al proyecto tiene que ver con los supuestos actos de violencia, intimidación o asesinato que se hayan ocasionado en el contexto de este conflicto. En este sentido, concuerdo con la Comisión de Expertos de la OIT, la cual instó al Gobierno de Guatemala que tomara “todas las medidas necesarias para garantizar la integridad de las personas y de los bienes en las regiones afectadas [por el proyecto] y para asegurar que todas las partes concernidas se abstendrán de todo acto de intimidación y violencia contra aquellos que no comparten sus puntos de vista respecto [al proyecto]”<sup>9</sup>. Quisiera recalcar, al mismo tiempo, la necesidad de que los actos denunciados sean investigados y sancionados conforme a los lineamientos del derecho internacional de derechos humanos.

#### F. La necesidad de estudios de impacto social, cultural y ambiental adecuados

Como se ha señalado previamente, la empresa realizó estudios de impacto ambiental que fueron aprobados por los correspondientes ministerios del Estado con anterioridad a las licencias ambientales y de construcción otorgadas para el proyecto. Sin embargo como también se ha señalado, han existido dudas sobre la suficiencia de estos estudios. Asimismo, se puede apreciar que con posterioridad a la aprobación del proyecto y el surgimiento del conflicto social relacionado con éste, la empresa ha desplegado esfuerzos significativos para reunirse con los miembros de las comunidades afectadas y brindar información sobre los métodos de producción de cemento que se emplearían y las medidas que tomaría para contrarrestar cualquier tipo de contaminación que afectara la salud y ambiente de la población local. No obstante, dada la situación de alta conflictividad generada por el proyecto y las dudas existentes en torno a los estudios de impacto ambiental anteriores, el Gobierno y la empresa tendrían que facilitar los medios para que una entidad independiente, que cuente con la confianza de todas las partes,

---

<sup>9</sup> Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Guatemala: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (ratificación: 1996)*, ILC.101/III/1A (2012), pág.1042

pudiera realizar un estudio de impacto social, cultural y ambiental del proyecto conforme a los estándares internacionales aplicables.

Con respecto a lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido criterios que podrían orientar la realización de este tipo de estudios. La Corte Interamericana ha resaltado la necesidad de que los estudios de impacto social y ambiental sean realizados con anterioridad y durante las primeras etapas de un plan de desarrollo o inversión, para asegurar que los pueblos indígenas afectados “tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria”<sup>10</sup>. También ha precisado que tales estudios deben tener en cuenta el impacto acumulado que hayan generado los proyectos existentes en un determinado sitio, así como los que generarían los proyectos que hayan sido propuestos, y que el análisis de los resultados de estos estudios tomen en cuenta como criterio principal que “el nivel de impacto no niegue la capacidad de los miembros de [los pueblos indígenas y tribales] a sobrevivir como un pueblo tribal [o indígena]”<sup>11</sup>. Es decir, debe asegurarse que mediante la realización y análisis de estos estudios, puedan vislumbrarse las medidas necesarias para garantizar que los pueblos indígenas concernidos pudieran “continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados”<sup>12</sup>.

Con base a lo anterior, el análisis de los impactos en el presente caso tendría que tener en cuenta los efectos que podrían haberse generado durante la fase preparativa de construcción de la planta cementera, así como los que se generarían durante las demás fases del proyecto propuesto, incluyendo la construcción de la planta, la operación de la fábrica, la explotación minera de caliza y otros materiales para construcción, y la carretera que conectaría la fábrica con la carretera Interamericana. Cabe resaltar además que la realización de los estudios de impacto social y ambiental también daría la oportunidad de formular medidas de mitigación que pudieran adoptarse en caso de haber una afectación a los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido debe tenerse en cuenta que con respecto a los proyectos que pudieran afectar las tierras, territorios o recursos utilizados por los pueblos indígenas, la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone que “Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual”, art. 32.3.

## V. Recomendaciones

---

<sup>10</sup> Cte. IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, párr. 133.

<sup>11</sup> Cte. IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Interpretación de Sentencia (12 de agosto de 2008), párrs. 41, 42.

<sup>12</sup> *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, párr. 121.

Considero oportuno reiterar en primer lugar, las conclusiones y recomendaciones que fueron hechas en mi anterior informe “*Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales*”<sup>13</sup>. Estas conclusiones y recomendaciones estuvieron dirigidas al Gobierno y otras instancias del Estado, a las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, y al sector empresarial; y en ese sentido, guardan relevancia en el caso particular de la planta cementera de San Juan Sacatepéquez. Con base a la anterior discusión sobre la información obtenida respecto a esta situación y la normativa internacional aplicable, quisiera presentar las siguientes recomendaciones con el fin de aportar a la resolución de este asunto conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

En el caso particular de San Juan Sacatepéquez, el Gobierno debe considerar que los asuntos relacionados con la supuesta criminalización, detención y encarcelamiento de opositores al proyecto representan serias preocupaciones que el Gobierno tiene que atender, independientemente del tema de la planta cementera. Por tanto, el Gobierno debe investigar y rectificar cualquier irregularidad o violación de los derechos humanos que pudiera haberse presentado en los casos de detención, procesamiento y condena de los miembros comunitarios concernidos. Asimismo, se deben investigar las denuncias sobre posibles actos de violencia, intimidación o asesinato que se hayan ocasionado en el contexto de este conflicto y sancionar las personas que fueran responsables de tales hechos.

En cuanto al proyecto cementero, el Estado tiene la obligación de consultar con los pueblos indígenas antes de aprobar proyectos en o alrededor de territorios indígenas que pudieran afectarles, de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Las consultas, como procesos de diálogo y negociación, deben tener como fin obtener el acuerdo o consentimiento libre, previo e informado de la parte indígena.

A pesar de que las consultas comunitarias auto convocadas, sin la presencia de instituciones competentes del Gobierno, no corresponden a los procesos de consulta contemplados por los instrumentos internacionales por la Declaración o por el Convenio 169, los resultados de dichas consultas comunitarias sí pueden tener significados determinantes. Como he expuesto anteriormente en la presente comunicación, es aparente que el deber del Gobierno de consultar con los pueblos indígenas en este caso concreto se haya agotado, en vista de los resultados de la consulta popular auto convocada por las comunidades afectadas en que prevaleció el no al proyecto cementero, así como de las posturas en contra del proyecto que han prevalecido en los intentos de diálogo impulsados por el Gobierno con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.

Dado estas circunstancias, el Gobierno debe proceder a evaluar si debería suspender, modificar o revocar la licencia para el proyecto y tomar una decisión al respecto. Puesto que un proceso de consulta tiene como fin la obtención de un acuerdo o consentimiento por la parte indígena sobre la forma en que pudiera desarrollarse la

---

<sup>13</sup> A/HRC/18/35/Add.3, párrs. 73-93.

actividad propuesta que la puede afectar, es necesario cuestionar la viabilidad del proyecto si de hecho la parte indígena, por sus propios procesos de decisión, ha hecho claro que reusa otorgar su consentimiento.

Como he señalado anteriormente, existen ciertas condiciones en que el consentimiento de los pueblos indígenas llega a ser una precondition exigible para la ejecución de una medida propuesta. Con base en una lectura de los estándares establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales, se evidencia que el consentimiento es exigible, más allá de ser un objetivo de la consulta, en los casos en que un proyecto que se pretende realizar dentro o alrededor de un territorio indígena tuviese impactos sociales, culturales y ambientales significativos<sup>14</sup>.

Con base en lo anterior, considero que ante la falta de consentimiento con respecto al proyecto cementero en San Juan Sacatepéquez, el proyecto podría proceder sólo si el Gobierno y la empresa pueden garantizar que se realizaría sin generar impactos sociales, culturales o ambientales significativos que implicarían un impedimento al goce de los derechos de las comunidades indígenas aledañas al proyecto; inclusive el derecho a la salud y a un medioambiente sano, el derecho de los pueblos indígenas de sentar sus propias prioridades para el desarrollo, y los derechos que los pueblos indígenas pudieran tener sobre las tierras en que se pretende realizar el proyecto cementero. Es por ello que el proceso de realización de estudios de impacto social y ambiental, conforme a los estándares internacionales anteriormente referidos, reviste una gran importancia en la consideración de concesiones de proyectos de desarrollo en o alrededor de tierras indígenas. En caso que se presentaran tales impactos, habría que modificar el proyecto, establecer un plan de mitigación efectivo, o hasta anular el proyecto, en la medida que fuera necesario para asegurar que los derechos humanos de esas comunidades no sean vulnerados.

Por otro lado, considero que más allá de la observancia de normas jurídicas internacionales sobre el deber de la consulta, tanto el Gobierno como la empresa deben tener en cuenta factores políticos y sociales respecto al proyecto. Este caso ha evidenciado una situación sumamente compleja y conflictiva que pone en duda el nivel con que dicho proyecto cuenta con una “licencia social” para operar en San Juan Sacatepéquez. Dado el contexto histórico reciente que han vivido los pueblos indígenas de Guatemala, incluyendo el conflicto armado y los actuales conflictos sobre proyectos extractivos, hay fuertes indicios que la concreción del proyecto agravaría la situación conflictiva que ya existe en las comunidades que serían afectadas por el proyecto y, por consiguiente, podría resultar en posibles casos adicionales de violación de derechos humanos. Por tanto, teniendo en cuenta esos factores, estimo que el Gobierno y la empresa deberían considerar seriamente la posibilidad de no construir la fábrica de

---

<sup>14</sup> Véase, A/HRC/12/34, párr. 47; y Declaración pública del Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, sobre la “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional de Trabajo” aprobada por el Congreso de la República del Perú (7 de julio de 2010), pág. 3.

cemento ni tampoco realizar actividades de extracción de materiales de construcción en el municipio de San Juan Sacatepéquez.

En cualquier caso, considero que todas las partes – Gobierno, empresa y comunidades afectadas – deben dar prioridad al diálogo como forma de abordar de manera integral la situación que se ha dado en San Juan Sacatepéquez en torno al proyecto cementero. En ese sentido, animo a los representantes de las comunidades indígenas afectadas, organizaciones indígenas a nivel local y nacional, y organizaciones de la sociedad civil que acompañan y asesoran a esas comunidades, a que también tomen pasos para coadyuvar un proceso de diálogo constructivo y de buena fe, sin prejuicio a la postura que puedan mantener las comunidades en contra del proyecto.

Quisiera instar a todas las partes a escuchar y tomar en cuenta las perspectivas y preocupaciones de las demás partes, y de esa manera trabajar conjuntamente en la búsqueda de soluciones consensuadas que contribuyan a prevenir situaciones futuras de confrontación, conflicto social e irrespeto de derechos humanos fundamentales. Por tanto, espero que la resolución de la situación de conflictividad en San Juan Sacatepéquez relacionada con la planta cementera esté fundada en el respeto de los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Excelente, estaría sumamente agradecido si el Gobierno de su Excelencia me proporcionase cualesquier comentarios que tuviera dentro de 60 días. Comprometo que sus comentarios serán publicados en su totalidad en el informe conjunto de titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Permítame agradecerle nuevamente por su cooperación y expresar mi deseo de continuar manteniendo un diálogo constructivo con el Gobierno de su Excelencia con miras a contribuir a la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en el país.

Permítame, Excelencia, reiterarle las muestras de mi consideración más distinguida.

Atentamente,

James Anaya

Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas