



2

Serie textos para la educación y el cuidado de la vida

# Conceptualización, diseño y bases para la puesta en marcha de una nueva etapa de incidencia política a favor del ambiente en Guatemala

Guatemala, abril de 2013

**iarna**

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente  
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR



Universidad  
Rafael Landívar

Tradición Jesuita en Guatemala

**Conceptualización, diseño y bases  
para la puesta en marcha de una  
nueva etapa de incidencia política  
a favor del ambiente en Guatemala**

---

**Impresión y diseño:**



Diagramación: Elizabeth González

Portada: Manolo Recinos

Revisión textos: Jaime Bran

Este libro fue impreso en abril de 2013.

La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond antique 80 gramos.

3a. avenida 14-62, zona I

PBX: (502) 2245-8888

E-mail: [gerenciaventas@serviprensa.com](mailto:gerenciaventas@serviprensa.com)

Guatemala, Centroamérica

# UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

---

## Autoridades institucionales

### **Rector**

Rolando Alvarado, S.J.

### **Vicerrectora académica**

Lucrecia Méndez de Penedo

### **Vicerrector de investigación y proyección**

Carlos Cabarrús, S.J.

### **Vicerrector de integración universitaria**

Eduardo Valdés, S.J.

### **Vicerrector administrativo**

Ariel Rivera

### **Secretaria general**

Fabiola Padilla de Lorenzana

### **Director del IARNA**

Juventino Gálvez

---

### **Coordinación**

Juventino Gálvez  
Héctor Tuy

### **Textos**

Patricia Orantes

### **Revisión de textos**

Elisabeth Lehnhoff  
Cecilia Cleaves

### **Apoyo**

Héctor Tuy  
Gerónimo Pérez

### **Edición**

Juventino Gálvez  
Cecilia Cleaves

---

IARNA-URL, FDN, FUNDAECO, CALMECAC, REDFIA, CALAS, FLACSO, IPNUSAC e IIA (Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar, Fundación Defensores de la Naturaleza, Fundación para el Eco-Desarrollo y la Conservación, Fundación para el Desarrollo Integral del Hombre y su Entorno, Red de Formación y Educación Ambiental, Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Propuesta y Análisis de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala e Instituto de Incidencia Ambiental). (2013). *Conceptualización, diseño y bases para la puesta en marcha de una nueva etapa de incidencia política a favor del ambiente en Guatemala*. Guatemala: Autor.

Serie Textos para la Educación y el Cuidado de la Vida 2

xii + 68 p.

ISBN: 978-9929-618-10-7

**Descriptor:** ambiente, política ambiental, incidencia ambiental

**Publicado por:** El proceso de elaboración del presente documento es responsabilidad del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA-URL). Su objetivo es recoger los resultados de un proceso de análisis y reflexión sobre los elementos que han dominado las iniciativas de incidencia ambiental en los últimos años, sus razones y efectividad, así como nuevos elementos a considerar en lo que podría llamarse una “nueva etapa de incidencia política a favor del ambiente”, que considere el contexto nacional actual.

**Copyright ©** 2013, IARNA-URL

La reproducción total o parcial, en cualquier formato, de esta publicación está autorizada para fines educativos o sin fines de lucro, sin necesidad de permiso especial, bajo la condición de que se indique la fuente. El IARNA agradecerá que se le remita un ejemplar de cualquier texto, cuya fuente haya sido la presente publicación.

**Disponible en:** Universidad Rafael Landívar  
Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA)  
Campus central, Vista Hermosa III, zona I6  
Edificio Q, oficina 101  
Ciudad de Guatemala, Guatemala  
Tels.: (502) 2426-2559 ó 2426-2626, extensión 2657  
Fax: extensión 2649  
Correo electrónico: [iarna@url.edu.gt](mailto:iarna@url.edu.gt)  
<http://www.url.edu.gt/iarna> - <http://www.infoiarna.org.gt>

**Tiraje:** 1,000 ejemplares

**Publicación gracias al apoyo de:**



Reino de los Países Bajos



**iarna**  
Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente  
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

*Tras la verdad para la armonía*



Impreso en papel 100% reciclado

# Índice

<b>Presentación</b>	vii
<b>Introducción</b>	xi
<b>Capítulo I. De la transición a la democracia hasta el irrumpir de la crisis estatal: Los primeros 15 años de incidencia social a favor del ambiente en Guatemala (1985-2000)</b>	
I.1 Las tendencias que dibujaban el contexto de los movimientos ciudadanos de transformación social entre 1985 y 2000	3
I.2 El florecimiento del movimiento ambiental y el modelo de incidencia en el periodo 1985-2000	8
I.3 Los principales desafíos ambientales entre 1985 y 2000	10
I.4 El modelo de incidencia de la sociedad civil desde la entrada a la democracia, entre 1985 y 2000	10
I.5 ¿Qué se logró durante los últimos 15 años del siglo XX?	12
I.6 ¿Qué barreras han enfrentado las organizaciones de la sociedad civil para hacer incidencia?	16

## **Capítulo II. Fragilidad ambiental y crisis de estatalidad en el siglo XXI: Hacia una nueva etapa de incidencia ambiental basada en acuerdos sociales**

2.1	Rasgos sobresalientes del nuevo contexto del país entre 2000 y 2015	23
2.2	¿Cuáles son los desafíos ambientales dentro del nuevo contexto?	31
2.3	¿Cuáles son los desafíos políticos para atender los desafíos ambientales actuales?	33
2.4	¿Qué rasgos son necesarios para una nueva etapa de incidencia ambiental en los próximos 10 años?	35

## **Capítulo III. Sentando las bases para transitar hacia la nueva etapa de incidencia ambiental**

3.1	Reconocer la pluralidad al interior del movimiento ambiental	41
3.2	Construir conjuntamente la acción colectiva	43
3.3	Concertar una agenda ambiental estratégica hacia el 2020	44
3.4	Algunas implicaciones institucionales	46

	Referencias bibliográficas	49
--	----------------------------	----

	Anexos	55
--	--------	----

# Presentación

Numerosos documentos analíticos plantean que el proceso de desarrollo de Guatemala se caracteriza por una institucionalidad débil y disfuncional, una tasa modesta de crecimiento económico y beneficios altamente concentrados, agudas desigualdades y carencias sociales, y tasas alarmantes de agotamiento, deterioro y contaminación de la naturaleza. Estos aspectos generan condiciones propicias para la ingobernabilidad y la confrontación social, eventos que son más recurrentes en la actualidad.

En un contexto como este, caracterizado por constantes “urgencias” en los aspectos más esenciales de la vida ordinaria de los seres humanos (seguridad, justicia, empleo, alimentación), pareciera ser más difícil reivindicar metas ambientales, dado que estas quizá son menos perceptibles, aun cuando están directamente ligadas al bienestar. La lógica en estas circunstancias, aprovechada de manera conveniente por aquellos que ven los componentes ambientales exclusivamente con los ojos del lucro desmedido, es que las necesidades financieras del Estado para enfrentar las “urgencias” mencionadas justifican nuevas y más intensas prácticas de explotación de los recursos naturales.

La realidad ambiental de Guatemala es compleja. Existe una crisis ambiental, históricamente construida, que tiene su origen en el esquema económico que hemos adoptado y en los procesos político-institucionales que de este se derivan. Por un lado, este esquema ha ignorado que los sistemas naturales tienen una “capacidad de carga” —como cualquier ser vivo— que, al ser rebasada, ineludiblemente tiende a deteriorarse, incluso hasta alcanzar niveles irreversibles. Por otro lado, la dura realidad muestra que este esquema no ha sido capaz de proveer “seguridad económica” a más de la mitad de la población guatemalteca.

Tan reales como ignorados —genuina o deliberadamente— son estos hechos, que el gasto público ambiental total es de un 0.6% del PIB y de un 3.9% del presupuesto público total (promedio anual para 2006-2009). El gasto ambiental por persona es de US\$11.8, mientras que en Costa Rica es de US\$34.00, en México es de US\$47.00 y en Europa puede alcanzar US\$150.00 por persona.



Uno de los mayores desafíos de esta realidad es lograr un nivel razonable de consenso social acerca del valor del patrimonio natural en sí mismo y de su valor como base que sustenta las actividades económicas del país y las necesidades materiales de las personas. A partir de este reconocimiento, es decir, de la existencia de una relación estratégica entre la calidad ambiental y el bienestar social, la sociedad debería ser capaz de exigir un nuevo orden en la economía y las dinámicas sociales en función de los límites de los sistemas naturales.

Ello requiere de una revolución de pensamiento y de acciones. ¿Cuál es el punto de partida de esta revolución? Quizá lo sean las instituciones funcionales. Cuando son funcionales, las instituciones de carácter público deben garantizar, entre otros, el balance necesario entre subsistemas (por ejemplo, el económico, el social y el natural) y deben evitar excesos, evitar exclusiones, estimular o regular dinámicas en función de la maximización de los beneficios nacionales, evitar privilegios y evitar la depauperación de la persona. En fin, deben garantizar el bien común.

Sin embargo, cuando el conglomerado de instituciones es disfuncional (cuantitativa y cualitativamente), sucede lo contrario en todos los aspectos arriba citados. En general, este es nuestro caso en Guatemala. Esa disfuncionalidad se debe a una subordinación absoluta de las instituciones a poderes económicos y políticos que, en contubernio, definen los destinos del país. Las instituciones están casi absolutamente al servicio de estos intereses. Las nuevas entidades, casi invariablemente, aunque sean concebidas apropiadamente, se desarrollan al amparo y en favor de estos intereses. Las consecuencias, además del obvio y sostenido desprestigio institucional, son las tremendas exclusiones sociales que engendran pobreza y una crisis ambiental de dimensiones colosales y trayectorias incontenibles. En términos globales se genera y multiplica la ingobernabilidad en diferentes espacios y momentos, como ya se indicó anteriormente.

Este hecho brinda una primera explicación a los escasos progresos que se obtienen en las iniciativas de gestión ambiental, pese a la existencia de un conglomerado bastante amplio de organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, que trabajan a favor de esta causa. Y aunque el nivel de conocimiento sobre la problemática y los desafíos es elevado, permitiendo configurar propuestas altamente rigurosas y pertinentes, el contexto nacional explica su baja efectividad.

Algunos analistas e instancias, como el Observatorio Ambiental de Guatemala, se han referido a la necesidad de impulsar un “gran pacto nacional” en torno a una nueva concepción del desarrollo que se base en balances económicos, sociales, ambientales e institucionales justos.

Frente a estas realidades, el IARNA-URL, en el marco de su programa institucional de “Comunicaciones e Incidencia”, ha impulsado un proceso de análisis y reflexión sobre los elementos que han dominado las iniciativas de incidencia ambiental en los últimos años, sus razones y su efectividad, así como los nuevos elementos a considerar en lo que podría llamarse una “nueva etapa de incidencia política a favor del ambiente”, que tome en cuenta el contexto nacional actual. Los resultados de este proceso de análisis y reflexión se re-

cogen en el presente documento. La finalidad suprema es “mejorar la opinión pública y las acciones a favor de los desafíos ambientales nacionales”.

El esfuerzo fue coordinado por la Dirección del IARNA-URL y facilitado por la consultora Patricia Orantes, quien preparó un documento base que se utilizó como punto de partida para la discusión en el seno de un grupo de representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor del ambiente natural en el país. En este proceso han participado hasta el momento: la Fundación Defensores de la Naturaleza (FDN), la Fundación para el Eco-Desarrollo y la Conservación (FUNDAECO), la Fundación para el Desarrollo Integral del Hombre y su Entorno (CALMECAC), la Red de Formación y Educación Ambiental (REDFIA), el Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (CALAS), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Instituto de Propuesta y Análisis de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC) y el Instituto de Incidencia Ambiental (IIA). Se agradece también a las personas que fueron entrevistadas como fuente de información y opinión para este documento final.

Se trata entonces, de un producto del trabajo colectivo de estas organizaciones. Queda la expectativa de que bajo este mismo enfoque y con el mismo entusiasmo se discutan e impulsen los elementos propositivos aquí contenidos.

*Juventino Gálvez*

*Director*

*Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente*

*Universidad Rafael Landívar*



# Introducción

Con la entrada al siglo XXI, Guatemala comenzó a vivir una de las etapas más desafiantes de su historia moderna tras el fin del conflicto armado interno. La crisis de estatalización, la fragmentación de las élites, la transformación de varios actores sociales en nuevos actores políticos, el despertar ambiental de grupos altamente afectados por el cambio climático y la degradación ambiental, el recrudecimiento de la conflictividad socioambiental y los cambios de prioridades de la comunidad internacional hacia Centroamérica se conjugan para perfilar un nuevo contexto que ha modificado no sólo las condiciones, sino también los medios para incidir a favor del ambiente desde la sociedad civil.

Efectivamente, las organizaciones de la sociedad civil que han venido promoviendo la sostenibilidad ambiental en el país (en adelante llamadas OSC ambientales) no escapan a este fenómeno. Inmersas en este escenario no sólo nuevo sino altamente inestable, estas organizaciones han comenzado a percibir que la efectividad de su trabajo se ha reducido y, en algunos casos, incluso ha comenzado a tener efectos negativos.

El nuevo contexto del país, el entorno de confrontación social e incertidumbre político-institucional, y la progresiva problemática ambiental derivada de una creciente desigualdad en el acceso a los recursos naturales y de los desastres naturales cada vez más frecuentes, han motivado a las OSC ambientales a reflexionar sobre la necesidad de modificar su modelo y estrategias de incidencia.

El presente trabajo brinda algunos elementos para guiar esta reflexión, para lo cual se ha ordenado en tres capítulos. El primero analiza el periodo 1985-2000, durante el cual la entrada a la democracia y la firma de los Acuerdos de Paz marcaron el florecimiento del movimiento ambiental dentro de un modelo de incidencia desde la sociedad civil, que puede resumirse de la manera siguiente: participar para demandar, participar para denunciar y participar para proponer. El capítulo dos analiza el periodo comprendido entre el año 2000 y el presente, identificando los grandes cambios de contexto que llaman a modificar los supuestos, los objetivos y las formas de hacer incidencia ambiental. Esta nueva etapa puede resumirse de la manera siguiente: participar para proponer, participar para co-construir y participar para relegitimar las instituciones públicas, poniendo especial énfasis en procurar

la gobernabilidad del país. El capítulo tres sugiere algunas de las condiciones que se necesitan para transitar hacia esta nueva etapa de incidencia ambiental.

Un conjunto importante de OSC ambientales reconoce la necesidad de mejorar su incidencia. En esta etapa de la reflexión aún no se tiene claro si es necesario buscar un nuevo modelo de incidencia o adaptar el modelo actual a las nuevas circunstancias; lo que sí se tiene claro es la necesidad de dar un salto cualitativo en la forma como actualmente se hace incidencia. De aquí que el presente análisis hace referencia a la necesidad de transitar hacia *una nueva etapa* de incidencia, dejando para la discusión si esta nueva etapa representará o no *un nuevo modelo de incidencia*.

# Capítulo I

## **De la transición a la democracia hasta el irrumpir de la crisis estatal: Los primeros 15 años de incidencia social a favor del ambiente en Guatemala (1985-2000)**



## I.1 Las tendencias que dibujaban el contexto de los movimientos ciudadanos de transformación social entre 1985 y 2000

Las grandes tendencias que han marcado a Guatemala desde el último cuarto del siglo XX vienen en gran medida del proceso globalizador, de la transición a la democracia, de la liberalización económica y de la firma de los Acuerdos de Paz.

Robinson (2003) plantea que la globalización subyace como el gran elemento determinante de la historia reciente de Centroamérica y que, conforme los países se integran a la economía global, se da una creciente interdependencia entre los procesos nacionales y transnacionales. Este autor identifica cinco grandes tendencias globales que comenzaron a influir sobre los procesos nacionales:

- a) **Una primera tendencia es la transición de una economía mundial hacia una economía global**, que conllevó una creciente transnacionalización de los Estados, las clases sociales, los procesos políticos y la sociedad civil. *“Conforme Centroamérica ha ido experimentando la globalización, ha ido transitando hacia un nuevo modelo transnacional de sociedad que es recíproco a los cambios que han tenido lugar en el sistema global. Los viejos conflictos entre dictaduras militares y sociedad civil no empoderada, entre las ideologías que competían durante la Guerra Fría, entre oligarquías feudales y capitalistas modernizadoras, han sido sobrepasados por un nuevo conjunto de problemas propios de la integración de la región a la economía y a la sociedad global”* (Robinson, 2003).

La nueva movilidad global del capital comenzó a reorganizar la producción a nivel mundial con base en consideraciones de tipo político y, sobre todo, de acuerdo con los costos relativos de los factores de producción. En este proceso, los aparatos productivos nacionales empezaron a fragmentarse y a integrarse a los nuevos circuitos globales de acumulación. Esta reorganización de la producción mundial se fue concretando a través de una gama de nuevos arreglos económicos, como el *outsourcing*, las subcontrataciones, las alianzas corporativas transnacionales, las franquicias o acuerdos de licenciamiento y representaciones locales, entre otras figuras, junto con la proliferación de la inversión extranjera directa y otras formas de integración del capital transnacional (Robinson, 2003).

Dado que se requiere de inversión productiva para generar empleo y que los grandes capitales productivos son cada vez más los capitales globales que asumieron mucho mayor poder que el trabajo, la respuesta de los gobiernos nacionales en muchos países del Sur –Guatemala incluida– fue adoptar como política prioritaria la atracción de inversión extranjera como vía para apuntalar el crecimiento económico local. Para lograrlo, los Estados modificaron sus políticas de promoción del desarrollo



basadas en apoyos al sector privado anclado en la producción nacional, hacia apoyos a nuevos grupos del sector privado vinculados crecientemente al capital transnacional (Robinson, 2003).

Robinson (2003) identifica tres tipos ideales de procesos transnacionales relevantes para caracterizar los cambios en el plano económico durante las décadas de 1980 y 1990: i) La subordinación e integración de las economías que antes eran nacionales y regionales a la economía global, incluida la introducción de nuevas actividades económicas. Distintos países y regiones asumen nuevos perfiles especializados en la nueva división global del trabajo. ii) Una reestructuración completa de las clases sociales, en la cual las clases nacionales tienden a globalizarse, las clases previas a la globalización tienden a desaparecer (tales como el campesinado y los artesanos), y las nuevas clases y fracciones de una misma clase ligadas a la economía global emergen y se convierten en dominantes. iii) Los sistemas políticos nacionales y las sociedades civiles se vuelven transnacionales y los Estados pasan a integrarse externamente a instituciones y foros supranacionales, los cuales asumen gradualmente más y más funciones que les correspondían a los Estados nacionales en la era previa a la globalización.

- b) **Una segunda gran tendencia global está dada por las presiones de las naciones occidentales industrializadas para que los países en desarrollo adopten la democracia liberal como sistema político**, bajo el argumento de que este sistema es el más avanzado por ser el más efectivo para generar desarrollo. Aquí también, la definición del desarrollo se da en términos occidentales y según la lógica del capitalismo clásico —a mayor producción, mayor riqueza y a mayor riqueza, mayor desarrollo— obviando el hecho de que en la actualidad una mayor producción suele conllevar un mayor uso de recursos naturales y una mayor generación de desechos, y además, promoviendo el consumismo como motor del crecimiento. Esta tendencia ha tenido como uno de sus corolarios la promoción y creación de instituciones de corte liberal en gran parte de Latinoamérica.

En el caso de Guatemala, esta nueva institucionalidad comenzó a cobrar vida sin procesos previos o suficientes de concertación social real, sin considerar adecuadamente las especificidades culturales, políticas y económicas locales, y algunas veces sustituyendo instituciones locales efectivas y legítimas que contribuían a la gobernabilidad.

- c) **Tercero, en el plano de la globalización cultural resaltan las luchas por el reconocimiento y reafirmación de la identidad de distintos colectivos sociales**, lo cual, según García-Ruiz (2006) *“no es una moda más, sino un fenómeno social que vino para quedarse por corresponder a un cambio real de actores, de sus prácticas y de sus objetivos políticos. El fenómeno de la identidad viene a complementar las demandas tradicionales de los movimientos sociales por la redistribución igualitaria de la riqueza con nuevas demandas por reconocimiento y espacio político. Y tiene por una de sus causas profundas el contexto de inseguridad individual y social que viene dándose en el marco de la globalización, lo que ha generado identidades autónomas, egocéntricas y de autodefensa”*.

El fenómeno global por el cual se comenzaron a crear, rescatar, recrear y/o desarrollar identidades colectivas trajo consigo el cuestionamiento de las lealtades tradicionales de estos grupos frente a sus Estados. Este fenómeno se vincula con el hecho de que muchos Estados de países del Sur han venido perdiendo la capacidad de articular la identidad de su población en torno a su Estado-Nación, y esto ha generado el surgimiento de reivindicaciones de identidades particulares en territorios específicos dentro de un mismo Estado, en función de pertenencias a determinados grupos sociales.

*“Se trata de identidades fuertes, comunitarias, que reivindican experiencia histórica, tradición y contenido de cultura, pertenencia arraigada y diferencia; lo que ha convertido a la identidad en uno de los conflictos más relevantes en el interior mismo de los territorios nacionales... Descalificando los contenidos reivindicados por las construcciones de identidad nacional, diferentes actores avanzan en el contexto de esta confrontación de identidades y argumentos para lograr la prevalencia de sus postulados sociales y políticos”* (García-Ruiz, 2006).

La mundialización del tema de las identidades de los pueblos originarios se convirtió en un proceso de rearticulaciones de alianzas entre organizaciones indígenas que antes carecían de peso político, pero que alrededor de la década de 1990 comenzaron a contar con el respaldo de aliados poderosos fuera de sus países.

- d) **Cuarto, la creciente conciencia mundial sobre la necesidad de promover la sostenibilidad ambiental** dio pie a un complejo de políticas, convenios, normativas y estándares internacionales en materia de sostenibilidad ambiental en los planos público y privado que deben ser observados por Estados y empresas, respectivamente. Esto vino acompañado del desarrollo de un entramado de organización social que comenzó a conectar lo local a lo nacional y lo global.

Los movimientos sociales articulados en red comenzaron a intercambiar información, conocimientos y recursos en apoyo a causas comunes que traspasaban las fronteras nacionales. Para los actores sociales en los niveles locales y nacionales, estos movimientos comenzaron a representar apoyos importantes para poder fiscalizar a sus autoridades y a las empresas asentadas en sus territorios. Por el contrario, para los Estados nacionales el fortalecimiento de la conciencia ambiental a nivel mundial se tradujo en crecientes presiones para asumir obligaciones y estándares ambientales globales frente a la comunidad internacional.

- e) Estas cuatro dinámicas fueron asistidas por **una quinta tendencia: la masificación de las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y el transporte**, que ha acelerado las interacciones entre actores, así como los flujos transnacionales de capital, información, conocimientos y solidaridad entre grupos sociales con valores y motivaciones comunes.

¿Qué representaban estas tendencias globales para Guatemala? **En el plano económico**, la globalización comenzó a significar oportunidades para nuevos actores nacionales que se articularon a los mercados globales. En Guatemala, los nuevos sectores económicos que surgieron con la globalización fueron la manufactura de ensamblaje (o maquila), las remesas, la agricultura no tradicional de exportación, el turismo y una nueva ola de extracción de recursos naturales. Un sector/actor adicional que comenzó a adquirir un poder creciente con el proceso de liberalización y globalización en el istmo fue el de las redes de contrabando de mercancías y tráfico de productos ilegales, entre ellas el narcotráfico.

Según Schneider (2007), el modelo de articulación a la economía global aún no termina de definirse en Guatemala, mientras que según Robinson (2003), éste se basa en las exportaciones no tradicionales. En todo caso, los patrones de articulación de la economía guatemalteca a la economía global incluyeron el resurgimiento de las industrias extractivas de recursos naturales, todas ellas con fines de exportación. Desde la década de 1990, los nuevos sectores de extracción de recursos naturales orientados a la exportación incluyen la minería, el aprovechamiento forestal y la transformación de la agricultura de exportación hacia productos no tradicionales, tanto de carácter intensivo (basada en pequeños agricultores con cultivos de exportación, como los vegetales) como extensivo (basada en una reconcentración de tierras para establecer nuevos monocultivos como la palma africana, o expandir monocultivos ya existentes como la caña de azúcar), en atención a la creciente demanda internacional.

La generación de energía hidroeléctrica, si bien no es extractiva, conlleva una nueva fuente de demanda de tierras y el uso de cuerpos de agua, que de hecho ya están siendo utilizados para otros fines por otros grupos de usuarios sin mayor regulación formal. Las políticas de hidroelectricidad contemplan igualmente el objetivo de exportar energía eléctrica a la región (MEM, 2008).

La creciente articulación a la economía global basada en el fomento a las exportaciones fue apuntalada por políticas de liberalización comercial y privatización. Según Robinson (2003), *“una serie de cambios acumulativos está generando el nuevo perfil de la región dentro de la nueva división global del trabajo en lugar de un abandono abrupto de la sociedad agroexportadora. El nuevo modelo conlleva elementos tanto de continuidad como de discontinuidad, pero comienza a marcar la culminación de un periodo de cambio social y el inicio de otro”*. Dentro de esta transición sobresale la pérdida continua de peso del sector agrícola en el Producto Interno Bruto (PIB) del país.

**Con los grandes cambios económicos llegaron simultáneamente grandes cambios políticos**, donde la transición a la democracia conllevó enormes desafíos de tipo político e institucional. El país comenzó a enfrentar –con limitados niveles de experiencia, cultura democrática y capacidad–, temas fundamentales como la definición (y formación) de ciudadanía, la definición de derechos individuales y colectivos, y la tensión entre centralización-descentralización, todo en el marco de cambios e incertidumbres constantes marcados por una agolpada globalización en todos los planos.

Schneider (2007) considera que Centroamérica transitó de manera simultánea en los planos económico y político, y que esta doble transición comenzó a expresarse en el sistema político, que puede caracterizarse en términos de su ideario por dos grandes parte-aguas: i) el primero, que tiende a dividir a los partidos políticos entre los que pregonan mayores o menores grados de inclusión; y ii) el segundo, que tiende a dividir a los partidos políticos entre los que postulan al mercado o al Estado como principales distribuidores de riqueza.

Paralelamente, la transición de las dictaduras militares hacia una democracia liberal en lo formal, la adopción de la filosofía neoliberal por parte del Estado y la mayoría de las élites, y la firma de los Acuerdos de Paz confluyeron para presionar por **el desarrollo de una agenda de reformas a la administración pública**. Pero los bajos niveles de representatividad e institucionalización de las instituciones políticas –incluido el servicio civil– hicieron que los contenidos y formas de implementación de esta agenda fueran variando sustancialmente con cada cambio de gobierno, en función de la correlación de fuerzas sociales y políticas en cada coyuntura, y dependiendo de las expectativas, definiciones y supuestos de los líderes del momento.

A primera vista, el proceso de reformas a la administración pública ha estado fuertemente influido por la filosofía neoliberal, que prevaleció ante otras filosofías políticas desde la entrada a la democracia. Pero aun con la predominancia del neoliberalismo como gran guía de las decisiones públicas, puede decirse que la agenda real de reformas a la administración pública se caracterizó por una colección de enfoques divergentes que en parte reflejan la existencia de los dos parte-aguas dentro del sistema político que ya mencionamos: mayor/menor inclusión y mayor/menor influencia del mercado o del Estado como distribuidores de riqueza y proveedores de bienestar social.

Ejemplo fehaciente de esta dualidad es la existencia de legislación desarrollada bajo filosofías enteramente opuestas, donde por un lado se encuentra la tríada de leyes de orientación neoliberal para promover la minería, el sector eléctrico y las nuevas telecomunicaciones (que fomentan las decisiones centralizadas y tienden a reconocer exclusivamente los intereses de un solo actor social sobre los recursos naturales)<sup>1</sup>; y por otro lado, la tríada de leyes de participación (que fomentan la descentralización y la participación de las decisiones en un marco de reconocimiento de la existencia de una pluralidad de actores sociales)<sup>2</sup>.

Un proceso de reformas del Estado que se observe coherente con el conjunto de demandas sociales (demandas que tienden a divergir en muchos aspectos, dada la naturaleza dual y dicotómica de la sociedad guatemalteca y la fragmentación política

---

1 Se refiere a la Ley de Minería (Decreto Legislativo 48-97), la Ley General de Electricidad (Decreto Legislativo 93-96) y la Ley General de Telecomunicaciones (Decreto Legislativo 94-96).

2 Las tres leyes de la participación incluyen: el Código Municipal (Decreto Legislativo 12-2002), la Ley de Descentralización (Decreto Legislativo 14-2002) y la Ley del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto Legislativo 11-2002).

y social al interior de cada una de “las dos partes”)<sup>3</sup>, parecería tener sus límites en el eslabón más débil del modelo de reformas a la administración pública propuesto por Pollitt y Bouckaert (2004); concretamente, nos referimos a la baja calidad de los partidos políticos y del servicio público como instituciones políticas. Los partidos han mostrado baja capacidad para promover y representar con coherencia los procesos de negociación entre élites; y el servicio civil no ha podido jugar un papel de actor estable a lo largo del tiempo ni con suficiente conocimiento acumulado para darle continuidad y calidad a las reformas (Orantes, 2009).

## 1.2 El florecimiento del movimiento ambiental y el modelo de incidencia en el periodo 1985-2000

Consideramos que 1985 es el año que marca el surgimiento del ambientalismo como expresión social organizada que comienza a incidir y transformar. Es aquí cuando inicia el proceso de apertura de espacios políticos e institucionales que hacen posible el ambientalismo. Antes de ese año, las expresiones de organización social a favor del ambiente tendían a ser marginales, y el conocimiento y la conciencia ambiental se circunscribían a pocos activistas y profesionales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, marcó el florecimiento de la creciente conciencia ambiental en el mundo industrializado, y también inspiró los primeros atisbos de organización pro ambiental en Guatemala. La expresión más numerosa, visible y palpable de organización social ambientalista se fraguó bajo la figura de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en este caso ambientales, básicamente de origen urbano y específicamente de la ciudad capital, conformadas por asambleas de relativamente pocos miembros (entre 15 y 50), donde confluían activistas, profesionales y ciudadanos notables ladinos que creen en la causa de la sostenibilidad ambiental. La mayoría de ellas fueron ONG guatemaltecas de alcance nacional, si bien la apertura democrática y el avance de la agenda ambiental fue dando pie al apareamiento de ONG ambientales de origen y alcance internacional; y luego, ONG ambientales guatemaltecas de origen y alcance local. A este grupo de actores les llamaremos ONG ambientalistas de aquí en adelante.

En 1985, la Asamblea Nacional Constituyente, bajo la influencia de los primeros liderazgos verdes de la década anterior (como Mario Dary, Hugo Marroquín, Marta Pilón de Pacheco, Julio Obiols, Alfredo Obiols, Luis García, Luis Ferraté, Antonio Ferraté y Juan de Dios Calle,

3 Las estadísticas nacionales de pobreza, acceso a servicios sociales y distribución de activos productivos, del ingreso y del consumo nacional, atestiguan esta naturaleza dual y dicotómica de la sociedad guatemalteca. El parte-aguas que divide a las “dos partes” con mayor claridad es la dicotomía urbano-rural. En el plano político-cultural, esta dicotomía es descrita por García (2006) en los siguientes términos: “los grupos sociales que la integran se encuentran en posición de dominantes o de dominados... y las modalidades históricas de las formas de dominación han determinado desigualdades estructurales ante las riquezas nacionales, ante la ley, ante el estatuto social y la pertenencia a la Nación. Uno de los mecanismos de legitimación de dicha dominación ha sido la construcción de representaciones y discursos de ‘minimización’ descalificando al otro como hombre (inteligencia, cultura, lengua, etc.) y como ciudadano (responsabilidad, conciencia ante la Nación y la sociedad, etc.).”

entre otros),<sup>4</sup> incorpora tres artículos verdes en la Carta Magna que inauguró la transición a la democracia.

Este asidero constitucional, las crecientes libertades cívicas y la fuerza política que acompañaron al primer gobierno democráticamente electo, generaron un ambiente propicio para los grupos de activistas y profesionales que comenzaban a organizarse y que tenían ante sí un campo vasto y abierto para ser trabajado: desarrollar los artículos constitucionales a través de legislación ordinaria y ponerlos en práctica, generar opinión pública, comenzar a regular los procesos productivos, y experimentar con el manejo inicial de las primeras áreas protegidas habitadas, entre muchos otros.

Los gobiernos sucesivos de Jorge Serrano y Ramiro De León Carpio no lograron amainar el entusiasmo del naciente movimiento ambiental, a pesar de que fueron política y programáticamente débiles. Prueba de ello es que entre 1985 y 1995 se idearon y desarrollaron conceptualmente muchas de las iniciativas de ley que llegaron a ser aprobadas durante la administración del Partido de Avanzada Nacional entre 1996 y 1999. El Gobierno panista, presidido por Álvaro Arzú, tuvo fuerza partidaria, claridad político-programática y mayoría parlamentaria, todo lo cual fue capitalizado aún más con la firma de la paz, acontecimiento que atrajo fuertes flujos financieros de la comunidad internacional y estuvo acompañado de un ambiente de movilización social transformadora que inyectó de gran energía creativa a los movimientos sociales.

Si bien haría falta un estudio más profundo para afirmarlo con entera certeza, puede hablarse del periodo 1985-1999 como una etapa de oro del ambientalismo guatemalteco que buscaba transformar la realidad. Durante este periodo, el ambientalismo contó con interlocutores y padrinos políticos relativamente efectivos y poderosos que permitieron desarrollar profusamente los artículos ambientales de la Constitución. Es así que, apoyados en los artículos 64, 97 y 119 de la Constitución Política de la República, se crearon los instrumentos públicos para gestionar: la Comisión Nacional de Medio Ambiente, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, la Procuraduría de Ambiente dentro de la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Bosques. Además, se puso bajo *status* de protección un aproximado del 90% de la extensión actual del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP).

Bajo la influencia positiva de la Cumbre de la Tierra o Río 1992 se conformaron y/o desarrollaron más organizaciones sociales ambientales que hacían incidencia —al menos como una de sus funciones—, entre las que destacaron: Asociación Guatemalteca Pro Defensa del Medio Ambiente; Asociación para el Rescate de la Vida Silvestre; Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala; Asociación para la Recuperación, Manejo y Saneamiento Ambiental; Centro Mesoamericano de Estudios sobre Tecnología Apropiada; Colectivo Madre Selva; Fundación Defensores de la Naturaleza; Fundación Mario Dary; Fundación para el Eco-Desarrollo; Fundación Solar; Fundación de Defensa del Medio Ambiente de Baja Verapaz; Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible;

4 Hurtado y Lungo (2006).

Naturaleza para la Vida; Cnaan´ Kax; Greenpeace y varias otras. Estas organizaciones pasaron rápidamente a asociarse en instancias de segundo piso, como la Asociación de Organizaciones de Recursos Naturales y Ambiente (ASOREMA) y la Red Nacional de Formación e Investigación Ambiental (REDFIA).

### 1.3 Los principales desafíos ambientales entre 1985 y 2000

Para propósitos de este trabajo, puede hacerse una generalización y simplificación, aseverando que los principales desafíos ambientales de los últimos 15 años del siglo XX fueron aquellos comunes a un gran número de países del sur, y que se pueden catalogar como desafíos ambientales más tradicionales:

- a) Elevar el costo de oportunidad de la deforestación y el sobreuso del suelo frente a la necesidad de sobrevivencia alimentaria de las mayorías excluidas del área rural;
- b) Estabilizar, a través del manejo de cuencas, la erosión de los suelos de los que depende la agricultura de subsistencia;
- c) Conservar la biodiversidad a través del manejo sustentable de áreas protegidas de distinto tipo;
- d) Mantener la salud de las zonas estratégicas de recarga hídrica y, en general, desarrollar un sistema de gestión sostenible de los recursos hídricos;
- e) Prevenir la contaminación ambiental;
- f) Desarrollar sosteniblemente las fuentes de energía renovable y sustituir el consumo de leña como fuente primaria de energía rural;
- g) Elevar el valor social del derecho a un ambiente sano, entre otros.

Para atender estos desafíos, el movimiento ambiental trabajó desarrollando la institucionalidad ambiental formal; gestionando permanentemente mayores asignaciones de recursos públicos, privados y de la cooperación internacional; generando conciencia y brindando educación ambiental; y proveyendo servicios que el Estado y el mercado no estaban cubriendo.

### 1.4 El modelo de incidencia de la sociedad civil desde la entrada a la democracia, entre 1985 y 2000

En coherencia con la transición a la democracia, los principios del liberalismo clásico y los Acuerdos de Paz, *el modelo de la sociedad civil organizada para provocar los cambios del país consistió en ampliar y profundizar la participación social como fuerza transformadora del Estado, la política, la economía, la cultura y la sociedad misma.*

El supuesto de la macro-estrategia para fomentar la participación de la sociedad civil ha sido que el Estado guatemalteco es, por razones históricas, un Estado excluyente, autoritario y poco representativo de los intereses y necesidades de las mayorías, y que la participación social es la fuerza central e indispensable para transformar ese Estado en uno más abierto a escuchar, atender e incorporar los diversos intereses de las amplias mayorías.

Este modelo también fue utilizado por el movimiento ambiental. Es así que, durante los primeros 15 años de democratización, el gran objetivo de incidencia ambiental (si bien no se hizo explícito) parecería haber sido desarrollar al máximo el articulado ambiental de la Constitución; y la estrategia de incidencia (igualmente no explicitada) parecería haber sido maximizar el principio de la participación social como vía de acumulación de recursos y fuerzas para influir sobre la toma de decisiones, ejerciendo presión desde la sociedad civil organizada.

Dentro de este modelo se desarrollaron estrategias más específicas que respondían a las condiciones y necesidades del momento, y que conllevaron cierta especialización al interior de las organizaciones ambientales. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- a) *Incidencia legislativa.* Desarrollando propuestas legislativas para alcanzar objetivos ambientales.
- b) *Incidencia político-electoral.* Desarrollando canales dentro de los partidos políticos con posibilidades de acceder al poder en cada proceso electoral, buscando asegurar el nombramiento de personas idóneas al frente de las instituciones ambientales, incorporando compromisos de políticas y programas, y promoviendo asignaciones financieras dignas de la agenda pública ambiental.
- c) *Incidencia en políticas públicas.* Desarrollando propuestas de políticas ambientales de orden sectorial o global con la participación de las instituciones del Estado. En la mayoría de gobiernos se contó con canales relativamente abiertos y fluidos de comunicación (tendencia que disminuyó en los gobiernos presididos por el Frente Republicano Guatemalteco y la Gran Alianza Nacional).
- d) *Incidencia en educación y cultura ambiental.* Invertiendo en educación ambiental para generar conciencia entre la niñez y la juventud; y desarrollando programas de educación y formación profesional dentro de las universidades para elevar la masa crítica que maneja criterios de sostenibilidad ambiental.
- e) *Defensa del Estado de Derecho.* Denunciando el incumplimiento de la legislación ambiental, como el intento de violentar la institucionalidad del INAB en el año 2000, ante la pretensión de modificar los límites de la zona núcleo de la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas en 2002; o el intento de prorrogar el contrato de explotación petrolera en el Parque Nacional Laguna del Tigre.
- f) *Protestas sociales.* Articulando respuestas de rechazo, denuncia y/o defensa social ante medidas de política interpretadas como contraproducentes a los objetivos de



sostenibilidad ambiental (como en los casos de las protestas ante el uso del Río Dulce por las barcazas de la empresa Simpson en el año 1997 y contra las concesiones petroleras en la Reserva de la Biosfera Maya en 1999). La cooperación internacional jugó un papel fundamental en posibilitar la creación y el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, respaldándolas financiera, organizacional y políticamente. Este apoyo permitió visibilizar, multiplicar, instrumentar y, hasta cierto punto, profesionalizar la labor de las OSC ambientales.

## 1.5 ¿Qué se logró durante los últimos 15 años del siglo XX?

Con la Constitución democratizadora de 1985 se logró incorporar la sostenibilidad ambiental como principio aspirado y como responsabilidad pública del Estado, a través de los artículos 64 (Patrimonio Natural), 97 (Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico) y 119 (Obligaciones del Estado).

De forma inmediata, y en buena medida gracias a las propuestas y presiones de las OSC ambientales, este articulado constitucional comenzó a desarrollarse con legislación ordinaria, dando pie a los dos grandes marcos normativos ambientales con los que el país cuenta en la actualidad: la Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente (Decreto Legislativo 68-86) y la Ley de Áreas Protegidas (Decreto Legislativo 4-89). Del primero se desprendieron importantes instrumentos de gestión ambiental, tales como el Reglamento de Descargas de Aguas Residuales y Receptoras (Acuerdo Gubernativo No. 66-2005); el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (Acuerdo Gubernativo No. 23-2003); y varias regulaciones sobre el uso de sustancias peligrosas y contaminantes, tales como el plomo, los plaguicidas y los clorofluorocarbonados.<sup>5</sup>

Con el creciente dinamismo del ambientalismo a nivel global, el país comenzó a participar activamente en el mundo de las políticas ambientales globales, siempre co-representado por autoridades públicas y organizaciones no gubernamentales.

Entre 1987 y 1989 el Congreso de la República ratificó los instrumentos internacionales para proteger la Capa de Ozono,<sup>6</sup> y diez años más tarde el país comenzó a participar activamente en el campo del cambio climático. Guatemala se integró al Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global,<sup>7</sup> creó la Comisión Nacional para el Estudio del Fenómeno del Niño,<sup>8</sup> y ratificó el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.<sup>9</sup>

5 Decreto Ley No. 81-92, Ley Reguladora para el Control de la Utilización del Plomo. Acuerdo Gubernativo No. 021-97 que crea el Programa de Uso y Manejo Seguro de Plaguicidas. Decreto Ley No. 110-97, Ley que Prohíbe la Importación y Regula el Uso de los Clorofluorocarbonados.

6 Ratificación del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (Decreto No. 39-87) y del Protocolo de Montreal sobre las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (Decreto 34-89).

7 Decreto Ley No. 77-97. Acuerdo para la Creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global.

8 Acuerdo Gubernativo No. 733-97.

9 Decreto Ley No. 23-99.

La Ley de Áreas Protegidas, aprobada en 1989, dio vida al Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y permitió que en sólo 12 años se otorgara el *status* de protección especial a un conjunto de aproximadamente 100 áreas protegidas que abarcan alrededor del 23% del territorio nacional. Este esfuerzo, actualmente llamado Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), fue liderado por un grupo pequeño, pero fuerte, de organizaciones no gubernamentales con presencia territorial que logró incidir exitosamente en el Congreso de la República.

En coherencia con el mandato de conservar la vida silvestre, la comunidad ambientalista colaboró con el Estado, logrando modernizar la Ley General de Caza en 2004. La ley de Áreas Protegidas también dio pie a la creación de la Escuela de Formación Científica de Recurso Humano para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de las Regiones Tropicales Húmedas, como un esfuerzo para desarrollar personal preparado para las tareas de conservación.<sup>10</sup> Finalmente, esta contribuyó a la incorporación del Estado de Guatemala a la esfera de las políticas globales de conservación de la biodiversidad, haciéndolo parte del Convenio Marco de Biodiversidad y ratificando instrumentos específicos de gestión, tales como la Convención Internacional para el Tráfico de Especies<sup>11</sup> y la Convención Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional.

Una nueva generación de legislación igualmente amparada en estas dos leyes marco dio pie a la creación de cuatro autoridades para el manejo sustentable de cuencas de lagos y ríos: Cuenca del Lago de Atitlán (Decreto Ley No. 64-97), Cuenca del Lago de Amatitlán (Decreto Ley No. 64-96), Cuenca del Lago de Izabal y Río Dulce (Decreto Ley No. 10-98), y Sub-Cuenca y Cauce del Río Pensativo (Decreto Ley No. 43-98). La incidencia a favor de la sostenibilidad ambiental traspasó las fronteras del propio sector y llegó a insertarse en otros ámbitos tales como el forestal.

En 1996, la Ley Forestal revolucionó este sector tradicional incorporando objetivos de sostenibilidad ambiental, tales como: conservar los ecosistemas forestales del país, reducir la deforestación, promover la reforestación, e incrementar la productividad de los bosques. La lucha ambientalista en el seno de la Junta Directiva del INAB logró que el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) ampliara su alcance hacia los bosques naturales con fines de conservación.

Adicionalmente, la importancia de una buena gestión ambiental quedó plasmada en las llamadas leyes de la participación<sup>12</sup>. La tendencia inicial del ambientalismo como un movimiento urbano, ladino y de clase media resultó posteriormente en la incorporación directa de comunidades rurales a la gestión ambiental.

10 Decreto Ley No. 96-96.

11 Convención Internacional de Tráfico de Especies Silvestres. Resolución del Consejo Nacional de Áreas Protegidas No. 43-99.

12 Decretos Legislativos No. 11-2002 (Ley del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural), No. 12-2002 (Código Municipal) y No. 14-2002 (Ley de Descentralización).

La co-administración de áreas protegidas facilitó grados importantes de descentralización no sólo desde el CONAP hacia las OSC ambientales, sino de ciertas OSC hacia organizaciones comunitarias de su zona de influencia. Del otro lado, y en una dinámica “de abajo hacia arriba”, algunas organizaciones y líderes indígenas incorporaron la gestión ambiental al proceso de descentralización, a las competencias municipales y a la participación ciudadana institucionalizada para la incidencia ambiental, a través del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como en el caso del Plan de Acción Forestal Maya (Hurtado y Lungo, 2006).

Las OSC ambientales contribuyeron a estos avances ejerciendo tres tipos de rol: (a) incidencia política y cabildeo; (b) provisión de servicios públicos, básicamente administración y co-administración de áreas protegidas; y (c) consultorías para el sector público, a través de las cuales ejercieron influencia en conceptos, políticas y estructuras institucionales.

Puede decirse que la incidencia para crear y desarrollar institucionalidad pública y público-privada ha sido positiva, pues en sólo 15 años el país pasó de no tener nada a contar con una infraestructura legal, institucional y de gestión para manejar el ambiente y los recursos naturales del país. Una valoración del impacto de los esfuerzos de incidencia ambiental desde la sociedad civil escapa al alcance del presente trabajo: no podemos estimar cuál sería la calidad de nuestro entorno natural en ausencia de las organizaciones sociales proambiente; tampoco podemos cuantificar la relación entre la lucha ambiental desde la sociedad, los logros institucionales, y los impactos sobre el ambiente. Pero sí es posible afirmar que lo que se ha logrado de positivo es en gran medida el resultado del esfuerzo de las organizaciones sociales ambientales que han venido labrando su camino desde 1985.

Los impactos positivos se debieron, en parte, a un recurso humano cada vez más capaz y comprometido, y al hecho de que mucha de su labor se enfocó en abarcar áreas en las que ni el mercado ni el Estado estaban presentes o resultaban efectivos.

El Anexo I muestra algunos indicadores sobre el estado del ambiente para cada dimensión mencionada como desafío ambiental en la sección 1.3. La falta de datos durante las décadas de 1980 y 1990 en la mayoría de indicadores impide ponderar cómo ha evolucionado el estado del ambiente en todos los ámbitos. Aun así, es posible ofrecer algunas consideraciones sobre los principales desafíos pendientes (ver Cuadro I).

## Cuadro I

### Principales desafíos pendientes tras 15 años de gestión ambiental

#### Problemas ambientales y metas propuestas

##### Problemas ambientales

- Una pérdida sostenida de cobertura forestal que, para el quinquenio 2006-2010, alcanzó una cifra récord de poco más de 132,000 hectáreas anuales de pérdida bruta. Esta cifra equivale a una tasa anual de pérdida del 3.47%, una de las más altas de América Latina. Los bienes forestales eliminados son equivalentes, al menos, a un volumen de madera que alcanza los 32.5 millones de metros cúbicos.
- Una alta proporción de los bosques perdidos se ubica dentro de áreas legalmente protegidas (por lo menos el 37% de la deforestación bruta nacional). A ello se unen los eventos de usurpación de grandes extensiones de tierra ligados a la narcoactividad y a la ocupación por migración interna de comunidades rurales, que ven en estos espacios la única opción para solventar carencias de todo tipo. Así mismo, son fuentes de deforestación: los incendios, la urbanización, las plagas y enfermedades, la siembra de monocultivos en grandes extensiones –principalmente la palma africana–, la ganadería extensiva, la tala ilegal y las respectivas combinaciones de estas causas.
- Un enfoque predominantemente extractivo que consume un promedio anual total de 20 mil millones de metros cúbicos de agua (no hay inversiones para almacenamiento y distribución, y menos para garantizar recarga hídrica en las cuencas). Los esfuerzos de gestión, al centrarse en el consumo humano, se relacionan sólo con el 2.5% del total de agua que se utiliza a nivel nacional. La contaminación del agua es generalizada y se explica, entre otros aspectos, por una baja tasa de alcantarillado –el 11% en el área rural y el 44.3% en el área urbana– y al vertido en los cuerpos de agua y el suelo, de poco más de 10 mil millones de metros cúbicos de aguas residuales sin tratamiento, provenientes de actividades agropecuarias e industriales y de los hogares.
- La carencia de programas nacionales de conservación de suelos en actividades agrícolas. La intensidad con la cual se utilizan ha conducido a la sobreutilización de al menos, un 15% del territorio nacional, con la consecuente erosión de al menos 148 millones de toneladas anuales de suelo, hasta que el material original queda expuesto.
- Una disminución sistemática de las poblaciones silvestres de las zonas marino-costeras debido a la falta de observancia del principio de reposición y del principio precautorio. Por ejemplo, menos del 20% de los territorios bajo la administración de la Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado (OCRET) posee cobertura boscosa.
- La extracción promedio de casi 40 millones de toneladas anuales de recursos del subsuelo (hidrocarburos, minerales metálicos y no metálicos) bajo modalidades que se convierten en incentivos perversos que favorecen la degradación ambiental, la conflictividad social y el debilitamiento sistemático de los mecanismos de conservación natural y de las instituciones encargadas de su implementación.
- Unos niveles de generación de desechos sólidos que ya alcanzan un promedio anual de 116.5 millones de toneladas en la última década, y que son lanzados al suelo y al agua en su mayoría (sólo el 1.3% corresponde a los hogares).
- La emisión promedio anual en la última década de 48.3 millones de toneladas equivalentes de dióxido de carbono (casi el 60% de estas son atribuibles a los hogares, tanto por la combustión de leña como por la intensidad de uso de combustibles fósiles en el transporte; le siguen las actividades de generación, captación y distribución de energía eléctrica), al tiempo que disminuye nuestra capacidad de fijación, lo que nos convierte en un país emisor neto de gases con efecto invernadero.

##### Metas propuestas

- i) Reducir la deforestación de bosques naturales con miras a estabilizar la cobertura forestal del país en una proporción que no sea menor del 25% del territorio nacional (hoy es casi el 34%). Alcanzar una masa forestal de plantaciones de al menos 250,000 hectáreas con fines industriales, con miras a sustituir los bosques naturales en el abastecimiento de la industria.
- ii) Reducir el 100% de la deforestación en áreas protegidas para el año 2015.
- iii) La gestión del agua debe alcanzar niveles tales que se garantice de manera equitativa un nivel de acceso efectivo de al menos 1,700 metros cúbicos de agua por habitante por año para satisfacer tanto las demandas de consumo humano (directo y para saneamiento) como el consumo ligado a actividades productivas. Con un nivel de gestión que garantice el acceso seguro a este volumen global, el país estará libre de padecer estrés hídrico. Dicho nivel debe garantizar el acceso global de al menos el 20% de agua con respecto a la disponibilidad total (poco más de 93,000 millones de metros cúbicos).
- iv) Tomar control de las reservas territoriales del Estado, tanto en los espacios costeros como en los lagos y ríos del país, a fin de asegurar cuatro aspectos estratégicos: propósitos ambientales, propósitos de seguridad, propósitos económico-sociales y propósitos culturales y recreativos.
- v) Impulsar un programa nacional de conservación de suelos en el marco del fomento de la economía de pequeños y medianos productores agropecuarios (economía campesina), así como en el marco de las grandes unidades de producción.
- vi) Limitar las actividades mineras (metales, no metales e hidrocarburos) sólo a aquellos espacios donde resultan siendo la mejor opción ambiental, económica y social.
- vii) Regular la gestión integral de los desechos sólidos y líquidos a fin de detener y revertir su efecto contaminante de agua y suelos.
- viii) Regular las emisiones de gases con efecto invernadero, principalmente las provenientes de las relaciones energéticas nacionales.
- ix) Conceptualizar, diseñar y poner en marcha una estrategia de adaptación al cambio climático para reducir los niveles de exposición a desastres.
- x) Llenar vacíos, subsanar insuficiencias y eliminar incentivos perversos a nivel de la institucionalidad pública ambiental.

## 1.6 ¿Qué barreras han enfrentado las organizaciones de la sociedad civil para hacer incidencia?

Según el estudio de mapeo de la sociedad civil en Guatemala realizado por Falisse y Sanz-Corella (2009), el rol de las organizaciones de la sociedad civil como actores de gobernabilidad se ha visto severamente debilitado en los últimos años en razón de fenómenos como: a) la falta de liderazgos efectivos y los relevos generacionales; b) el repliegue por miedo frente a las provocaciones, amenazas y asesinatos por parte de grupos paramilitares no controlados; c) el paso de los movimientos populares a ONG; d) la suplantación de liderazgos por parte de algunas OSC en detrimento de su función de acompañamiento a las organizaciones de base; e) la migración de cuadros formados y con experiencia de las organizaciones de la sociedad civil hacia las estructuras de gobierno; f) la deslocalización de las formas de organización en el campo hacia la ocupación del poder político institucional a través de los comités de desarrollo; g) las persistentes divisiones en el seno de la sociedad civil; h) el escaso diálogo intersectorial, o incluso la reticencia de algunos sectores de la sociedad civil a trazar puentes para acercarse al Estado con el fin de construir visiones conjuntas; i) el rol incipiente de las entidades y cuerpos federativos, redes y alianzas; y j) la distribución geográfica desigual de su presencia.

Al tratar el tema de la incidencia ambiental en particular, se pueden mencionar las siguientes barreras intrínsecas a las OSC que hacen incidencia a favor del ambiente (y que van más allá de las ONG ambientalistas, incluyendo a organizaciones de base); por ejemplo:

- *Poco liderazgo cohesionador* entre las diversas expresiones organizadas del ambientalismo en Guatemala. La falta de cohesión estratégica entre las distintas organizaciones ha tendido a mantener la incidencia fragmentada, sin objetivos estratégicos propios de *un movimiento* de incidencia *como tal*. La unidad se ha dado ante coyunturas particulares y duras que, al llegar a su fin, tienden nuevamente a dejar desarticuladas a las organizaciones. La competencia por recursos y espacios ha abonado en esta misma dirección.
- *Estructura organizacional aún débil*. Según el estudio de Índice de Sociedad Civil elaborado por el Institute of Cultural Affairs y FLACSO (2007), la sociedad civil guatemalteca tiene una estructura organizativa joven, diversa y débil que ha repercutido sobre su capacidad de impactar en la política pública. La debilidad se refiere a la sub-representación de los grupos históricamente marginados entre la membresía y el liderazgo, y a la competencia por fondos entre organizaciones.

Para el caso de las organizaciones ambientalistas “tradicionales” de la sociedad civil, existen varios foros, redes o asociaciones que agregan formal e informalmente a las OSC: a) Asociación de Organizaciones de Ambiente y Recursos Naturales (ASOREMA). Es una organización formal de coordinación de ONG ambientales, que ejerce la representación en las instancias más importantes de decisión pública sobre política ambiental; b) Parlamento Ambiental, impulsado por CALAS. Es un

foro informal conformado por ciudadanos notables y honorables para analizar, fiscalizar y denunciar la actuación de autoridades públicas y empresas desde la ética ambiental. c) Coalición Ambiental, impulsada por CALAS, FLACSO y IARNA-URL, entre otros. Es un espacio informal de encuentro, unidad y propuesta conformado por ONG ambientales –algunas de ellas son miembros de ASOREMA–, así como por organizaciones indígenas, de derechos humanos y académicas, frente al sistema de partidos políticos.

Las tres instancias realizan un trabajo bajo distintas coyunturas, dependiendo de la correlación de fuerzas, los liderazgos y el acceso al financiamiento internacional.

- *Insuficiente práctica de valores democráticos.* Según el reporte del Índice de Sociedad Civil de Guatemala elaborado por el Institute of Cultural Affairs y FLACSO (2007), las organizaciones de la sociedad civil en el país promueven principios democráticos y de no violencia; pero la equidad de género, la tolerancia y la lucha contra la pobreza y la desigualdad no están suficientemente internalizadas. Muchas organizaciones que presentan valores positivos no los promueven activamente. La transparencia tiende a ser un valor que se exige al Estado y a las empresas y, si bien no prevalecen conductas corruptas al interior de las OSC, solamente la minoría hace públicos sus estados e informes financieros. Los escasos casos de corrupción dentro de OSC no son denunciados por la sociedad civil organizada.
- *Vulnerabilidad financiera.* La incidencia a favor del ambiente ha carecido del respaldo financiero de la sociedad guatemalteca, pues no existe voluntad de pago suficiente para costear esta labor. Las opciones de que el Estado y/o la iniciativa privada contribuyan a financiar la incidencia no han sido contempladas en tanto las OSC ambientales valoran su independencia para legitimar y hacer más efectivo su trabajo. El resultado ha sido una alta dependencia de financiamiento proveniente de la cooperación internacional, lo cual ha traído algunas consecuencias positivas y otras negativas.
- *Insuficiente comunicación con la sociedad.* Una de las razones de fondo de la falta de conciencia y valoración social ambiental es la falta de educación ambiental de la población. Esta no es parte de los contenidos educativos del sistema formal de educación, y el Estado tampoco le habla a la ciudadanía sobre la naturaleza y la necesidad de conservarla.

Sin embargo, las OSC ambientales tampoco parecen estar comunicando suficientemente este mensaje a la población. En el marco del estudio para desarrollar el Índice de Sociedad Civil de Guatemala (Institute of Cultural Affairs y FLACSO, 2007), se realizó una encuesta donde se solicitó enumerar ejemplos de campañas, acciones o programas llevadas a cabo por OSC ambientales para proteger el ambiente. La mayoría de encuestados (58%) sólo pudo pensar en uno, el 23% no pudo pensar en ninguno, el 3% pensó en varios, y únicamente el 4% pensó en muchos. La mitad de los encuestados dijo que las acciones de las organizaciones ambientalistas eran insignificantes (13%) o

limitadas (37%), mientras que un 23% dijo que su impacto era moderado o significativo (19%) (Institute of Cultural Affairs y FLACSO, 2007).

- *Creciente cuestionamiento a su legitimidad.* A pesar de que el financiamiento proveniente de la cooperación internacional fortaleció abrumadoramente la incidencia ambiental en el país entre 1985 y los primeros años del siglo XXI, hoy por hoy esta dependencia comienza a percibirse como un elemento que socava la legitimidad del trabajo de muchas OSC ambientales, tal y como se ejemplifica en el Recuadro I. Un segundo elemento que comienza a escucharse como fuente de deslegitimación es el uso cada vez más frecuente de “formas” de trabajo que tienden a la confrontación y provocan polarización. Finalmente, también se menciona la tendencia de muchas OSC ambientales a oponerse a proyectos sin necesariamente acompañar la oposición con propuestas alternativas.

### **Recuadro I**

#### **Percepciones sobre la falta de independencia de OSC ambientales**

*“En las entrevistas realizadas a varios de los personajes clave de aquella época (años 70s y 80s), se expresó de manera reiterada la característica de que entonces la mayor parte del trabajo ambientalista se realizaba por conciencia y voluntad, sin recibir ningún salario o pago a cambio. ...se señala que antes se trabajaba por conciencia, con mística y con un nivel de compromiso mayor al que ahora se encuentra en las instituciones y organizaciones ambientalistas. Esta situación causa algún rechazo entre los ambientalistas históricos habiendo llegado a llamar en medios de comunicación “eco-mercenarios” a los ambientalistas financiados por OSC internacionales...” (Hurtado y Lungo, 2007).*

*Con respecto a lo que causa la conflictividad alrededor de las nuevas inversiones en minería e hidroeléctricas:*

- *“Primero, la falta de información. El gobierno no se da a basto con los recursos que tiene para informar. En cambio, las OSC viven de eso y se entiende porque es su forma de vida, pero no existe propuesta luego de la llamada que generan. Esto es porque las OSC no quieren que se solucione el problema en el fondo, pues se acabaría su modus vivendi” (Entrevista No. 3 a funcionario público. En: Orantes, 2010).*
- *“Hay una agenda internacional que manipula; lo difícil es saber cuál es esa agenda, de quién es verdaderamente. ...Lo cierto es que hay OSC pagadas por estos países extranjeros que llegan a decirle a la gente que las empresas se llevarán todo a la capital, o que se llevarán toda el agua para otro lado...” (Entrevista No. 25, a empresario. En: Orantes, 2010).*
- *“Como el caso de Noruega. Ellos generan como 27,000 MW con hidroeléctricas para una población de 4-5 millones. Guate apenas consume para una población de 13 millones, y vienen los noruegos a financiar OSC que se opongan a las hidros...” (Entrevista No. 25, a empresario. En: Orantes, 2010).*
- *“El rechazo se debe a la cooptación del tema por parte de las OSC que reciben financiamiento de la Unión Europea. Ocupan el espacio que el Estado no cubre y tienen la confianza de la población porque conocen sus necesidades y forma de pensar, y además es buen negocio” (Entrevista No. 20, a empresario. En: Orantes, 2010).*

*Sobre el proceso de aprobación de reformas a la actual Ley de Minería: “Se prevé que las empresas libren una lucha en contra de esta iniciativa; también, que las OSC ambientalistas (financiadas por los Países Bajos), se opongan fuertemente, ya que al aceptar la población la minería, las OSC se quedarían sin financiamiento, sin razón de existir” (Entrevista No. 2, a funcionario público. En: Orantes, 2010).*

Entre las barreras extrínsecas al ambientalismo se encuentran las siguientes:

- *Un ambiente externo poco favorable para hacer incidencia.* El estudio desarrollado para estimar el Índice de Sociedad Civil de Guatemala 2003-2005 (Institute of Cultural Affairs and FLACSO, 2007) indica que el ambiente externo en el que las organizaciones de la sociedad civil desarrollan su labor tiende a ser hostil, donde prevalece una brecha grande entre lo que expresan las instituciones formales y lo que la cultura social conservadora está dispuesta a aceptar, generando una tensión permanente; donde existen elevados niveles de desconfianza vertical (hacia el Estado) y horizontal (hacia otros grupos de la sociedad); donde se convive con el racismo y la intolerancia a la diversidad; y donde la escasa formación de ciudadanía se torna en un obstáculo desde la propia sociedad.
- *Una baja valoración social de la naturaleza, poca conciencia ambiental.* Según el reporte del Índice de Sociedad Civil para Guatemala (Institute of Cultural Affairs y FLACSO, 2007), “*la conservación del ambiente no es un tema prioritario entre las organizaciones de la sociedad civil del país, si bien el tema ha tendido a elevarse en la agenda pública. El involucramiento de organizaciones sociales se ha dado principalmente alrededor de los temas de licencias de exploración y explotación minera y petrolera. De los 11 temas prioritarios en la agenda de las organizaciones sociales, la conservación del ambiente ocupa el número 10*” (Institute of Cultural Affairs and FLACSO, 2007). En este mismo sentido, las élites políticas, económicas y las que controlan los medios de comunicación masiva aún no reconocen que la naturaleza es la base del bienestar social. Muchas dinámicas de degradación ambiental conllevan una amplia distribución de beneficios y costos entre toda la población, lo cual genera pocos incentivos para buscar el cambio. Puede decirse que hasta hace pocos años, los procesos de deforestación, erosión de suelos y contaminación de aguas, aire y suelos, cumplían con estas características. Esto tendió a mantener el ambientalismo nutrido básicamente por OSC formadas por personas que creen en la sostenibilidad ambiental y que luchan por ésta, y no por ciudadanos afectados por el manejo deficiente del ambiente y por ello motivados a la acción colectiva para promover el cambio. Por esta razón, el ambientalismo ha estado acotado a las áreas urbanas y a las capas medias sin mayor respaldo social<sup>13</sup>. La relación del sector privado con las OSC ambientalistas ha tendido a ser de indiferencia o ambivalencia.
- El poder de veto de facto que han ejercido los grupos de poder tradicional ante medidas de política ambiental que van en contra de sus intereses. Esto incluye esfuerzos recurrentemente fallidos para desarrollar una ley de aguas, regular y monitorear la calidad de las emisiones del transporte vehicular, y modificar la actual Ley de Minería, entre otras.
- La falta de efectividad de las instituciones públicas en general, que se ha traducido en elevados niveles de impunidad ambiental, ineffectividad de la gestión pública ambiental, ausencia de incentivos al interior de la burocracia, y renuencia de los políticos a

13 Esta tendencia está cambiando y será desarrollada en la Fase II del trabajo.



escuchar y rendir cuentas ante los movimientos sociales, lo que deja sin interlocutor a las organizaciones sociales que trabajan por incidir.

- *Las limitaciones fiscales objetivas del Estado de Guatemala.* Aun con voluntad política por parte de las élites y con instituciones más efectivas y legítimas, la carga fiscal necesaria para atender las necesidades de inversión en capital ambiental del país, continúa siendo pequeña.

# Capítulo II

## **Fragilidad ambiental y crisis de estatalidad en el siglo XXI: Hacia una nueva etapa de incidencia ambiental basada en acuerdos sociales**



## 2.1 Rasgos sobresalientes del nuevo contexto del país entre 2000 y 2015

Las tendencias globales y nacionales de los últimos 15 años del siglo XX continúan marcando el contexto actual. Sin embargo, a partir de principios del siglo XXI se han superpuesto nuevas tendencias que han tornado más complejo el entorno nacional. Entre estas tendencias, las que se consideran relevantes para repensar las estrategias de incidencia ambiental son: a) una fuerte crisis de estatalidad; b) la fragmentación y polarización social y política; c) la gradual transformación de actores sociales en actores políticos; d) la creciente toma de conciencia entre grupos directamente afectados por eventos catastróficos naturales, que son cada vez más comunes; e) un alza en la conflictividad socioambiental; y f) una nueva priorización de las agendas de las grandes potencias hacia Centroamérica. A continuación, se desarrollan cada una de ellas:

**a. Fuerte crisis de estatalidad.**<sup>14</sup> Gómez (2010) sugiere que desde finales del siglo XX y principios del XXI inició el deterioro paulatino de las instituciones, la autoridad pública y la gobernabilidad en Guatemala, definiendo todo el fenómeno como una crisis de estatalidad, la cual deviene de la crisis generalizada del Estado Westfaliano en el mundo Occidental bajo los influjos de la globalización<sup>15</sup>. En el caso de Guatemala, esto se expresa con mayor ahínco debido a la debilidad histórica del Estado nacional, a los efectos desarticuladores del neoliberalismo y a la destrucción del viejo pacto entre élites en el país. Según esta tesis, la firma de la paz marcó el rompimiento del pacto fraguado en 1954 entre la oligarquía económica, el Ejército Nacional y los Estados Unidos, el cual orientó la construcción y el mantenimiento del Estado guatemalteco durante la Guerra Fría.

La creciente disfuncionalidad de las instituciones públicas de la cual venimos siendo testigos es, según esta tesis, el resultado del caos de alrededor de 30 años de vida nacional sin un nuevo acuerdo de élites que justifique el fortalecimiento de las capacidades del Estado, independientemente de su finalidad. Algunas claras expresiones de esta crisis de estatalidad son:

14 “Cuando el Estado es incapaz sostenidamente de cumplir lo que su Constitución Política ordena, se da por definición una crisis de estatalidad. El “imperium” del cumplimiento inequívoco de lo que establece la Constitución en materia de control territorial, monopolio de la fuerza legítima, coercibilidad jurídica, credibilidad de la autoridad pública y armonía internacional, se traduce en un déficit de estatalidad que deriva en un ‘desorden generalizado’ y en la disfuncionalidad entre el Gobierno Central y los gobiernos intermedios y locales, generalizándose el déficit a todos los ámbitos de la vida política y social.” Citado en: Gómez (2010).

15 “El sistema westfaliano suponía que sus partes constitutivas –los Estados soberanos–, son capaces de ejercer control genuino sobre al menos la mayor parte de su territorio y población, de actuar como entidades soberanas en el sentido de cooperar con otros estados, de gobernarse como un estado de derecho y de respetar las obligaciones internacionales. Esta noción entra en crisis con la globalización, a partir de los casos ocurridos en los Balcanes, Somalia, Afganistán e Irak, y más recientemente en Colombia, México y Centroamérica” (Gómez, 2010).

- *Degradación de las instituciones políticas.* Este fenómeno se detalla en el Cuadro 2 y conlleva bajos niveles de efectividad y legitimidad de la burocracia, del Congreso, del sistema de justicia y de los partidos políticos. Un indicador contundente de la baja efectividad del sistema de justicia es el alto grado de impunidad, pues sólo alrededor del 5% de los casos que se presentan ante los juzgados llegan a obtener un fallo judicial.

**Cuadro 2**  
**Calidad de las instituciones políticas en Guatemala y otros países**

Institución pública	Guatemala	El Salvador	Costa Rica	Brasil
<b>Burocracia</b>				
Tipo de burocracia	Burocracia clientelar = baja autonomía y baja capacidad	Burocracia clientelar = baja autonomía y baja capacidad	Burocracia administrativa = alta autonomía y baja capacidad	Burocracia meritocrática = alta autonomía y capacidad media
Índice de mérito burocrático (escala de 0-100)	18	9	57	87
Índice de capacidad funcional burocrática (escala 1-100)	16	16	47	62
Tamaño y calidad de la burocracia	Pequeña y disfuncional	Pequeña y disfuncional	Grande y funcional	Mediana y funcional
<b>Congreso</b>				
Tipo de Congreso	Reactivo obstructorista	-	Reactivo constructivo	Reactivo constructivo
Índice de capacidad del Congreso	Bajo	-	Medio	Alto
Eficacia de los órganos legislativos (escala de 1-7 y 1 es altamente ineficaz)	1.8	2.1	2.2	3.1
Confianza en el Congreso (promedio 1996-2004)	19.9%	27.7%	29.9%	24.9%
<b>Sistema de justicia</b>				
Independencia del poder judicial (escala de 1-7)	2.20	2.90	3.80	3.90
Independencia <i>de facto</i> (escala de 0-1)	0.53	-	0.92	0.49
<b>Partidos políticos</b>				
Índice de centralización de los partidos políticos (2005)	16.5	14	14.5	10.5
Índice de institucionalización de partidos políticos (escala 1-100)	48	66	62	59
Índice de partidos políticos programáticos (escala 0-8)	0	7	1	2

**Fuente:** Elaboración propia con base en Stein, *et al.* (2006).

- *Baja calidad de las políticas públicas*, que constituyen el producto del funcionamiento de instituciones políticas débiles y poco representativas. La relación entre la baja calidad de las instituciones políticas y la baja calidad de las políticas ha sido desarrollada por Stein et al. (2006). El Cuadro 3 refleja que la calidad de las políticas públicas en Guatemala es más baja que en países tan cercanos geográficamente e históricamente como El Salvador, e igualmente, es más baja que en Costa Rica y Brasil.

La baja calidad de las instituciones políticas genera políticas con poca orientación al interés público, escasa aplicabilidad, baja eficiencia, y poca estabilidad y adaptabilidad. Por ejemplo, aquellas políticas que logran aprobarse y que benefician desmedidamente a grupos de interés poderosos se vuelven muy difíciles de cambiar debido a la baja representatividad y rendición de cuentas de las instituciones políticas.

- *Tendencia al alza del déficit fiscal* y lo que parecería ser una brecha cada vez más amplia entre la necesidad de fortalecer el sistema fiscal (tanto por la vía de los ingresos como de la calidad del gasto), y la imposibilidad política de hacerlo. Guatemala continúa siendo el único país de Centroamérica con ingresos tributarios menores al 15% del PIB.

**Cuadro 3**  
**Calidad de las políticas públicas en cuatro países latinoamericanos**

Características clave de las políticas	Guatemala	El Salvador	Costa Rica	Brasil
Orientación al interés público	Baja	Media	Alta	Media
Coordinación y coherencia	Media	Media	Media	Alta
Implementación y aplicación efectiva	Baja	Alta	Alta	Alta
Adaptabilidad	Media	Alta	Media	Alta
Estabilidad	Media	Alta	Alta	Alta
Eficiencia	Media	Alta	Alta	Media
<b>Índice de políticas</b>	<b>Bajo</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>

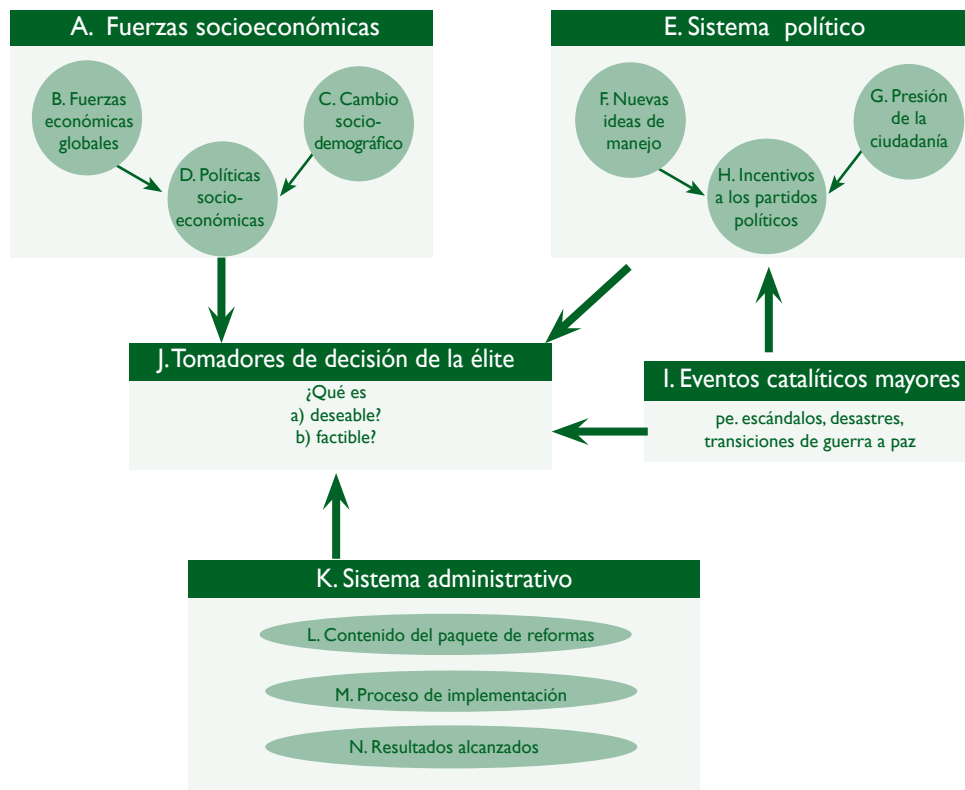
Fuente: Elaboración propia con base en Stein et al. (2006).

Probablemente la implicación más relevante de este fenómeno para lo que aquí nos ocupa es que la falta de representación política institucionalizada le pone un límite importante a la estrategia de participación social tal y como se ha venido manejando desde los Acuerdos de Paz.

La participación social como estrategia de incidencia dentro de un régimen democrático liberal formal presupone un sistema de partidos políticos, así como espacios y procedimientos formales de participación; ambos para poder escuchar, recibir, procesar y responder a la participación.

Este supuesto se expresa con claridad en la Figura 1, que representa un modelo ideal de las fuerzas que influyen sobre los cambios al Estado y las políticas públicas. En dicho modelo, la presión ciudadana (círculo G) se da exclusivamente a través de los partidos políticos (círculo H).

**Figura I**  
**Modelo de reformas al Estado y las políticas**



Fuente: Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), con adaptaciones personales.

La escasa representatividad e institucionalización de los partidos políticos en Guatemala ha hecho que esta ruta de incidencia ciudadana tienda a ser menos utilizada por ser inefectiva, complementándola, y a veces sustituyéndola, por rutas alternativas de incidencia que han derivado en los fenómenos siguientes:

- Entidades públicas que deben atender las presiones, peticiones y propuestas de un sinnúmero de organizaciones sociales poco agregadas;
- Tendencia a exigir como interlocutor por parte del Estado a instancias de máxima jerarquía en vez de los responsables institucionales directos (Presidencia de la República, Presidencia del Congreso, Presidencia del Organismo Judicial);
- Creciente tendencia a cuestionar la poca representatividad de las organizaciones y los actores sociales que ocupan los espacios que abre el Estado para hacer incidencia.

Respecto a la temática ambiental, la ausencia de canales funcionales de representación formal (aunque sea con niveles mínimos), ha hecho que la participación social basada principalmente en la denuncia (del mal funcionamiento público) y en la demanda al Estado

(bajo una lógica de derechos), haya encontrado sus límites y haya comenzado a derivar en al menos dos cursos de acción que no siempre abonan a la gobernabilidad:

- *Una vía institucional aún formal:* La judicialización de la lucha social a favor del ambiente frente al incumplimiento sistemático de las normas y la falta de respuestas (ejecutivas y legislativas) a las denuncias y demandas de las organizaciones sociales.

Es necesario estar conscientes de la razón por la que se está judicializando la lucha ambiental: se debe a que el resto del Estado ya no es capaz de responder. Además, es vital estar claros sobre el significado de ganar un fallo judicial en este tipo de contexto. Un fallo judicial favorable a la causa ambiental no necesariamente deriva en una mejora en la gestión ambiental, ni en una mejora a la gobernabilidad democrática, pues los procesos judiciales no conllevan concertación social alguna y tienden a polarizar a las partes a lo largo del proceso. Esta vía puede llegar a ser necesaria, pero presupone que al tomarla se hayan agotado previamente las vías del diálogo y la negociación.

- *Una vía extra-sistema,* es decir, *que ya no recurre a los canales institucionales.* Cuando se cierran las vías institucionales y democráticas para atender las demandas sociales se opta por acciones extra-sistema, como ocurrió con el inicio del conflicto armado interno. En un escenario donde no existe una estrategia consciente y evidente para sustituir la institucionalidad que se está desmoronando, un movimiento social dedicado a presionar, sin medir los impactos sobre la gobernabilidad, muy bien puede contribuir a conducir al caos.

**b. Tendencia a la *fragmentación y polarización política y social,*** lo cual es coherente con la tesis de la ausencia de un pacto entre élites y con la crisis de estatalidad. En parte, estos fenómenos resultan de la falta de una visión de futuro concertada alrededor de la cual se aglutinen los diversos actores, sirviendo de cemento social. El país muestra la tendencia más fuerte a la fragmentación política de toda Centroamérica con una elevada cantidad de partidos representados en el Congreso.

Esto indica dos cosas: un Congreso fragmentado donde la toma de decisiones y la formación y mantenimiento de alianzas se vuelve más difícil; y una mayor inestabilidad y fluctuación del sistema político, pues muchos intereses buscan acceso (Schneider, 2007).

La fragmentación dentro del sector empresarial también se ha acentuado en los últimos años. Por un lado, se encuentran las divisiones al interior de las cúpulas empresariales tradicionales que han permanecido más vinculadas al capital nacional y a los sectores tradicionales de la economía. Por el otro, están las que se han articulado a la economía global en respuesta a las oportunidades y demandas de los actores, también globales.

A este resquebrajamiento se suma la emergencia de nuevas élites económicas que compiten por los contratos del Estado, vinculadas a los sectores no tradicionales emergentes, como cooperativas y nuevos encadenamientos agrícolas, servicios y comercio; además, están las élites surgidas de las economías ilegales.



La fragmentación social de las OSC responde al auge de la democracia participativa sin partidos políticos (o líderes informales) aglutinadores y canalizadores de visiones e intereses comunes, y a otras fuerzas tales como el financiamiento de la cooperación internacional que ha promovido la participación y organización de la sociedad civil por “sectores”, dando pie al fenómeno de la “oenegización” de los esfuerzos sociales de incidencia.

Según Falisse y Sanz-Corella (2009), existen “*fuertes divisiones que dificultan la coordinación entre las organizaciones y la consolidación del sector (de sociedad civil) en su conjunto. En efecto, la coordinación y concertación supone un fenómeno todavía reciente, aunque ciertamente en progreso en los últimos años en el país. Se configura a partir de lógicas sobre todo sectoriales que emanan de los distintos movimientos o componentes de la sociedad civil y que son favorecidas por un sentimiento de pertenencia común, mayor o menor dependiendo del sector y de las divisiones persistentes en el mismo (OSC, movimientos de campesinos y productores, de mujeres, indígenas, etc.)...*”

Esta fragmentación social viene acompañada de la ausencia de un liderazgo suficientemente abarcador y legítimo para acumular fuerzas a favor del cambio. Queremos pensar que los liderazgos pro cambio sí existen, pero que no están siendo suficientemente visibles o evidentes, probablemente porque muchos de los líderes positivos no son parte de las élites, o porque las élites (cada vez más fragmentadas) no están mostrando liderazgo.

c. *Otra tendencia relevante es la gradual transformación de actores sociales en actores políticos.* Para comenzar, el Estado guatemalteco es ahora más débil que antes de la democracia debido a la confluencia de la globalización y la liberalización económica, a la creciente falta de financiamiento público, a la reducción de su tamaño con relación al PIB, a la reducción de sus roles, al crecimiento de las demandas públicas derivado del aumento poblacional, y a las multiplicadas demandas sociales bajo la democracia (Rice y Stewart, 2008).

Así mismo, “*el empresariado nacional y las organizaciones sindicales son menos relevantes en las decisiones, y una pléthora de organizaciones sociales fuera de los partidos políticos han emergido exigiendo participación, donde los partidos políticos ya no son el principal medio de vinculación entre el Estado y la sociedad. El incremento en los índices de abstencionismo electoral y el aumento de la protesta social fuera de los canales institucionales formales sugiere que la naturaleza de los vínculos de la ciudadanía con los partidos políticos está cambiando rápidamente*” (Schneider, 2007).

Schneider (2007) concluye que el debate sobre la democracia en Guatemala –al igual que en el resto de Centroamérica– aún está inconcluso y se centra alrededor del tipo de democracia que es necesario establecer. *Resalta el hecho de que la población indígena comenzó a transitar de un actor social a un creciente actor político desde la entrada a la era democrática* (García-Ruiz, 2006).

La población indígena organizada políticamente ha pasado de ser un movimiento indígena, a ser y autodenominarse un movimiento Maya, hasta lo que este autor describe como la etapa más reciente, la de convertirse en múltiples movimientos mayas. En este camino,

el proceso de recreación y reafirmación de la identidad maya se ha venido fortaleciendo, reflejando varias tendencias: (i) la creciente toma de conciencia sobre la realidad social y su situación dentro de esta realidad, y (ii) la transición de la etno-resistencia a la etno-estrategia, que conlleva su fortalecimiento como actor político.

Ambas tendencias están sustentadas en procesos de reapropiación y reconstrucción de la historia de su pasado; autovaloración del fenómeno de “ser diferente” (que da pie a la confrontación-descalificación “del otro”); de la observación de sus carencias materiales y una consecuente respuesta orientada a reconquistar espacio político, especialmente a nivel local; y relativización de los valores y referentes “del otro” como el resultado de una lucha por los significados y por la primacía de los imaginarios sociales (García-Ruiz, 2006).

La reivindicación del territorio como espacio para recuperar el control a partir de la identidad étnico-cultural comienza a verse con fuerza. Ejemplo de ello es el departamento de Huehuetenango, aparentemente asistido por un proceso de revalorización de la tierra a partir del cultivo y venta de café de calidad, que ha generado crecientes ganancias para los pequeños caficultores de amplia mayoría indígena. *También sobresale una mayor presencia de organizaciones sociales locales que intentan incidir a nivel territorial y nacional.*

La apertura democrática y la socialización de los Acuerdos de Paz han profundizado y extendido el proceso de organización social local. Este fenómeno se viene dando, tanto dentro del marco del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (se estima que existen alrededor de 30,000 Comités Comunitarios de Desarrollo constituidos) como dentro del marco de la acción colectiva privada.

Además, las organizaciones de base local se están incorporando cada vez más a redes territoriales, nacionales e internacionales y se están asociando en niveles de segundo y tercer piso. Esto les permite hacer sentir cada vez más su voz en los espacios de decisión y en los medios de comunicación.

*Algunas de estas redes y asociaciones de base local han comenzado a cuestionar la legitimidad de OSC nacionales como representantes de la voz de las comunidades en los espacios de debate y decisión.*

Varios de los entrevistados para este ensayo han observado que el inicio de la protesta social en contra de la minería metálica a cielo abierto en los años 2004 y 2005 marcó un parteaguas dentro del movimiento ambiental, en tanto que organizaciones de base directamente afectadas por la posibilidad de estos proyectos se hicieron visibles y demandaron sus propios espacios de participación y representación, frente a OSC ambientales que argumentaban a favor de los intereses comunitarios.

Si bien las organizaciones de base han comenzado a mostrar un creciente empoderamiento, aún les esperan grandes desafíos (ver Recuadro 2).

## Recuadro 2

### Desafíos de las organizaciones sociales de base

Desde la firma de los Acuerdos de Paz se han multiplicado los esfuerzos para la capacitación y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. A pesar de ello, son diversos los problemas que enfrentan:

- a) *Las organizaciones de base no están en posición para manejar fondos importantes por falta de estructura, competencias y recursos humanos, lo que genera tensiones con las OSC locales de mayor importancia, que sirven entonces de intermediarios frente a las fuentes de financiamiento.*
- b) *A nivel de representatividad surgen conflictos entre las entidades comunitarias y las organizaciones de acompañamiento (muchas de las cuales son OSC).*
- c) *Muchas organizaciones sociales de base también carecen de acceso a información relevante y su incidencia en acciones y políticas públicas es reducida: casi no fiscalizan o controlan lo que hacen los consejos municipales y no inciden en las políticas públicas municipales.*

Fuente: Falisse y Sanz-Corella (2009).

**d. Una creciente toma de conciencia ambiental entre grupos directamente afectados por eventos catastróficos naturales.** Varios de los entrevistados para este ensayo dan fe de que los altos costos que las comunidades están sufriendo por la degradación ambiental y el cambio climático están propiciando una mayor conciencia ambiental entre la población directamente afectada.

La conciencia y organización crecen alrededor de los temas de sequía e inseguridad alimentaria en el oriente del país; recurrencia e impactos de las inundaciones y huracanes en el noreste y en la Costa Sur; impactos socioeconómicos de la infestación por cianobacteria en el lago de Atitlán en Sololá; y deslaves, heladas y lluvias anormales que afectan la agricultura en Occidente. Falta aún capitalizar esta conciencia basada en la necesidad de sobrevivencia y calidad de vida, en el fortalecimiento organizacional.

**e. Una tendencia al alza en la conflictividad socioambiental.** El deterioro progresivo de la naturaleza permite deducir que una parte importante de la población está incurriendo en crecientes costos y riesgos. En un contexto de ausencia y debilidad institucional para conservar la salud ambiental y regular el acceso equitativo y sostenible a los recursos naturales, es entendible que una parte importante de la población, sobre todo en el área rural, esté viviendo en la incertidumbre sobre lo que les espera.

Esta situación es un caldo de cultivo para la conflictividad socioambiental. Entre 1997 y 2004 los medios de comunicación reportaron 68 protestas sociales por motivos ambientales (Hurtado y Lungo, 2006). Cinco años después, tan sólo entre noviembre de 2009 y mayo de 2010, y únicamente motivados por nuevas inversiones hidroeléctricas y de minería metálica, se reportaron conflictos en un 30% de los municipios (Orantes, 2010).

Las políticas de explotación de recursos naturales que el Estado ha desarrollado desde la década de 1990 para proveerle de ingresos tributarios no fiscales (en el caso de la minería metálica y el petróleo), y para reducir la factura petrolera (en el caso de las nuevas hidroeléctricas), está acrecentando la conflictividad ya existente por carecer de legitimidad social.

La tendencia a la confrontación y polarización entre partes del movimiento ambiental, autoridades públicas y grupos del empresariado ha comenzado a ser motivo de preocupación. El 88% de los funcionarios y el 92% de los empresarios entrevistados en un estudio sobre las causas de la conflictividad socioambiental percibe que las organizaciones ambientales han contribuido al recrudecimiento de la conflictividad por la forma en que desarrollan su labor (Hurtado y Lungo, 2006).

**f. Nueva priorización de las agendas de las grandes potencias hacia Centroamérica** como producto de la guerra contra el terrorismo iniciada en 2001; el compromiso de atender África como prioridad de la ayuda para el desarrollo, la crisis financiera y económica global que se hizo explícita en 2008 y que dejará una fuerte huella en el déficit presupuestario del mundo industrializado, y un cierto “síndrome de cansancio” entre la comunidad internacional para con la región centroamericana. Todo ello ha resultado en una disminución paulatina de los flujos financieros de la cooperación internacional hacia el país, incluido el financiamiento destinado al ambiente y el desarrollo sostenible.

## 2.2 ¿Cuáles son los desafíos ambientales dentro del nuevo contexto?

Muchos de los desafíos ambientales “tradicionales” mencionados en el Capítulo I continúan estando vigentes durante esta nueva etapa, pero se han sumado nuevos desafíos que han vuelto más compleja la agenda ambiental. Entre ellos están los siguientes:

**a. El cambio climático y el trabajo a desarrollar para adaptarnos y mitigar sus impactos y efectos.** La frecuencia y fuerza de los huracanes se ha incrementado significativamente en Centroamérica, pasando de 88 eventos en el último siglo a 152 eventos en la última década –incluido el efecto El Niño– (CEPAL, 2009). Las temperaturas ya han aumentado 1° C en promedio y se esperan reducciones de precipitación de aproximadamente un 9% para el año 2100 (CEPAL, 2009), así como la elevación en el nivel y la temperatura del mar.

Algunas consecuencias de estos impactos son: efectos negativos sobre la agricultura y la producción de alimentos; cambios en el ciclo hidrológico; impactos sobre la salud derivados de un aumento en la prevalencia de enfermedades; pérdida de vidas humanas; y destrucción de asentamientos, infraestructura pública y otros tipos de capital.

Algunos de los actores entrevistados para este ensayo apuntan que el desafío inicial del cambio climático es la capacidad de los liderazgos nacionales para articular una estrategia nacional y regional de adaptación y mitigación anclada a la realidad (y no a la formalidad).

**b. La insostenibilidad ambiental de los procesos de urbanización.** Para el año 2006 el departamento de Guatemala ya albergaba al 23% de la población total del país. SEGEPLAN (2006) estima que el escenario al año 2025 será de un 65% de la población que vivirá en áreas urbanas, de las cuales el 36% residirá en el departamento de Guatemala y el 64% restante en centros urbanos secundarios del país.

**c. La nueva oleada de extracción de recursos naturales en el país,** que se enmarca dentro de la reorientación de parte de los actores económicos hacia los procesos transnacionales de acumulación de capital. Aquí son relevantes y resaltan las empresas transnacionales y élites nacionales (algunas de tipo rentista) asociadas a la extracción de recursos tales como el petróleo y los minerales metálicos (126 licencias en los últimos 13 años).

Algunos también catalogan la tendencia a la ampliación de monocultivos exportables como actividad extractiva, donde se cita la expansión de la caña de azúcar en un 18% entre 2000 y 2007 y la de la palma africana en un 38% entre 2003 y 2007 (IARNA-URL, 2009). Estas nuevas inversiones están siendo promovidas y facilitadas por leyes de corte profundamente neoliberal que datan de la década de 1990, que no están orientadas al interés común, y que están significando ingresos fiscales no tributarios para el Estado (ver Cuadro 4), razón por la cual los gobiernos y los partidos políticos las defienden.

**d. La necesidad de revisar y discutir los procesos de crecimiento poblacional.** Guatemala mantiene una tasa de crecimiento poblacional del 2.5% anual, que supera con creces el promedio de Latinoamérica (1.1%) y el de Centroamérica (1.4%). Como consecuencia, el país casi duplicó su población en tan sólo 20 años, pasando de 6.05 millones de habitantes en 1981 a 11.2 millones en 2002 y 13.6 millones en 2006, y para el año 2010 se tenía proyectado que alcanzaría 14.4 millones de habitantes.

Según la ENCOVI 2006 (INE, 2006), las tres cuartas partes de la población rural viven en condiciones de pobreza, dependiendo considerablemente de los recursos naturales para subsistir. Las tasas más elevadas de fecundidad se encuentran entre las familias rurales y de menores ingresos económicos, lo cual indica la importancia de avanzar la agenda de un crecimiento económico pro pobre, rural y redistributivo. Pero también será necesario comenzar a trabajar en una agenda que cuestione la cultura del consumismo y la contaminación sin costo alguno que está arraigada entre las clases medias y altas, paralelamente a reducir las tasas de fecundidad.

**Cuadro 4**  
**Ingresos por regalías, cánones y otros. Periodo 2006-2011**  
**(Valores en quetzales corrientes de cada año)**

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Regalías al Estado	5,095,393.00	10,284,812.00	10,938,081.00	14,608,363.00	20,736,483.00	35,795,372.00
Regalías a las municipalidades	4,668,151.00	8,323,570.00	10,946,767.00	14,545,625.00	20,736,483.00	35,795,372.00
Canon de superficie de explotación	1,409,029.00	2,190,504.00	1,266,864.00	1,326,725.00	1,206,350.00	1,323,053.00
Canon de exploración	1,913,951.00	1,652,577.00	2,063,117.00	1,101,075.00	1,021,862.00	572,666.00
Canon de reconocimiento	185,040.00	7,111.00	60,000.00	0.00	598,320.00	0.00
Canon de otorgamiento	63,700.00	62,400.00	59,800.00	9,100.00	6,500.00	7,800.00
Prórroga y cesión	10,407.00	265,218.00	90,171.00	484,492.00	249,635.00	0.00
Intereses	109,434.00	279,780.00	366,468.00	55,349.00	261,399.00	85,051.00
Multas	90,387.00	131,683.00	280,689.00	125,971.00	223,116.00	118,819.00
<b>Total anual</b>	<b>13,545,492.00</b>	<b>23,197,655.00</b>	<b>26,071,957.00</b>	<b>32,256,700.00</b>	<b>45,040,148.00</b>	<b>73,698,133.00</b>

Fuente: MEM (2012).

### 2.3 ¿Cuáles son los desafíos políticos para atender los desafíos ambientales actuales?

Sin duda alguna, **el principal desafío para atender la agenda ambiental del siglo XXI es la crisis de estatalidad que estamos experimentando**. Si esta tendencia continúa, el deterioro paulatino del Estado significará que las administraciones de gobierno y los Congresos por venir pasarán a ser cada vez menos efectivos como interlocutores de los movimientos sociales y como instituciones que deben absorber y procesar de alguna forma las presiones y propuestas de los movimientos sociales.

De aquí se desprende que, al menos en el corto plazo (en los próximos cinco años), las grandes respuestas de política necesarias para ir recuperando la salud del entorno natural no provendrán del Estado; igualmente, que no se deberá apostar a obtener incrementos sustantivos de recursos públicos para gestionar el ambiente, si bien la incidencia por incrementos financieros anuales no deberá abandonarse.

La crisis de efectividad y legitimidad de las instituciones de representación política limita la estrategia de participación bajo los supuestos tradicionales, como ya se apuntó en el Capítulo I. Acarrea así, una tendencia a la judicialización de la lucha social frente al incumplimiento sistemático de las normas y la falta de respuestas del Ejecutivo y el Legislativo, y una tendencia al uso cada vez más frecuente de acciones fuera del sistema.

En un contexto de deterioro institucional y de ausencia de alternativas para sustituir el esquema actual, ninguna de estas vías tiende a generar buenos resultados: ni una mejor gestión ambiental (pues los fallos judiciales no necesariamente conducen a la transformación de las instituciones), ni más gobernabilidad democrática (los fallos judiciales tienden a polarizar a las partes, pues presuponen que previamente se agotaron procesos de concertación o de negociación).

**Un segundo desafío es la fragmentación de las élites y de la sociedad en general**, en tanto eleva considerablemente los costos de la interlocución para concertar con otros intereses o para formar alianzas con actores de intereses similares.

De manera relacionada, la ausencia de un pacto entre élites o de una visión de país colectivamente pactada también es un valladar para hacer incidencia. Schneider (2007) dibuja muy bien el escenario en este sentido: *“la transición a la democracia y la apertura a los procesos globales de acumulación han dado vida a nuevas fuerzas, sin que ello haya significado la retirada o desaparición de los modelos políticos o económicos tradicionales. Como resultado, el grado de democracia y la naturaleza de la liberalización económica permanecen altamente inseguros e inestables. En términos de la dinámica del sistema de partidos políticos, ningún sector social ni élite política tiene la hegemonía, y cada intento por un grupo de definir la naturaleza del proceso democratizador o económico, choca con un esfuerzo aparentemente coordinado del resto de las élites políticas por hacer retroceder el sistema de vuelta hacia un status quo fragmentado y congelado”* (Schneider, 2007).

Frente a este escenario, será difícil encontrar apoyo para grandes reformas proambientales; más bien, parecería necesario adoptar una estrategia en donde los avances se den a través de pasos o medidas muy concretas, cuyos costos y beneficios puedan ser aprehendidos con claridad por una mayoría suficiente de “fracciones” que las hagan posibles.

Será necesario un esfuerzo certero para sobreponerse a las tendencias fragmentadoras y pasar a la construcción de relaciones de diálogo y concertación con otros actores y sectores.

Con actores que tienen intereses similares a los de las OSC nacionales ambientales, el desafío es llegar a construir alianzas estratégicas. Con actores que parecerían tener intereses opuestos, el desafío es, como mínimo, construir y mantener espacios de comunicación periódicos para evitar escaladas de confrontación y polarización. Pero el ideal debe ser llegar a acuerdos sociales que permitan ir retomando un rumbo de estabilidad y desarrollo para todos.

**Un tercer desafío político es la fuerza “desmedida” que ha adquirido el gran capital frente al Estado.** Esta fuerza se expresa en la legislación de aprovechamiento de recursos naturales estratégicos (Ley General de Electricidad, Ley de Minería, Ley General de

Hidrocarburos, Ley del Fondo Petrolero), y en la falta de capacidad pública para prever y manejar los impactos de una nueva tendencia extractivista que apunta a reconcentrar el acceso a los recursos naturales y la riqueza en nuevos ámbitos.

***Conjugando estos tres fenómenos nuevos, vale la pena apuntar que, en ausencia de un proyecto político alternativo con posibilidades reales de sustituir el actual status quo en el mediano plazo (plazo que definimos como hacia las elecciones generales del año 2015), las estrategias basadas en demandar resultados imposibles (como por ejemplo “la nacionalización del sector energético o el alto al desarrollo de la Franja Transversal del Norte”); las enfocadas exclusivamente en demandar, exigir y denunciar sobre la base de “lo que debería ser”; las que están orientadas a debilitar y desprestigiar a los gobiernos de turno a cualquier costo; y las que buscan destruir las instituciones formales que quedan por corruptas o disfuncionales, todas estas encierran la posibilidad de conducir al país a una situación de caos e ingobernabilidad del cual será muy difícil salir.***

## **2.4 ¿Qué rasgos son necesarios para una nueva etapa de incidencia ambiental en los próximos 10 años?**

Con el cambio de siglo, las tendencias que ya ocurrían desde la década de 1980 comenzaron a hacerse evidentes, impactando directamente la realidad y transformándola velozmente. Por un lado, los cambios socioeconómicos, políticos y culturales profundizaron y volvieron más compleja la agenda ambiental que se venía atendiendo. Por el otro, surgieron nuevos y mayúsculos desafíos con el inicio del siglo XXI, generando un entorno cada vez más fragmentado, polarizado e inestable.

Inmersas en este escenario, varias OSC ambientales han comenzado a percibir que la efectividad de su trabajo se ha reducido y, en algunos casos, incluso ha comenzado a tener efectos negativos. Por ello, han identificado la necesidad de reflexionar sobre su trabajo de incidencia.

Sobre la base de las nuevas circunstancias nacionales, y de los nuevos y mayores desafíos ambientales y políticos, se propone un gran nuevo objetivo de incidencia para los próximos 10 años:

Promover transformaciones económicas, sociales e institucionales que favorezcan la gestión ambiental como medio para revertir los problemas ambientales actuales, procurando la gobernabilidad del país.

Con este objetivo preliminar como norte, proponemos un conjunto de nuevos rasgos que podrían caracterizar al movimiento ambiental en su nueva etapa de incidencia. Estos se enumeran en el Recuadro 3.



### Recuadro 3

#### Rasgos distintivos del movimiento ambiental en la Guatemala del siglo XXI

##### Un movimiento ambiental que en su nueva etapa se distingue porque:

1. *Prioriza la unidad* al interior de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor del ambiente.
2. *Contribuye a repensar y a construir el nuevo Estado* de la era global, volviéndose parte del movimiento ciudadano por la transformación política.
3. *Promueve alianzas estratégicas* con otros actores de cambio para transitar de la incidencia ambiental a la incidencia sociopolítica a favor del ambiente.
4. *Trabaja sobre las fuerzas del mercado*, reconociendo qué mejoras en las cadenas de producción y consumo aportan a la sostenibilidad ambiental.
5. *Combina el diálogo, la negociación y los acuerdos sociales, con las acciones legales y las protestas sociales* como vías para cultivar la transformación con gobernabilidad.
6. *Incorpora la incidencia territorial* en sinergia a la incidencia nacional, reconociendo que los territorios deben ser el escenario para mejorar la gestión y revertir los problemas ambientales.
7. *Habla más y mejor* con la población, *innovando con el uso de tecnologías modernas* de información y comunicación.
8. *Cultiva su credibilidad como factor de fuerza* frente a presiones y percepciones de falta de independencia y solidez técnica y científica.

**Fuente:** Elaboración propia.

El Cuadro 5 presenta, de manera esquemática, lo siguiente:

- a) Las características del nuevo entorno,
- b) Lo rasgos que caracterizarían la nueva etapa de incidencia para adaptarse a este nuevo entorno, y
- c) Las implicaciones en términos de estrategia.

## Cuadro 5

## Rasgos de la nueva etapa de incidencia ambiental e implicaciones de estrategia

Nuevo entorno	Rasgos de una nueva etapa de incidencia	Implicaciones de estrategia
Nuevos desafíos ambientales que son más globales, más sistémicos, y más perturbadores que los desafíos “tradicionales”.	1. <b>Prioriza y gestiona la unidad</b> al interior de las organizaciones sociales ambientalistas por encima de las diferencias.	<b>Privilegiar la unidad a lo interno del movimiento ambiental como factor de fuerza y credibilidad.</b> Reconociendo que existe una pluralidad de visiones y formas entre las OSC ambientales, esta nueva etapa requeriría promover la unidad en tres dimensiones, sin perder la especificidad y el accionar individual de cada una: i) unidad de entendimiento de la nueva realidad; ii) unidad de principios y objetivos estratégicos; y iii) unidad de acción estratégica.
Crisis de estatalidad y consecuente fragmentación política y social.	2. <b>Contribuye a repensar y a co-construir el nuevo Estado de la era global</b> , volviéndose parte del movimiento ciudadano por la transformación política.	<b>Inclinarse a la incidencia cada vez más hacia la propuesta iluminadora y cooperativa.</b> La incidencia transitaría de la denuncia y la exigencia al Estado (como rasgo esencial), a la propuesta y la acción cooperativa para ponerla en práctica. Las propuestas conllevarían como un componente orgánico la transformación de las instituciones públicas relacionadas con el tema que se esté tratando, buscando su relegitimación. <b>Integrarse a los movimientos ciudadanos por la transformación de las instituciones políticas.</b> El movimiento ambiental necesitaría participar directamente en los esfuerzos de incidencia política que trascienden el tema ambiental, uniéndose a la incidencia realizada por otros movimientos sociales que buscan depurar, transformar y fortalecer las instituciones democráticas, pues sin ellas la efectividad será muy limitada y las propuestas se aislarán.
Sociedad fragmentada y fragmentándose, organizaciones sociales pro cambio fragmentadas. Nuevos actores políticos emergentes con principios y objetivos similares que representan una oportunidad.	3. <b>Promueve alianzas estratégicas con otros actores pro cambio</b> para transitar de la incidencia ambiental a la incidencia sociopolítica a favor del ambiente.	<b>Desarrollar alianzas con otros actores con afinidad de principios y objetivos estratégicos, transitando de ser un “sector” ambiental de OSC, a un movimiento sociopolítico a favor del ambiente:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con organizaciones sociales de base, cuyos intereses económicos dependen de un manejo más sostenible del ambiente;</li> <li>• Con otros movimientos sociales (derechos humanos, justicia, campesino, etc.);</li> <li>• Con actores políticos emergentes. Estas alianzas, basadas en la complementariedad y el aprendizaje mutuo (como los movimientos mayas y ciertas organizaciones de base), significan una oportunidad para darle respaldo social al movimiento ambiental y realizar el trabajo de incidencia bajo un enfoque territorial.</li> </ul>
El Estado pierde poder frente al mercado.	4. <b>Trabaja sobre las fuerzas del mercado</b> , reconociendo qué mejoras en las cadenas de producción y consumo aportan a la sostenibilidad ambiental.	<b>Desarrollar una línea directa de trabajo con industrias clave.</b> Se enfocaría en proveer evidencia técnico-científica de las relaciones recíprocas entre economía y ambiente (SCAEI) <sup>16</sup> y buscaría transformar procesos productivos y fuerzas del mercado para promover una producción más limpia y sostenible, como una forma de complementar el trabajo de incidencia por la vía de las regulaciones estatales al mercado. Este trabajo buscaría capitalizar la necesidad que tienen industrias completas y grandes empresas de reducir costos de producción y de competir y rendir cuentas sobre la base de su responsabilidad ambiental empresarial. En el sector empresarial, también fomentaría el reconocimiento de la necesidad de trabajar bajo un enfoque territorial en torno de recursos y problemas clave: por ejemplo, el agua.

Continúa

Continúa cuadro 5

Nuevo entorno	Rasgos de una nueva etapa de incidencia	Implicaciones de estrategia
<p>Crisis de estatalidad.</p> <p>Creciente conflictividad socioambiental.</p> <p>Creciente polarización social e inestabilidad, con riesgo de ingobernabilidad.</p>	<p>5. <b>Combina el diálogo, la negociación y los acuerdos sociales</b> con las batallas legales y las protestas sociales como vías para procurar transformaciones con gobernabilidad.</p>	<p><b>Priorizar y agotar la comunicación y el diálogo permanente ante medidas judiciales y de hecho.</b> Buscaría promover y cultivar la comunicación y el diálogo permanentes con actores que se perciben como contrarios a los intereses ambientales (Anexo 3). Cultivaría niveles básicos de conocimiento y respeto mutuo con “la otra parte” como vía para prevenir, manejar y evitar la polarización y la potencial ingobernabilidad. Cuando las vías dialógicas se hubieran agotado, demostraría a la ciudadanía que el diálogo se ha agotado como forma de legitimar el paso a la judicialización, la protesta u otras formas de incidencia.</p> <p><b>Hacer incidencia legislativa y de políticas bajo lógicas gana-gana, presionando para lograr acuerdos sociales,</b> aún si ello significa concretar políticas y leyes sub óptimas. Las políticas y leyes aprobadas formalmente, pero sin el respaldo de concertaciones sociales y políticas entre grupos de interés y con los poderes reales, no son aplicables. Las demandas y propuestas impulsadas bajo lógicas confrontativas (de suma cero) polarizan, inhiben la posibilidad de negociar, y no suelen lograr resultados concluyentes. Igualmente, la incidencia realizada bajo lógicas de “lo que debería ser”, en lugar de “lo que es posible hacer” dada la realidad, tiene mayores posibilidades de ser exitosa y de abonar a círculos virtuosos. Toda negociación implica ceder algo.</p>
<p>Surgimiento incipiente de nuevos grupos de interés/afectados a nivel territorial, a raíz de los efectos del cambio climático y la degradación ambiental. OSC ambientales que se comunican poco con la sociedad, y que están conformadas básicamente por miembros urbanos y ladinos.</p>	<p>6. <b>Incorpora la incidencia territorial en sinergia a la incidencia nacional,</b> reconociendo que los territorios deben ser el escenario para mejorar la gestión y revertir los problemas ambientales.</p>	<p><b>Nutrir, complementar y adaptar las estrategias de incidencia nacional con trabajo de incidencia territorial.</b> Guatemala es territorialmente diversa. Las presiones sobre la naturaleza, los impactos ambientales de dichas presiones y las respuestas a los impactos guardan especificidades territoriales. Comparado con el nivel nacional, el trabajo en los territorios facilita visiones y acciones integrales. Adicionalmente, las propuestas y acciones de solución se vuelven más concretas y manejables cuando están delimitadas a territorios específicos, para abordar presiones e impactos igualmente específicos. El trabajo a nivel territorial también brindaría la oportunidad para fortalecer la incidencia ambiental, propiciando relaciones de comunicación, retroalimentación y complementariedad entre organizaciones de base y las OSC ambientales de orden nacional.</p>
<p>Tendencia a la deslegitimación social de OSC ambientales y/o del movimiento ambiental. Vulnerabilidad financiera de las OSC ambientales. Ciudadanía que busca comprender mejor las causas, consecuencias y soluciones a la degradación ambiental. Preeminencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación para competir.</p> <p>La repriorización de las agendas de las grandes potencias hacia la región.</p>	<p>7. <b>Habla más y mejor con la población,</b> innovando con el uso de las tecnologías modernas de la información y la comunicación.</p> <p>8. <b>Cultiva su credibilidad como factor de fuerza</b> frente a presiones y percepciones de falta de independencia y de solidez técnica y científica.</p>	<p><b>Apoyar la incidencia con el uso de información dura:</b> académica, confiable e independiente. <b>Velar por la independencia del financiamiento</b> que se gestiona. Los países cooperantes tienden cada vez más a mezclar sus intereses económicos y políticos con sus agendas de ayuda al desarrollo. Una manera de prevenir que el financiamiento a las OSC ambientales deslegitime su trabajo sería promover mecanismos de financiamiento tipo canastas de fondos, a las que los donantes contribuyen colectivamente, diluyendo así los intereses de países individuales.</p> <p><b>Renovar las fuentes de financiamiento para la incidencia ambiental.</b> Buscar nuevas fuentes de financiamiento y gestionar de manera colectiva los recursos financieros para desarrollar los objetivos colectivos del movimiento, evitando competencia y promoviendo cooperación y sinergias. Las nuevas fuentes financieras deberían ser más independientes de intereses particulares.</p> <p><b>Mantener campañas ciudadanas de información y comunicación permanentes,</b> innovadoras y constructivas, privilegiando a la juventud como grupo meta, e innovando sobre la base de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Fortalecer la presencia en los medios de comunicación de manera sistemática.</p>

Fuente: Elaboración propia.

# Capítulo III

## **Sentando las bases para transitar hacia la nueva etapa de incidencia ambiental**



Con miras a orientar los programas de trabajo que buscan hacer incidencia política a favor del ambiente, se establecen algunas consideraciones. Para dibujar esta hoja de ruta tentativa, el presente capítulo se divide en cuatro secciones: a) reconocer la pluralidad al interior del movimiento ambiental, b) construir conjuntamente la acción colectiva, c) concertar una agenda ambiental estratégica hacia el 2020, y d) algunas implicaciones institucionales.

### 3.1 Reconocer la pluralidad al interior del movimiento ambiental

Las OSC que trabajan a favor del ambiente en Guatemala son distintas y diversas; cada una tiende a comprender la naturaleza y las relaciones entre sociedad y naturaleza de forma distinta (si bien no sabemos cuán distinta), y a autodefinirse como *ambientalista* por distintas razones y de diferentes formas (aunque tampoco podemos afirmar cuán variadas y distintas pueden ser estas formas y razones). Además, una gran mayoría de OSC se autocalifica como *incidente*.

En términos generales, se puede decir que el tipo de ambientalismo al cual se suscribe una determinada organización influye sobre el tipo de incidencia que escoge hacer. De aquí la importancia de ofrecer algunas alternativas de definición de estos dos conceptos básicos: *ambientalismo* e *incidencia*.

La Enciclopedia Británica ofrece una definición bastante neutra de *ambientalismo*. Según esta fuente, el ambientalismo “es un movimiento político y ético que busca mejorar y proteger la calidad del ambiente natural a través de cambios de la actividad humana; a través de la adopción de una organización política, económica y social que se piensa es necesaria para, o al menos conducente hacia, el trato benigno del ambiente por parte del ser humano; y a través de una reevaluación de la relación de la humanidad con la naturaleza. De diversas formas, el ambientalismo propone que todos los seres vivos además del ser humano, y que el ambiente natural en general, merecen ser considerados cuando se razona sobre la moral de la política, de la economía y de las políticas sociales” (Enciclopedia Británica, 2010).

En la realidad se le llama ambientalismo a una amplia y diversa gama de sistemas de creencias, valores y pautas de acción individual y organizada, sobre la relación entre el ser humano y su ambiente natural y sobre la naturaleza misma. Tan amplia es la gama, que las diversas manifestaciones ideológicas del ambientalismo van desde el extremo más conservador (llamado ambientalismo capitalista o modernización ecológica), hasta el extremo opuesto, el llamado ecologismo radical o visión eco-céntrica, que podría decirse que tiene su expresión ideológica más afín en el anarquismo ambiental.

Hager y Christoff (2003) citados en Pepper, Webster y Revill (2003), definen el primer extremo –el ambientalismo capitalista– como aquel que “*propone principios ambientales*

para la política pública, tales como la internalización de los costos ambientales y el colocar el peso de la prueba sobre los contaminadores. Esta expresión ideológica del ambientalismo busca soluciones ambientales no a través de antagonismos radicales, sino a partir de crear entramados de participación, consenso y voluntarismo. Este discurso apela a las autoridades públicas y al sector privado porque rechaza los discursos suma-cero que suelen contraponer el ambiente con el desarrollo, tal y como lo hace la teoría de los límites del crecimiento. A cambio, propone sin problematizar que el crecimiento y la protección ambiental representan un juego gana-gana; es decir, que la protección ambiental requiere de crecimiento económico para pagar por ella, y que la protección ambiental también representa una nueva fuente de potenciales ganancias.” Por otra parte, Hay (2003) citado en Pepper, Webster y Revill (2003), describe el ambientalismo anarquista como aquel que propugna por sistemas y arreglos sociales de vida a escalas pequeñas, comunitarias, no jerárquicas, sin crecimiento y participativas.

En la base de estas diferencias entre ambientalismos se encuentran no sólo intereses distintos, sino también formas distintas de comprender la naturaleza y la relación sociedad-naturaleza. El paradigma del desarrollo sostenible se puede comprender desde el enfoque de los tres pilares, desde el enfoque socioecológico, desde el enfoque de capitales o desde muchos enfoques más, donde cada uno ubica a la naturaleza desde una perspectiva distinta con relación al ser humano y su sistema económico. El Anexo 2 presenta de forma esquematizada algunos de estos enfoques.

Por su parte, las definiciones del concepto *incidencia* también varían, si bien no tan ampliamente como en el caso del término *ambientalismo*. El concepto de incidencia puede definirse de forma muy amplia como “cualquier actividad que una persona u organización lleva a cabo para influir sobre la toma de decisiones de otros” (NPAAction, 2010). Este tipo de definiciones tan abiertas y generalizadoras resultan poco útiles para guiar un proceso de fortalecimiento de incidencia social ambiental.

Una definición más relevante para un movimiento ambientalista puede ser la ofrecida por Cohen, de la Vega y Watson (2001): “Incidencia es la búsqueda de influir sobre los efectos o impactos, incluyendo decisiones de política pública y de asignación de recursos dentro de los sistemas e instituciones políticas, económicas y sociales que afectan directamente la vida de las personas. La incidencia consiste de esfuerzos organizados y acciones basadas sobre la realidad de ‘lo que es’. Estas acciones organizadas buscan sacar a luz temas críticos que han sido ignorados o invisibilizados, con el fin de influir sobre los comportamientos; también busca impulsar leyes y políticas públicas para que las visiones sobre ‘lo que debería ser’ en una sociedad justa y decente se vuelvan realidad. El paradigma de los derechos humanos (en el caso del movimiento ambiental, el paradigma del desarrollo sostenible) suele ser el gran marco de estas visiones. Las organizaciones que hacen incidencia derivan su fuerza de la gente, y rinden cuentas a la gente: sus miembros, sus electores, y/o miembros de los grupos afectados por los problemas que buscan resolver. El trabajo de incidencia puede tener resultados poderosos: abrir las puertas a grupos en desventaja para que su voz sea escuchada en la toma de decisiones; cambiar la correlación de poderes entre las instituciones públicas y los grupos afectados por sus decisiones, generando así cambios en las propias instituciones; y provocar mejoras en la vida de la gente” (Cohen, De la Vega y Watson, 2001).

La incidencia así entendida conlleva una amplia gama de capacidades: capacidad para generar información dura y confiable; de análisis y síntesis; para desarrollar propuestas; de convocatoria; de cabildeo político; de movilización de recursos y personas; para comunicar; y para librar batallas políticas, legales, morales. Es muy probable que una sola organización ambiental reúna varias de estas capacidades, pero es menos probable que las reúna todas. De aquí un factor de importancia para articular esfuerzos y complementar capacidades.

Con estas definiciones como referencia se observa que muchas organizaciones se autodefinen como ambientalistas –si bien promueven y pertenecen a ramas relativamente distintas del ambientalismo–, y se asumen como incidentes –si bien entienden por incidencia cosas (¿probablemente?, ¿levemente?) distintas–. Las OSC que trabajan por una mejor gestión ambiental en Guatemala son diversas porque tienen intereses, experiencias de vida, creencias e ideologías distintas, que se expresan en posicionamientos también distintos sobre la realidad.

***Pero quizá lo verdaderamente importante no sean las definiciones que cada una adopte, sino las sinergias que se busquen entre los distintos tipos de ambientalismo y formas de incidencia que existen hoy en día, sinergias que implican la necesidad de una acción colectiva.***

### 3.2 Construir conjuntamente la acción colectiva

*Uno de los supuestos que subyace en este trabajo es que la incidencia que es efectiva es aquella que involucra la acción colectiva y coordinada. Es posible lograr cambios a través de la incidencia personal de líderes, pero la mayoría de las veces estos líderes tienen tras de sí una colectividad que les provee la fuerza para impulsar el cambio. También es posible lograr cambios a través de la incidencia individual de cada organización ambiental. Pero es necesario agregar las fuerzas de las distintas organizaciones ambientalistas como una vía para impactar más y mejor. La fuerza relativa de la acción colectiva influye sobre la correlación de fuerzas en las batallas políticas. De aquí que la transición hacia una nueva etapa de incidencia presupone la búsqueda de la acción colectiva a lo interno del ambientalismo.*

La teoría de la acción colectiva nos dice que organizar grupos para actuar colectivamente y mantenerlos unidos en el tiempo es una tarea difícil, pero posible.

Olson (1965) apunta que, para facilitar la acción colectiva, se necesitan cinco condiciones:

- a) Acceso a información transparente;
- b) Intereses comunes alrededor del bien colectivo que se quiere alcanzar;
- c) Un sistema de valores, creencias y/o ideologías “suficientemente” compartidas;
- d) Ciertas prerrogativas para los miembros, que se obtienen sólo si se es parte del grupo;
- e) Uno o varios líderes que agregan y en el camino asumen muchos de los costos de hacer posibles las condiciones anteriores.



Probablemente la desarticulación actual entre las OSC ambientales responde a que algunas de estas condiciones o no están presentes, o lo están de forma aún muy tenue, por lo que será necesario crear algunas y fortalecer otras.

¿Por dónde comenzar a crear las condiciones para gestar la acción colectiva al interior del ambientalismo en Guatemala? La primera condición salta a la vista como piso para crear o fortalecer las otras cuatro condiciones: el acceso a información transparente, en este caso de unas organizaciones sobre otras.

La mayoría de OSC ambientales desconoce a profundidad lo que las otras creen, valoran y hacen y, en un ambiente de competencia entre ellas y de desconfianza social generalizada, esta falta de información ha venido minando las bases para generar cohesión. Pero esta es una situación perfectamente superable.

Más que indicar paso por paso cómo crear o fortalecer cada una de las cinco condiciones señaladas por Olson (1965), se apunta aquí un punto de partida del que sólo podrán derivarse resultados y efectos positivos: Este punto de partida bien podría ser embarcarse en un proceso formal de aprendizaje colectivo para evaluar el trabajo de incidencia realizado hasta ahora, comprender con mayor profundidad el presente, y hacer un análisis prospectivo que permita entender mejor la naturaleza y la magnitud de lo que viene.

Vemos los siguientes beneficios que podrían derivarse de un proceso de reflexión y aprendizaje colectivo de este tipo:

- Propiciar convivencias e intercambios abiertos que cohesionen a las organizaciones.
- Contribuir a sentar las bases para ir construyendo de manera iterativa las otras cuatro condiciones: visibilizar la existencia de intereses comunes, decantar un conjunto de valores y creencias compartidas, entre otras.
- Ampliar la perspectiva de las organizaciones en lo individual y como conjunto, pensando en grande y a futuro sobre la base de información y análisis duros, así como de experiencias vividas por otros movimientos ambientales del continente americano (a quienes se podría invitar).

### **3.3 Concertar una agenda ambiental estratégica hacia el 2020**

Las nuevas realidades traen consigo una nueva agenda. A los desafíos ambientales que hemos llamado “tradicionales”, y que fueron enumerados en la sección 2.3, se han sumado nuevos desafíos ambientales de la sociedad, de la economía, de la cultura, de la política y de la gobernabilidad, que son más globales, más sistémicos y más perturbadores.

El desarrollo de una nueva agenda de incidencia para el movimiento ambiental guatemalteco es un paso más que, si se lleva a cabo bajo un espíritu de concertación colectiva y solidez técnica, puede contribuir a consolidar el movimiento. Esto no significa que será un proceso

exento de contradicciones y desacuerdos, sino más bien, que representa una oportunidad para aprender y encontrar convergencias y para superar diferencias.

A continuación, se presentan algunos temas que resultan estratégicos y que podrían considerarse como parte de una agenda colectiva de incidencia ambiental para la próxima década. Para cada tema se señalan algunos enfoques que serían congruentes con el gran objetivo que se ha propuesto para esta nueva etapa de incidencia: **Promover transformaciones que favorezcan la sostenibilidad ambiental, procurando la gobernabilidad del país**, reconociendo la ausencia de instituciones políticas funcionales.

Algunos puntos de agenda para la incidencia ambiental al 2020 para consideración podrían ser los siguientes:

- a) **Aprovechamiento de recursos naturales estratégicos:** agua, petróleo, hidroelectricidad, minerales metálicos. La incidencia debería promover que se aclare y se acuerden socialmente temas importantes alrededor de las siguientes preguntas: ¿para qué y para quiénes? ¿qué costos estamos los guatemaltecos dispuestos a cargar para que valgan la pena los beneficios de su aprovechamiento? En el caso de los recursos no renovables, ¿a qué ritmos y bajo qué condiciones? Con respecto a la política de las políticas públicas, ¿cuáles son las segundas o terceras mejores opciones de política pública para aprovechar estos recursos, que permitirían acuerdos sociales gana-gana? y ¿cuál de estos recursos reúne las mejores condiciones para intentar desarrollar una política pública basada en acuerdos sociales, que pudiese servir como ejemplo exitoso de nuevas formas de impulsar políticas públicas?
- b) **Adaptación al cambio climático.** Apuntalar territorios altamente vulnerables pero con las mayores capacidades, incentivos y oportunidades para poner en práctica estrategias concretas de adaptación que tengan alto potencial de éxito. Este tipo de trabajo permitiría aprender de experiencias territoriales concretas para nutrir “desde abajo” todos los esfuerzos de diseño de políticas (tales como una eventual Ley Marco de Cambio Climático), y para ir dándole el respaldo social que requiere la nueva institucionalidad relacionada con el tema. El trabajo territorial también podría redundar en el desarrollo de relaciones y eventuales alianzas con organizaciones de base, las cuales son importantes para los procesos de acumulación de fuerzas para los “grandes cambios”.
- c) **Mitigación del cambio climático.** Si bien Guatemala aporta únicamente el 0.04% de los gases de efecto invernadero global, es importante embarcar al país en una nueva trayectoria de desarrollo bajo en carbono. Las acciones de mitigación representan oportunidades para atraer inversiones responsables en el ámbito de la reconversión energética, por ejemplo, contribuyendo además, a objetivos como el de elevar la competitividad del país. Otras acciones de mitigación, tales como propiciar usos apropiados del suelo, también abonan al objetivo de adaptación. Si bien la gran responsabilidad de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero es de

muchos de los países del Norte, ello no justifica que los países del Sur continuemos emitiendo como vía costo-efectiva para crecer. Es importante entonces identificar, analizar, socializar y promover vías más eficientes y equitativas para mitigar nuestras emisiones.

- d) **Participación en los procesos de reforma de las instituciones políticas.** La erosión y privatización de nuestras instituciones políticas (los partidos políticos, el Congreso, la burocracia, el sistema de justicia, los consejos de desarrollo) se erige como un muro que hace que los esfuerzos “clásicos” de incidencia a favor del ambiente sean cada vez menos efectivos.
- e) **Trabajo con las fuerzas del mercado,** buscando no solamente objetivos ambientales, sino también políticos, pues este trabajo permite ir identificando y visibilizando aquellos actores económicos, gremios e industrias que son más afines a los objetivos de sostenibilidad ambiental, y que por esta razón pueden resultar siendo –como mínimo– puentes hacia los sectores de producción económica, e idealmente, aliados valiosos a la hora de librar las “grandes batallas políticas”.

### 3.4 Algunas implicaciones institucionales

Crear nueva institucionalidad organizacional para fortalecer las capacidades y las eficacias de la incidencia social a favor del ambiente pasa por comprender a fondo el nuevo campo de actores. Como muy bien lo afirman varios de los entrevistados para este trabajo (ver listado en el Anexo 4), el ambientalismo ya no es monopolio de las ONG ambientalistas “tradicionales”.

A diferencia del periodo 1985-2000 cuando el movimiento ambiental se componía básicamente de ONG nacionales e internacionales urbanas, fincadas en la capital y conformadas por activistas y profesionales de clase media, el siglo XXI apunta a traer consigo los gérmenes de un movimiento ambiental de amplia base social en el país, interconectado o inmerso en otros movimientos sociales (como el campesino, el indígena, el cooperativo, y el de derechos humanos).

Esta nueva situación aún no se dibuja con rotunda evidencia y aún no se ha estudiado formalmente, pero comienza a expresarse en la incorporación de denuncias, demandas y propuestas ambientales de un número significativo de expresiones organizadas de la sociedad civil. Uno de los ejemplos más elocuentes es la iniciativa de Ley del Sistema de Desarrollo Rural Integral No. 4048, que incorpora de manera sistémica el manejo sostenible de los recursos naturales y la gestión del riesgo ambiental como base para el desarrollo rural. Esta iniciativa fue desarrollada por la Alianza para el Desarrollo Rural Integral, que representa uno de los esfuerzos colectivos más amplios en la historia reciente del país.

Puede decirse entonces, que al conjunto de ONG de membresía acotada que abrió la brecha del ambientalismo en el país (donde las hay de origen y alcance internacional, nacional y local), se han sumado organizaciones sociales de base amplia o popular que

trabajan a favor del ambiente como un eje más del trabajo que realizan. Esto incluye organizaciones campesinas, indígenas, de derechos humanos, de productores y religiosas de distinto alcance. El mundo académico y de investigación también ha incorporado el trabajo a favor de la sostenibilidad ambiental.

El Anexo 5 presenta una breve clasificación de organizaciones de la sociedad civil que hoy trabajan a favor del ambiente en Guatemala.

Esta nueva condición encierra un alto potencial de energía, ideas, recursos y fuerza para promover transformaciones a favor de la naturaleza, pues muchos de los elementos de un movimiento social de base amplia, plural y fuerte, aglutinado alrededor de objetivos comunes, están ya dados.

Por ello es importante conocer quiénes conforman este potencial, qué hacen y cómo se relacionan entre sí. Es necesario trabajar en un inventario de actores que buscan incidir a favor del ambiente, y con ello, desarrollar un mapeo político que permita:

- Identificar diversidad de naturalezas, formas, tamaños, alcances y enfoques de las organizaciones;
- Identificar el nivel de prioridad que le dan al tema ambiental y los incentivos que están detrás de sus prioridades;
- Identificar quiénes se relacionan con quiénes (esquemas de asociación), diferenciando asociaciones coyunturales y de largo plazo;
- Identificar los nichos de trabajo que contribuyen a la incidencia que ya están llenos y aquellos que están vacíos.

Sin este conocimiento previo es difícil e irresponsable desarrollar propuestas o recomendaciones de institucionalidad, pues el campo de actores ha evolucionado tanto y tan rápido que hoy por hoy se plantean más interrogantes que certezas: ¿Qué busca cada uno de estos actores? ¿Qué nicho de capacidad para incidir ocupa cada uno? ¿Qué nichos aún están vacíos? ¿Cuánta redundancia positiva y negativa existe en la actualidad? ¿Cuánta cooperación o necesidad de cooperación hay? ¿Cómo se articulan unos con otros? ¿Cuánta de esta articulación es coyuntural y cuánta va más allá? ¿Sobre la base de qué convergencias se han tejido las alianzas que hoy existen? y ¿Cuáles son los puntos de divergencia que están inhibiendo mayores alianzas?

Con la información que tenemos a la mano aquí y ahora, toda iniciativa para desarrollar nueva institucionalidad para fortalecer las capacidades y las eficacias de la incidencia social a favor del ambiente debería considerar lo siguiente:

- Parecería conveniente y justificable crear nuevas organizaciones de incidencia ambiental sí y sólo sí estas buscan llenar vacíos en nichos de trabajo para la incidencia que requieren

de una relativa especialización, y por esa razón no pueden desarrollarse dentro de organizaciones que ya existen.

- Es recomendable crear nuevas figuras de asociación o volver a crear las que ya existen, sólo luego de haber analizado un inventario cualitativo y cuantitativo de los actores que buscan incidir a favor del ambiente, y el correspondiente mapeo político de este inventario.
- La magnitud del fenómeno de concientización ambiental dentro del mundo de las organizaciones y movimientos sociales, y la diversidad tan grande de actores que hoy propugnan por un desarrollo más sostenible, obligan a pensar en una diversidad de “institucionalidades para la incidencia ambiental”, más que en “una sola institucionalidad ambientalista”. Pero aún con esta potencial popularización y masificación del movimiento ambiental, la necesidad de pensamiento estratégico, de visión de largo plazo, de coordinación y de unidad de acción entre y dentro de las diversas expresiones sociales del ambientalismo continúa siendo el gran reto.

## **Referencias bibliográficas**



1. Banguat y IARNA-URL (Banco de Guatemala e Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar). (2011a). *Documento base para la actualización de la Cuenta Integrada de Recursos Hídricos*. Manuscrito no publicado, Guatemala.
2. Banguat y IARNA-URL (Banco de Guatemala e Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar). (2011b). *Documentos base para la actualización de las Cuentas Integradas de Energía y Emisiones, Recursos Hídricos y Residuos y Emisiones*. Manuscritos no publicados, Guatemala.
3. CEPAL (Comisión Económica para América Latina). (2009). *Informe de factibilidad: economía del cambio climático en Centroamérica*. Recuperado de: <http://www.eclac.org/mexico/cambioclimatico/index.html>
4. Cohen, D., de la Vega, R. y Watson, G. (2001). *Advocacy for social justice: a global action and reflection guide*. Oxfam America y Advocacy Institute/Kumarian Press.
5. Enciclopedia Británica. (2010). *Encyclopædia Britannica*. Consultado el 14 de septiembre de 2010, de: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/189205/environmentalism>
6. Falisse, M. y Sanz-Corella, B. (2009). *Estudio de mapeo de la sociedad civil en Guatemala* (Informe final). Manuscrito no publicado, Comisión Europea/IBF International Consulting.
7. García-Ruiz, J. (Ed.). (2006). *Identidades fluidas, identificaciones móviles*. Guatemala: Ediciones ICAPI.
8. Gómez, R. (2010). *La estatalidad, la falla estatal y la globalización*. Presentación hecha ante el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria. Guatemala.
9. Hurtado, M. y Lungo, I. (Comp.). (2006). *Aproximaciones al movimiento ambiental en Centroamérica*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
10. IARNA-URL (Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar). (2009). *Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009. Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. Guatemala: Autor.
11. IARNA-URL (Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar). (2012). *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo*. Guatemala: Autor.



12. INAB (Instituto Nacional de Bosques). (2005). *Boletín de estadística forestal 2004*. Guatemala:Autor.
13. INAB, CONAP,UVG y URL (Instituto Nacional de Bosques, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Universidad del Valle de Guatemala y Universidad Rafael Landívar). (2012). *Mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010 y dinámica de la cobertura forestal 2006-2010*. Guatemala:Autor.
14. INE (Instituto Nacional de Estadística). (2006). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI– 2006*. Guatemala:Autor.
15. INE (Instituto Nacional de Estadística). (2011). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011*. Guatemala:Autor.
16. Institute of Cultural Affairs & FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). 2006. *Transcending the creation of possible worlds: Guatemala Civil Society Index 2003-2005* [Versión electrónica]. Guatemala:Autor.
17. MEM (Ministerio de Energía y Minas). (2008). *Política Energética 2008-2022*. Guatemala: Autor.
18. MEM (Ministerio de Energía y Minas). (2011). *Estadísticas Energéticas del Subsector Eléctrico 2010, Guatemala*. Guatemala:Autor.
19. MEM (Ministerio de Energía y Minas). (2012). *Anuario Estadístico Minero 2011*. Guatemala: Autor, Dirección General de Minería, Departamento de Desarrollo Minero.
20. NPAction. (2010). *Lobbying versus advocacy: legal definitions*. Recuperado de: <http://www.npaction.org/article/articleview/76/1/248>
21. Olson, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press.
22. Orantes, P. (2009). *Public management reforms in Guatemala: an initial understanding of its rationale*. Term paper for the course on Public Management Reform. Manuscrito no publicado, Potsdam University,Alemania.
23. Orantes, P. (2010). *Comprendiendo la conflictividad socioambiental para la gobernabilidad democrática* (Informe final de investigación). Manuscrito no publicado, Instituto Regional de Altos Estudios Políticos, Guatemala.
24. Pepper, D., Webster, F. & Reville, G. (Eds.). (2003). *Environmentalism. Critical concepts*. London: Routledge.
25. Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public management reform.A comparative analysis*.(2ª. Ed). Great Britain: Oxford University Press.

26. Programa Regional de Diálogo Democrático. (2005). *Sistematización de la experiencia del diálogo sobre la Ley de Participación Público-Privada para Infraestructura en Guatemala*. Recuperado de: [http://www.democraticdialoguenetwork.org/experiences/process/files.pl?process\\_id=3;type=1](http://www.democraticdialoguenetwork.org/experiences/process/files.pl?process_id=3;type=1)
27. Rice, S & Stewart, P. (2008). *Index of state weakness in the developing world*. Washington, DC.:The Brookings Institution.
28. Robinson, W. (2003). *Trans-national conflicts: Central America, social change, and globalization*. London:Verso.
29. Schneider, A. (2007). *Socio-economic change and fiscal challenges in Central America: globalization, democratization, and the politics of reform*. Manuscrito no publicado, preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Región México, Centroamérica y el Caribe.
30. SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia). (2006). *Estrategia de Desarrollo Territorial para la República de Guatemala. Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial*. Guatemala:Autor.
31. SEGEPLAN (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia). (2008). *Avances y desafíos de las políticas públicas en la administración Berger: Ejercicio de Transición*. Guatemala:Autor.
32. SEGEPLAN y Red de Diálogo Democrático (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Red de Diálogo Democrático). (2005). *Sistematización de la experiencia del proceso de diálogo para la construcción de la Ley de Participación Público Privada*. Recuperado en línea de: <http://www.democraticdialoguenetwork.org>
33. Stein, E., et al. (Coord.). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. México, D.F.: Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University / Editorial Planeta.
34. UVG, INAB y CONAP (Universidad del Valle de Guatemala, Instituto Nacional de Bosques y Consejo Nacional de Áreas Protegidas). (2006). *Mapa de dinámica de la cobertura forestal de Guatemala durante los años 1991, 1996 y 2001 y mapa de cobertura forestal 2001*. Guatemala:Autor.
35. UVG, INAB, CONAP y URL (Universidad del Valle de Guatemala, Instituto Nacional de Bosques, Consejo Nacional de Áreas Protegidas y Universidad Rafael Landívar). (2011). *Mapa de cobertura forestal de Guatemala 2006 y dinámica de la cobertura forestal 2001-2006*. Guatemala:Autor.



# Anexos



## Anexo I. Indicadores de la evolución del estado del ambiente en seis grandes ámbitos

### Desafíos ambientales desde 1985

I Elevar el costo de oportunidad de la deforestación y el sobreuso del suelo frente a la necesidad de sobrevivencia alimentaria de las mayorías excluidas en el área rural

Indicador	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
- Cobertura forestal del país (%)	47.04			38.13					35.51				34.19	
- Deforestación anual (ha/año)														
deforestación anual bruta				80,752.00					101,851.70				132,137.82	
deforestación anual neta				63,421.00					48,084.00				38,596.94	
- Plantaciones forestales vía PINFOR (ha)														
acumulada		4,971.60	10,691.83	17,403.26	26,559.81	35,275.31	43,175.16	50,034.01	57,789.20	68,696.74	79,621.97	88,643.67	96,499.80	101,636.00
anual		4,971.60	5,720.23	6,711.43	9,156.55	8,715.50	7,899.85	6,858.85	7,755.19	10,907.54	10,925.23	9,021.70	7,856.13	5,136.20
- Bosque natural bajo manejo fuera de áreas protegidas														
extensión (ha)		34,301.00	56,165.00	75,063.00	111,046.00	146,547.00	171,731.00	194,722.00	216,782.02	233,677.53	243,281.76	256,890.61	264,673.07	
proporción (%)				1.81	2.71	3.61	4.28	4.92	5.61	6.12	6.45	6.89	7.11	
- Bosque natural bajo manejo productivo vía PINFOR (ha)		6,184.34	10,240.84	12,029.43	13,361.28	14,003.51	14,427.27	15,113.97	16,107.42	16,829.70	17,411.70	17,628.58	18,317.47	18,919.67
- Bosque natural bajo manejo para protección vía PINFOR (ha)		723.90	9,628.48	16,727.51	21,281.66	30,389.00	55,368.74	128,122.21	137,537.03	149,586.09	157,114.11	159,844.24	167,954.26	181,115.21
- Superficie de regeneración natural vía PINFOR (ha)		88.33	313.04	411.55	681.12	888.25	1,081.57	1,283.51	1,483.92	1,566.57	1,765.48	2,044.30	2,336.01	2,642.31

#### Estado de situación

Las tasas de deforestación continúan siendo de las más elevadas del continente americano, y expresan nuevos récords al alza que no se observaban desde hace 40 años cuando se abrió la selva de Petén y la Franja Transversal del Norte. La deforestación y el incremento de la población han ocasionado que entre 1950 y 2005, la disponibilidad de bosque por habitante se haya reducido de 2.2 ha a 0.39.

Tan sólo en el año 2005, la deforestación alcanzó el 1.5% del stock forestal, la tasa más alta desde el año 1970. De acuerdo con la Cuenta Integrada de Bosques, el 95.15% de los aprovechamientos forestales son ilegales. Además de los impactos económicos (la depreciación del recurso boscoso entre 2001 y 2006 fue del 34% y representó la disminución del Producto Interno Bruto en 1%), la deforestación contribuye al deterioro de la calidad de vida de la población rural más vulnerable. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006 muestra que el 74% de la población tiene un vínculo directo con el bosque, y de ésta, el 45% es pobre. Del total de pobres extremos, el 93% hace más de algún uso del bosque.

A pesar de que se muestra la reducción del 39.14% en la tasa neta anual durante los últimos 10 años, la tasa de deforestación anual bruta se ha incrementado en un 63.63%. Esto alerta sobre el inminente deterioro de la calidad y cantidad de los bosques naturales en Guatemala. Los esfuerzos que el país hace en materia de reforestación están muy por debajo de lo que se necesitaba para frenar el problema, ya que a cuatro años de finalizar el programa, la cantidad de plantaciones se ha reducido desde 2008, fecha en la que se alcanzó el valor más alto de reforestación (10,907.54 ha).

Fuente: Elaboración propia con base en IARNA-URL (2012).

## 2 Conservar la biodiversidad a través del manejo sustentable de áreas protegidas de distinto tipo

Indicador	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
- Áreas protegidas														
cantidad (No.)					120.00				164.00		250.00		282.00	308.00
extensión (ha)			3,192,997.00		29.30			3,371,417.00	3,386,429.38		3,110		3,375,746.09	3,380,176.71
- Superficie protegida del país (%)				53.30					31.00		31.10		31.00	31.04
- Cobertura forestal dentro de áreas protegidas (%)									52.80				51.85	
- Deforestación anual dentro de áreas protegidas														
deforestación anual bruta			26,194.00						34,910.00				49,116.41	
deforestación anual neta			23,901.00						27,271.00				31,056.04	

### Estado de situación

El 50% de las ecorregiones gozan de algún grado de protección especial, y el status de protección abarca un promedio del 57% de la superficie total de cada ecorregión. El otro 50% de las ecorregiones no está representado en el SIGAP o está representado con < del 10%.

Al evaluar la efectividad del manejo de 73 áreas protegidas, el total ponderado es de 495 puntos, lo que equivale a un manejo regular.

Cuando se analiza la pérdida de bosque dentro de áreas protegidas para los últimos 10 años, se observa un aumento de entre 87.7% y 29.94% en la tasa de deforestación anual bruta y neta respectivamente. Tan solo dentro de las áreas protegidas, la tasa de deforestación bruta es 37.52% mayor que en todo el país, lo que pone en gran riesgo el objetivo para el cual estas fueron creadas.

Fuente: Elaboración propia con base en IARNA-URL (2012).

## 3 Estabilizar la erosión de los suelos de los que depende la agricultura de subsistencia, a través del manejo integrado de cuencas

Indicador	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
- Erosión potencial anual														
erosión potencial anual en áreas de uso correcto (t)									60,422,720.69					
erosión potencial anual en áreas sobreutilizadas (t)									148,277,685.00					
erosión potencial anual en áreas subutilizadas (t)									55,764,190.44					
erosión potencial anual en otras áreas (t)									10,232,891.19					
erosión potencial anual total (t)									274,697,487.33					

### Estado de situación

La economía guatemalteca extrae una cifra promedio anual de 9.0 toneladas de bienes naturales por hectárea, casi tres veces más que el promedio mundial de 3.6 t/ha/año. De las 9 t/ha/año, el 69% es suelo erosionado. Por un lado, estas cifras exponen la necesidad de estabilizar los niveles de extracción, y por otro, de reinvertir parte de la riqueza económica que se genera en la propia naturaleza, así como en el capital social e infraestructura pública.<sup>7/</sup>

Más del 50% del suelo erosionado proviene de áreas que se encuentran sobreutilizadas, es decir, que hacen un uso inadecuado del suelo. Por ejemplo, cultivos agrícolas anuales en zonas de elevada pendiente que deberían estar cubiertos por bosque. La erosión podría reducirse a través de prácticas de conservación de suelos dentro de un plan integrado de manejo de cuencas.

Fuente: Elaboración propia con base en IARNA-URL (2012).  
7/ Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009 (IARNA-URL, 2009).

#### 4 Mantener la salud de las zonas estratégicas de recarga hídrica

Indicador	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>- Superficie de zonas de recarga hídrica (ha)</b>														
<i>muy alta</i>								898,933.00						
<i>alta</i>								899,114.00						
<i>media</i>								1,253,086.00						
<b>Total</b>								<b>3,051,133.00</b>						
<b>- Cobertura forestal en zonas de recarga hídrica (% del área)</b>														
<i>muy alta</i>	35.38			23.93					24.95				25.45	
<i>alta</i>	56.43			46.53					47.07				46.86	
<i>media</i>	52.78			44.42					44.55				43.13	
<b>Total</b>	<b>48.73</b>			<b>39.01</b>					<b>39.52</b>				<b>39.02</b>	
<b>- Deforestación en zonas de recarga hídrica (% del bosque)</b>														
<i>muy alta</i>				25.16					17.29				21.48	
<i>alta</i>				12.81					10.21				12.42	
<i>media</i>				14.15					11.60				14.07	
<b>Total</b>				<b>15.67</b>					<b>12.17</b>				<b>14.91</b>	
<b>Estado de situación</b>	La deforestación en las tierras estratégicas para el agua está afectando el ciclo hidrológico, la disponibilidad de agua para el uso humano y la productividad del suelo para sus habitantes.													
	Tan sólo en los últimos 20 años, las áreas definidas por el INAB como de "muy alta, alta y media capacidad de captación y regulación hidrológica" pasaron de un 48.73% de cobertura forestal a 39.02%. En total, se perdieron 296,242 ha, principalmente durante el periodo 1991-2001. Sólo en este periodo, la categoría "muy alta" perdió una cuarta parte del bosque que poseía.													

**Fuente:** Elaboración propia con base en INAB (2005); UVG, INAB y CONAP (2006); UVG, INAB, CONAP y URL (2010); e INAB, CONAP, UVG y URL (2012).



## 5 Prevenir la contaminación

Indicador	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
- Generación anual de residuos sólidos al ambiente producidos por la economía (miles de toneladas)														
<i>producción de residuos sólidos (oferta bruta)</i>				81,866.55	91,891.52	85,994.57	110,372.86	101,003.28	113,834.21	121,676.20	119,982.61	114,556.10	112,945.90	
<i>reutilización de residuos sólidos</i>				14,289.22	13,269.54	11,894.20	15,736.76	15,047.01	17,170.68	17,900.75	17,324.61	17,484.25	16,978.59	
<i>disposición de residuos sólidos al ambiente (oferta neta)</i>				67,577.33	78,621.98	74,100.37	94,636.11	85,956.28	96,663.53	103,775.45	102,658.00	97,071.85	95,967.31	
- Generación anual de emisión de GEI a la atmósfera (miles de toneladas métricas)				41,280.49	42,844.84	43,149.26	44,176.71	44,502.93	45,581.85	48,266.86	47,765.03	49,526.57	50,663.14	
- Generación anual de desechos líquidos (miles de m <sup>3</sup> )				11,037.00	9,117.37	10,477.58	9,423.04	9,616.70	9,666.06	10,600.12	10,908.46	10,345.92	10,479.23	

### Estado de situación

Entre 2000 y 2007, el promedio anual de  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  de partículas totales en suspensión,  $\text{NO}_2$  y  $\text{O}_3$  ha disminuido, aunque continúan sobre los límites máximos recomendados.

- El 80% de los hogares de la región central y más del 70% de los hogares del altiplano occidental están conectados directamente al servicio de agua potable, pero el 30% de los hogares de los departamentos del norte aún se abastece de fuentes superficiales de agua y la población sin acceso a fuentes mejoradas crece anualmente en aproximadamente 100,000 personas.

- El costo promedio por exposición de la población rural a fuentes contaminantes en el año 2006 fue de 0.78% del Producto Interno Bruto. La ciudad capital produce cerca del 30% del total de residuos generados anualmente. De éste, el 75% es recolectado y la mayoría vertido en el basurero de la zona 3. El 54% de los residuos se generan en las zonas urbanas y el 46% en zonas rurales.

-En junio del 2006 la turbidez de los ríos Madre Vieja, Grande de Zacapa y Moragua fue de 551, 213, y 343 veces más alto que el límite máximo permisible de unidades nefelométricas de turbidez.

En los últimos 10 años se ha producido un aumento del 38% y 23% en la generación de desechos sólidos y emisión de gases de efecto de invernadero (GEI). Sin embargo, la producción de residuos sólidos al ambiente ha tendido a la baja desde el año 2007, ya que a la fecha se ha reducido en un 10%. Para el caso de la emisión de GEI a la atmósfera, ha habido un crecimiento casi constante en los últimos años, con un incremento anual aproximado del 2%. A pesar de que hubo un incremento del 1.29% en la generación de desechos líquidos durante el último año, la reducción con respecto al valor más alto reportado en el 2001 fue del 5.05%.

Fuente: Elaboración propia con base en BANGUAT y IARNA-URL (2011b).

## 6 Desarrollar sosteniblemente las fuentes de energía renovable y sustituir el consumo de leña como fuente primaria de energía rural

Indicador	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
- Generación de energía eléctrica por tipo de central (GWh)														
hidroeléctricas								11.28	10.70	11.07	11.14	11.02	10.28	
geotérmicas								2,939.00	3,302.50	3,030.55	3,674.80	2,941.90	3,849.10	
termoeléctricas								165.80	163.20	263.10	294.20	386.60	271.00	
Total								4,877.90	4,906.80	4,943.90	4,748.40	5,717.50	4,772.90	
								<b>7,284.10</b>	<b>7,691.30</b>	<b>8,048.70</b>	<b>8,165.10</b>	<b>8,756.20</b>	<b>8,717.40</b>	<b>9,046.00</b>
- Generación de energía eléctrica con fuentes renovables (%)								51.27	43.83	55.61	50.72	49.11	63.85	
- Consumo de energía eléctrica por sector (GWh)														
industrial								2,692.30	2,678.20	2,921.80	2,806.30	3,010.90	3,054.00	
residencial								1,730.80	2,271.10	2,332.50	2,407.10	2,435.90	2,470.50	
comercio y servicios								1,622.20	1,253.60	1,924.80	1,964.00	1,993.70	2,023.80	
consumo propio								22.50	40.70	257.50	252.90	321.30	381.10	
pérdidas								1,441.80	945.80	1,195.90	1,215.80	1,227.30	1,186.90	
Total								<b>7,509.60</b>	<b>7,189.40</b>	<b>8,632.50</b>	<b>8,646.10</b>	<b>8,989.10</b>	<b>9,116.30</b>	
- Consumo total de energía (GWh)								71,363.72	76,295.18	79,126.33	78,241.44	82,067.17	86,494.33	
- Consumo de leña (GWh)								38,240.99	42,070.95	42,670.85	44,588.63	46,506.38	50,341.91	
- Proporción del consumo de leña del consumo total de energía (%)								53.59	55.14	53.93	56.99	56.67	58.20	

### Estado de situación

La política forestal y otras medidas no han logrado atajar el problema del consumo insostenible de leña como fuente energética de los hogares. El 58.20% del consumo energético del país corresponde a leña (2010). - El 63.85% de la electricidad se genera a partir de recursos naturales renovables, si bien el sector eléctrico es tan sólo el 8.8% de la oferta de energía del país. A pesar de ello, el subsector eléctrico es el segundo contribuyente a las emisiones de gases de efecto de invernadero.

Los estudios de impacto ambiental tienen graves debilidades como instrumento para gestionar la sostenibilidad de las inversiones energéticas. - La necesidad de cerrar la brecha entre oferta y demanda de energía, junto con las fuerzas políticas y económicas que continúan favoreciendo las fuentes no renovables, está generando una expansión en el uso de estas últimas. - La falta de confianza en las instituciones públicas y su baja efectividad están obstaculizando nuevas inversiones sostenibles en hidroeléctricas.

Fuente: Elaboración propia con base en MEM (2011).

## 7 Hacer uso eficiente del agua

Indicador	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>- Utilización total de agua (millones de m<sup>3</sup>)</b>														
utilización de agua con fines domésticos	373.35	385.35	392.74	402.55	412.62	422.93	433.51	444.35	455.45	461.68	473.21	484.85	496.54	508.23
utilización de agua con fines industriales	9,766.16	7,502.73	8,744.13	7,628.73	7,781.00	7,473.39	8,185.24	8,296.74	8,604.04	8,743.17	9,051.21	9,200.04	9,349.17	9,498.30
utilización de agua en agricultura y ganadería bajo riego	3,071.25	3,261.13	3,807.18	3,731.84	3,894.25	4,483.59	4,929.76	5,436.23	5,753.21	5,995.04	6,311.77	6,628.50	6,945.23	7,261.96
utilización de agua en servicios	36.99	38.95	40.33	47.80	44.26	52.33	51.71	59.30	68.16	69.85	78.74	87.63	96.52	105.41
utilización de agua en agricultura de secano	11,579.33	11,832.01	11,901.25	11,992.15	12,242.86	13,784.94	14,556.33	15,041.49	14,880.30	15,183.20	15,526.11	15,869.02	16,211.93	16,554.84
utilización de agua en hidroeléctricas	3,464.19	3,841.97	4,044.51	4,121.13	4,511.21	4,765.08	5,184.51	5,515.98	5,110.10	5,057.27	5,151.72	5,242.21	5,332.65	5,423.09
utilización de agua con otros fines	1,064.14	1,099.59	1,062.60	1,015.13	1,016.91	1,136.14	1,251.27	1,249.07	1,151.72	1,146.87	1,057.36	1,042.81	1,028.26	1,013.71
<b>Total</b>	<b>29,355.41</b>	<b>27,961.74</b>	<b>29,992.74</b>	<b>28,939.34</b>	<b>29,903.11</b>	<b>32,118.42</b>	<b>34,592.33</b>	<b>36,043.16</b>	<b>35,022.99</b>	<b>35,557.08</b>	<b>36,043.16</b>	<b>35,022.99</b>	<b>35,557.08</b>	<b>35,557.08</b>

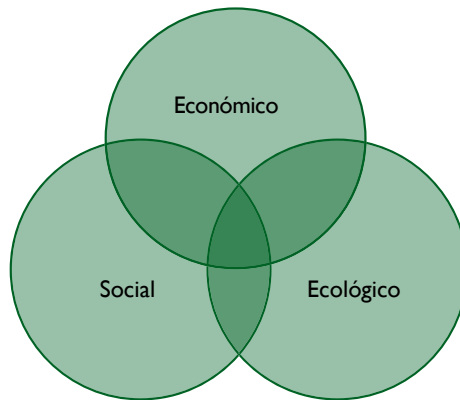
### Estado de situación

Las actividades agropecuarias son las que mayor uso hacen del agua en el país. En 2010, utilizaron más de 21,178 millones de m<sup>3</sup>, que representan el 59.56% del total nacional. Si bien el 61% de esta agua proviene directamente de la lluvia, a través de la humedad del suelo, el 39% restante se utiliza por medio de prácticas ineficientes de riego. Pese a que los hogares tan sólo utilizan el 1.3% del total nacional, la eficiencia en su uso está más ligada al tema de la disponibilidad y costo del agua, por lo que un uso eficiente puede garantizar una mayor dotación del vital líquido en el futuro.

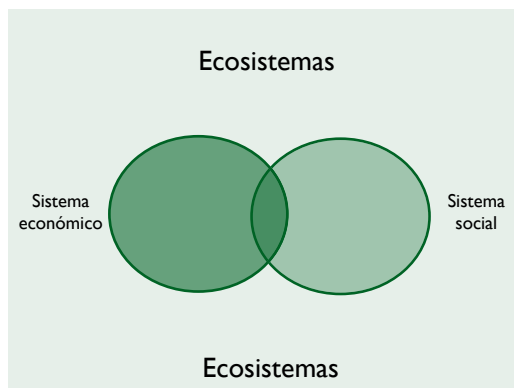
**Fuente:** Elaboración propia con base en BANGUAT y IARNA-URL (2011a).

## Anexo 2. Enfoques del desarrollo sostenible

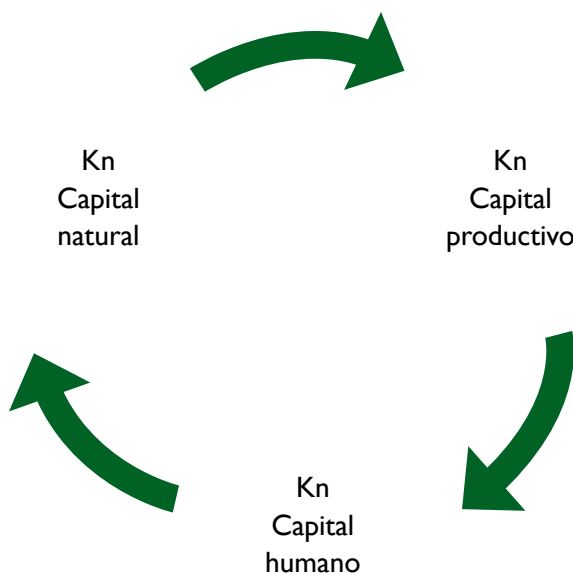
**A. Enfoque de los tres pilares.** Este enfoque propone que no debe existir una visión única de la sostenibilidad, sino que los sistemas económicos, sociales y ambientales están íntimamente relacionados. Los problemas de cada uno de estos sistemas no pueden ser analizados de forma independiente, sino integral, debido a que existen interconexiones innegables entre ellos. Este enfoque cambió las concepciones convencionales de la economía del desarrollo, en cuyo contexto es relevante definir las formas bajo las cuales los países manejan sus bienes naturales y garantizan el crecimiento económico. En el esquema siguiente, la intersección de los sistemas económico, social y ambiental representa la sostenibilidad.



**B. Enfoque ecológico.** Considera los sistemas económico y social como subsistemas del medio ambiente global. Esta visión promueve la reducción de la presión de las actividades económicas a niveles tolerables según la capacidad de carga de los sistemas naturales. Una corriente muy fuerte dentro de este enfoque es la noción de que la salud de los ecosistemas debe conservarse si se desea obtener adaptabilidad ecológica necesaria para la sostenibilidad. Los principales aportes de la economía ecológica se han realizado teniendo en cuenta este enfoque.

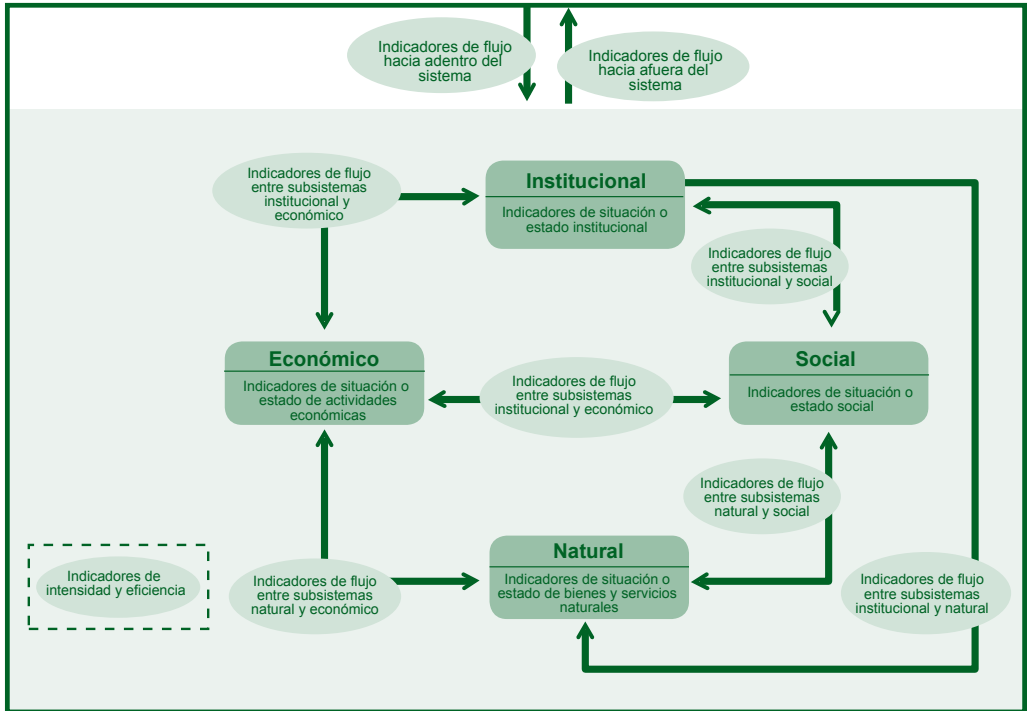


**C. Enfoque de capitales.** Propone que la economía ambiental se sustenta en este enfoque, que señala que el capital producido (KP), el capital natural (KN) y el capital humano (KH) contribuyen a mantener la producción de bienes y servicios (Pearce y Barbier, 2000 en IARNA-URL, 2009). Goodwin (2003) en IARNA-URL (2009), adiciona a estos tres capitales el capital financiero (KF) y el capital social (KS).



**D. Enfoque del sistema socioecológico.** El enfoque de sistemas considera las interacciones y flujos de materia y energía entre los distintos elementos que conforman un sistema determinado. Con ello, se obtiene una ampliación conceptual de los enfoques de sostenibilidad descritos en los incisos a, b y c, que permite comprender que el estado de un elemento dependerá de los vínculos e interconexiones con los otros elementos. Cada componente del sistema se denomina subsistema.

El sistema socioecológico, desarrollado por el doctor Gilberto Gallopín y ampliamente utilizado por IARNA-URL en Guatemala, está conformado por cuatro subsistemas: natural, social, económico e institucional; y es de utilidad no sólo conceptual, sino para la evaluación y el seguimiento del desempeño en la búsqueda del desarrollo sostenible, para lo cual recurre a indicadores. En este caso, los indicadores pueden tipificarse así: i) Indicadores que señalan el estado o situación de los subsistemas, ii) indicadores de flujo de materiales o energía entre subsistemas, y iii) indicadores de intensidad o eficiencia aplicados al uso de bienes y servicios naturales.



Fuente: IARNA-URL (2009).

### Anexo 3. Ejemplo de instrumentos para promover diálogo democrático

Mínimos para grandes conversaciones	Reglas del proceso
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuchar con respeto.</li> <li>• Suspender los juicios de valor en la medida de lo posible.</li> <li>• Comprender, más que persuadir o convencer.</li> <li>• Invitar a honrar la diversidad de opiniones.</li> <li>• Hablar de lo que verdaderamente nos importa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar “realmente” presentes.</li> <li>• Escuchar generosamente.</li> <li>• Dialogar productivamente.</li> <li>• Estar dispuestos a co-crear un ambiente respetuoso y agradable.</li> <li>• Profundizar, más que “darle vueltas” al asunto.</li> <li>• Ser honesto.</li> </ul>

Fuente: SEGEPLAN y Red de Diálogo Democrático (2005).

## Anexo 4. Representantes de entidades participantes en el proceso y personas entrevistadas

### Representantes institucionales

Nombre	Institución
Oscar Núñez	Fundación Defensores de la Naturaleza (FDN)
Marco Vinicio Cerezo	Fundación para el Eco-Desarrollo y la Conservación (FUNDAECO)
Germán Rodríguez	Red Nacional de Formación e Investigación Ambiental (REDFIA)
Martha Ayala	Fundación para el Desarrollo Integral del Hombre y su Entorno (CALMECAC)
Rafael Maldonado	Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (CALAS)
Beatriz Villeda	Asociación Instituto de Incidencia Ambiental (IIA)
Adrián Zapata	Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC-USAC)
Magaly Arrecis	IPNUSAC
Claudia Donis	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Juventino Gálvez	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA-URL)
Juan Carlos Méndez	IARNA-URL
Héctor Tuy	IARNA-URL
Patricia Orantes	IARNA-URL

### Personas entrevistadas

Nombre	Institución
Edín Barrientos	Federación de Cooperativas Agrícolas de Productores de Café de Guatemala R.L. (FEDECOCAGUA)
Jorge Cabrera	Fundación Kukulcán
Marco Vinicio Cerezo	FUNDAECO
Andreas Lehnhoff	World Wildlife Fund (WWF)
Yuri Melini	CALAS
Claudia Samayoa	Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos
Carmen Torcelli	Fundación Solar/ Asociación Nacional de las Organizaciones no Gubernamentales de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (ASOREMA)

## **Anexo 5. Breve clasificación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor del ambiente en Guatemala**

### **Organizaciones no gubernamentales de membresía acotada que trabajan a favor del ambiente**

**Internacionales:** *Action Aid* Guatemala, Conservación Internacional, *Rain Forest Alliance*, *The Nature Conservancy*, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, *Wildlife Conservation Society*, *World Wildlife Fund*, *Wildlife*, entre otras.

**Nacionales:** Asociación Guatemalteca de Educación Ambiental (AGEA), Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (CALAS), Amigos del Bosque, Asociación Guatemalteca Pro-Defensa del Medio Ambiente (APRODEMA), Asociación para el Rescate y Conservación de Vida Silvestre en Guatemala (ARCAS), Fundación para el Desarrollo Integral del Hombre y su Entorno (CALMECAC), Centro Mesoamericano de Estudios sobre Tecnología Apropriada (CEMAT), Colectivo Madre Selva, Fundación Defensores de la Naturaleza, Fundación Solar, Fundación para el Eco-Desarrollo y la Conservación (FUNDAECO), Fundación Mario Dary Rivera (FUNDARY), Fundación INCIDE, Grupo Savia, Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable (IDEADS), Red Nacional de Formación e Investigación Ambiental (REDFIA), Asociación Nacional de las Organizaciones no Gubernamentales de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (ASOREMA), Parlamento Ambiental, Coalición Ambiental, Mesa Nacional de Cambio Climático, y varias otras.

**Locales:** Canan K'aax, ADISO, Fundación de Defensa del Medio Ambiente de Baja Verapaz (FUNDEMABV), Naturaleza para la Vida, y varias otras.

### **ONG de base amplia o popular que trabajan a favor del ambiente como un eje más de enfoque**

#### **Organizaciones de alcance nacional**

- Organizaciones campesinas e indígenas: Comité de Unidad Campesina (CUC), Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), Plataforma Agraria, Movimiento por el Desarrollo Rural, Asociación Nacional de Organizaciones Campesinas de Guatemala, entre muchas otras.
- Organizaciones religiosas: Comisión Pastoral de Ecología, Pastoral Campesina, Pastoral de la Tierra Nacional de la Conferencia Episcopal de Guatemala, entre otras.
- Organizaciones de derechos humanos: Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Guatemala (UDEFEGUA).
- Organizaciones de productores: Asociación Guatemalteca de Empresarios Rurales (AGER), entre otras.



**Organizaciones de alcance territorial**

- Organizaciones de productores: Asociación de Comunidades Forestales Propetén (ACOFOP), Frente Campesino Norte, Frente Campesino Sur, entre otras.
- Organizaciones de derechos humanos: Defensoría Kekchí, Aktenamit.

**Organizaciones académicas y de investigación que trabajan a favor del ambiente como un eje más de enfoque**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto para el Estudio de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC-USAC), Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA-URL) y Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos (FAUSAC).

# Serie

## Textos para la educación y el cuidado de la vida

Esta serie de documentos, producida por el IARNA-URL, se inspira en el deseo de fomentar la curiosidad y el respeto por la naturaleza, sus componentes y sus interacciones con la sociedad. Se ha diseñado pensando en todas las personas que anhelan vivir bien y en paz, sobre todo para la población de jóvenes, quienes quizá, sin darse cuenta, se enfrentarán a un futuro más difícil en la medida que continúen nuestros inaceptables ritmos de agotamiento, degradación y contaminación ambiental.

Presentamos esta serie con las ideas del Rector de la Universidad Rafael Landívar, Rolando Alvarado, S.J.: “El camino del cuidado siempre es posible retomarlo. Habría que partir del reconocernos como fruto y parte de la naturaleza, conocer y aceptar su vida interna, su lógica, sus posibilidades y sus límites; aprovechar con racionalidad todo cuanto nos ofrece para acondicionar nuestra estancia en ella, e intervenir en sus entrañas y en su rostro de una forma cariñosa y responsable, y no con la voracidad de quien la explota o de la frialdad de quien solo pretende usarla”.

La presente publicación tiene como objetivo recoger los resultados de un proceso de análisis y reflexión sobre los elementos que han dominado las iniciativas de incidencia ambiental en los últimos años, sus razones y efectividad, así como nuevos elementos a considerar en lo que podría llamarse una “nueva etapa de incidencia política a favor del ambiente”, que considere el contexto nacional actual.

Impresión gracias al apoyo de:



Reino de los Países Bajos