



La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Guatemala

CONGCOOP, Coordinación de ONG y Cooperativas:

Helmer Velásquez

Mario Celada

Junny Mejía

Alejandro Aguirre



CONGCOOP

Contribuyendo al desarrollo democrático y rural del país



Natural
Resource
Governance
Institute

La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en Guatemala

CONGCOOP, Coordinación de ONG y Cooperativas:

Helmer Velásquez

Mario Celada

Junny Mejía

Alejandro Aguirre



Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas



Índice

Glosario	4
Introducción	5
Primera Sección: La agenda política	7
1.1 Regímenes políticos y el “consenso de commodities”.....	7
1.2 Organización del estado: descentralización, gestión ambiental y participación).....	9
1.3 Transparencia y rendición de cuentas.....	19
1.4 Prevención de conflictos extractivos y des-criminalización de la protesta.....	22
1.5 Derechos territoriales, de autodeterminación y de consulta.....	30
Segunda Sección: La agenda económica y social	35
2.1 Fin del Súper Ciclo y Políticas de la carrera hacia el fondo.....	36
2.2 Diversificación productiva y de fuentes de renta.....	41
2.3 Reforma tributaria.....	45
2.4 Desigualdad territorial, de género y étnica.....	47
Tercera Sección: La agenda medio-ambiental y climática	51
3.1 Reducción de las contribuciones al calentamiento global.....	51
3.2 Protección del Agua y de los sumideros de Carbono y de Biodiversidad.....	57
Conclusiones	63
Referencias	66
Anexos	68

Glosario

BANGUAT	Banco de Guatemala
BPO	Business Process Outsourcing
CNCC	Consejo Nacional del Cambio Climático
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CONAP	Comisión Nacional de Áreas Protegidas
DIGARN	Dirección de Gestión Ambiental y de Recursos Naturales
ENCOVI	Encuesta nacional de condiciones de vida
FONPETROL	Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDP	Impuesto a la Distribución de Petróleo
IED	Inversión Extranjera Directa
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IUSI	Impuesto Único Sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
PANCC	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
PRONACOM	Programa Nacional de Competitividad
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental
TLC	Tratado de Libre Comercio
URL	Universidad Rafael Landívar

Introducción

El presente reporte nacional refleja el análisis realizado a los impactos que sobre Guatemala han tenido el ciclo de alta demanda y altos precios por los minerales e hidrocarburos y las políticas de “carrera hacia el fondo” trazadas para impulsar aún más el sector extractivo. Ante ello, identificamos las nuevas agendas de las organizaciones sociales y comunitarias en relación con las industrias extractivas.

Partimos de dos premisas (en base a lo establecido en los términos de referencia). La primera, que ha concluido un ciclo caracterizado por una alta demanda y altos precios por la energía y los minerales en los mercados globales. La segunda, que el gobierno guatemalteco está implementando políticas fiscales, sociales y ambientales destinadas a facilitar aún más las inversiones en el sector minero y de hidrocarburos.

Consideramos que este ciclo y esta carrera hacia el fondo han tenido y están teniendo consecuencias en la economía, la sociedad, la institucionalidad y la política en el país, por lo que -desde ese punto de partida- las organizaciones sociales y comunitarias han identificado una nueva agenda ante el modelo extractivista, que busque el bienestar basado en el respeto de los derechos humanos, la equidad, la igualdad, la justicia social, la sostenibilidad ambiental y la plurinacionalidad.

En la primera sección del presente reporte, abordamos, el régimen político, la descentralización, la institucionalidad ambiental, el nivel de cumplimiento del derecho a la participación ciudadana, los niveles de transparencia y rendición de cuentas en el sector extractivo y el Estado-gobierno, la criminalización de la protesta y la situación de las consultas a los pueblos indígenas.

La segunda sección analiza, el súper ciclo, la carrera hacia el fondo, la diversificación productiva y de fuentes de renta, la reforma tributaria, además de la reducción de la desigualdad territorial y de grupos.

En la última sección, se aborda las emisiones de gases de efecto invernadero, el cambio de la matriz energética, la diversificación energética, igualmente la protección del agua, su institucionalidad. En las tres secciones, hay conclusiones de las subsecciones, también las agendas específicas por parte de las organizaciones de sociedad civil.

Booms, ciclos y el súper ciclo

La industria extractiva en Guatemala, tiene poco tiempo de existencia, en relación a otros países latinoamericanos, a pesar de ello, se pueden evidenciar ciclos de políticas de promoción de inversiones, concesiones, captura de renta. Igualmente, que ha concluido el súper ciclo fiscal, que en algunos años tuvo importancia relativa en el PIB.

La carrera hacia el fondo

A pesar que los ingresos tributarios derivados a las industrias extractivas, no son relevantes dentro del PIB nacional, se han fortalecido las políticas orientadas a la promoción de la inversión y producción, flexibilizando los estudios de impacto ambiental, concediendo privilegios fiscales, todo ello, a costa del medio ambiente y los pueblos indígena y mestizos.

La gobernanza de los recursos naturales y el nuevo rol de la sociedad civil

En Guatemala, el impulso de las políticas de -carrera hacia el fondo-, han tenido impactos negativos en el fortalecimiento institucional ambiental, en el avance de la descentralización, la participación ciudadana, agudizando la conflictividad social y aumentando la criminalización.

El rol de la SC

- Evidenciar los impactos socio-ambientales de las IE, con datos fundamentados.
- Propiciar debate sobre la necesidad de discutir e implementar un nuevo modelo de desarrollo.
- Realizar acciones políticas para que se cambien las políticas de -carrera hacia el fondo-, y que se fortalezcan los estándares fiscales, ambientales y sociales.

Primera Sección:

La agenda política de la sociedad civil

En esta sección se aborda el régimen político y la organización del Estado vinculado con las políticas de promoción de las inversiones extractivistas durante el súper ciclo y la carrera hacia el fondo. Evidencia que el Estado guatemalteco le apuesta a la exportación de los commodities, como eje central del crecimiento.

A la vez se aborda la institucionalidad ambiental existen en el país, la cual tiene como característica principal, su debilidad principalmente financiera, como si permeabilidad hacia las industrias extractivas, ante ello la agenda va en el sentido principalmente en la moratoria de las licencias de exploración y explotación. Por otro lado, en este apartado se aborda la participación ciudadana que ha tenido la población en la historia del país, dicho derecho no es garantizado por el Estado guatemalteco.

También, se aborda la opacidad existente en el accionar de la institucionalidad ambiental, limitando el acceso a la información relacionada a la industria extractiva, ante tal situación, la agenda de la Sociedad Civil va en la vía del cumplimiento de la legislatura referente a ello. Por ultimo, se evidencia que los proyectos de extracción minera e hidrocarburos, han y siguen obviado la consulta con las comunidades previo a su intervención en los territorios.

1.1 REGÍMENES POLÍTICOS Y EL “CONSENSO DE COMMODITIES”

Hipótesis específica

Se ha producido una apuesta política común por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública (del Consenso de Washington al El Consenso de las Commodities), se ha producido una bifurcación política en torno al rol del Estado y la captura de renta para el estado (extractivismo neoliberal y neo extractivismo nacionalista redistributivo), se ha producido una nueva apuesta política común por seguir atrayendo inversiones a costa del medio ambiente y las poblaciones locales (La Carrera Hacia el Fondo)

Régimen Político Guatemalteco

Al analizar el contexto guatemalteco, podemos detectar que el país vive desde el 2015, un momento histórico, principalmente con respecto al combate a la corrupción, que ha penetrado a todo el Estado, actualmente los tres órganos del mismo, están siendo “sacudidos” por casos de corrupción, destacando los del ex presidente Otto Pérez y la Vice presidenta Roxana Baldetti, como el del ex ministro de Energía y Minas, además depuraciones de magistrados, diputados, de ex funcionarios. A la vez, empresarios involucrados en dichos actos, dicho proceso de depuración es dirigido por el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad CICIG, con el respaldo de la ciudadanía organizada.

Actualmente, hay una lucha entre grupos, sectores que pretenden mantener el statu quo y los que buscamos reformas y cambios estructurales, ha habido algunos avances importantes como: reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, de Compras y Contrataciones, entre otras.

Hay una “gran oportunidad de cambio”, para ello es fundamental que la Sociedad Civil se involucre fuertemente en impulsar cambios sobre todos políticos, principalmente porque actualmente los partidos políticos no cumplen con su papel fundamental de intermediación, el sistema político electoral en Guatemala esta colapsado, es necesario fortalecerlo y ello pasa, por democratizar internamente los PP, fiscalizar el financiamiento privado de las campañas. Actualmente han sido cancelados varios partidos políticos por parte del Tribunal Supremo Electoral, por falta de transparencia en el manejo de su financiamiento.

Lo anterior, evidencia que en el país, hay un proceso democrático incipiente y débil, donde es clara la cooptación del Estado en el más alto nivel del mismo, donde las empresas, incluidas las extractivas tiene la capacidad de dictar leyes e impulsar políticas públicas que son de su beneficio. Donde se ve al Estado como un botín y no para garantizar los derechos de las y los ciudadanos, igualmente prevalece un sistema económico que ha fracasado, donde se ha mantenido la macroeconomía sana, pero que no se traduce en reducir la pobreza y la desigualdad.

Fundamentación

Políticas de promoción de las inversiones públicas o privadas en sector extractivo.

Las políticas de promoción de las inversiones en el sector extractivo, impulsadas por el Estado, para que inviertan las empresas extractivas, se han sustentado, en los siguientes aspectos:

- El país tiene gran abundancia de depósitos minerales, principalmente en la explotación de oro, níquel, plata, hierro, jade, entre otros minerales. Según el Ministerio de Energía y Minas, el país posee los mayores depósitos de oro, plata y níquel en la región de América Latina.
- Que hay creciente demanda mundial de minerales preciosos, con precios al alza, lo que permite que la estructura de costos sea bastante competitiva a nivel mundial.
- Se cuenta con una posición geográfica estratégica, que permite la exportación de productos y abastecimiento de minerales a los principales mercados a nivel mundial.
- Se cuenta con un marco legal estable, que permite interacción en un mercado realmente dinámico. Que permite tímidamente que se incluya la existencia de Estudios Ambientales.
- Gozar de una serie de privilegios fiscales que permiten que las empresas extractivistas obtengan grandes ingresos comparados con lo que el Estado capta.
- Contar con instituciones que carecen de herramientas efectivas que aseguren la veracidad, el control, el seguimiento y la sanción a las acciones que realicen las industrias extractivas.
- No hay consultas previas e informadas con los pueblos, ni manejo de los bienes naturales de una manera racional y sostenible.

Para impulsar dichas políticas de promoción, las principales instituciones involucradas están: Invest in Guatemala, quien da apoyo a los inversionistas extranjeros en busca de oportunidades en el país; PRONACOM, quien impulsa acciones y políticas que mejoren las condiciones para inversión productiva del país, ambas adscritas al Ministerio de Economía. Además de los Ministerios de Ambiente y de Minería e Hidrocarburos.

Conclusión:

Se evidencia que hay una apuesta política por parte del Estado por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública. Además, en la actualidad se han realizado acciones para atraer las inversiones a costa del medio ambiente y las poblaciones locales (La carrera hacia el fondo).

Agenda Específica

- Reformar del sistema político electoral, evitando el financiamiento privado de empresas extractivistas en las campañas electorales.
- Aprovechar la coyuntura actual del país para impulsar los cambios estructurales que necesita el país, que incluye el cambio de modelo de desarrollo extractivista.
- Promoción de alianzas políticas con diferentes sectores que apoyen el cambio de modelo de desarrollo.

1.2 ORGANIZACIÓN DEL ESTADO (DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN)

Hipótesis específica

Se han demorado/paralizado/revertido procesos de participación y consulta

Se han afectado/paralizado/revertido procesos de descentralización

Descentralización

Fundamentación

Nivel de descentralización o centralización del presupuesto público

En materia de política presupuestaria, aunque desde la creación de la actual Constitución Política de la República de Guatemala en 1985 se impulsan procesos de centralización, la historia autoritaria y el centralismo característico del Estado guatemalteco, lleva a la concentración de los bienes y servicios que brinda a la población, fundamentalmente en el área metropolitana y en los principales centros urbanos.

Según la Constitución, debe otorgarse un 10% del presupuesto general de ingresos y egresos de la Nación a las municipalidades, asimismo, como se ha señalado con anterioridad el Impuesto único sobre inmuebles es recaudado a nivel local o municipal, con el fin de dotar de recursos a las municipalidades, sin embargo, en la práctica existe una fuerte evasión de dicho impuesto al sub-valorarse las diferentes propiedades, lo cual merma los recursos de las municipalidades.

En Guatemala existe un marco jurídico-legal que regula y obliga a realizar el proceso de descentralización del Estado guatemalteco. Las principales disposiciones legales son las siguientes:

- a. La Constitución Política de la República. Artículo No. 224. Publicada en el Diario Oficial el 3 de junio de 1985, tomo 226, Diario 41, Página 897.
- b. Acuerdo Gubernativo No. 15-86, de fecha 14 de mayo de 1986.
- c. Ley Nacional de Descentralización. Decreto Ley No. 14-2002 del Congreso de la República. Publicada en el Diario Oficial el 13 de mayo de 2002, Número 12, Tomo CCLXIX, Págs. 14 y 15.

- d. Código Municipal. Decreto Ley No. 12-2003 del Congreso de la República. Publicado en el Diario Oficial el 13 de mayo de 2002, No. 12, Tomo 01-13.
- e. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Ley No. 11-2002 del Congreso de la República. Publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 2002. (Universidad Rafael Landívar, 2016)

A pesar de la citada Ley Nacional de Descentralización, también existe la Política Nacional de Descentralización que teóricamente busca lograr efectivamente superar el centralismo que ha caracterizado al Estado guatemalteco, sin embargo, en la práctica desde una perspectiva presupuestaria, la mayor concentración de recursos financieros de todas las entidades o dependencias del Estado se encuentran en el departamento de Guatemala.

Como ejemplo se analizó el presupuesto público para el año 2016. Para empezar, debe señalarse que la presidencia de la República concentra todos sus recursos en el departamento de Guatemala, lo cual evidentemente es obvio, debido a ser el centro neurálgico de la política nacional, situación similar puede entenderse en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, concentrado en dicho departamento.

Por su lado, el Ministerio de Finanzas Públicas, muestra la centralización en la toma de decisiones respecto al presupuesto público, ya que el 100 por ciento de sus recursos se concentran en Guatemala, situación similar ocurre con el Ministerio de Economía, lo cual riñe con la lógica planteada en la ley de COCODES, ya que todos los recursos se encuentran centralizados en la capital, y por tanto las decisiones en materia económica no pasan necesariamente por una discusión en el plano de las necesidades de lo local, lo cual en la práctica evidencia las problemáticas que muchas veces generan proyectos o actividades económicas que buscan insertarse de manera inconsulta en los diversos territorios. Siguiendo con el ejemplo el siguiente cuadro permite ver el grado de centralización en el presupuesto público:

Cuadro 1. Presupuesto Vigente por Entidad departamento de Guatemala y Resto de departamentos Año 2016

Entidad	Guatemala	Resto de departamentos
Ministerio de Gobernación	94.85%	5.15%
Ministerio de la Defensa	63.35%	36.65%
Ministerio de Educación	20.90%	79.10%
Ministerio de Salud Pública	50.17%	49.83%
Ministerio de Trabajo	93.67%	6.33%
Ministerio de Agricultura	67.45%	32.55%
Ministerio de Comunicaciones	21.88%	78.12%
Ministerio de Cultura y Deportes	83.41%	16.59%
Secretaría y otras dependencias del ejecutivo	87.30%	12.70%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	64.14%	35.86%
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro	24.38%	75.62%
Ministerio de Desarrollo Social	47.12%	52.88%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN, 2016)

Guatemala cuenta con 22 departamentos, sin embargo como se aprecia en las entidades arriba analizadas en promedio el 59.89% de los recursos financieros se quedan en el departamento de Guatemala. El Ministerio de Gobernación prácticamente tiene su funcionamiento financiero con exclusividad en Guatemala, lo cual genera un abandono de las condiciones de seguridad en el resto del país, situación similar puede apreciarse con el Ministerio de la Defensa que designa el 63.35% del presupuesto al mismo departamento.

Por donde se vea, en la práctica existe un alto grado de centralización del presupuesto, ya sea en materia de desarrollo social, en cultura, o en ambiente, los recursos se encuentran concentrados en el departamento de Guatemala, lo cual da evidencia de los pocos avances que existen en materia de descentralización del presupuesto público.

Del cuadro anterior podría decirse que la entidad que mayor descentralización del presupuesto público ha logrado es el Ministerio de Educación, el cual concentra en Guatemala el 20.9% de su presupuesto, que aunque menor en relación al resto de entidades, continúa siendo alto, en especial por la atención en materia educativa que debe brindar. El déficit en salud es sumamente alto, en especial en el interior de la república, sin embargo, el Ministerio de Salud concentra solo en Guatemala más del 50% de los recursos.

Por su lado, en el rubro de ambiente, el MARN concentra sus recursos en un 64% en Guatemala, y financieramente a prestado mayor atención al departamento del Petén, donde para 2016 designó el 23.37%, es decir que el 87.51% de sus recursos se encuentran concentrados en estos dos departamentos, pese a los graves problemas ambientales que se viven en todo el país.

Un caso interesante a analizar es el Ministerio de Energía y Minas, para 2016 aunque inicialmente todos sus recursos fueron concentrados en Guatemala, se realizaron algunas modificaciones y se destinaron algunos recursos de la siguiente forma:

Cuadro 2

Ministerio de Energía y Minas	Porcentaje destinado del presupuesto por departamento Año 2016
Guatemala	97.82%
Escuintla	0.04%
Santa Rosa	0.50%
San Marcos	0.50%
Quiché	0.62%
Alta Verapaz	0.50%
Izabal	0.02%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINFIN (2016)

Lo interesante en este cuadro es que pese a evidentemente existir una concentración de los recursos financieros en Guatemala, el MEM ha designado recursos financieros o presupuestarios precisamente en áreas donde la industria extractiva está generando conflictividad social y mayores problemas ambientales.

Nivel de descentralización o centralización de la gestión de la renta extractiva

En materia de la renta extractiva, para el caso guatemalteco como se ha señalado en hipótesis anteriores existe una serie de privilegios, exenciones y exoneraciones tributarias que han beneficiado este tipo de actividad económica, por lo que la renta extractiva que acá se hace alusión es prácticamente a las regalías vigentes según el Código de Minería Decreto 48-97, que establece el 1% de regalías sobre las actividades que este tipo de empresas realicen. De ese porcentaje, el 0.5% debe ser entregado al Estado de Guatemala y el otro 0.5% debe ser pagado en la jurisdicción municipal correspondiente.

Aunque lo anterior demuestra que el 50% de lo que se perciba por concepto de regalías debe ser entregado a la municipalidad, la tendencia es nuevamente hacia la centralización y concentración de los ingresos. Cabe señalar un elemento importante, referido a la poca capacidad técnica de absorción y manejo de estos recursos por parte de las municipalidades, lo cual puede generar mal manejo de recursos, incidiendo muchas veces en actos que pueden reñir con la ley, o bien, que los recursos no se destinen a atender de forma integral los problemas sociales y ambientales que la industria extractiva pueda generar en las localidades.

Nivel de descentralización o centralización de las competencias o capacidades de decisión sobre políticas extractivas

Una vez más, la evidencia muestra que existe una completa centralización en cuanto a las competencias y a las capacidades de decisión en materia de política extractiva, con la información que se ha brindado en otras hipótesis, puede corroborarse que es el Ministerio de Economía quien centraliza la política económica en general, y en materia extractiva en particular.

Por otro lado, las consultas comunitarias, que pudieran ser un ejercicio democrático y de descentralización de las decisiones en materia extractiva, no solo no son declaradas vinculantes por la Corte de Constitucionalidad, sino que además, pese a existir un marco jurídico que puede amparar este ejercicio democrático, no es tomado en consideración, y se siguen construyendo estrategias de intervención y proyectos de desarrollo económico “desde arriba”, sin tomar en consideración a las poblaciones en donde se pretenden asentar las mismas. En ese sentido, el autoritarismo y centralismo criticado con anterioridad sigue siendo la constante.

Gestión Ambiental

Fundamentación

a) Normas y prácticas de la política socio-ambiental

Para iniciar este análisis, es necesario identificar las principales instituciones que en materia ambiental rigen en Guatemala, la primera de ellas, de creación tardía¹ es el

1 Fue creado el 01 de enero de 2001, por lo que a la fecha apenas lleva quince años de existencia. Originalmente era una Comisión Nacional del Medio Ambiente, luego pasó a ser la Secretaría del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, y finalmente se convirtió en Ministerio. Cabe resaltar que: “es la entidad del sector público especializada en materia ambiental y de bienes y servicios naturales del Sector Público, al cual le corresponde proteger los sistemas naturales que se desarrollen y dan

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, quien en conjunto con la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) conforman el denominado Consejo Nacional de Cambio Climático -CNCC-, liderado por ambas instituciones.

Lo anterior en función de lo que plantea la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, Decreto 7-2013 del Congreso de la República. Por tanto en materia socio-ambiental se cuenta con dicho consejo que además ha impulsó el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático -PANCC-, específicamente en los rubros de adaptación al cambio climático y en la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

El primer rubro se enfoca en aspectos como salud, zonas marino costeras, agricultura, ganadería y seguridad alimentaria, así como recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas, infraestructura y gestión integrada de los recursos hídricos.

Por su lado lo referido a mitigación, incluye aspectos de energía, procesos industriales, sector agropecuario, uso de la tierra y silvicultura, así como el tema de desechos. Esta agenda pretende entonces atender la problemática del cambio climático en el país.

Aunado a ello, existen otras instituciones públicas como lo es la Consejo Nacional de Áreas Protegidas a cargo de la Presidencia de la República, que se constituye en el máximo órgano del denominado “Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, mismo que fue creado en el marco de la Ley de Áreas Protegidas según el Decreto No. 4-89.

En relación a las prácticas que se han venido desarrollando en materia socio-ambiental, se puede evidenciar que muchas de las acciones desarrolladas por el MARN van en función de la elaboración o producción de documentos que si bien discuten temas vinculados a la política socio-ambiental (como desnutrición, vulnerabilidades ante el cambio climático, etc.) se quedan en un plano meramente teórico, y se presentan como los principales resultados teniendo como objetivo o público meta a la población en general.

Por otro lado, otra de las principales prácticas desarrolladas se vincula a acciones enfocadas al desarrollo de capacitaciones a diferentes personas, principalmente capacitaciones vinculadas a la responsabilidad socio ambiental en el manejo del ambiente y los recursos naturales, según el Plan Operativo Anual de 2016 (MARN, 2016).

Un elemento importante a resaltar es la práctica para la emisión de las licencias ambientales, donde es necesario la realización de estudios de impacto ambiental que generalmente son financiados por las empresas mismas, o bien consultores privados que dependen de las mismas, lo cual no ejerce un control efectivo de la objetividad de dichos estudios. Lo cual ha llevado a señalar esto como una práctica que debilita la institucionalidad ambiental en tanto no genera estudios oficiales e independientes, lo cual hace a que muchas veces se aprueben estudios de impacto ambiental que no reflejan los riesgos y vulnerabilidades reales de determinadas actividades extractivas, que han generado contaminación y que no cuentan con las medidas de mitigación adecuadas.

sustento a la vida en todas sus manifestaciones y expresiones, fomentando una cultura de respeto y armonía con la naturaleza y protegiendo, preservando y utilizando racionalmente los recursos naturales, con el fin de lograr un desarrollo transgeneracional, articulando el quehacer institucional, económico, social y ambiental, con el propósito de forjar una Guatemala competitiva, solidaria, equitativa, inclusiva y participativa.” (MARN, 2016)

Algo interesante en esa línea es además la opacidad que existe en el proceso, ya que no se cuenta con estadísticas que reflejen por actividad o tipo de actividad a realizar las solicitudes de las licencias, en el portal del MARN únicamente pueden consultarse con el número de expediente asignado, pero esto solo lo puede realizar la entidad o persona que está haciendo la solicitud y no es accesible o al menos no lo es de fácil acceso al público en general, por lo que únicamente puede obtenerse alguna información a través de solicitar vía la ley de acceso a la información pública.

b) Nivel de centralización/descentralización/autonomía de las políticas e instituciones ambientales

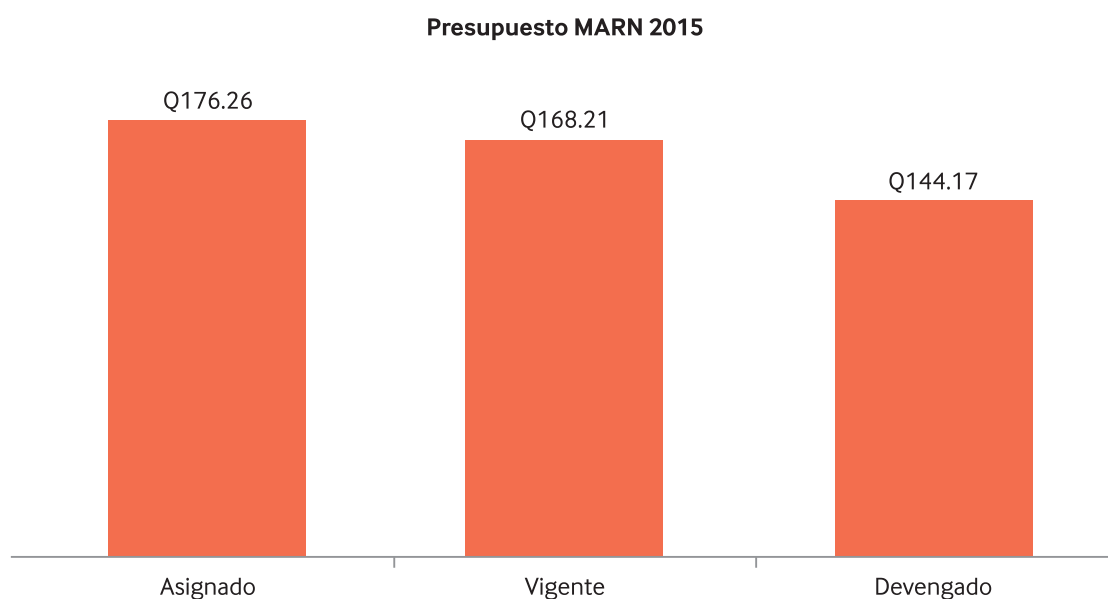
En el caso del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, este cuenta con 24 delegaciones en todo el país, priorización básicamente ha sido en el departamento de Petén, por ser un lugar de atractivo turístico, dejando de lado problemas sociales y ambientales que se han generado producto de la industria extractiva en diferentes departamentos del país. Aunque existe el Plan antes mencionado, los recursos se encuentran centralizados, lo que no permite la efectividad en cuanto a la implementación de acciones y medidas en materia social y ambiental.

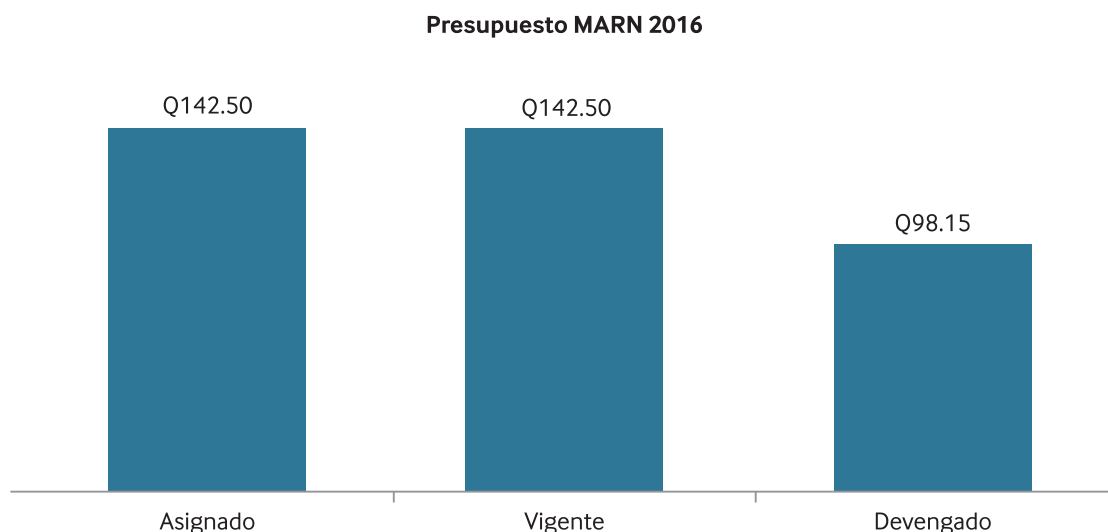
Por otro lado, el nivel de autonomía de instituciones como el MARN se ha visto severamente cuestionado en los últimos años, en particular producto de la autorización de Estudios de Impacto Ambiental que no se han apegado a los estándares establecidos en ley y han permitido el funcionamiento de empresas extractivas, como la mina VII Derivada en San José del Golfo que cerró durante 2016, y en el cual se señaló que no existía estudio de impacto ambiental.

c) Fortalecer la institucionalidad ambiental, dotándola de mayores recursos, personal y autonomía.

Un rubro que ha generado mayores dificultades en materia de política ambiental es la provisión de los recursos financieros suficientes para poder desarrollar las políticas que las distintas entidades en materia ambiental, el MARN, se constituye en el ente rector, sin embargo en la práctica cuenta con recursos financieros muy escasos como se puede apreciar a continuación.

Gráfica 1. Detalle de ejecución presupuestaria por año MARN (Cifras en Millones de Quetzales)





Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN (2016). Datos 2016 al 31 de octubre.

Como se aprecia en las gráficas anteriores, exceptuando 2016 todos los años el MARN ha sufrido recortes presupuestarios de su presupuesto asignado originalmente, siendo de los ministerios con menores recursos para desarrollar una función tan importante como lo es atender las problemáticas socio-ambientales del país.

Cuadro 3. Recortes presupuestarios MARN 2012 - 2015

Año	Recorte Presupuestario
2012	41%
2013	15%
2014	17%
2015	5%

Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN (2016)

Cabe resaltar que según el Portal para el conocimiento del cambio climático (Banco Mundial, 2015), en 2015 señaló que Guatemala se ubica entre los primeros cinco países más afectados por el cambio climático, de allí la necesidad de la creación de una ley para el cambio climático señalada con anterioridad, pero, sin embargo, sin la provisión de los recursos suficientes la situación puede empeorar, de allí la necesidad de priorizar los recursos para una problemática creciente.

Por otro lado, es necesario que se logren utilizar de manera adecuada los recursos con los que ya cuenta el MARN, debido a que al revisar la ejecución presupuestaria,

la misma ha tenido bajos niveles, los cuales aunque pueden tener múltiples causas, reflejan en la práctica la poca priorización en materia social y ambiental en el país.

Aunque 2012 tiene un porcentaje mayor de ejecución, es el que mayor recorte presupuestario tuvo (41% en total), y luego se ve una tendencia de ejecución entre el 65% al 69% de ejecución presupuestaria, lo cual brinda un indicador de la falta de voluntad política en la materia analizada, en esa línea es prioritario no solo dotar de mayores recursos al MARN, sino lograr hacer eficiente y eficaz sus procedimientos y acciones que permitan utilizar al máximo los recursos con los que cuenta.

Por último es importante resaltar la necesidad de priorizar aquellos programas que dentro del MARN van encaminados a gestar mejores condiciones sociales y ambientales en el país, el siguiente cuadro muestra por programas los diferentes niveles de ejecución.

Cuadro 4

Ejecución por Programas MARN 2013 – 2016	% Ejecutado			
	2013	2014	2015	2016
Actividades Centrales	97%	97%	85%	68%
Sistema Integrado de Gestión Ambiental Nacional	94%	93%	85%	65%
Conservación y protección de los Recursos Naturales	100%	99%	91%	77%
Responsabilidad Socio ambiental y participación ciudadana	95%	98%	51%	56%
Desarrollo Ambiental de Petén	39%	31%	92%	76%
Prevención de la desnutrición crónica	70%	39%	90%	73%
Partidas No Asignables a Programas	88%	46%	58%	42%

Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN (2016). 2016 valores al 31 de octubre.

Lo anterior no puede entenderse sin tomar en consideración la necesidad de dotar de verdadera autonomía a las instituciones encargadas de la materia social y ambiental que permitan atender la problemática de forma integral, dotando además de los recursos suficientes para la implementación de las políticas, planes y programas que dichas instituciones impulsen.

Participación Ciudadana

Guatemala, como los pueblos de América Latina entera, provienen de una profunda tradición de participación social, que va desde las lejanas cofradías indígenas, las cajas de comunidad y las alcaldías indígenas mismas. Todas ellas formas comunitarias de organización para la convivencia armónica y la resolución de problemas sociales. Ya en el periodo liberal -1981- -parafraseando el texto- se registra el apareamiento de los Comités Pro-Mejoramiento de la comunidad², y otras formas organizativas comunitarias.

2 Asís, Organización Social: Notas sobre el pasado y lineamientos para el futuro. Guatemala, Servi Prensa Centroamericana 1991

Sin embargo, el derecho a la participación social ha sufrido innumerables vicisitudes, a lo largo de la historia político-social país. **Hugo Cayzac**³ afirma que el cierre de espacios políticos, fue una de las causas del origen del conflicto armado interno allá por el año 1960. Posesión de la tierra y espacio político cerrado como pivotes de la rebelión armada que duro treinta y seis años en el país.

En consecuencia los Acuerdos de Paz de forma reiterada se refieren a la necesidad de impulsar la participación social: Acuerdo Sobre Aspectos Socio Económicos y Situación Agraria, las partes (representantes del Estado e insurgencia) acordaron: “5. Fortalecer la participación social requiere ofrecer mayores oportunidades a la población organizada en la toma de decisiones socioeconómicas. Esto supone admitir y propiciar todas las formas de organización de la población en las que tengan expresión los diferentes intereses.

Requiere, en particular, garantizar plena y efectivamente los derechos de los trabajadores urbanos y rurales y de los campesinos a participar como entes organizados en los procesos de concertación con el sector empresarial o a nivel nacional”.⁴ Es decir, el espíritu y letra del Acuerdo es la promoción y la facilitación del dialogo, concertación y participación social.

Normas y Prácticas de Participación Ciudadana

a) El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Las reformas que introdujo el inicio del proceso de democratización nacional, allá por el año 1984, con la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyos trabajos finalizaron un año después; en 1985 con la promulgación de una nueva Constitución Política de la República; que entre otras novedades instituyó el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y rural. Estructura de participación social que se refrendó en los Acuerdos de Paz -1996- y que se constituye en la forma institucional de participación social.

Este sistema de participación en su Ley específica Decreto 11-2002 del Congreso de la República, se define como “Artículo 1. .el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, plurinacional y multilingüe de la nación guatemalteca”...y su objetivo –Artículo 3- es Organizar y coordinar la administración pública, mediante la formulación de políticas de desarrollo.⁵

El Sistema busca una representación sectorial y de los diferentes pueblos. Se estructura a todos los niveles: Nacional, Regional, Departamental, Municipal y Comunitario. Se le reconoce como un mecanismo importante de participación sin embargo, en cuanto a industrias extractivas, tienen poco que decir, pues siendo el Estado el propietario de las aguas y del subsuelo. Es decir, son las instancias centrales del Estado las que deciden sobre la viabilidad o no de un proyecto extractivo, para el caso.

3 lidoc.usac.edu.gt/library/index.php?title=Special:GSMSearchPage&process&lang=es&autor=CAYZAC,%20HUGO%20

4 <http://old.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20SOBRE%20ASPECTOS%20SOCIOECON%3%93MICOS%20Y%20SITUACI%3%93N%20AGRARIA.pdf>

5 Coordinación de ONG y Cooperativas –CONGCOOP: Instrumentos para la Participación Ciudadana en la Construcción del Poder Local. 2013. Ley del Sistema Nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

b) El Código Municipal

Otro mecanismo institucional de participación social, en los asuntos públicos es el Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República: Artículo 2.” El Municipio es la unidad básica de organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. . . y expone como un derecho de los vecinos: “participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias”⁶, es decir, que Guatemala en términos de instrumentos jurídicos tiene una ventana de oportunidad.

Conclusión:

Se evidencia la centralización tanto en el presupuesto nacional, como en la gestión de la renta extractiva, y de las competencias o capacidades de decisiones sobre las políticas extractivas, a pesar de contar con una Ley General de Descentralización.

Se cuenta con una institucionalidad ambiental débil, sin los recursos financieros necesarios, sin la autonomía suficiente, igualmente, la centralización en las decisiones relacionadas a la industria extractiva, la descentralización en la práctica no se ha dado a pesar del andamiaje jurídico que existe.

El derecho a la participación social sigue sufriendo innumerables vicisitudes, el cierre de espacios políticos, continúa impidiendo que dicho derecho se garantice por parte del Estado.

Agenda específica

- Relanzar la descentralización con énfasis en gestión de la renta extractiva, gestión del presupuesto general, competencias, toma de decisiones sobre el manejo del territorio
- Provisionar los recursos a las entidades públicas de forma descentralizada que permita atender las problemáticas a nivel local.
- Impulsar la descentralización como un elemento para la participación ciudadana y la consolidación de la democracia requiere que las decisiones que en materia económica se tomen sobre los diversos territorios.
- Garantizar los recursos financieros necesarios al MARN a fin de que este pueda realizar sus labores de fiscalización y control de manera eficiente, sin generarle recortes presupuestarios que merman su capacidad de acción.
- Establecer mecanismos de control fuertes para la elaboración de los EIA y el otorgamiento de los diferentes tipos de licencia que otorga el MARN, a fin de garantizar su independencia y objetividad. Esto implica que dichos estudios deben ser realizados de manera independiente y no por encargo de las empresas interesadas.
- Establecer sanciones legales fuertes para quienes no cumplen con las normas ambientales vigentes, y en caso de ser necesario establecer mecanismos de persecución y sanción penal.
- Descentralizar la labor del MARN a fin de que existan dependencias en el país que se encarguen de investigar, analizar y conocer las problemáticas ambientales del país en las diferentes localidades.

6 Idem. Código Municipal Publicado por CONGCOOP

- Establecer un observatorio ambiental que permita dar alertas tempranas sobre posibles problemáticas ambientales y que generen conocimiento especializado, en especial para atender las problemáticas del cambio climático en el país.
- Garantizar los recursos financieros necesarios al MARN a fin de que este pueda realizar sus labores de fiscalización y control de manera eficiente, sin generarle recortes presupuestarios que merman su capacidad de acción.
- Establecer mecanismos de control adecuados para la elaboración de los EIA y el otorgamiento de los diferentes tipos de licencia que otorga el MARN, a fin de garantizar su independencia y objetividad. Esto implica que dichos estudios deben ser realizados de manera independiente y no por encargo de las empresas interesadas.
- Establecer sanciones legales drásticas para quienes no cumplen con las normas ambientales vigentes, y en caso de ser necesario establecer mecanismos de persecución y sanción penal.
- Descentralizar la labor del MARN a fin de que existan dependencias en el país que se encarguen de investigar, analizar y conocer las problemáticas ambientales del país en las diferentes localidades.
- Garantizar por parte del Estado, el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública.
- Tomar en cuenta por parte del Estado, los aportes de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas a las industrias extractivas.

1.3 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS (ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS)

Hipótesis específica

Se han avanzado en ampliar campos de transparencia en países de orientación neoliberal y se ha retrocedido en países de orientación nacionalista redistributiva, sin embargo, todos los países tienen un importante rezago sobre la información relativa a las afectaciones territoriales (sociales y ambientales) de la actividad extractiva.

Fundamentación

Marco legal e institucional:

El marco legal sobre la transparencia es ambiguo y contradictorio. Existen acuerdos que permiten el acceso a la información pública, pero a la vez artículos que la limitan. De igual manera, se plantea la propiedad del Estado de los recursos del subsuelo, pero en la práctica se entregan sin condición alguna a corporaciones transnacionales.

Sobre la transparencia, la Constitución Política en sus artículos 30 (publicidad de actos administrativos) y 31 (acceso a archivos y registros estatales) garantizan el derecho de los ciudadanos a tener libre acceso a la información pública, pero el artículo 24 constitucional relativo a la inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros, establece condiciones que imposibilitan el libre acceso a documentos y archivos relativos al pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones y solo podrán ser revisados por la autoridad competente, lo que limita tener acceso a datos tributarios relacionados a las industrias extractivas.

Es punible revelar el monto de los impuestos pagados, utilidades, pérdidas, costos y cualquier otro tipo de dato referente a la contabilidad revisadas a personas indivi-

duales y jurídicas” y cualquier información obtenida de otra forma no produce fe, ni hacen prueba de juicio. (Congreso, 2009)⁷.

En el ámbito medioambiental, el Estado aprobó el Decreto No 68-86 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente que establece la obligatoriedad de realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA)⁸. Al respecto prevalece la poca seriedad de los estudios presentados y la falta de instrumentos que obliguen a las industrias a operar de manera transparente. Tampoco promueven la consulta y participación de la ciudadanía en cuanto a la aceptación de empresas mineras en territorios de los pueblos indígenas.

La mayoría de empresas no consultan, operan con secretividad y bajo falsos argumentos dividen a las comunidades. En cuanto al Decreto 48-97, Ley de Minería se establece una indicación general acerca de los principios que deben seguir las industrias mineras, sin promover directamente la transparencia del sector.

La **Ley de Acceso a la Información Pública Decreto 57-2008**, busca transparentar los mecanismos de información sobre el aprovechamiento de los recursos nacionales. En el caso de las empresas extractivas, indica en su artículo 6, literal 31 que las empresas privadas beneficiadas con permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la explotación de un bien del Estado son sujetos obligados a brindar información pública. Pero la ley no es vinculante y no obliga a la industria minera a entregar información sobre las ganancias de la explotación de los recursos naturales.

Es decir está creada para transparentar el ejercicio de recaudación y ejecución de los recursos del Estado pero en realidad no opera, ya que queda sujeta a la buena voluntad de las empresas el poder proporcionar información.

A nivel internacional, Guatemala es signatario del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. En dicha declaración los países se comprometieron a avanzar en la consecución de un acuerdo regional que facilite la implementación de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales.

En la práctica el derecho de acceso a la información no se garantiza por parte del Estado guatemalteco, ya que cuando da la información la da en forma parcial, desordenada, no se cumplen los plazos de tiempo establecidos, además en muchos casos no se cumple con darla sin ninguna justificación.

Las leyes y acuerdos, tal como se aplican tiene sus luces con sus propias sombras, porque se han identificado 3 cuerpos legales que prohíben la divulgación de información sobre impuestos a terceros, el artículo 24 de la Constitución política de la república de Guatemala, el artículo 44 de la ley orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria y el Artículo 101 de Código Tributario.

Generación de instituciones para la promoción de la transparencia y acceso a la información pública.

El proceso de transparentar la recepción de recursos y la ejecución de los mismos, es un proceso incipiente en Guatemala, con avances y limitaciones. A nivel de ministerios, se han creado oficinas de información públicas, las cuales, tienen la

7 Congreso de la República de Guatemala (1985) Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 24, 30 y 31.

8 Congreso de la República de Guatemala (1986) Ley de protección y Mejoramiento del Medio ambiente. Decreto No, 68-86. Guatemala.

obligación de brindar información a la ciudadanía sobre las licencias de exploración, explotación, o sobre proyectos de inversión en Guatemala. El Destacan en el caso, el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección de Hidrocarburos y la Dirección de Minas.

La Superintendencia de Administración Tributaria –SAT– y la Contraloría General de Cuentas, quienes realizan esfuerzos para transparentar la cuestión fiscal, pero con grandes rezagos en la industria extractiva porque no existe una unidad específica que le dé seguimiento. Tampoco existe una institución encargada de velar por verificar la generación de ganancias y el pago respectivo de impuestos a la minería y la extracción de petróleo.

Aun no se ha institucionalizado una cultura de rendición de cuentas, ni artículos en la ley que sancionen a los funcionarios y empleados que no brinden información de manera sistemática, constante, permanente. No se sabe, por ejemplo, qué y cuánto están extrayendo las mineras, y cuánto dinero está ingresando a los fondos del Estado ni su destino. Debe regularse la obligación de brindar información en forma pública, gratuita y permanente.

Además el Estado de Guatemala creó la Comisión Nacional de Trabajo para la implementación de la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas, mediante acuerdo gubernativo 96-2012. En 2014 recibió el certificado de la EITI comprometiéndose a cumplir con los requerimientos de información y transparencia de las empresas extractivas. (ICEFI, 2015).

Mediante Acuerdo Gubernativo 360-2012 se creó la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), con el propósito de apoyar iniciativas de los diferentes ministerios del Gobierno para facilitar la transparencia y evitar la corrupción. Sus responsabilidades incluyen la promoción de acciones para apoyar la implantación de la ley de Acceso a la Información Pública e implementar las recomendaciones de la EITI-GUA, debido al grado de incumplimiento respecto a sus compromisos de transparencia y acceso a la información pública.

En el año 2011, Guatemala se incorporó a la sociedad de Gobierno abierto (OGP) y su adhesión fue ratificada en enero del año 2012, para cumplir los criterios: (i) transparencia fiscal; (ii) ley de acceso a la información pública; (iii) publicar las declaraciones de probidad de los altos funcionarios de gobierno, especialmente los de cargos de elección popular; y (iv) promover la participación ciudadana, ofreciendo garantías y protección para las libertades y derechos ciudadanos.

Sin embargo, la debilidad institucional se deriva de la capacidad real de ejecución y de un vacío de poderes estatales para facilitar la transparencia. Ni la Superintendencia de Administración Tributaria posee la facultad legal para acceder a la información relativa a movimientos financieros y datos tributarios de casa matrices o entidades relacionadas domiciliadas en otros países.

Un balance sobre el marco institucional en Guatemala, establece que el Estado se ha comprometido a nivel internacional y a partir de allí se han creado una serie de esfuerzos no exentos de vacíos, contradicciones, traslapes e interpretaciones disímiles lo que permite cierta discrecionalidad en su aplicación (Madre Selva, 2015)⁹.

En función del proceso de transparencia que propone la EITI se han dado algunos cambios en los mecanismos de información pública relativa a las licencias y contra-

9 Colectivo MADRE SELVA, (2015) Informe Alternativo al EITI: *La Falta de transparencia extractiva en Guatemala*. Guatemala.

tos, en las oficinas de información pública de los ministerios correspondientes, son débiles los mecanismos de supervisión de la producción y el establecimiento de responsabilidades de impacto ambiental de algunos proyectos extractivistas, hay pocos avances la información pública relativa a la recaudación de impuestos de las empresas y de las empresas divulgando los pagos, mientras que en relación a la gestión del gasto a nivel local se encuentran algunas iniciativas de información pública de los proyectos implementados por las empresas por medio de las estrategias de responsabilidad social empresarial y pago de regalías en efectivo.

Conclusión:

El Estado maneja un discurso ambivalente respecto a la transparencia, por un lado promueve marcos legales e institucionales para regular y monitorear los proyectos extractivistas y por otro no reconoce la vinculación jurídica de los resultados de las consultas comunitarias.

Los marcos legales e institucionales relativos a la transparencia no son coherentes e integrales respecto al mandato y las dinámicas de las comunidades y municipios, funcionan a medias o a favor de los intereses empresariales.

Agenda Específica

- Hacer efectivo el mandato legal para facilitar la transparencia en las industrias extractivas tomando como referente los acuerdos internacionales relativos, las disposiciones gubernamentales y las posturas de las comunidades.
- Promover la vinculación jurídica de los resultados de las consultas comunitarias y municipales relativas a los proyectos extractivistas.
- Definir una estrategia conjunta para el monitoreo permanente de los ingresos y beneficios obtenidos por las empresas petroleras y mineras.
- Mantener y elevar las capacidades comunitarias y municipales para reaccionar a tiempo ante los proyectos extractivistas.

1.4 PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EXTRACTIVOS Y DES-CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA

Hipótesis específica

Se ha generado una multiplicidad de conflictos socio-ambientales y en respuesta se ha criminalizado la protesta social. Los conflictos sociales han sido el motor de cambios -progresivos y regresivos- en la dimensión institucional y en la gobernanza de los recursos naturales.

Fundamentación

Guatemala un país de alta conflictividad. “La conflictividad social crece en los últimos años y se refleja en las demandas por uso de recursos naturales. . .”¹⁰. El Procurador de los Derechos Humanos en su informe sobre estado de situación y conflictividad 2014 afirmó: “los conflictos continúan latentes y se hacen evidentes en un mapa de puntos calientes que se esparcen casi por los 22 departamentos del país.

10 <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/conflictos-sociales-crecen-en-el-pais>

De todos los más evidentes, y más grandes en los últimos tiempos, son los generados por la construcción de hidroeléctricas y la exploración y explotación de los recursos naturales”¹¹. Esta tensión por conflictos que se agudizan de forma recurrente, se mantiene hasta ahora. Enero 2017.

La falta de consulta y pobreza de las comunidades en donde se instalan proyectos extractivos incrementan el rechazo a inversiones -que le son ajenas.¹² Se trata -coincidentemente- de territorios habitados mayoritariamente por Pueblos Indígenas. El Informe circunstanciado de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, del año 2015, indica: “Existen en el país aproximadamente unas 895 licencias de extracción, ya sea de exploración o explotación (entre vigentes y en trámite), entre metales y materiales de construcción, según datos oficiales, al 1 de octubre de 2015, más del 50% de las cuales se encuentra en zonas donde la mayoría de comunidades son indígenas”¹³. Y sujetos a carencias históricas:

“En los territorios con conflictividad existen carencias históricas y necesidades básicas no satisfechas generadoras de conflictividad. Lo anterior, complementario a las diferentes concepciones del valor de la tierra y agua en cada una de las culturas; la cosmovisión de los pueblos, entre muchos otros factores, hace que en alrededor del 65% de municipios (de acuerdo a PDH), donde en los últimos años se han otorgado licencias para la construcción de nuevas hidroeléctricas se presenten conflictos sociales, esta cifra aumenta en el caso de la industria extractiva de minerales y presenta otros elementos en el caso de la agroindustria”¹⁴.

Por su parte los Movimientos Sociales mantienen fuerte rechazo social, particularmente a la minería –“El rechazo a la actividad minera en el país se mantuvo en comparación con el año anterior, con un 66 por ciento entre la población, y subió tres puntos porcentuales en relación con julio del 2012.”¹⁵

Los puntos básicos de la agenda social se refieren a la importancia de la consulta popular y la urgencia de declarar una moratoria minera. Que permita un debate social amplio y abierto sobre el modelo de desarrollo y el uso y destino de los bienes naturales.

¿Qué es un conflicto? Algunos indicadores guía, para este trabajo:

- I. Eventos que involucran Comunidades y Empresas.
- II. Regularmente la empresa cuenta con licencia Estatal para operar.
- IV. No ha existido consulta comunitaria.
- V. Empresas que no cuentan con “licencia” social
- VI. Son eventos -locales- que por su envergadura trascienden a la agenda nacional e internacional
- VII. Involucran organizaciones del movimiento social y estamentos del Estado
- VIII. La confrontación tiene un alto riesgo de violencia

11 <http://www.pdh.org.gt/noticias/lo-mas-relevante/item/3574-estado-de-situacion-y-conflictividad.html#:~:WIzVzNLhDMw> Esta página fue desactivada por la Procuraduría de Derechos Humanos -días después de tomada presente la cita- para actualizar información: Correo Electrónico clopezpdh.org.gt y pagina www.pdh.org.gt

12 IDEM

13 http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Biblioteca/Informes%20Anuales/iac_2015_f0.pdf

14 https://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/208/Archivos/Gesti%C3%B3n_e_%20inclusi%C3%B3n_social_de_proyectos_hidroel%C3%A9ctricos_en_GuatemalaCOMPLETO.pdf

15 http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Continua-fuerte-rechazo-mineria_0_1069693059.html. 20 de Enero 2014 Encuesta.

Guatemala: Casos emblemáticos.

a) Proyecto Minero: El Escobal¹⁶

Empresa Minera: Minera San Rafael Sociedad Anónima. Subsidiaria. de Tahoe Resources Inc

Minerales a Extraer: Plata, aluminio, arsénico, bario, berilio, bismuto.

Ubicado en: Municipio de San Rafael las Flores, Santa Rosa, Guatemala.

Licencia de explotación Otorgada en el año: 2013

b) La Resistencia Comunitaria:

La resistencia pacífica, en San Rafael Las Flores inicia en el año 2008, en principio en defensa de la tierra. Esto se debe a que han llegado personas hasta ahora desconocidas en el lugar, promoviendo la compra de tierra. Además ha surgido –en la zona- el rumor de que se pretende instalar una mina en el lugar, inicia la indagación en los Ministerios de Estado, hasta descubrir, que ya existe un “estudio de impacto ambiental” y que el gobierno de la república ha autorizado, la exploración minera en el lugar. La compra de tierras avanza, algunas familias se niegan a vender.¹⁷ La instalación en secreto de este proyecto minero no hizo más que aguzar, la mente comunitaria y disparar las alarmas frente a lo desconocido. Los organismos de Estado también contribuyen a ocultar a la comunidad información sobre el proyecto y los probables efectos, de este, sobre la comunidad en que se asienta. Obviamente, el mecanismo de consulta a la comunidad tampoco se activa. Se trata de un proyecto que por su envergadura debe ser conocido por el Sistema de Consejos de Desarrollo –participación comunitaria en la planificación del desarrollo- esto tampoco ocurre.

La situación empieza a tensarse en el lugar, la empresa pone en movimiento cabildeiros y abogados, consigue avanzar en su solicitud de licencia de explotación y pese a más de doscientas objeciones comunitarias al estudio de impacto ambiental. Este se aprueba por el Ministerio de Ambiente. “En el año dos mil trece, el gobierno decide que es procedente iniciar operaciones en el lugar. Obtiene la venia de Alcaldes de municipios circunvecinos. Estamos ya en 2013 y se producen las primeras detenciones de pobladores: Reporte sobre el estado de las personas capturadas el día de hoy 11 de abril de 2013. En estos momentos se encuentran capturados 26 comunitarios de la resistencia pacífica de San Rafael las Flores, detenidos en la comisaría 32 de Cuilapa, Santa Rosa.”¹⁸

Como se deriva de este caso ejemplo es la comunidad, la que debe “perseguir” la información. La institucionalidad ambiental (Ministerio de Ambiente) no trae al debate comunitario ni al Consejo de Desarrollo Local o Municipal, el estudio de impacto ambiental, ni indaga a la comunidad su opinión sobre el mismo. Las oposiciones al contenido del Estudio se dan por iniciativa comunitaria con el acompañamiento de la Iglesia Católica y ONG.

Frente a la ausencia de respuesta surge la resistencia comunitaria, esta es “disuadida” vía medidas punitivas, a instancias de la misma empresa, los juzgados ordenan captura de los dirigentes, acusados de delitos comunes: incitación a la violencia, violación de la propiedad privada, secuestro, plagio, terrorismo.

16 <http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2012/05/ANUARIO-ESTAD%C3%8DSTICO-MINERO-20131.pdf>

17 <https://cmiguate.org/difamaciones-a-la-resistencia-pacifica-de-el-escobal-para-justificar-posible-estado-de-excepcion/>

18 esistencapacificaescobal.blogspot.com/2013/04/26-detenciones-ilegales.html

La lista es más larga, se envía a prisión a los dirigentes. Ante la falta de vías de diálogo la cuestión termina en violencia armada ejercida por la seguridad privada de la empresa:

El tres de abril el gobierno había anunciado el inicio de operaciones mineras en la zona, sin haber realizado ninguna consulta comunitaria, argumentando razones de Estado. Continuando con las “medidas de disuasión” personal de seguridad de la empresa minera, ataca a balazos a un grupo de vecinos, que se oponen a la extracción minera en el lugar. Es el veintisiete de abril dos mil trece. Seis comuneros resultan con heridas de bala. El jefe de seguridad de la mina reconoce, la agresión y argumenta defensa propia ante el ataque de una turba. Sin embargo, escuchas telefónicas en poder del Ministerio Público se le escucha decir: “Malditos perros que no entienden que la mina genera trabajo”. “Hay que quitar a esos animales pedazos de...”. “No podemos permitir que se establezca la gente en resistencia; otra Puya no”.¹⁹

Se trata del ciudadano peruano con estudios militares en Estados Unidos, en conflictos de baja intensidad Alberto Rotondo DallaÓrso,²⁰ quien laboraba para empresa de seguridad privada, Alfa Uno, del grupo israelita Golán, es detenido y luego liberado en Guatemala, ocasión que aprovecho para fugarse del país. Guatemala tiene una larga historia de impunidad. Este puede ser un caso más.

El asunto se está sustanciando civilmente en los juzgados de Vancouver, British Columbia, Canadá, sede social de la compañía de Tahoe Resources Inc. En línea paralela a las acciones legales, las comunidades de San Rafael las Flores y aledañas -Nueva Santa Rosa, Santa Rosa de Lima y Casillas- están movilizadas desde el año 2008, movilización que incluye consultas comunitarias de buena fe auto convocadas por los vecinos, “En ellas, más del 97% de la gente que participó se oponía a la explotación minera en San Rafael Las Flores”²¹

Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad (CC) cuando determinó, el 5 de diciembre -2012- que el resultado de las consultas no era vinculante para las instituciones del Estado encargadas de dar los permisos. El proyecto durará trece años en operación.

El ejemplo expresa lo nugatorio de la participación comunitaria en asuntos de envergadura que le impactan pese al mandato de la ley en ese sentido (Código Municipal), la ausencia de consulta comunitaria (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) y la “proximidad” de la violencia y de exposición comunitaria a la violación de sus derechos humanos.

c) Proyecto Minero “La Puya” nombre popular por el lugar de ubicación.

Nombre Oficial: Progreso VII Derivada o el Tambor

Empresa: La administrado en un principio por la empresa canadiense RadiusExplorations Ltd. y su subsidiaria en Guatemala: Exploraciones Mineras de Guatemala, S.A. (Exmingua). Hoy, sin embargo, lo administra la empresa norteamericana Kappes, Cassidy&Associates (KCA).²²

19 <http://resistencapacificaelescobal.blogspot.com/>

20 Con datos de <https://www.plazapublica.com.gt/content/una-red-cuasi-militar-para-protoger-la-mina-escobal>

21 <http://www.url.edu.gt/publicacionesurl/FileCS.ashx?id=40240>

22 <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-puya-dos-anos-frente-la-mina>

Minerales Extraídos: Oro y Plata

Ubicado en: San Pedro Ayampuc y San José del Golfo Municipios del departamento de Guatemala

Licencia de Exploración, otorgada en: 2011

La resistencia comunitaria:

La historia de La Puya se ha escrito con el protagonismo de las mujeres. Una mujer inició la resistencia. Cuando el 8 de mayo de 2012, durante la madrugada, llegó un convoy de máquinas dispuestas a entrar en la mina, fueron las mujeres las que se tendieron en el suelo, cantaron coros y rezaron para impedir que las excavadoras entraran a la mina. Una mujer también, Yolanda Oquelí, líder de la resistencia, sufrió un atentado por arma de fuego un mes después. Y en diciembre de ese mismo año fueron las mujeres las que, de nuevo con cantos y rezos, enfrentaron a los antimotines”. (fuerza policial de choque).

“Al conversar brevemente con varias personas que forman parte de la resistencia, mujeres que cumplen su turno de 24 horas en el campamento, hombres que ayudan a hacer guardia durante la noche” Nadie, nunca espero que una comunidad pequeña liderada en buena medida por las mujeres del lugar, detuviera un proyecto de capital, norteamericano y que tenía todos los avales Estatales. Obtenido violentando –ciertamente- cuestiones fundamentales como la consulta a los vecinos. Y Garantizados por la fuerza policiaca del Estado, lo empresarios siempre han confiado en su impunidad. Esta está rota ahora por la acción comunal.

Se trata de comunidades de pequeños productores agropecuarios, lejanos totalmente a cualquier actividad extractiva en su lugar. Sufren de una escasez recurrente de agua, y su mayor temor es que con la cantidad de agua que demanda la explotación minera, sucumba su actividad principal: agricultura y pequeña ganadería. En esta comunidad nunca se hizo una consulta a los vecinos sobre la posibilidad de establecer allí una explotación minera, la empresa argumenta y el Estado lo comparte, que la razón fue que no se trata de población indígena y por tanto no están sujetos, a consulta.

Luego de un largo camino, que incluye a sus dirigentes detenidos, desalojo policial de su resistencia pacífica frente a la mina. La Corte Suprema de Justicia en el año 2014, les otorgo amparo y ordeno la suspensión de operaciones de la mina. Fallo ratificado por la Corte de Constitucionalidad, la cual el seis de mayo -2015- resolvió suspender las operaciones mineras. “En la resolución se establece que para reanudar las operaciones es obligatoria la consulta a las comunidades, procedimiento establecido en el Convenio 169.

Algunos elementos a resaltar del caso descrito: La propensión del Estado al uso de la Acción punitiva. Como forma de “resolver” el conflicto. Los dirigentes son encausados penalmente, las concentraciones pacíficas de la población, se dispersan con gas lacrimógeno y golpes. El Sistema nacional de Dialogo, no tiene ninguna presencia efectiva.

La permisividad de la institucionalidad publica ambiental. Se expresa en el caso de dos formas: la ausencia de información y consulta a la población pese al mandato de hacerlo y otorgar una licencia de operación, en una zona dedicada a los pequeños cultivos, sin hacer el estudio y determinar el impacto que el proyecto tendría en el abastecimiento de riego y consumo humano. Para citar los argumentos principales de la comunidad en su oposición a la instalación de aquel proyecto minero.

Y fue el argumento de la consulta _no realizada- el que determino el cierre del proyecto por parte de la Corte de Constitucionalidad. Es decir, la comunidad demostró por vía legal que le asiste la razón.

Base Legislativa y Secular Debilidad del Estado Atizan la Conflictividad

La debilidad institucional se expresa en diversos aspectos. Señalamos acá tres de ellos: la incapacidad Estatal para resolver las carencias ancestrales de la población. Una Ley de Minería extremadamente “benigna” con las empresas Y la ausencia de una política de Resolución Pacífica de Conflictos:

La Ley de Minería: Decreto No 48-97²³. Utilidad y necesidad pública: “Artículo 7. Utilidad y necesidad pública. Se declaran de utilidad y necesidad pública el, fomento y desarrollo de las operaciones mineras en el país, así como su explotación técnica y racional” obviamente el país tiene otras potencialidades productivas que podrían tener esta calidad de utilidad y necesidad pública pero no la minería en la que el país no tiene ninguna tradición y el rechazo social supera el 50 % de la población²⁴.

Sobre las regalías que debe percibir el país, producto de la extracción minera. Este es otro de los elementos que cuestiona nuestra sociedad: “Artículo 62. Determinación de regalías. Las regalías se determinarán mediante declaración jurada del volumen del producto minero comercializado, con base en el valor de cotización del producto en mercados internos o en bolsas internacionales”.

Se cuestiona el precario monto que obtiene el Estado y el hecho que frente a la debilidad del Estado: es la misma empresa extractiva la que por “declaración jurada” indica el volumen del producto extraído. Con alto riesgo de fraude al Estado.

El monto de las regalías que las empresas mineras deben pagar al Estado, es realmente risible equivalen al 1 % “Artículo 63. Porcentaje de regalías. Los porcentajes de las regalías a pagarse por la explotación de minerales serán del medio por ciento al Estado y del medio por ciento a las municipalidades”. En términos prácticos el Estado de Guatemala, pierde mucho más de lo que le ingresa por la actividad minera.

La precariedad del Ministerio de Energía y Minas, es uno de los Ministerios con menos recursos, lo cual dificulta, aún más, su función, por ejemplo para el año 2017 tiene una asignación prevista de ochenta millones de quetzales un aproximado de diez millones de dólares USA. La situación presupuestaria 2017 del Ministerio de Ambiente es similar, este tiene previstos en el proyecto de presupuesto de ciento setenta y un millones de quetzales, aproximadamente veintidós millones de dólares USA²⁵.

Sobre la Resolución Alternativa de Conflictos. El Estado nacional posee el Sistema Nacional de Diálogo, mecanismo creado en el año 2008 para mediar e intentar resolver los conflictos sociales, derivados de diversas causas en el país y que se explicita más adelante, en este documento.

Criminalización de la Propuesta y la Protesta Social

Guatemala tiene una oscura tradición de violación a los Derechos Humanos. No ha logrado, aún, desmontar –pese a la Firma de la Paz en 1996- todas las estructuras

23 http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2015/06/2._Reglamento_a_Ley_de_Mineria_Acuerdo_Gubernativo_176_2001.pdf

24 http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Continua-fuerte-rechazo-mineria_0_1069693059.html. 20 de Enero 2014 Encuesta.

25 Informe anual de CONGCOOP sobre Presupuesto Público. WWW Congcoop.org.

y aparatos clandestinos utilizados para reprimir la protesta y propuesta social. Así el auge a inicio del siglo XXI de la industria minera extractiva y una nueva oleada de reconcentración de la tierra y el agua, vinculada a proyectos energéticos y de monocultivos, ha generado un fuerte movimiento de resistencia social y popular, y a contrapelo nuevos niveles de represión social que los guatemaltecos, hombres y mujeres creíamos superados.

La acción punitiva del Estado frente a la movilización social, se expresa de forma recurrente a través del Código Penal²⁶: endilgar a la dirigencia y bases comunitarias, delitos como usurpación, usurpación agravada, terrorismo, incitación a delinquir, secuestro, uso y tenencia de armas, tenencia de explosivos. Lo que se pretende es endilgar delitos que causen el mayor daño posible que no sean excarcelables por medida sustitutiva. Es decir, delitos para los cuales no hay fianza ni forma de detención domiciliar.

Es decir, el dirigente o el comunitario deberá permanecer en prisión mientras se sustancia el proceso. Procesos que en esta situación se retrasan hasta tres años tiempo durante el cual el detenido permanece en esta situación aunque al final, sea declarado libre por falta de mérito o por haberse demostrado su inocencia. El daño está causado y en algunos casos la comunidad desmovilizada.

Otra ley aplicable es la Ley de Orden público²⁷, esta Ley dentro de otras medidas “disuasivas” prevé la declaración de estados de Excepción. El estado de sitio, entre ellos, a demarcaciones territoriales concretas, cuando la gravedad del conflicto lo demande e implica militarizar el lugar y suspender algunas garantías: libre movilización, concentración de personas, libertad de expresión, la inviolabilidad del domicilio entre otras. La Ley de Orden Público ha sido aplicada 15 veces entre 2008 y 2016 en casos de conflictividad²⁸.

La unidad de Defensores de los Derechos Humanos expresa así la cuestión “Este crecimiento de la demanda social y popular, dio como resultado la emergencia de organizaciones de nuevo orden, que demandan tanto derechos de carácter civil y político, como de orden económico, social, cultural y ambiental. Frente a este escenario, aquellas viejas estructuras de poder, asediadas por un nuevo empuje de la justicia guatemalteca, arremetieron contra estas organizaciones y sus miembros y profundizaron aún más la violencia que habían diseñado contra los movimientos sociales y populares que por años han reclamado inclusión, acceso a la justicia, equidad y democracia”. Es decir, estamos frente a una activación de la movilización social y “su” contraparte aparatos de Estado o para estatales que golpean a los movimientos populares.

Para UDEFEGUA: en el informe 2015 ya identificado: indica que las defensorías más expuestas, son las vinculadas a derechos campesinos y de pueblos indígenas. La mayor represión sobre dirigencia y organización campesino/indígena, proviene de gestiones empresarias ante la seguridad del Estado o a partir de agentes de seguridad privada al servicio de las empresas. O de individuos armados desconocidos. Sin motivo aparente. Esto último es un eufemismo de Estado ante su falta de investigación y resultados tangibles, sobre las numerosas denuncias de hostigamiento y crimen de activistas sociales.

26 Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República 1973

27 Decreto Número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente 1965

28 Revista Territorios 16. IDEAR CONGCOOP Elsa Irene Aquino Gómez, Guatemala 2016. WWW.congcoop.org.

No se tiene un número exacto de dirigentes comunitarios sujetos a proceso penal a pedido de las empresas, a juicio de voceros de la Asamblea Social y Popular²⁹, las órdenes de captura generadas a pedido empresarial, abarcan 450 dirigentes comunitarios, al día de hoy, todos imputados, de delitos como usurpación agravada, secuestro, sedición y otros delitos graves.

Políticas de prevención y gestión de conflictos

Sobre el mecanismo Estatal de Resolución No violenta de Conflictos Sociales. El Sistema Nacional de Diálogo, mecanismo creado por el gobierno de la República en el año 2008 para mediar e intentar resolver los conflictos sociales, derivados de diversas causas. Se trata de un mecanismo creado por acuerdo gubernativo y en el concurren Ministerios de Estado vinculados a la temática por ejemplo; autoridades de seguridad, la Secretaria de Asuntos Agrarios, Ministerio de Energía y Minas y Ambiente entre otros.

Su objetivo de origen fue: “El proceso de hacer política pública se desarrolla a través de la formulación de acuerdos nacionales, en los que el diálogo, la negociación, el consenso, el compromiso y la responsabilidad social permiten reconciliar intereses diversos en torno a objetivos y metas de interés nacional, y poder así construir la Nación que todas y todos los guatemaltecos deseamos.

Se trata de coadyuvar a la evolución democrática de Guatemala, con el fin de construir un Estado de Derecho —democrático, social e intercultural— cuyo objetivo principal sea la satisfacción del mínimo vital a toda la población”³⁰.

El proceso de intervenciones recurrentes y en todos los conflictos que se generan, han llevado al mecanismo a poca efectividad y mucha desconfianza de las organizaciones. No es un mecanismo fiable y eficaz. Al respecto el analista Julio Abadio dice: “La mediación de las instituciones gubernamentales han dejado mucho que desear, pues en la mayoría de casos se tiende a proteger al empresario generador de energía que a la población que demanda no construir hidroeléctricas, cabe mencionar que si bien es cierto que el tema es escabroso, no existe la menor duda que no tenemos las condiciones a nivel gubernamental para evitar y/o resolver conflictos de este tipo, que en el peor de los casos ha ocasionado pérdida de vidas humanas”³¹.

Una falencia del Mecanismo estatal de Resolución de Conflictos, es la disparidad en cuanto a “poderes” de las partes, regularmente la parte empresarial, asiste acompañada de un cúmulo de información estratégica, equipos técnicos y en buena parte de las veces con la aquiescencia del Estado, que ya ha otorgado la licencia de explotación en el caso de la minería. Es decir, a la empresa le asiste la legalidad, del Estado. En tanto las comunidades acuden con su fuerza organizada y el apoyo —algunas veces— de Organizaciones No Gubernamentales.

Conclusión:

Estamos frente a legislación e institucionalidad débil y con escasos instrumentos, equipo humano, y fuertes señalamientos de corrupción y otras prácticas poco legítimas, entre personal del Ministerio y empresarios. Lo cual trae como consecuencia poco control de la actividad extractiva empresarial. Ya por falta de capacidades

29 Asamblea Social y Popular. Entrevista Fuente anónima Diciembre 2016

30 http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_remository&Itemid=274&func=select&id=74

31 Abadio Julio <http://www.analistasindependientes.org/2014/07/la-conflictividad-social-en-guatemala.html>

humanas, a lo que habrá que sumar que ambos Ministerios: Energía y Minas y el de Ambiente tienen los presupuestos más pequeños del Estado, es decir, se trata de Ministerios insuficientes y poco eficientes.

A manera de conclusión la siguiente cita: “La debilidad de funcionamiento de ambos ministerios (Energía y Minas y Ambiente), así como la carencia de personal especializado en el tema, ha llevado a que no se informe ni se consulte a la población para buscar su consentimiento; a que muchos estudios de impacto ambiental sean realizados ad hoc a la empresa solicitante, que es, además, quien lo paga; y que no se supervise adecuadamente la aplicación de las medidas de mitigación, pudiendo no realizarse las acciones necesarias para contrarrestar el daño ambiental y a la salud”³². Es decir, nuestro rezago institucional presenta un enorme reto, a la sociedad y a los administradores del Estado, es un asunto de prioridad nacional, que no parece asumirse así por autoridades y empresa.

Agenda Específica

- Decretar desde el Organismo Legislativo una moratoria, minera y de los proyectos energéticos que aprovechan el caudal de los ríos.
- Respetar el resultado de las consultas comunitarias de buena fe y aceptar cuando el resultado de estas es un no a la instalación de proyectos extractivos en las comunidades.
- Fortalecer la asistencia técnica estatal a las comunidades, en el caso de litigios con empresas extractivas y abrir el acceso a la información sobre los efectos positivos y negativos de la intervención empresarial
- Dar más capacidad técnica y financiera a la autoridad ambiental del Estado y fortalecer los mecanismos de transparencia de su gestión. Una institucionalidad transparente y vigorosa, es importante en la prevención del conflicto.-Reconocer la representación ancestral de los pueblos como interlocutores válidos frente a las empresas y Estado.
- Suprimir la presencia militar en las zonas de litigio por proyectos extractivos.

1.5 DERECHOS TERRITORIALES, DE AUTODETERMINACIÓN Y DE CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRO.

Fundamentación

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, (Convenio 169), es ley de la República fue incorporado a nuestra Legislación por Ratificación del Congreso de la República en el año 1996 a través del Decreto 9-96 del Congreso de la República. Expresamente Artículo 6 “a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”³³ Pese a que nuestra Legislación lo mandata la consulta previa e informada a los pueblos aún enfrente muchas dificultades.

32 Informe Circunstanciado 2015 del Procurador de los Derechos Humanos

33 <http://www.pdh.org.gt/archivos/flips/cartillas/cartilla10/cartilla01.pdf>

El Procurador de los Derechos Humanos en su Informe circunstanciado 2015, indica que pese al mandato explícito el “Gobierno recurre a mecanismos de publicidad -sobre las probables intervenciones empresariales- a medios a los cuales las comunidades no tienen acceso y pone de ejemplo:

El nuevo Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental del Ministerio de Ambiente prevé: en el capítulo III “la participación pública”, incluyendo la forma en la que se informará y dará participación a las comunidades: debe informarse a la comunidad donde se desarrollará un proyecto que requiera un Estudio de Impacto Ambiental, a través de edictos publicados en “un diario de mayor circulación a nivel nacional y regional, en español y en el idioma que predomine en el área donde se ubique el proyecto”.³⁴ También establece que la versión digital del edicto deberá publicarse en la página web del MARN.

Código Municipal

El Código municipal, prevé el Cabildo Abierto y la Consulta a vecinos –Artículo 63 del Código Municipal- refiere que cuando se trate de asuntos cuya trascendencia “aconseje” consultar la opinión de los vecinos, el concejo municipal con mayoría calificada podrá convocar a consulta pública. Los vecinos también pueden solicitar la celebración de consulta cuando el asunto de que se trate afecte a la totalidad de los vecinos. El 10 % de los vecinos empadronados pueden solicitar la consulta y los resultados serán vinculantes si participa al menos el 20 % de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente al asunto consultado³⁵.

Consulta a “Comunidades o autoridades Indígenas

Consulta a Comunidades o Autoridades Indígenas (sic). Bajo este acápite, –en el Código Municipal- se prevé la consulta a los pueblos indígenas, que habitan el municipio: Cuando la naturaleza del asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias... el Concejo Municipal realizara consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, y aquí lo más novedoso en un entorno legislativo conservador como el de Guatemala: “inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.³⁶” Esta forma de consulta ha sido reivindicada por los pueblos en relación a la actividad extractiva pero el argumento del Estado es el mismo: aguas y sub suelo son del Estado y este resuelve sobre ellos.

Formas de Participación y Decisión desde las Autoridades Ancestrales.

Guatemala es rica en todo un andamiaje social histórico, que se corresponde con las tradiciones, costumbre y particularmente con los preceptos del Sistema de Justicia Maya, del cual perviven instituciones y preceptos. Citamos algunas de ellas, que juegan un papel cardinal en la cohesión de los pueblos indígenas:

- a. Los consejos de ancianos.
- b. Los principales
- c. Líderes Espirituales
- d. Las autoridades ancestrales³⁷

34 Informe Circunstanciado 2015 del Procurador de los Derechos Humanos

35 Artículos 63 y 64 del Código Municipal

36 Artículo 65 Código Municipal

37 Obviamente esta referencia no agota las diversas formas organizativas propias de los pueblos, Maya, Xinca y Garífuna, ni expresa la riqueza de las mismas

Entre otros órganos de autoridad y representación, que adquieren características propias de un pueblo a otro, son en general estructuras sociales respetadas y con un rol activo en las cuestiones sociales, políticas y jurídicas.

Convenio 169 de la OIT y la Práctica de su Mandato de Consulta

En el informe -2015- varias veces citado en este trabajo, del Procurador de los Derechos Humanos, queja que el Estado de Guatemala: “continuó incumpliendo con su obligación internacional de reglamentar el procedimiento de consulta libre, previa e informada para los pueblos indígenas, con el objetivo de obtener su consentimiento para el impulso de proyectos que puedan afectarles. . . Esto a pesar de que la Organización Internacional del Trabajo fijó plazo al Estado para presentar dicho procedimiento a finales de 2013” . Si bien se reconoce la buena fe del Ombudsman, al demandar “la reglamentación. . .” Hay que señalar, que las organizaciones históricas de los Pueblos Indígenas, difieren de este criterio, si bien, por supuesto, apoyan la realización de las consultas a los pueblos. Argumentan: que por tratarse de un Convenio Internacional que expresa derechos de los pueblos, no debe ser reglamentado por normas de derechos común, con las cuales se corre el riesgo de su desnaturalización y pérdida de derechos.³⁸

Lo cierto es que pese a que el Estado de Guatemala, -como señalamos en apartado anterior- ratificó el Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en el año 1996. El Estado de Guatemala no ha realizado una sola consulta, a los pueblos indígenas previo a la instalación de proyectos extractivos en territorios habitados por aquellos pueblos.

Pese a la inacción del Estado, las propias comunidades y organizaciones acompañantes, han organizado una serie de Consultas Populares de Buena Fe, a través de las cuales las comunidades en el 100 % de los casos han manifestado su rechazo a la actividad minera y extractiva en general, el siguiente cuadro tomado, del Reporte Regional de OIT primer trimestre 2016³⁹, muestra la enorme cantidad de consultas populares –auto convocadas por los propios vecinos– en Guatemala y el resultado de las mismas:

38 Daniel Pascual, Dirigente del Comité de Unidad Campesina –CUC- Cuarto Congreso de Pueblos Comunidades y Organizaciones, Guatemala, septiembre 2014

39 Reporte Regional Colombia, Costa Rica, Guatemala y Chile Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas en Proyectos de Inversión. 2016

Cuadro 5. Consultas a vecinos relacionadas con la consulta previa para proyectos extractivos⁴⁰

Departamento	Cantidad de Consultas	Resultados Si/No
Guatemala	3	No
Huehuetenango	26	No
San Marcos	14	No
Quiché	2	No
Retalhuleu	1	No
Totonicapán	2	No
Izabal	1	No
Quetzaltenango	6	No
Santa Rosa	4	No
Jalapa	1	No
Total	60	

Se ha realizado más de sesenta consultas comunitarias de buena fe (según organizaciones sociales guatemaltecas). Sin embargo OIT registra 60 –dato que utilizamos en este trabajo.⁴¹ Según sus organizadores –regularmente organizaciones de pueblos indígenas y comunitarias- las Consultas de Buena Fe en Guatemala, han movilizad a más de quinientos mil personas; que mayoritariamente han dicho no a la extracción minera.⁴²

Sin embargo, el Estado a través de la corte de Constitucionalidad ha expresado que las consultas son correctas, pero no vinculantes, con el tema que las ocupa. Es decir, no han sido celebradas bajo supervisión de ninguna autoridad del Estado, ni existe reglamentación –de Estado- que garantice –a juicio de los jueces- que se trata de expresiones reales de la voluntad comunitaria. En síntesis ninguna autoridad certifica su validez y en tanto ello. La Judicatura Constitucional, no da crédito a su resultado y por tanto no tiene carácter vinculante a decisiones de Estado. Esto ha derivado en acciones de resistencia pacífica por parte de las comunidades.

Conclusión:

Los proyectos de extracción minera e hidrocarburos, han obviado la consulta con las comunidades previo a su intervención en los territorios. Es a partir de ello que la agenda de las organizaciones y comunitarias propone: más publicidad –de fácil acceso y entendimiento- de los proyectos probables, sus estudios ambientales y todo el procedimiento vinculado al otorgamiento de la licencia de operación,, esto implica, informar a la comunidad por medios idóneos, ad hoc a un público amplio, dirigido a sectores del pueblo, en donde el analfabetismo es alto, el acceso a prensa escrita y medios audiovisuales extremadamente limitado, y sin ningún acceso a servicios de internet.

40 Reporte Regional Colombia, Costa Rica, Guatemala y Chile Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas en Proyectos de Inversión. 2016

41 IDEM

42 <http://www.copaeguatemala.org/2.html>

Agenda Específica

- Legitimar la validez de la consulta ciudadana libre, previa e informada. A partir de lo prescrito en el Convenio 169 de OIT
- Definir el alcance de la consulta. Esta no debe ser una mera guía indicativa, o forma de informar a la comunidad que se hará un proyecto de inversión extractiva. Debe reconocerse el carácter vinculante de la consulta. Que se respete su resultado, aunque este sea adverso a la instalación del proyecto extractivo.
- Desarrollar desde el Estado el fortalecimiento de la organización comunitaria y más información al pueblo sobre los efectos reales de los proyectos extractivos, esta labor no puede dejarse solamente a la empresa misma.
- Generar diversificación de inversión pública con nuevas opciones económicas a la población.

Segunda Sección:

La agenda económica y social de la sociedad civil

Guatemala es un país que cuenta con una gran diversidad de recursos económicos; históricamente la matriz productiva del país ha tenido un carácter eminentemente primario exportador, de tipo monocultivista que hace que la economía dependa de los precios internacionales de referencia, en particular de los commodities, lo cual genera dificultades a la economía nacional en momentos de caída de precios internacionales.

Pese a lo anterior, existen altos índices de pobreza y pobreza extrema, que superan como porcentaje de pobreza general el 54% de la población, y según estimaciones recientes del PNUD la misma se ha incrementado. En ese sentido, el país requiere de manera urgente la diversificación productiva y la consiguiente generación de empleo que permita otorgar ingresos a las familias, desafortunadamente esto se da en una sociedad con un carácter excluyente, desigual, racista y discriminatorio.

Es así, que aunque se reconoce las graves problemáticas socioeconómicas del país, no existe un consenso sobre el modelo de desarrollo económico y social que permita al país generar crecimiento y distribuir de manera equitativa el mismo. En los últimos años se ha impulsado una serie de mecanismos legales y administrativos para incentivar la entrada de capital al país, particularmente se ha realizado una apuesta por la industria extractiva.

Lo anterior ha generado opiniones a favor y en contra, y a su vez se ha traducido en una compleja y entramada conflictividad social y ambiental que lejos de disminuir, ha ido en considerable aumento, a tal punto de generar hechos de represión y violencia, en especial por el hecho de no reconocerse el ejercicio de participación democrática de las localidades en las consultas comunitarias que discuten la entrada de los proyectos extractivos.

Otro factor clave que se debe analizar es lo referido a los tratamientos preferenciales que al sector extractivo se le han dado en el país, ya que no solo lesionan las finanzas públicas en lo referido a la captación de rentas, sino que se dan en medio de un debate fuerte sobre la necesidad de generar cambios en la estructura tributaria del país que permitan salir de la crisis financiera al Estado.

La sección que ahora se desarrolla pretende a través de una serie de información económica y social discutir sobre todas estas problemáticas sociales y económicas en las cuales desde las experiencias de sociedad civil pueden encontrarse elementos para una agenda que impulse cambios sustanciales a tan adversa situación, en ese sentido se presentan diversos elementos claves, que por su grado de importancia deberán tomarse en cuenta en aras de gestar procesos de desarrollo incluyente, sostenibles y ambientalmente amigables, en los cuales se priorice la atención a la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema en el país y con pertinencia cultural.

2.1 FIN DEL SÚPER CICLO Y POLÍTICAS DE LA CARRERA HACIA EL FONDO

Fundamentación

Evidencias de políticas durante el Súper Ciclo

Cabe resaltar que en el rubro de inversión y competencia, en el país se cuentan con los siguientes decretos, acuerdos y reglamentos que brindan todo un andamiaje jurídico que da respaldo legal y facilita el acceso de la Inversión Extranjera Directa:

- ✓ Acuerdo 4-2005 Modificación Reglamento Ley Maquila
- ✓ Acuerdo 168-2014 Plataforma Política Industrial
- ✓ Acuerdo 242-90 Reglamento Ley Zonas Francas
- ✓ Acuerdo 253-2013 Reformas Reglamento Ley de Maquila
- ✓ Acuerdo 296-94 Reglamento Administración Fondo Zonas Francas
- ✓ Acuerdo 533-89 Reglamento Ley de Maquila
- ✓ Acuerdo Directorio SAT 009-2005 Acuerdo 533-89 Reglamento Maquila
- ✓ Acuerdo Directorio SAT 010-2005 Decreto 38-04 Ley de Maquila
- ✓ Acuerdo Ministerial MINECO 495-2011 Quinta Enmienda
- ✓ Comité Subvenciones y Medidas Compensatorios OMC G-SCM-120
- ✓ Decisión del Consejo General de la OMC WT-I-691
- ✓ Decreto 29-89 Ley de Maquila
- ✓ Decreto 38-04 Reformas Decreto 29-89 Ley de Maquila
- ✓ Decreto 46-2008 Reformas Decreto 51-2007 Ley Garantías Mobiliarias
- ✓ Decreto 47-2008 Ley Reconocimiento Comunicaciones y firmas Electrónicas
- ✓ Decreto 49-2008 Reformas Decreto 34-96 Ley de Valores
- ✓ Decreto 51-2007 Ley de Garantías Mobiliarias
- ✓ Decreto 65-89 Ley de Zonas Francas
- ✓ Decreto 78-2005 Ley Sistema Nacional de Calidad

Esta lista, representa una serie de privilegios, exenciones y exoneraciones de tipo tributario, y a la vez, brinda facilidades para el registro e inscripción de empresas extranjeras en el país.

Uno de los más conocidos y emblemáticos es el Decreto 29-89 del Congreso de la República de Guatemala, conocido como Ley de Zonas Francas y de Maquilas, o Ley de maquilas, que otorga una serie de privilegios, exenciones y exoneraciones tributarias. Aunque ha sido reformado durante el presente año, mantendrá el privilegio de exoneración de ISR únicamente a empresas textiles y call centers, a la vez que pierden dichos privilegios la agro-industria y minería, sin embargo, esto se dará en tanto hayan pasado diez años de adscribirse a dicha ley.

Otro claro ejemplo ha sido la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación (FONPETROL), Decreto 71-2008, el 18 de noviembre de 2008.

Políticas de Carrera hacia el Fondo

Actualmente, Guatemala es presentado como un país rico en minerales, que ha desarrollado una industria minera de alto potencial. Que se cuenta con un marco legal estable, enfocado en permitir interacción en un mercado sumamente dinámico,

con alto potencial en la explotación de oro, plata níquel, hierro, granito, entre otros minerales.

Aunado a ello, dentro de las principales políticas para atraer inversiones (carrera hacia el fondo), pueden identificarse en particular en el Ministerio de Economía, en concreto desde el Vice ministerio de Inversión y Competitividad, a través de los siguientes programas o entidades:

- ✓ Invest in Guatemala: Entidad adscrita al MINECO. Resalta como una de las principales áreas de inversión del país a la minería. Esta institución ayuda a los inversores extranjeros ofreciendo guías, brindando consejos prácticos e introducciones a empresas y organizaciones. Promueve la inversión extranjera al asumirla como la clave para el crecimiento de la economía, el fortalecimiento de los sectores productivos y la generación de empleo. Según información de esta entidad, Guatemala representa el 35% del PIB de la Región (Invest In Guatemala, 2016), por lo que la convierte en un mercado atrayente para inversionistas, además señala de la gran riqueza minera que existe en el país, con el fin de atraer inversión particularmente a este rubro.
- ✓ Programa Nacional de la Competitividad – PRONACOM – adscrito al MINECO y en alianza con el sector privado: “. . . es un programa nacional participativo, facilitador de los esfuerzos y alianzas interinstitucionales entre el sector público, empresarial y sociedad civil, para el desarrollo de la competitividad del capital humano y empresarial, que genere la inversión contribuyendo al desarrollo descentralizado del país mejorando la calidad de vida de los guatemaltecos.” (Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), 2016)

Entre sus principales acciones se tienen las siguientes: Impulsar acciones y políticas que tiendan a mejorar las condiciones para la inversión productiva en el país; Apoyar la formación de conglomerados productivos y de servicios, identificados como potencialmente competitivos y dar seguimiento para su fortalecimiento y desarrollo; y Apoyar la formación de Agendas de Desarrollo Competitivo Local. En 2013 crea e impulsa el Sistema de Creación de Sociedades en línea denominado: <https://minegocio.gt/>

Además, desde el sector privado ha sido creado el Consejo Privado de Competitividad, que trabaja fuertemente con el PRONACOM, llevando a gestar este último, bajo la batuta del primero la actualización de la Agenda Nacional de Competitividad durante el 2016, agenda que pretende re-impulsarse en el país. También, existen otras medidas, como el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, iniciativa estratégica impulsada por Estados Unidos en la región, en la que la búsqueda de creación de zonas económicas es fuerte, y donde tienen cabida las diversas industrias extractivas.

Cabe resaltar que en el rubro de inversión y competencia, en el país se cuentan con los varios decretos, acuerdos y reglamentos que brindan todo un andamiaje jurídico que da respaldo legal y facilita el acceso de la Inversión Extranjera Directa, igualmente, representan una serie de privilegios, exenciones y exoneraciones de tipo tributario, y a la vez, brinda facilidades para el registro e inscripción de empresas extranjeras en el país. Ver cuadro 1.

Cuadro 6. La carrera hacia el fondo en Guatemala

Decreto/Política	Aprobado	Principales medidas
29-89 Reformado	25/2/16	Mantiene privilegios (exoneración del ISR)
Política Económica 2016-2020	23/8/16	<ul style="list-style-type: none"> -En la parte del Plan de atracción de inversiones en sectores estratégicos, se indica que se quiere avanzar en la promoción de sectores en donde existen demandas internacionales y en dónde el país podrá aprovechar estas oportunidades para ampliar sus mercados. -Que tomarán como base de análisis los sectores que fueron identificados por la consultora Dalberg, que incluye la producción minería como uno de esos sectores. -Se contempla invertir en infraestructura básica, infraestructura para la conectividad. -Igualmente, impulsar leyes y políticas en la vía de flexibilizar el mercado laboral, garantizar la transparencia en la administración pública. -Pretende elevar el PIB al 5.1% en cinco años. -Conlleva elaboración de ley y políticas.

Facilitar la entrada a extranjeros para el impulso de sectores estratégicos. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores deberán de facilitar visas y permisos de trabajo a inversionistas y trabajadores en sectores estratégicos. De especial importancia son mandos gerenciales medios y altos, así como trabajadores en actividades especializadas. (MINECO, 2016)

Por otro lado, al analizar el Impuesto único sobre inmuebles – IUSI -, existe un sub-registro en cuanto al valor real de las propiedades, lo que permite en la práctica exonerarse de un impuesto que fundamentalmente aporta recursos financieros a las municipalidades. Existe fuerte resistencia a declarar el valor de mercado de los bienes, con el fin de seguir manteniendo un pago ínfimo o escaso, inclusive, cuando se ha planteado el desarrollo de los re-avalúos obligatorios, la misma Corte de Constitucionalidad los ha vedado o botado, argumentando que son expropiatorios, sin embargo permite mantener la evasión fiscal y privilegios a los grandes propietarios fundamentalmente.

Otro indicador para analizar este tipo de políticas de Carrera hacia el fondo, es la estimación del gasto tributario que realiza la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), en la cual se realiza un cálculo de cuantos ingresos fiscales deja de percibir el Estado guatemalteco, por los denominados por el Ministerio de Finanzas Públicas – MINFIN – tratamientos especiales, los cuales: “se encuentran contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como en las leyes ordinarias e instrumentos de política económica previstas por el Estado de Guatemala.” (Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), 2016)

Cuadro 7. Estimación del Gasto Tributario Principales impuestos administrados por la SAT 2017 – 2021 (Montos en Millones de Quetzales)

Descripción	2017	2018	2019	2020	2021
Impuestos Directos	5,142.00	5,534.60	5,962.60	6,423.90	6,601.60
Sobre la Renta	4,205.50	4,533.00	4,890.40	5,275.90	5,372.70
De Solidaridad	936.50	1,001.60	1,072.30	1,147.90	1,228.90
Impuestos Indirectos	8,602.10	9,271.80	10,002.60	10,791.10	11,641.80
Al Valor Agregado	8,245.30	8,887.30	9,588.00	10,344.00	11,159.60
Derechos Arancelarios a las importaciones	229.20	247.00	266.50	287.50	310.10
Al Tabaco y sus Productos	3.80	4.10	4.40	4.80	5.20
A la Distribución de Bebidas	0.40	0.50	0.50	0.60	0.60
A la Distribución del Cemento	3.80	3.90	4.00	4.20	4.40
A la Distribución de Petróleo	97.90	105.60	113.90	122.90	132.60
A la Primera Matrícula	11.00	11.80	12.80	13.80	14.90
Sobre la Circulación de Vehículos	10.70	11.60	12.50	13.50	14.50
Gasto Tributario Total	13,744.10	14,806.30	15,965.30	17,215.00	18,243.40
Producto Interno Bruto (PIB)	561,579.20	605,306.40	653,031.50	704,519.50	760,067.00
Relación Gasto Tributario Respecto al PIB (%)	2.40%	2.40%	2.40%	2.40%	2.40%

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), 2016.

Como se aprecia en el cuadro, producto de los tratamientos especiales que se dan a ciertos rubros contemplados en ley, se estima que para 2017 el Estado dejará de percibir alrededor de Q13,744.1 millones de quetzales. Al revisar los datos de la SAT (MINFIN, 2016) para los años 2015 y 2016 el gasto tributario ascendió a 2.5% en relación al PIB, y aunque las estimaciones arriba indicadas muestran una reducción al 2.4%, dichos tratamientos especiales son sumamente altos aún, y muchas veces socialmente injustificados. Al comparar con tres ministerios clave en la temática abordada en este informe se puede evidenciar lo siguiente:

Cuadro 8. Comparación como porcentaje del PIB del Gasto Tributario con Ministerios

Descripción	2015	2016	2017
MIDES	0.20%	0.19%	0.22%
MEM	0.03%	0.01%	0.01%
MARN	0.02%	0.03%	0.03%
Gasto Tributario	2.50%	2.50%	2.40%

Fuente: Elaboración propia con datos de SAT y SICOIN, 2016.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) debe atender la situación social y de pobreza de la población guatemalteca, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) es el ente encargado de regular lo referente a la minería en el país y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) velar por el ambiente del país, sin embargo como se aprecia en el cuadro anterior, los tratamientos especiales superan fuertemente los recursos que manejan dichas entidades. La eliminación de dichos tratamientos pudiera aportar los recursos financieros necesarios para la implementación de la política social y ambiental que contravenga los efectos negativos de la industria extractiva.

Todo lo anterior, evidencia que el Estado guatemalteco a impulsado a partir del fin del súper ciclo, políticas destinadas a continuar atrayendo inversiones extractivas, para ello, ha debilitado estándares fiscales, ambientales y sociales, esto hace la diferencia con las políticas impulsadas en el Súper Ciclo.

Conclusión:

Se evidencia que hay una apuesta política por parte del Estado guatemalteco por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública (durante el súper ciclo y carrera hacia el fondo). Además, en la actualidad se han realizado acciones para atraer las inversiones a costa del medio ambiente y las poblaciones locales (La carrera hacia el fondo).

Agenda Específica

- Dialogo nacional con diferentes sectores, segmentos de la población para definir e impulsar un nuevo modelo de desarrollo del país, que permita superar los niveles de exclusión, desigualdad, pobreza en que vive nuestra sociedad.
- Detener el impulso de políticas por parte del Estado tendientes a atraer inversiones sin tomar en cuenta el impacto socio-ambiental, la opinión de la población.

2.2 DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DE FUENTES DE RENTA

Al igual que el resto de la región, en Guatemala, se ha afirmado su condición primaria exportadora, dependiente de monocultivos, particularmente de la caña de azúcar y el café. Asimismo se ha fortalecido el impulso a la producción de palma africana y se ha buscado priorizar la extracción de minerales, especialmente oro y plata.

Hipótesis específica

En cada país ha habido ciclos diferenciados, divergentes y coincidentes, de políticas de promoción de las inversiones, concesiones, inversiones, producción y exportación, captura de renta. Ha concluido el Súper Ciclo fiscal y los ciclos de concesiones e inversiones, pero se mantienen ciclos de políticas de promoción de inversiones y de producción.

Fundamentación

Políticas públicas que dan centralidad a las extractivas

Las principales políticas de promoción de las inversiones en el rubro extractivo para el caso guatemalteco, pueden identificarse en particular en el Ministerio de Economía, en concreto desde el Vice ministerio de Inversión y Competitividad, a través de los siguientes programas o entidades:

- ✓ Invest in Guatemala: Entidad Pública adscrita al MINECO. Resalta como una de las principales áreas de inversión del país a la minería. Esta institución ayuda a los inversores extranjeros ofreciendo guías, brindando consejos prácticos e introducciones a empresas y organizaciones. Promueve la inversión extranjera al asumirla como la clave para el crecimiento de la economía, el fortalecimiento de los sectores productivos y la generación de empleo. Según información de esta entidad, Guatemala representa el 35% del PIB de la Región (Invest In Guatemala, 2016), por lo que la convierte en un mercado atrayente para inversionistas, además señala de la gran riqueza minera que existe en el país, con el fin de atraer inversión particularmente a este rubro.
- ✓ Programa Nacional de la Competitividad – PRONACOM – adscrito al MINECO y en alianza con el sector privado: “...es un programa nacional participativo, facilitador de los esfuerzos y alianzas interinstitucionales entre el sector público, empresarial y sociedad civil, para el desarrollo de la competitividad del capital humano y empresarial, que genere la inversión contribuyendo al desarrollo descentralizado del país mejorando la calidad de vida de los guatemaltecos.” (Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), 2016)

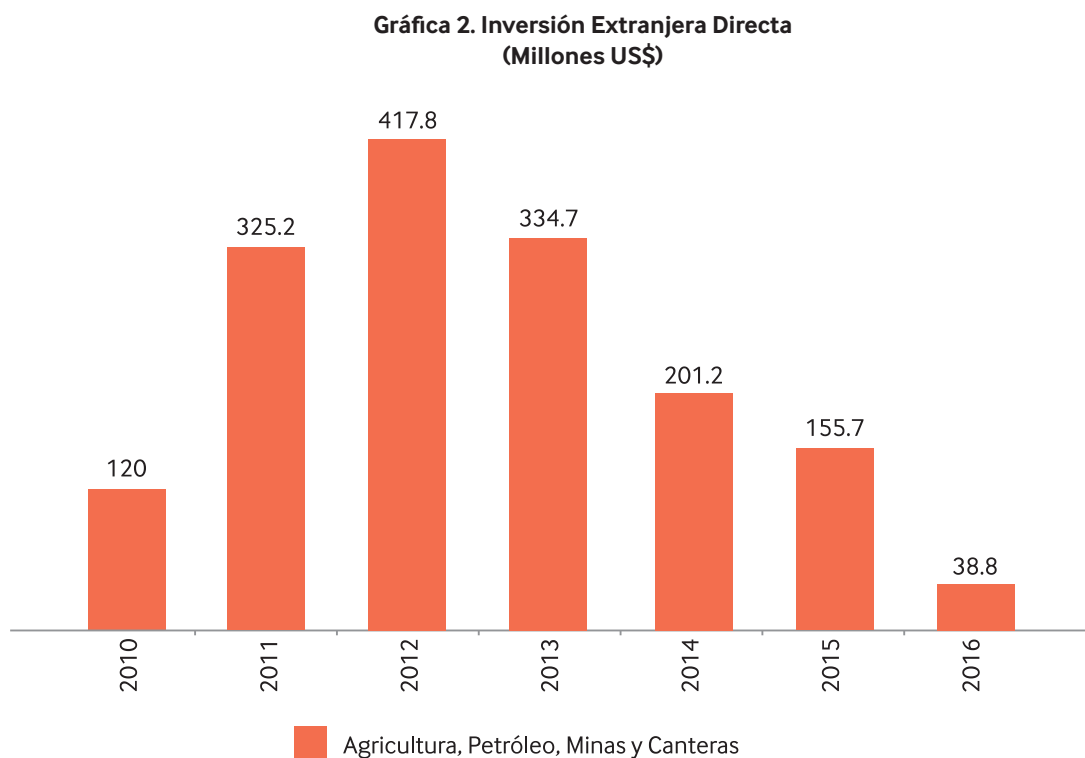
Entre sus principales acciones se tienen las siguientes: Impulsar acciones y políticas que tiendan a mejorar las condiciones para la inversión productiva en el país; Apoyar la formación de conglomerados productivos y de servicios, identificados como potencialmente competitivos y dar seguimiento para su fortalecimiento y desarrollo; y Apoyar la formación de Agendas de Desarrollo Competitivo Local. En 2013 crea e impulsa el Sistema de Creación de Sociedades en línea denominado: <https://minegocio.gt/>

Desde el sector privado ha sido creado el Consejo Privado de Competitividad, que trabaja fuertemente con el PRONACOM, llevando a gestar este último, bajo la batuta del primero la actualización de la Agenda Nacional de Competitividad durante el 2016, agenda que pretende re-impulsarse en el país. Existen otras medidas como el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, iniciativa estratégica impulsada por Estados Unidos en la región, en la búsqueda de

creación de zonas económicas, que contemplan diversas industrias extractivas. Esto evidencia la fuerte articulación e influencia del sector privado con el público, donde por lo general los ministros de Economía de los últimos gobiernos han pertenecido al sector empresarial.

Evidencias empíricas de concesiones, inversiones, producción y captura de renta

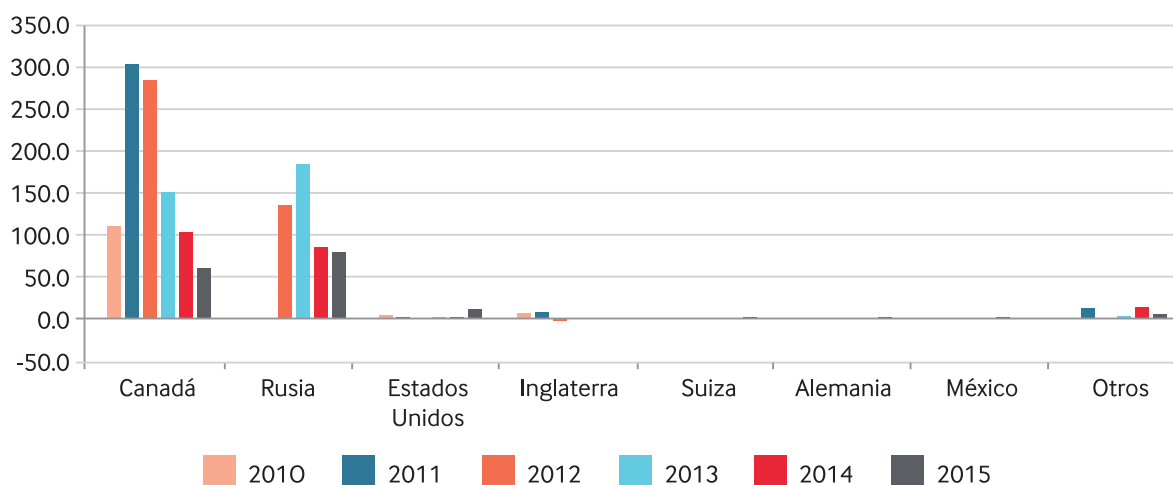
A continuación se señalan algunos ejemplos de concesiones o inversiones, producción y captura de renta que se han realizado en el país en los últimos años. El comportamiento de la inversión extranjera directa se ha incrementado en particular a partir de 2007 con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. La siguiente gráfica da cuenta en particular del rubro de agricultura, petróleo, minas y canteras:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco de Guatemala (BANGUAT), (2016)
 Nota: Año 2016 cifras preliminares

En los últimos años se ha dado un decremento, el cual coincide con el fin del Súper Ciclo de las extractivas, sin embargo sigue un fuerte impulso a la IED en Guatemala, en los últimos años en particular resalta lo relativo a agro-combustibles, como el caso de la palma africana. Por otro lado se sigue teniendo un fuerte impulso al sector minero del país.

Gráfica 3. Inversión Extranjera Directa por país de origen 2010 – 2015
Cifras en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT(2016)

Uno de los países con mayor inversión ha sido Canadá, esto se explica particularmente por la mina Marlin ubicada en el departamento de San Marcos. Pese a existir a la fecha más de 80 consultas comunitarias que rechazan la industria extractiva en todo el país (en especial la minería e hidroeléctricas), siguen otorgándose todo tipo de licencias para este tipo de actividades económicas.

El Ministerio de Energía y Minas – MEM – es la entidad estatal encargada de otorgar licencias mineras (tanto de reconocimiento, exploración y explotación) a empresas que estén interesadas en invertir en este rubro. De esa cuenta, pese a la conflictividad social que han generado las diferentes empresas mineras (en San Miguel Ixtahuacán, en la Puya, en San Rafael las Flores, etc.), a la fecha el otorgamiento de dichas licencias se encuentra sin mayor alteración, y como se puede apreciar en el siguiente cuadro, se tiene un total de 307 licencias vigentes al mes de noviembre 2016, lo cual de por sí genera incertidumbre, en tanto las regulaciones sobre este sector siguen siendo laxas y ambivalentes, generando un clima de conflictividad.

Cuadro 9. Licencias vigentes al 01 de noviembre de 2016

Categoría Mineral	Reconocimiento	Exploración	Explotación	Total
Materiales de construcción	0	0	115	115
Minerales metálicos	0	33	31	64
Minerales no metálicos	0	4	124	128
Total	0	37	270	307

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, (MEM), 2016)

Aunque no se registran licencias de reconocimiento, existen 37 licencias de exploración, de las cuales la mayoría son sobre minerales metálicos y hay 270 licencias vigentes para explotación, cabe resaltar que la cantidad de licencias otorgadas se incrementa si vemos aquellas solicitudes que aún se encuentran en trámite, como lo refleja el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Cantidad de solicitudes de licencias en trámite

Categoría Mineral	Reconocimiento	Exploración	Explotación	Total
Materiales de construcción	0	47	62	109
Minerales metálicos	6	283	23	312
Minerales no metálicos	0	88	88	176
Total	6	418	173	597

Fuente: MEM (2016)

Debido a la debilidad que ha existido en relación a los estudios de impacto ambiental, y a la poca fortaleza de la legislación en esta materia, la tendencia es que las solicitudes de licencias en trámite sean aprobadas. Al mes de noviembre 2016 hay un total de 904 licencias mineras en el país, aunque la mayoría de exploración (445), seguido de las de explotación (443), lo cual refleja que sigue existiendo un fuerte interés por el sector y la búsqueda de facilitar la entrada de este tipo de capitales.

Concesión por 15 años más a PERENCO

Durante el Gobierno de Álvaro Colom, que ya terminó, fue suscrito el Contrato de Modificación, Ampliación y Prórroga del Contrato de Operaciones Petroleras de Explotación Número 2-85 (y sus modificaciones), entre el Ministerio de Energía y Minas y la entidad Perenco Guatemala Limited, por un plazo de 15 años. Dicho contrato fue aprobado por medio del Acuerdo Gubernativo Número 214-2010. (La Hora, 2012)

Esta concesión por 15 años más fue impulsada en inicio por el entonces diputado Manuel Baldizón, luego retomada por otro diputado, ambos del Petén, Manuel Barquín, con lo cual se extendió la prórroga por 15 años más a Perenco de origen francés en el área protegida denominada “Parque Nacional Laguna del Tigre” y Biotopo “Laguna del Tigre-Río Escondido”. Aunque tanto la Comisión Nacional de Áreas Protegidas – CONAP – como el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales – MARN – se opusieron a dicho contrato, el Ministerio de Energía y Minas ya había firmado el contrato con la empresa, por lo que la decisión fue tomada por el entonces presidente de la República.

Para dicho propósito, según Luis Solano fue necesario adecuar el marco jurídico: “... la aprobación de todo el proyecto Ley de FONPETROL, se reformó el Artículo 12 de la Ley de Hidrocarburos, Decreto 109-83, en medio de denuncias de ilegalidades, inconstitucionalidades, negociaciones políticas y pago de favores, trasluciendo los “intereses ocultos” de ese marco jurídico, que no fue más que la ampliación de los contratos petroleros 1-85 (Franja Transversal del Norte), y 2-85(Xan), operados por Perenco y los que vencen este año...” (2010).

2.3 POLÍTICAS DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y REFORMA TRIBUTARIA

Fundamentación

La dinámica económica guatemalteca ha dependido de la agro-exportación fundamentalmente de los monocultivos (café y azúcar), de esa cuenta, se ha planteado en los últimos años una serie de medidas para la diversificación productiva, en particular puede analizarse la Propuesta de política industrial basada en la competitividad y la innovación para Guatemala 2016 -2044, en la cual contempla una serie de medidas para el desarrollo industrial en el país y con ello impulsar una diversificación e innovación de productos en el país. Entre sus medidas contempla:

Asimismo, Invest In Guatemala (2016) señala como prioritarias ocho áreas de inversión que se consideran estratégicas para la diversificación productiva: Business Process Outsourcing – BPO –; Energía y petróleo; Industria alimenticia; Forestal; Infraestructura; Manufactura liviana; Minería; Vestuario y textiles; y Turismo. En particular la primera y última área, son señalados como dos sectores o áreas fundamentales en el futuro de Guatemala, prácticamente bajo la lógica de la tercerización de la economía.

Es de señalar, que pese a propuestas de diversificación, la economía tradicionalmente monocultivista sigue siendo el enfoque prioritario (en la actualidad con el rápido crecimiento y expansión de la palma africana), y por otro lado la apuesta al modelo extractivista (fundamentalmente minero).

Reforma tributaria para la justicia y la sostenibilidad

En cuanto a reforma tributaria se refiere, desde el año 2006 fue creado el Grupo promotor del diálogo para el pacto fiscal que operó al 2008, mismo que desde ese momento buscó gestar propuestas de reforma tributaria en el país, conocidas como Propuestas de modernización fiscal, que teóricamente buscaron alcanzar las metas tributarias planteadas en los Acuerdos de Paz (mismas que fueron ajustadas posteriormente) y transformar la estructura tributaria del país. Sin embargo, durante el período de gobierno 2008 – 2011 fue presentada la propuesta y engavetada.

Con el cambio de gobierno en 2012, el Partido Patriota impulsa una versión transformada de la propuesta original, misma que es aprobada ese mismo año y que se conoce como la Ley de actualización tributaria (Decreto No. 10-2012) a la par de aprobar la denominada Ley Anti Evasión II. Entre los principales cambios de dichas leyes complementarias se tienen lo siguientes según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2013):

- **Ley anti evasión II:** Medidas administrativas, aumento de la base con la eliminación del crédito fiscal de pequeños contribuyentes, en el impuesto sobre circulación de vehículos se establecieron multas y e intereses por incumplimiento, aumento de las tarifas al papel sellado, nueva base imponible para el tabaco y nuevas tasas, así como reformas a la ley anti evasión I.
- **Ley de actualización tributaria:** nueva ley del ISR, se reforma el IVA sobre la segunda venta de bienes inmuebles, se crea el impuesto a la primera matrícula de vehículos y se duplica el impuesto sobre la circulación de vehículos

Con el cambio de administración de gobierno en 2016, pese a lo planteado por el actual presidente Morales de no modificar los impuestos, se planteó una propuesta de reforma tributaria que planteaba en concreto incrementar cuatro grandes rubros (Prensa Libre, 2016): impuesto a la distribución del petróleo, impuesto sobre el ce-

mento, el impuesto sobre la renta y las regalías. En particular el IDP y el impuesto al cemento generaron un rechazo popular, lo cual ha llevado al engavetamiento en el Congreso de la República de dicha propuesta. Lo que puede apreciarse es que existen además otras iniciativas que buscan el fortalecimiento técnico de la SAT, como señalan en la Web de Expertos Tributarios (2016):

El 12 de abril 2016, la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, presidida por el Diputado Jairo Flores, presentó la Iniciativa de Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, misma que se le dio el número de registro 5056.

Dicha propuesta propone algo ya ampliamente discutido y que a la fecha no ha sido posible debido a los intereses que existen alrededor del tema, como lo es la eliminación del secreto bancario, el fortalecimiento de la persecución en materia penal para quienes evadan impuestos entre otros.

Pese a la búsqueda de reformas tributarias, en esencia se mantiene la regresividad de la estructura tributaria, y se mantienen una serie de privilegios, exenciones y exoneraciones tributarias que no solo lesionan las finanzas públicas, sino que a la vez inciden en inequidad tributaria donde los impuestos indirectos siguen siendo los más altos.

Por último, cabe señalar que debido a las presiones sociales y protestas sociales contra la industria extractiva, las regalías contempladas en 1% en el aún vigente Decreto de Minería, han planteado incrementarse a un 10%, hecho que deberá ser verificado posteriormente con la recaudación de regalías que pueda desarrollarse.

Conclusión:

En los últimos años se ha incentivado la IED en particular en el rubro extractivo a través del otorgamiento de una serie de privilegios, exenciones y exoneraciones tributarias, pese a ello y a su crecimiento, apenas representan el 0.59% del PIB del país, generando fuerte conflictividad social y ambiental; asimismo se han otorgado contratos como el FONPETROL que han sido fuertemente cuestionados y requieren una revisión profunda en aras de velar por los intereses nacionales.

Lo anterior es un indicador de la apuesta a un modelo extractivo que no genera la suficiente captación de rentas para el Estado, lo cual lesiona las finanzas públicas y en particular la política social y ambiental, ya que las instituciones estatales que velan por dicha política carecen de los recursos necesarios para su funcionamiento.

Desde el año 2006 y acorde a lo que estipulaban los Acuerdos de Paz en Guatemala el denominado Grupo Promotor del Diálogo Fiscal generó propuestas de Reforma Tributaria, pese a que en 2012 fueron aprobadas algunas leyes de actualización tributaria y anti-evasión fiscal, los esfuerzos son insuficientes y se mantiene una estructura tributaria regresiva que no logra captar los recursos suficientes para la implementación de la política pública del país. En el caso particular de la industria extractiva se goza de privilegios fiscales y los montos de regalías legalmente establecidos se mantienen en el 1%, por lo cual este sector no representa económicamente un valor sustancial de la carga tributaria.

Agenda Específica

- Impulsar la eliminación gradual de los privilegios exenciones y exoneraciones tributarias que permitan al Estado percibir más fondos financieros que sean destinados a programas sociales y ambientales que minimicen las externalidades que generan las industrias extractivas.
- Diversificar la estructura productiva del país buscando romper la dependencia a los productos primario exportador, dinamizando los mercados locales y aprovechando de manera sostenible los recursos naturales a través del ecoturismo y el turismo comunitario como alternativa para el crecimiento económico a nivel local.
- Promover la creación de empresas estatales y/o municipales para la gestión de los recursos naturales.
- Impulsar un proceso de Reforma Tributaria que grave de manera coherente y acorde a la generación de ingresos a las actividades extractiva, además de incrementar sustancialmente las regalías que actualmente paga el sector minero.
- Generar mecanismos de transparencia para que el sector extractivo brindando información oportuna y útil respecto a las actividades de dicho sector que sean de interés público, en especial lo referido a los ingresos que generan, y los montos reales de tributación que percibe el Estado.

2.4 DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL Y DE GRUPOS

Hipótesis específica

Se han bajado los índices nacionales de pobreza, pero se han mantenido brechas entre territorios, sectores urbano/rurales, género y grupos étnicos y ahora hay amenaza de reversión que las tasas de crecimiento y generación de empleo han caído.

Fundamentación

a) Indicadores de Pobreza

Según la última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2014, el 59.3% de la población se encontraba en pobreza, casi el 50% de la población tenía un consumo por debajo de Q10,218.00 anual. Al realizar comparaciones con las anteriores encuestas (2000 y 2006), se puede determinar que del 2000 al 2014 subió la pobreza en 2.9%, ya que paso de 56.4% al 59.3%, es importante indicar que en el 2006 había bajado a 51.2%, si comparamos el 2006 con el 2014, el aumento fue de 8.1%, lo cual es bastante más significativo.

En lo que respecta a la pobreza extrema la situación en el 2000 era del 15.7%, bajo mínimamente en el 2006 (15.3%), pero aumento significativamente en el 2014 a 23.4%.

b) En relación a la incidencia de pobreza total por etnicidad.

Se evidencia que en el 2014, el 77.3% de las personas indígenas, se encontraban en pobreza, 1.7 veces mayor que en la población no indígena. Con respecto a la pobreza extrema, la población indígena en un 39.8% se encontraba en dicha escenario, si la comparamos con la situación en el 2000 y 2006, aumento la pobreza extrema en 12.7% y 12.5 respectivamente, para dicho segmento de la población.

Igualmente, la situación de la incidencia de pobreza **por área de residencia**, se constata que hubo un aumento de la misma tanto a nivel del área urbana como rural, cuando comparamos las condiciones en el 2000 y 2014, ya que en el caso del área

urbana, paso a niveles de 27.3% a 42.1%, un aumento del 14.8%, con respecto al área rural paso del 74.5% al 76.1%, un incremento del 1.6%.

En relación a la brecha entre la situación de la pobreza en el área rural y urbana, ha disminuido, ya que en el 2000, era 2.7 veces mayor la rural en relación a la urbana, y en el 2014 disminuye a 1.8%. A nivel de la pobreza extrema, tanto en el área urbana como rural aumento al comparar el 2000 y el 2014, en 8.4% y 11.5% respectivamente, ya que el nivel de pobreza extrema en el área urbana el 2000 era del 2.8 y en el 2014 el 11.2%, en relación al área rural en el 2000 llego al 23.8% y en el 2014 al 35.3%.

El panorama de la pobreza total en los departamentos del país, en el 2014, podemos mencionar que los departamentos de Alta Verapaz y Sololá tiene los mayores porcentajes de pobreza superior al 80%, a continuación el departamento de Totonicapán con el 77.5%. Es de mencionar que 20 de los 22 departamentos que integran el país, superan el 50% de pobreza, los restantes son el departamento de Guatemala con el 33.3% y Sacatepéquez con el 41.1%.

Al realizar la comparación con el 2006, se puede visualizar que solo dos departamentos disminuyeron los niveles de pobreza, siendo ellos Quiché y Baja Verapaz, en 6.3% y 4.1% respectivamente, en los 20 departamentos restantes, la pobreza aumento. La pobreza extrema en el 2014 donde más se evidencia es en el departamento de Alta Verapaz, llega al 53.6%, seguidamente Quiché con el 41.8% y Chiquimula el 41.1%. Es importante mencionar que 14 de los 22 departamentos que integran el país, superan el 20% de pobreza extrema.

Es de mencionar que no es posible realizar un análisis comparativo entre las diferentes encuestas (2000, 2006 y 2014), por género ya que no hay un desglose que lo permite, solo en la Encovi 2006 si se realizó el desglose donde el 51.5% del total de pobres eran mujeres y con respecto a la pobreza extrema el 50.6%.

**Cuadro 11. Características demográficas de la población
Por niveles de pobreza 2014
En porcentajes**

Características	Pobreza	Pobreza extrema
Total nacional	59.3	23.4
Por etnia		
Indígenas	79.2	39.8
No indígenas	46.6	12.8
Por territorio (algunos departamentos, significativos)		
Alta Verapaz	83.1	53.6
Sololá	80.9	39.9
Totonicapán	77.5	41.1
Área de residencia		
Urbana	42.1	11.2
Rural	76.1	35.3

Fuente: Elaboración propia, en base a información de la Encovi 2014.

c) Redistribución de ingresos:

Con respecto al nivel de la desigualdad, como se sabe se utiliza el coeficiente Gini, que mide la desigualdad de los ingresos, para el 2014, según la Encovi 2014 fue de 0.53% una pequeña reducción con respecto al 2006 y 2011 (0.56%) y al 2000 (0.60%).

Dicha desigualdad prevalece principalmente en regiones con población indígena mayoritariamente, departamentos como: San Marcos, Quetzaltenango, Jalapa.

La desigualdad también se puede demostrar si se analiza el ingreso de una persona que se encuentra en el quintil rico. Esta tiene 17 veces más que una persona que se encuentra en el quintil pobre.

La persona del quintil rico es la que se encuentra en áreas urbanas, demandando servicios privados, mientras en el extremo contrario está aquella que tiene solo acceso a algunos bienes de la canasta básica, se concentra en el área rural, donde predomina la población indígena, no tiene acceso a servicios básicos que lo hace más vulnerable y muy probablemente tiene deficiencias en la cobertura de su alimentación.

Con respecto a la relación entre Empleo y población, que muestra la capacidad de la economía de crear empleo. La situación determinada en la Encovi 2014, refleja que se ha mantenido por encima del 60%, variando de 62.7% en el 2000 a 60.8% en el 2014, es de mencionar que en el 2006 dicha relación llegó al 64.9, una disminución con relación al 2014 del 4.1%.

Desagregando por área de residencia, se obtiene que dicha relación es mayor en el área urbana que en la rural, 62.8% y 58.6% respectivamente. Es decir se genera más empleo en el área urbana. A nivel de los departamentos (territorios), se muestra mayor capacidad de generar empleo en los departamentos de Zacapa, Chimaltenango y Alta Verapaz, por encima del 65%.

Igualmente, mencionar que según datos del Banco de Guatemala indican que los ingresos correspondientes a las rentas del capital, captadas por las empresas, pasaron de representar el 38.2% del PIB 2001 al 41.5% en 2013, con respecto a los salarios correspondientes a los trabajadores descendieron como proporción del PIB del 33.4% al 30.1% en dichos años. Con lo cual se evidencia que aumentó la brecha entre las rentas de capital y los salarios. Aunado a ello es de mencionar que cada año alrededor de 200,000 jóvenes ingresan al mercado laboral cada año, además de tener una economía informal que representa el 70%.

Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2016, la población económicamente activa PEA está compuesta por 6,605,276 personas, donde el 64.8% son hombre y 35.2% mujeres; 33% se auto identificó como indígenas. Igualmente, la encuesta evidenció que la actividad económica que registró mayores ingresos en promedio fue la de actividades profesionales, servicios administrativos y financieros.

El ingreso promedio a nivel nacional fue de Q.2,131.00, cuando se analiza por ingresos promedio por quintiles, determina que el 20% de los trabajadores con menos ingresos (quintil 1), reciben en promedio un ingreso mensual de Q.414.00, en cuanto que el 20% con mayores ingresos (quintil 5) percibe, en promedio Q.5,836.00 mensuales. La diferencia entre ambos, equivale a 14 veces el valor del ingreso recibido por el quintil más bajo.

A nivel de las actividades económicas, los empleados en el área de profesionales, registran los mayores ingresos promedio, seguidos por las actividades de comunicación. Es de destacar que Industrias Manufactureras y Minas tienen

ingresos de Q.2,277.50, y que el nivel más bajo de ingresos promedio lo tiene la actividad agrícola.

Conclusión:

A partir del año 2014, contrastando con la tendencia en otros países de la región, Guatemala ha incrementado la pobreza rondando el 59.4%, situación que se agudiza aún más dependiendo de las regiones del país, donde fundamentalmente vive población indígena. Asimismo, se mantienen altas tasas de desigualdad tanto en la concentración de la tierra como en el ingreso, siendo este último uno de los más desiguales de la región.

Agenda Específica

- Generar mecanismos eficaces de redistribución de los ingresos, en particular a través del fortalecimiento de las finanzas públicas brindando recursos suficientes para atender las problemáticas sociales, y superar la pobreza y la desigualdad.
- Impulsar y consolidar la política social en el país, fortaleciendo al Ministerio de Desarrollo Social como un ente rector de la política social y los programas sociales en el país, otorgando los recursos financieros suficientes en atención a lo estipulado en el artículo 2 del PIDESC.

Tercera Sección:

La agenda medio-ambiental y climática de la sociedad civil

El apartado hace un fuerte énfasis en las emisiones de gases de efecto invernadero y las medidas para detenerlo. El país tiene escasas capacidades técnicas y financieras en la materia. La carencia de información actualizada una de sus expresiones. Las capacidades de respuesta del país son aún, una serie de documentos, con poca acción práctica.

La agenda social está vinculada a los debates internacionales sobre ambiente y a las exigencias sociales de medidas institucionales, que trascienden “lo estrictamente” ambiental, para situarse en el terreno de los cambios socio económicos, cuestión que hace de la agenda socio ambiental un debate de enorme calado sobre el modelo económico que el país “ha decidido” seguir y cuyo vínculo con depredación y emisión de gases de efecto invernadero. Aconsejan enormes modificaciones al mismo.

3.1 REDUCCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES AL CALENTAMIENTO GLOBAL (CAMBIO DE MATRIZ ENERGÉTICA)

Hipótesis específica

“El cambio de la matriz energética del país, depende de los acuerdos que Estado y comunidades indígenas logren sobre la utilización de los recursos hídricos en la generación de energía.”

Fundamentación

El Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012.⁴³

Registra los resultados de la medición, de las emisiones de gases de efecto invernadero, provocados por cada uno de los diferentes rubros de la dinámica económica del país; al respecto de la actividad minera del año 2006 al 2010 -años del incremento en la explotación minera en el país, dice: “Generación de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O) provenientes de la combustión de productos energéticos en Guatemala, según actividad económica (toneladas equivalentes de CO₂ sobre un horizonte de 20 años). . . Explotación de minas y canteras, un promedio -2006-2010- de 95,876 ESTRUCTURA PORCENTUAL O.5” En contraste el aporte de la actividad minera al producto interno bruto (PIB), representa un 0.9%⁴⁴.

El rezago del país en cuanto a la realización de inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, oficiales, remonta al último ejercicio en 2005⁴⁵. Así en la Segun-

43 http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/programas/seminario/docs13/PERFIL%20AMBIENTAL%20GUATEMALA%202010%202012.pdf

44 <http://www.mem.gob.gt/2016/08/mineria-paga-en-promedio-el-53-de-utilidades-segun-estudio-de-cabi/>

45 <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/2562.pdf> Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático 2015.

da Comunicación Nacional sobre Cambio Climático -2015- elaborada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, este se propone: “Es necesario que se realicen esfuerzos por mejorar la colecta de los datos de actividad para la estimación de las emisiones y absorciones de GEI en Guatemala. Esta actividad debe ser priorizada como parte de las futuras comunicaciones nacionales, principalmente en los sectores de mayor incertidumbre por los datos generados, como lo son UTCUTS, agricultura y desechos. Esto requerirá que dentro del marco de posible proyecto Tercera Comunicación nacional sobre Cambio Climático para Guatemala se aborde la tarea de reconstruir la información histórica del uso de la tierra y de las actividades agrícolas, iniciando desde el período 1990. Esta acción garantizará subsanar las posibles limitaciones que se tienen en los inventarios del país”⁴⁶. Es decir, el inventario nacional de gases de efecto invernadero, actualizado es una promesa de Estado.

En un contexto que ubica a Guatemala, entre los diez países con mayor amenaza de daños por efectos del cambio climático⁴⁷, lo cual sumado a la alta vulnerabilidad socio ambiental del país, hace prever en el futuro eventos climáticos de grave afectación socio económico, particularmente para los sectores populares. Hasta el momento la respuesta estatal, está en dotar al país de una serie de instrumentos legislativos y de política pública, que generan un marco institucional apropiado para mitigar, aquellos efectos.

Así, en el año 2009 se emite la Política Nacional de Cambio Climático, con el objetivo de : “Que el Estado de Guatemala, a través del Gobierno Central, las municipalidades, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, adopte prácticas de prevención de riesgo, reducción de la vulnerabilidad y mejora de la adaptación al Cambio Climático, y contribuya a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en su territorio, coadyuve a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y fortalezca su capacidad de incidencia en las negociaciones internacionales de cambio climático”⁴⁸. Política de la cual deriva el impulso de medidas, como las siguientes:

- a. Desarrollo de Capacidades Nacionales y Transferencia de Tecnología.
- b. Prácticas Productivas Apropriadas.
- c. Capacidades Nacionales en Cambio Climático y de Coordinación Interinstitucional
- d. Educación y Sensibilización
- e. Pueblos Indígenas. Que se generen condiciones que favorezcan, promuevan y fortalezcan la participación de los pueblos indígenas en la implementación de esta política y su estrategia.
- f. Reducción de Vulnerabilidad, Mejoramiento de la Adaptación y Gestión de Riesgo
- g. Mitigación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero”⁴⁹

Las medidas señaladas, son enunciativas, puestos sus títulos –a manera de ilustración- la lista es más extensa y desagregada en el texto de la política Nacional de Cambio Climático. Un comentario que huelga –pero que consideramos necesario-. Para la aplicación de aquellas medidas uno de los factores clave será: la voluntad

46 IDEM

47 <http://marn.gob.gt/Multimedios/1367.pdf>

48 <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/56.pdf> Política Nacional de Cambio Climático

49 IDEM

política de Estado, sin la cual –como es obvio- de nada servirá tener enlistadas las medidas necesarias, para superar nuestras vulnerabilidades socio-ambientales.

El otro instrumento de política es Legislativo, el Decreto Número 7-2013 del Congreso de la República de Guatemala “Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero”

Y su correlato el “Plan de Acción Inmediata (PAI), contiene la identificación de seis componentes estratégicos, a saber:

1. Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales
2. Mecanismo para la adaptación a los impactos del cambio climático
3. Mecanismo para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero;
(4) Inversión y estudios técnicos,
5. Programa de comunicación, capacitación y participación pública; y
6. Mecanismo financiero”⁵⁰

Es así que a nivel de textos –políticos y legislativos- el país está blindado en relación a los efectos del cambio climático. Lo que está pendiente es su puesta en ejecución. Incluyendo medidas para fortalecer la institucionalidad a cargo.

La agenda de las organizaciones sociales

Ésta se finca en medidas que coadyuven a hacer prácticos los discursos políticos nacionales sobre el cambio climático; dentro de otros elementos surgen: La cuestión de los recursos financieros: los administradores del Estado están absolutamente, convencidos, que el mecanismo financiero, llegará desde la Cooperación Internacional. Se deja de lado que el esfuerzo nacional. La pobreza del Estado y la ausencia de medidas fiscales previsorias, pone en duda el real compromiso de Estado -haber creado el Fondo Nacional del Cambio Climático –FONCC-⁵¹, es importante pero aún no se fortalece sustancialmente de fondos.

Otros elementos de preocupación de las organizaciones sociales se fincan en la debilidad política del Estado y su incapacidad de tomar medidas de ordenamiento territorial. Para citar un eje clave del sistema de prevención. Además no existen medidas serias para detener la emisión de gases de efecto invernadero. Por ejemplo detener la quema anual de los cañaverales, realizada por los empresarios del azúcar. Una cuestión fácil de evitar y sancionar, que no se hace. Por ejercicio de un veto de facto este poderoso gremio.

Medidas urgentes para detener la grave deforestación que continúa avanzando en el país. De momento el país no tiene una política seria en aquella dirección, existen débiles programas de reforestación que no compensan, lo arrasado ni logran evitar el avance, acelerado de la deforestación.

Una cuestión de fondo en la agenda de los movimientos sociales es la demanda de modificar la matriz productiva del país dentro de ella promover e implementar, un sistema productivo agroecológico. Implica abandonar una serie de prácticas agropecuarias nocivas, dentro de ellas el uso de fertilizantes, pesticidas y herbicidas, que el Estado debe “atreverse” a tomar.

50 <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/415.pdf> Plan de Acción Inmediata

51 <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/415.pdf> Plan de Acción Inmediata

Medidas de protección y fomento a las fuentes de agua. La racionalización de su uso, proscribiendo el desvío de los ríos hacia los grandes fundos agro industriales que generan grandes estragos en las comunidades aledaños y frenar la alta contaminación que nuestras fuentes hídricas.

En síntesis poner en práctica medidas reales de mitigación. Es decir, variar el orden de prioridades, no puede estar únicamente en la agenda REAL del Estado exclusivamente tomar medidas para favorecer la inversión –sin importar sus efectos.

Diversificación Energética

La política energética, de Guatemala, abarca del año 2013 al 2027, su objetivo central está en garantizar la “Seguridad del abastecimiento de electricidad a precios competitivos. . . y, diversificación de la matriz energética mediante priorización de fuentes renovables. La meta es alcanzar un 80% de la generación de energía eléctrica por medio de recursos renovables”⁵².

Las prioridades de la política energética nacional, surgen a partir de que la matriz actual; para generación de electricidad, está vinculada fundamentalmente, a la generación desde productos fósiles: “la actual composición de la matriz energética, especialmente la del subsector eléctrico. . . En el año 2010, la oferta neta de energía eléctrica alcanzó los 26,452.3 TJ, de los cuales el 52.93% se generó a partir de carbón mineral y de productos derivados del petróleo, todos ellos importados”⁵³. Es decir, el país necesita trabajar en la transformación de sus fuentes energéticas, tanto en el ámbito de la generación eléctrica, como de la producción energía a nivel de los hogares.

A ese último propósito es importante otro dato aportado por el Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012, en el que se pone en evidencia la enorme dependencia que del uso de leña, tienen los hogares guatemaltecos:

“Una de las particularidades de la matriz energética de Guatemala radica en el consumo masivo de leña. Según las estimaciones de la Cuenta Integrada de Energía y Emisiones (BANGUAT y IARNA-URL, 2011), en el año 2010 se generaron 247,381.9 TJ como producto de la quema de leña, los cuales equivalen al 49.63%, prácticamente la mitad, de la oferta total energética nacional para ese año. De esa cuenta, la leña es un recurso básico para satisfacer las demandas energéticas de la población guatemalteca, especialmente la que radica en las áreas rurales”⁵⁴. Es ocioso decirlo por ser una cuestión absolutamente obvia. La depredación boscosa, tiene en la generación energética de los hogares, un factor sumamente importante. Que no único, pues el pillaje boscoso y el arrasamiento de los árboles para cultivos de agro exportación y ganadería, son realmente los factores determinantes del expolio maderero.

Si bien la política energética se propone el cambio radical en la matriz energética en los próximos once años, la energía a partir de fuentes hídricas que es la principal apuesta, es leída por las comunidades como, una intervención foránea que busca apropiarse de sus recursos sin beneficio alguno para ellos. De las razones comunitarias:

- a. Por prescripción de la Ley Nacional de Electricidad, el generador no puede vender energía, sino que está obligado a vendérsela al distribuidor.⁵⁵ En térmi-

52 http://biblio3.url.edu.gt/IARNA/serie_amb/4.PDF

53 http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/programas/seminario/docs13/PERFIL%20AMBIENTAL%20GUATEMALA%202010%202012.pdf

54 IDEM

55 http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/2.1_Ley_General_de_Electricidad.pdf

nos prácticos esto significa, que la comunidad vecina al proyecto energético hidroeléctrico, no tendrá acceso a luz en casa ni pública. Es decir, deberá conformarse con ver pasar cables por su territorio y el cierre de sus espacios acuíferos.

- b. La experiencia de nuestra más antigua hidroeléctrica Chixoy,⁵⁶ en donde para construirla se desplazó en los años ochenta a miles de familias campesinas que a esta fecha no han sido resarcidas por los daños causados. Las familias que ya fueron resarcidas fueron trasladadas a viviendas de estilo “urbano” tratándose de pobladores rurales.
- c. La propuesta empresarial de resarcir a las comunidades vía programas y proyectos, tiene escaso impacto, pues se trata de “donar” láminas de zinc, tinacos para guardar agua, pintar escuelas y otros.
- d. El carácter sagrado de algunos de los ríos que se pretende para alimentar las fuentes de energía, hace imposible cualquier transacción sobre él.
- e. La angustia comunitaria por perder su acceso al agua y que esta se contamine.
- f. Generalmente son capitales, vinculados a empresas transnacionales y a pequeños círculos empresariales nacionales, sin ninguna relación con las comunidades “receptoras”.
- g. La propuesta comunitaria va por el respeto a sus decisiones y en su caso: Qué los proyectos involucren y beneficien a la comunidad.

Lo que es claro al país es que la transformación de la matriz energética, demorará más de lo previsto. Los proyectos de energía solar o eólica, son de muy incipiente desarrollo en el país. Así pese a la conciencia nacional por energía limpia. Hay un tema profundo sobre el modelo económico que está haciendo inviable, las nuevas fuentes de generación energética.

Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

Guatemala no es un alto emisor de gases de efecto invernadero, comparado con otros países de América Latina, sin embargo, como Estado suscribimos el compromiso de su reducción. Según el informe del Estado Nacional al respecto de las NDC, el país: “En términos de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), Guatemala contribuye con menos del 0.1% de las emisiones mundiales y sus emisiones son 2.48 tCO₂e/cápita, al año 2005 cifra considerablemente menor al promedio de las emisiones per cápita de la región de Latinoamérica y el Caribe (4.6 tCO₂e/cápita)”⁵⁷. Dentro del mismo texto el gobierno reconoce las medidas que ha tomado y señala las que tomara a futuro.

Las medidas tomadas hasta ahora, se sintetizan en , cuestiones que hemos citado en este trabajo; la emisión de la : “Ley Marco de Cambio Climático, mediante la cual se creó el Consejo Nacional de Cambio Climático (Art. 8), que integra a los sectores del país (gobierno, municipalidades, alcaldes y autoridades indígenas, privado, campesino, organizaciones no gubernamentales, indígena y universidades)”⁵⁸. Es decir, medidas de orden institucional. Aún de escasa expresión práctica.

56 <http://www.mimundo-fotorreportajes.org/2007/08/la-hidroelctrica-chixoy-y-el-genocidio.html>

57 [http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Guatemala/1/Gobierno%20de%20Guatemala%20INDC-UNFCC Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional. Gobierno de Guatemala Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN.](http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Guatemala/1/Gobierno%20de%20Guatemala%20INDC-UNFCC%20Contribuci%C3%B3n%20Prevista%20y%20Determinada%20a%20Nivel%20Nacional)

58 IDEM

El Estado se compromete a trabajar para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, de 2016 a 2030. De conformidad con los compromisos adquiridos en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC o UNFCCC). Al efecto Guatemala lanza su propuesta no condicionada y una más ambiciosa, condicionada. A diversos supuestos que la misma propuesta expresa:

“Propuesta no condicionada de acuerdo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus actuales capacidades, Guatemala planifica lograr una reducción del 11.2% de sus emisiones GEI totales del año base 2005 proyectado al año 2030. Esta reducción del 11.2% implica que las emisiones, en un escenario tendencial (BAU por sus siglas en inglés) de 53.85 millones de toneladas de CO₂ equivalentes para el año 2030, serán reducidas a un valor de 47.81 millones de toneladas de CO₂ equivalentes en ese año”⁵⁹. Y se lanza una propuesta de carácter condicionada que expresa:

“Propuesta Condicionada Guatemala plantea una reducción más ambiciosa que la anterior, de hasta el 22.6% de sus emisiones GEI totales del año base 2005 proyectado al año 2030. Esta reducción del 22.6% implica que las emisiones, en un escenario tendencial (BAU) de 53.85 millones de toneladas de CO₂ equivalentes para el año 2030, serían reducidas a un valor de 41.66 millones de toneladas de CO₂ equivalentes en ese año”⁶⁰. Como condición para alcanzar esta meta ambiciosa, será necesario contar con el apoyo técnico y financiero necesario proveniente de recursos internacionales públicos y privados, nuevos y adicionales. Colocando al final de texto los factores –supuestos- que pueden viabilizar o no las capacidades nacionales de cumplir el compromiso.

Conclusión:

Nuestra sociedad, no tiene opción, debe modificar radicalmente el fondo y la forma del sistema económico, con que opera en el país. Con la forma actual la emisión de gases de efecto invernadero, no hará más que aumentar. En este proceso la amplia participación de los pueblos indígenas y los beneficios socio económico que estos obtengan, es determinante para el avance de consenso en nuevas matrices para la energía y la economía. El modelo de concentración y exclusión está agotado y es la fuente principal de emisión de gases de efecto invernadero.

59 IDEM

60 IDEM

Agenda Específica

- Reconocer la agenda de impulso a las NDC como compromiso de Estado. Que involucra a todos los estamentos sociales, económicos y políticos del país.
- Mas y mejor dialogo social, en torno a las medidas políticas, para mitigar el cambio climático, a partir de una agenda integral.
- Colocar en la agenda educativa, las demandas climático/ ambientales de forma transversal, a las demandas históricas de nuestros pueblos.
- Reconocer, fortalecer y asumir conocimientos, valores y autoridad de los pueblos indígenas en la administración territorial.
- El fortalecimiento de la institucionalidad pública, el papel rector del Estado en las políticas reguladoras del ambiente y en la aplicación de los compromisos con nuestro pueblo y del marco internacional, resultantes, de las Conferencias de las Partes.
- Dotación nacional de recursos a las tareas de mitigación de emisión de gases de efecto invernadero, gravando la actividad industrial y agropecuaria.
- Fortalecer la voz y la incidencia de América Latina, en las cumbres mundiales climáticas a partir de propuestas consensuadas Estado sociedad.

3.2 PROTECCIÓN DEL AGUA Y DE LOS SUMIDEROS DE CARBONO Y DE LA BIODIVERSIDAD

Hipótesis específica

La autosuficiencia hídrica de que ahora goza el país, se deteriora de forma acelerada. El país requiere instituciones y leyes que garanticen la rectoría de este bien público.

Fundamentación

El agua un elemento que nos une y divide

Guatemala un país de suficiencia hídrica. Nuestra disponibilidad de agua, es alta, sin embargo, existen zonas del país especialmente secas y otras en donde se tiene sobre abundancia del recurso. Ambos fenómenos con consecuencias catastróficas sobre la población, especialmente sobre población pobre cuyas condiciones de habitabilidad la hacen particularmente vulnerables a los fenómenos climáticos.

Al respecto la Política Hídrica, del año 2011 estima que: “el país cuenta con una disponibilidad de 97,120 millones de m³ anuales de agua (SEGEPLAN, 2006 y 2006a); se estima que las aguas subterráneas representan alrededor de 33,699 millones de m³ anuales de agua (INSIVUMEH, 2009). La disponibilidad total anual equivale a una cantidad siete veces mayor que la establecida como límite de riesgo hídrico de acuerdo con el estándar internacional de 1,000 m³ /habitante/año (SEGEPLAN, 2006; MARN et al, 2009)⁶¹.

Si bien la proporción de agua es alta en el país, existen múltiples poblaciones sin acceso a ella por escasa disponibilidad de agua en el entorno y particularmente por-

61 http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Recursos%20Naturales/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20del%20Ag

que el país no tiene un sistema coherente de gobernanza del agua, que priorice a las personas, esta situación, deja a los pobres fuera del servicio de agua en la vivienda y para la agricultura.

En el lado inverso las empresas extractivas tienen una disponibilidad excesiva de agua, en el caso de la Mina Marlin⁶², en el occidente del país: “se había mencionado que el proyecto utilizaría aproximadamente 1,100 galones por minuto en las primeras dos semanas de arranque y luego se normalizaría con 88 galones por minuto... Al mismo tiempo la empresa construyó un pozo mecánico con capacidad de 250 galones por minuto.”⁶³ Es decir, un sistema absolutamente inequitativo, en el acceso al agua.

Sobre los usos generales del agua “La proporción en la extracción de agua para satisfacer las demandas en Guatemala es similar a la del resto del mundo: el uso agropecuario es el mayor, equivale al 41% de la demanda hídrica total y al 77% de los usos consuntivos; el uso doméstico representa el 9% de la demanda total y el 16% de los usos consuntivos; el industrial el 3% de la demanda total y el 7% de los consuntivos. (SEGEPLAN, 2006a)⁶⁴”.

Dentro de la agricultura la carga más fuerte en el uso del agua, está en las actividades agro industriales a lo que vino a sumarse la minería y el cultivo de palma aceitera. Estas empresas están exoneradas de pago al Estado por el agua de la cual se sirven.

El futuro sin embargo no parece positivo para aquellas familias que no tienen servicio de agua en su casa hoy, la predicción estatal es que de no actuar ahora –lamentablemente no lo estamos haciendo como Estado- los hogares sin agua se acrecentarán para el año 2025 “La cobertura de agua potable ha mejorado durante los últimos años, hasta llegar al 78.7% de la población. Cerca de 3 millones de guatemaltecos se abastecen de fuentes naturales cuya calidad no es confiable, y si prevalece el ritmo de crecimiento de la tasa poblacional y de la inversión en el subsector, para el 2025 serán 5 millones de habitantes quienes no tengan acceso a estos servicios (Galindo y Molina, 2007; SEGEPLAN, 2006), afectando con mayor intensidad a las mujeres, dada la asignación histórica y social de sus responsabilidades domésticas y cuidado familiar”⁶⁵.

Pese al reconocimiento estatal de la gravedad del asunto, el presupuesto para gestión del agua, no ha crecido en los últimos años. Lo que hace prever crisis de futuro.

Todo, lo anterior, en un contexto de cambio climático que la política hídrica -2011- sintetiza así: “El cambio climático es uno de los grandes desafíos de la humanidad, y en Guatemala sus impactos ponen en peligro la vida, su calidad y los medios que la sustentan (Guatemala, 2009b) y se hace más severo por las condiciones socioeconómicas de la población que en muchos casos habita las áreas más afectadas por el fenómeno (MARN et al, 2010). La geofísica y los altos indicadores derivados de la inequitativa estructura económica y social provoca que Guatemala se catalogue como uno de los países con mayor riesgo a amenazas naturales del mundo (SEGEPLAN, 2010a).”⁶⁶

62 goldcorpguatemala.com/institucional/historia/

63 <http://glifos.unis.edu.gt/digital/tesis/2005/15308.pdf>. La Mina Marlin, opera en el Municipio de Sipacapa en el departamento de San Marcos. Extra fundamentalmente oro

64 http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Recursos%20Naturales/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20del%20Ag

65 IDEM

66 IDEM

A pesar de reconocer la gravedad del problema al día de hoy continuamos con escasa y dispersa institucionalidad del agua, sin organismo rector de su gestión. Consecuentemente la gobernanza del recurso en términos prácticos no existe, es un sistema de uso absolutamente inequitativo y anárquico.

Un rasgo de nuestra vida social ejemplifica la inequidad, es el acceso al agua, por parte de las familias pobres urbanas, que pagan más por el servicio de agua llevada a casa por camiones cisterna, cuyo costo por tinaco lleno es de cuarenta quetzales (\$ 5.26 dólares USA). Utiliza por lo menos tres a la semana, para un total de cuatrocientos ochenta quetzales (\$ 63.16 dólares) al mes. Una persona de una zona exclusiva de ciudad de Guatemala, paga por mes al municipio un promedio de cuatrocientos quetzales al mes (\$52.64 dólares USA). Es decir, inequidad absoluta.⁶⁷

El Agua y “sus” problemas

a) La contaminación minera de las aguas:

Regresamos aquí a un problema grave y recurrente en el país, la infraestructura pública carece de las capacidades necesarias de análisis e inspección de las aguas que circundan, los emplazamientos mineros ya en el subsuelo o en los ríos a flor de tierra. Dependemos, para ello, de los estudios que generan las mismas empresas mineras y de análisis independientes, que de manera voluntaria han realizado algunas entidades internacionales, a solicitud de las poblaciones.

Lo que queda en el ambiente social, son las denuncias comunitarias, que alertan, sobre cambio de color del agua de los ríos o de la escasez generada, luego de la puesta en operación de los proyectos mineros. Así se registra una cantidad abundante de denuncias comunales por “agua sucia”, Ejemplo: proyecto minero El Escobal,⁶⁸ propiedad de la canadiense Tahoe Resources Inc.

“Desde el inicio de la construcción de la planta industrial, las comunidades... empezaron a denunciar a las autoridades municipales la contaminación de las aguas de la quebrada El Escobal, afluente del río principal del departamento de Santa Rosa, de nombre Los Esclavos. Líderes comunitarios denunciaron en todo momento que la Minera San Rafael descargaba de manera directa a las aguas de la quebrada El Escobal, los restos de materiales de construcción, lodos y otras sustancias, afectando las siembras y el acceso al agua para el consumo humano y el consumo de sus animales”⁶⁹. Este tipo de denuncias han sido recurrentes en la Prensa guatemalteca.

Otro caso citado: La Mina Marlín, Sipacapa en el departamento de San Marcos, la Comisión Pastoral de Paz y Ecología de la Diócesis de San Marcos, -COPAE- emitió el siguiente informe: “Sin embargo, el cuarto informe de COPAE sobre monitoreo y análisis de la situación del agua en los Ríos Tzalá y Quivichil en el área de Influencia de la Mina Marlín, entre otras conclusiones, indica que “se ha observado que existe presencia de los metales como “cobre, aluminio, arsénico y manganeso”, así como “nitratos” en altas concentraciones en los ríos Quivichil y Tzala en los puntos ubicados abajo de la mina Marlín, por lo que se puede concluir que las operaciones mineras tienen influencia sobre la calidad de estas aguas. (...) Existe recurrencia de presencia de altas concentraciones de Arsénico en los puntos ubicados alrededor de la mina, lo cual puede estar relacionado a contaminación directa (descargas) del dique de colas de la mina Marlín.”⁷⁰ Informe al cual el Estado no le reconoció validez.

67 Con datos de <http://lahora.gt/agua-de-servicio-basico-un-lujo/>

68 <https://ejatlas.org/conflict/el-escobal>

69 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/ImplementationReport/Association%20Interamericana%203.pdf>

70 <http://www.albedrio.org/htm/documentos/MineriaGuatemalaMaraPolanco.pdf>

Nosotros –los autores- partimos de confiar plenamente en el “ojo y la razón” comunitaria, que históricamente ha hecho uso de aquellas aguas, y que ve como empiezan a transformarse a raíz de la presencia empresarial. Sin embargo, en la vía judicial nacional e internacional, no hacen plena prueba las aseveraciones comunitarias. Son en todo caso referencias. . . en el caso de mina Marlín, cito de nuevo el informe de la publicación Albedrío, basado en el informe de COPAE que evidencia lo que afirmamos, sobre las incapacidades técnicas y políticas, del Estado nacional. Que se ve reducida su función a acoger o no los informes empresariales:

“las medidas cautelares impuestas por la CIDH , obligaron al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), a requerir a la minera un estudio hidrogeológico... el mismo fue realizado por la empresa Consultoría y Tecnología Ambiental S.A. y entre otras conclusiones expresa que “ El análisis hidrogeoquímico demostró que hay diferencias significativas entre el agua de los pozos de producción de Marlín y los manantiales de las comunidades, esto prueba que las aguas de ambos son de origen diferente” agrega además que “El bombeo de los pozos mecánicos de Marlín no afecta los manantiales cercanos debido a la ausencia de conectividad hidráulica. . . En general el estudio indica que no existen posibilidades de contaminación del agua porque los acuíferos son diferentes, los pozos de la mina están ubicados a una profundidad mayor que el origen de las fuentes de agua utilizadas por los pobladores. El informe de Montana Exploradora recibió un dictamen favorable por parte del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. . .”⁷¹ Es regla común, que se den por válidos los informes empresariales.

b) El Problema No Termina Allí: La Contaminación del Agua por uso agro industrial

La situación va más allá de la contaminación minera. La normativa nacional sobre el uso de fertilizantes químicos para la agricultura, es más bien laxa. Incluso productos prohibidos en otros países de América Latina, son permitidos en el país sin mayores restricciones. Quizá el ejemplo más visible sea el Paraquat, cuyo uso es prohibido en otros países de Centro América. Guatemala, lo permite con el argumento que es una “demanda” de los campesinos⁷².

c) Un País Sin Política Hídrica y Sin Ley de Aguas.

La Legislación Sobre el Agua... Un Eterno Debate

La Ley del Aguas, tiene un contexto histórico largo, la discusión que ya abarca treinta años, lleva al diario digital Plaza Pública a denominarla la ley maldita y dice: “en los últimos 30 años, 12 iniciativas de ley llegaron al Congreso para intentar poner orden en el uso de los recursos hídricos de Guatemala. Todas fracasaron. Los 12 intentos se estrellaron contra un muro de intereses contrapuestos”⁷³.

Ahora, en 2016 -de nuevo- surge un movimiento social, proponiendo un nuevo proyecto de ley, esta vez la Ley Marco del Agua, un grupo de diputados de la comisión de Recursos Hídricos del Congreso de la República, hicieron suyo el ante proyecto y lo han presentado como iniciativa de ley se trata de la iniciativa 5070 que se transforma en el intento número 13 de este país de dotarse de una ley que fomente la gobernanza responsable de las aguas.

¿Qué hace tan aborrecible este texto legal para algunos sectores del país? Los debates del año 1996 sobre el mismo tema, pueden dar algunas pistas: lo diametral

71 IDEM

72 <http://rel-uita.org/index.php/es/guatemala/item/6276-el-presidente-y-el-paraquat>

73 Plaza Pública 28.3.16

de las posiciones de los actores. El Centro de Estudios Económicos Nacionales – CIEN- entidad allegada a sectores de capital, bastante identificada –favorablemente- con los procesos de privatización de los activos públicos y la “modernización” del Estado; sugería en el año 1996: A propósito de un ante proyecto de Ley del Agua -debatido en aquel año- asumir: “El agua como recurso económico susceptible de ser comercializado en el mercado”⁷⁴. Una visión absolutamente contrapuesta con los Pueblos Mayas que ven en el agua un bien natural, incluso rodeado de sacralidad, alejado, muy alejado de ser considerado mercancía.

Es decir, una cuestión de intereses, en donde obviamente los sectores de capital insisten en una ley de agua “moderna”, que en términos prácticos significaría, dejar el agua a las “reglas del mercado” Los sectores sociales se afirman en el acceso al agua como un derecho humano. Tal cual fue acordado por la ONU El 28 de julio de 2010, por resolución de la Asamblea General.

d) Institucionalidad a cargo

En el año 2008 se creó el gabinete del Agua, -Acuerdo Gubernativo 204-2008- que resulto en un mecanismo inoperante. En realidad el país no cuenta con un organismo rector de la gestión del agua, lo que hace que las responsabilidades sobre la gestión, estén dispersas en diversos Ministerios de Estado. La Legislación, sobre el agua, se distribuye en una serie de leyes descoordinadas una de la otra, además de bastante antiguas, desfasadas del contexto actual.

Así por ejemplo: el “Ministerio de Energía y Minas autoriza el derecho de uso de las fuentes para fines hidroeléctricos. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales el encargado del recurso hídrico. . . tiene a su cargo la elaboración de las políticas de Recursos Naturales incluyendo el recurso hídrico y la legislación respectiva. El Ministerio de Agricultura, se encarga de la política de riego”⁷⁵. Consumo humano Ministerio de Salud Pública.

En términos prácticos, esta división por especialidad, en la gestión pública del agua, provoca enorme descoordinación y de falta de política pública coherente sobre el recurso, como ya hemos dicho no existe gestión pública del agua y su “administración” descoordinada, puede llevar al país a difíciles consecuencias para su población en los próximos años.

Conclusión:

La institucionalidad pública sin el concurso social no tiene ninguna posibilidad de sacar adelante una agenda socio ambiental, democrática y realista. El país solo tiene una ruta: un consenso social amplio, que transforme prácticas productivas, patrones de conducta e introduzca las nociones de cuidado ambiental y desarrollo, como dos categorías absolutamente relacionadas. Las medidas de democracia económica y una curricula educativa basada en el respeto a la naturaleza, son determinantes para nuestro futuro inmediato.

Sin transformaciones socio económicas, el aporte del país a la reducción de gases de efecto invernadero, no es más que un discurso para las cumbres. Haciendo más de lo mismo obtendremos los mismos resultados de depredación y pérdida de nuestras aguas que hemos cosechado hasta hoy.

74 http://www.infoiarna.org.gt/guateagua/subtemas/7/Pol_ml/LEY%20DE%20AGUAS%20PROYECTO%20ALTERNATIVO%20CIEN.pdf

75 http://biblio3.url.edu.gt/IARNA/serie_amb/4.PDF

Agenda Específica

- Detener el ritmo y métodos actuales –de producción y repuesta- frente a la emisión de gases de efecto invernadero.
- La promoción de una agenda de transformaciones sociales, para reducir la vulnerabilidad socio ambiental del país. Dentro de ello las medidas de prevención y educación social.
- Proponer un modelo productivo agrícola sostenible, basado en un modelo de base agroecológico.
- Movilización educación y promoción de una Ley de Aguas, para garantizar un uso racional y equitativo, agua.
- Profundizar la lucha política social para detener el acelerado ritmo de contaminación del agua
- Dialogo social, para la construcción de una agenda social movilizadora en torno a las medidas políticas, desde los movimientos sociales para mitigar el cambio climático.
- Colocar en la agenda de nuestros movimientos sociales, las demandas climático/ ambientales de forma transversal a las demandas históricas de nuestros pueblos.
- Fortalecer nuestra alianza con los pueblos indígenas. Y promover la difusión y revalorización de sus saberes.
- El fortalecimiento de la institucionalidad pública, el papel rector del Estado en las políticas reguladoras del ambiente y en la aplicación de los compromisos con nuestro pueblo y del marco internacional, resultantes, de las Conferencias de las Partes.
- Fortalecer nuestras redes latinoamericanas y mundiales, para mantener alta la voz de los movimientos y organizaciones sociales, en las cumbres mundiales climáticas.

Conclusiones

LA AGENDA POLÍTICA

1.1 Se evidencia que hay una apuesta política por parte del Estado por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública. Además, en la actualidad se han realizado acciones para atraer las inversiones a costa del medio ambiente y las poblaciones locales (La carrera hacia el fondo).

1.2 Se evidencia la centralización tanto en el presupuesto nacional, como en la gestión de la renta extractiva, y de las competencias o capacidades de decisiones sobre las políticas extractivas, a pesar de contar con una Ley General de Descentralización.

Se cuenta con una institucionalidad ambiental débil, sin los recursos financieros necesarios, sin la autonomía suficiente, igualmente, la centralización en las decisiones relacionadas a la industria extractiva, la descentralización en la práctica no se ha dado a pesar del andamiaje jurídico que existe.

El derecho a la participación social sigue sufriendo innumerables vicisitudes, el cierre de espacios políticos, continúa impidiendo que dicho derecho se garantice por parte del Estado.

1.3 El Estado maneja un discurso ambivalente respecto a la transparencia, por un lado promueve marcos legales e institucionales para regular y monitorear los proyectos extractivistas y por otro no reconoce la vinculación jurídica de los resultados de las consultas comunitarias.

Los marcos legales e institucionales relativos a la transparencia no son coherentes e integrales respecto al mandato y las dinámicas de las comunidades y municipios, funcionan a medias o a favor de los intereses empresariales.

1.4 Estamos frente a legislación e institucionalidad débil y con escasos instrumentos, equipo humano, y fuertes señalamientos de corrupción y otras prácticas poco legítimas, entre personal del Ministerio y empresarios. Lo cual trae como consecuencia poco control de la actividad extractiva empresarial. Ya por falta de capacidades humanas, a lo que habrá que sumar que ambos Ministerios: Energía y Minas y el de Ambiente tienen los presupuestos más pequeños del Estado, es decir, se trata de Ministerios insuficientes y poco eficientes.

A manera de conclusión la siguiente cita: “La debilidad de funcionamiento de ambos ministerios (Energía y Minas y Ambiente), así como la carencia de personal especializado en el tema, ha llevado a que no se informe ni se consulte a la población para buscar su consentimiento; a que muchos estudios de impacto ambiental sean realizados ad hoc a la empresa solicitante, que es, además, quien lo paga; y que no se supervise adecuadamente la aplicación de las medidas de mitigación, pudiendo no realizarse las acciones necesarias para contrarrestar el daño ambiental y a la salud”⁷⁶. Es decir, nuestro rezago institucional presenta un enorme reto, a la sociedad y a los administradores del Estado, es un asunto de prioridad nacional, que no parece asumirse así por autoridades y empresa.

1.5 Los proyectos de extracción minera e hidrocarburos, han obviado la consulta con las comunidades previo a su intervención en los territorios. Es a partir de ello que la agenda de las organizaciones y comunitarias propone: más publicidad –de fácil acceso y entendimiento- de los proyectos probables, sus estudios ambientales y todo el procedimiento vinculado al otorgamiento de la licencia de operación,, esto implica, informar a la comunidad por medios idóneos, ad hoc a un público amplio, dirigido a sectores del pueblo, en donde el analfabetismo es alto, el acceso a prensa escrita y medios audiovisuales extremadamente limitado, y sin ningún acceso a servicios de internet.

LA AGENDA ECONÓMICA Y SOCIAL

2.1 Se evidencia que hay una apuesta política por parte del Estado guatemalteco por la exportación de commodities como motor del crecimiento y fuente de renta pública (durante el súper ciclo y carrera hacia el fondo). Además, en la actualidad se han realizado acciones para atraer las inversiones a costa del medio ambiente y las poblaciones locales (La carrera hacia el fondo).

2.2 Se cuenta con una institucionalidad ambiental débil, sin los recursos financieros necesarios, sin la autonomía suficiente, igualmente, la centralización en las decisiones relacionadas a la industria extractiva, la descentralización en la práctica no se ha dado a pesar del andamiaje jurídico que existe.

El derecho a la participación social sigue sufriendo innumerables vicisitudes, el cierre de espacios políticos, continúa impidiendo que dicho derecho se garantice por parte del Estado.

2.3 En los últimos años se ha incentivado la IED en particular en el rubro extractivo a través del otorgamiento de una serie de privilegios, exenciones y exoneraciones tributarias, pese a ello y a su crecimiento, apenas representan el 0.59% del PIB del país, generando fuerte conflictividad social y ambiental; asimismo se han otorgado contratos como el FONPETROL que han sido fuertemente cuestionados y requieren una revisión profunda en aras de velar por los intereses nacionales.

Lo anterior es un indicador de la apuesta a un modelo extractivo que no genera la suficiente captación de rentas para el Estado, lo cual lesiona las finanzas públicas y en particular la política social y ambiental, ya que las instituciones estatales que velan por dicha política carecen de los recursos necesarios para su funcionamiento.

Desde el año 2006 y acorde a lo que estipulaban los Acuerdos de Paz en Guatemala el denominado Grupo Promotor del Diálogo Fiscal generó propuestas de Reforma Tributaria, pese a que en 2012 fueron aprobadas algunas leyes de actualización tributaria y anti-evasión fiscal, los esfuerzos son insuficientes y se mantiene una estructura tributaria regresiva que no logra captar los recursos suficientes para la implementación de la política pública del país. En el caso particular de la industria extractiva se goza de privilegios fiscales y los montos de regalías legalmente establecidos se mantienen en el 1%, por lo cual este sector no representa económicamente un valor sustancial de la carga tributaria.

2.4 A partir del año 2014, contrastando con la tendencia en otros países de la región, Guatemala ha incrementado la pobreza rondando el 59.4%, situación que se agudiza aún más dependiendo de las regiones del país, donde fundamentalmente vive población indígena. Asimismo, se mantienen altas tasas de desigualdad tanto en la concentración de la tierra como en el ingreso, siendo este último uno de los más desiguales de la región.

LA AGENDA MEDIO-AMBIENTAL Y CLIMÁTICA

3.1 Nuestra sociedad, no tiene opción, debe modificar radicalmente el fondo y la forma del sistema económico, con que opera en el país. Con la forma actual la emisión de gases de efecto invernadero, no hará más que aumentar. En este proceso la amplia participación de los pueblos indígenas y los beneficios socio económicos que estos obtengan, es determinante para el avance de consenso en nuevas matrices para la energía y la economía. El modelo de concentración y exclusión está agotado y es la fuente principal de emisión de gases de efecto invernadero.

32. La institucionalidad pública sin el concurso social no tiene ninguna posibilidad de sacar adelante una agenda socio ambiental, democrática y realista. El país solo tiene una ruta: un consenso social amplio, que transforme prácticas productivas, patrones de conducta e introduzca las nociones de cuidado ambiental y desarrollo, como dos categorías absolutamente relacionadas. Las medidas de democracia económica y una curricula educativa basada en el respeto a la naturaleza, son determinantes para nuestro futuro inmediato.

Sin transformaciones socio económicas, el aporte del país a la reducción de gases de efecto invernadero, no es más que un discurso para las cumbres. Haciendo más de lo mismo obtendremos los mismos resultados de depredación y pérdida de nuestras aguas que hemos cosechado hasta hoy.

Referencias

- Banco de Guatemala (BANGUAT). (2016). Banco de Guatemala. Obtenido de www.banguat.gob.gt
- Banco Mundial. (2015). Climate Change Knowledge Portal. Obtenido de <https://goo.gl/OqjZKH>
- Colectivo MADRE SELVA, (2015) Informe Alternativo al EITI: La Falta de transparencia extractiva en Guatemala. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (1985) Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 24, 30 y 31.
- Congreso de la República de Guatemala (1986) Ley de protección y Mejoramiento del Medio ambiente. Decreto No, 68-86. Guatemala.
- Diario la Hora de Guatemala del 20/12/ 2014.
- Diario La Hora. (17 de 01 de 2012). La declaratorio de lesividad del contrato de Fonpetrol (Perenco). Una tarea de urgencia nacional pendiente Primera parte. Obtenido de <https://goo.gl/LxQWmK>
- Expertos Tributarios. (2016). Reformas fiscales 2016. Obtenido de <https://goo.gl/zm00c1> 2016
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2013). Reformas tributarias en Centroamérica 2009-2012. Obtenido de Boletín de Estudios Fiscales No. 16: <https://goo.gl/qXhpVP>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2015). Buenas prácticas internacionales de transparencia fiscal en industrias extractivas. Aplicaciones para Guatemala. Guatemala: ICEFI.
- Instituto Nacional de Estadística. ENCOVI 2014.
- Invest In Guatemala. (2016). Obtenido de <https://goo.gl/Vs3uf5>
- Ley General de Electricidad 2012, Ministerio de Energía y Minas
- Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero. 2013 Guatemala.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (2016). Obtenido de www.marn.gob.gt
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). (2016). Documento descriptivo plan operativo anual 2016. Obtenido de <https://goo.gl/ZvlnLz>
- Ministerio de Economía (MINECO). (2016). Propuesta de política industrial basada en la competitividad y la innovación para Guatemala 2016 -2044. Obtenido de <https://goo.gl/c9J5yR>
- Ministerio de Energía y Minas (MEM). (2016). Obtenido de www.mem.gob.gt
- Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). (2016). Obtenido de www.minfin.gob.gt

- Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). (2016). Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). Obtenido de <https://goo.gl/ykFMHX>
- Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) 2012, Guatemala.
- Plan de Acción Inmediata (PAI) Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
- Plaza Pública Semanario electrónico, publicación de la Universidad Rafael Landívar, 2015-2016
- Política Nacional de Cambio Climático, Guatemala, 2009, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
- Prensa Libre. (2016). Reforma fiscal abarca cuatro tributos. Obtenido de <https://goo.gl/nfLZY9>
- Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM). (2016). Obtenido de <https://www.pronacom.gt/>
- Propuesta del Gobierno de Guatemala: Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional, 2015, ante el Secretariado de la CMNUCC
- Solano, L. (2010). Ampliación del Contrato 2-85 a Perenco: Análisis de las implicaciones económicas, socio-ambientales e intereses en juego. Obtenido de Revista Enfoque. Año II, No. 6: <https://goo.gl/jIZC5C>.
- Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). (2016). Recaudación Tributaria. Obtenido de www.sat.gob.gt
- Universidad Rafael Landívar. (2016). Apuntes sobre descentralización. Obtenido de <https://goo.gl/AXoTP9>

Sitios WEB

- <http://www.mimundo-fotorreportajes.org/2007/08/la-hidroelctrica-chixoy-y-el-genocidio.html>
- <http://www.albedrio.org/htm/documentos/MineriaGuatemalaMaraPolanco.pdf>
<http://rel-uita.org/index.php/es/guatemala/item/6276-el-presidente-y-el-paraquat>
- <http://glifos.unis.edu.gt/digital/tesis/2005/15308.pdf>. La Mina Marlin, opera en el Municipio de Sipacapa en el departamento de San Marcos. Extra fundamentalmente oro
- http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Recursos%20Naturales/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20del%20Ag

Anexos

PRIMERA SECCIÓN

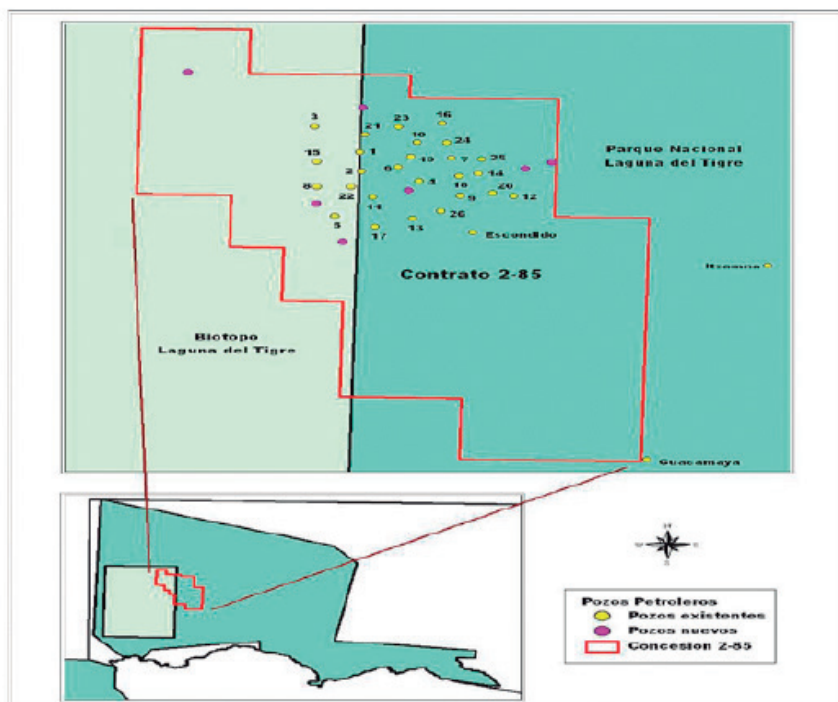
Cuadro 1. Ejecución presupuestaria MARN 2012 – 2016

Año	% Ejecución
2012	91.96%
2013	67.20%
2014	66.71%
2015	61.01%
2016/1	69.26%

Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN (2016)

/1 El porcentaje de ejecución presupuestaria 2016 se encuentra al mes de octubre

Imagen 1. Petén: Pozos petroleros perforados en el Contrato 2-85, Parque Nacional Laguna del Tigre y Biotopo Laguna del Tigre-Río Escondido



Fuente: Plan Maestro 2007-2011. Parque Nacional Laguna del Tigre y Biotipo Laguna del Tigre - Río Escondido.

