



Análisis de coyuntura ambiental

Documento Técnico del Perfil Ambiental de Guatemala



TIERRA

BOSQUES

BIODIVERSIDAD

AGUA

ECOSISTEMAS MARINOS COSTEROS

CLIMA

DESECHOS SÓLIDOS

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

POBLACIÓN

AGRICULTURA

ECONOMÍA

VULNERABILIDAD



Análisis de coyuntura ambiental

Documento Técnico del Perfil Ambiental de Guatemala

Preparado por:

Universidad Rafael Landívar

Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas

Dirección de Investigación

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente

Instituto de Incidencia Ambiental

Con el apoyo de:
Embajada Real de los Países Bajos

Guatemala, julio de 2006

ACERCA DE ESTA PUBLICACIÓN

El proceso de elaboración técnica, producción y publicación del presente documento ha sido responsabilidad del *Perfil Ambiental de Guatemala*, una iniciativa de la Universidad Rafael Landívar (URL) a través de la Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas (FCAA) y el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) y del Instituto de Incidencia Ambiental (IIA), que pretende contribuir de manera seria y oportuna a llenar los vacíos de información en la temática ambiental a fin de que los distintos procesos de formulación de políticas y estrategias públicas y privadas ligadas al ambiente nacional sean más efectivos. La iniciativa cuenta con el generoso apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos.

La *Universidad Rafael Landívar* es una institución de educación superior, católica, guatemalteca, independiente y no lucrativa. Esta destinada a servir universitariamente a los hombres y mujeres guatemaltecos, por medio de acciones de docencia, investigación y proyección social, iluminadas por los valores cristianos y en el espíritu de la tradición educativa jesuita.

La *Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas* tiene la misión de formar recursos humanos en ciencias ambientales y agrícolas, con valores y principios ignacianos y sólidos fundamentos científico-tecnológicos que los faculte en el desempeño profesional con excelencia, liderazgo y vocación para conducir empresas competitivas de producción y procesos de protección y manejo de recursos naturales y condiciones ambientales, que sobre la base de criterios de sostenibilidad y solidaridad, coadyuven en el desarrollo socioeconómico del país.

El *Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente* tiene la misión de coadyuvar en el mejoramiento tecnológico, la competitividad y calidad ambiental en la producción y la efectividad en los procesos de decisiones públicas y privadas relacionadas con la agricultura, los recursos naturales y las condiciones ambientales nacionales, a través de acciones estratégicas de investigación, capacitación y difusión de información, para fortalecer un modelo de desarrollo que satisfaga las necesidades de uso con las necesidades de conservación de la naturaleza.

El *Instituto de Incidencia Ambiental* es una organización civil que realiza aportes cualitativos a la gestión ambiental en Guatemala, su misión es promover una corriente de pensamiento y de acción a favor del ambiente, que incida en las decisiones públicas y privadas para promover el desarrollo sostenible.

AUTORIDADES INSTITUCIONALES

Universidad Rafael Landívar (URL)

Guillermina Herrera, Rectora
Jaime Carrera, Vicerrector general
Rolando Alvarado, Vicerrector académico
José Alejandro Arévalo, Vicerrector administrativo
Peter Marchetti, Director de investigación
Rolando Escobar, Secretario general

Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas (FCAA)

Charles Macvean, Decano
Francois Herrera, Vicedecano

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA)

Juventino Gálvez, Director

Instituto de Incidencia Ambiental

Timoteo López, Presidente
Raúl Maas, Vicepresidente
Ogden Rodas, Secretario
Claudio Cabrera, Tesorero
Estuardo Secaira, Vocal

Coordinación General

Juventino Gálvez

Coordinación Operativa

Héctor Tuy

Producción

Perfil Ambiental de Guatemala

Universidad Rafael Landívar
Edificio Q, oficina 101/IARNA
Vista Hermosa III, zona 16
Ciudad de Guatemala, GUATEMALA
Telefax: (502) 2426 2559 / 2426 2626 Ext. 2654
Email: perfilambiental@url.edu.gt
Website: <http://www.perfilambiental.org.gt>

Cuidado de la edición: Jaime L. Carrera
y Juan Pablo Castañeda
Fotografías: CALAS
Portada: IARNA / Intercreativa
Impresión: Art Grafic

Primera impresión: Julio de 2006

© URL/FCAA/IARNA & IIA

Está autorizada la reproducción total o parcial y de cualquier otra forma de esta publicación para fines educativos o sin fines de lucro, sin ningún otro permiso especial del titular de los derechos, bajo la condición de que se indique la fuente de la que proviene. El Perfil Ambiental de Guatemala agradecerá que se le remita un ejemplar de cualquier texto cuya fuente haya sido la presente publicación.

ISBN: 99922-9-5-X

Índice

Página

Presentación	05
---------------------	-----------

Cuentas verdes: Estado y perspectivas

Por: Juan Pablo Castañeda

Introducción	07
1. Las cuentas verdes y su relación con el desarrollo sostenible	08
1.1. Enfoques del desarrollo sostenible	
1.2. Sostenibilidad débil y fuerte	
1.3. Midiendo la sostenibilidad	
1.4. El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado	
1.5. Limitaciones del SCAEI	
2. Estado y avances de la contabilidad verde	15
3. Descripción del contexto para la aplicación del SCAEI en Guatemala	16
3.1. La normativa internacional y local	
3.2. Consideraciones técnicas de las cuentas verdes	
3.3. Actores institucionales	
4. Aplicabilidad de las cuentas verdes en Guatemala	22
4.1. Diagnóstico de la coyuntura actual	
4.2. Tendencias actuales y escenarios previstos	
4.3. Lineamientos generales para la implementación del SCAEI en Guatemala.	
5. Conclusiones	26
6. Referencias	26

¿Hacia dónde va la Reserva de Biósfera Maya?

Por: Laura Hurtado

Introducción	29
Metodología	30
1. Estado de la biodiversidad	31
2. Estado de la conflictividad social	36
2.1. Asentamientos humanos en la RBM	
2.2. Proyecto Cuenca Mirador	
2.3. Exploración y explotación petrolera	
2.4. El rechazo a la construcción de hidroeléctricas	
3. Situación institucional	45
4. Tendencias	48
4.1. Promoción e incremento del turismo masivo	
4.2. Apertura de paso fronterizo de El Ceibo	
4.3. Extensión del narcotráfico y de actividades ilícitas	
4.4. Nuevo proceso de concentración de la propiedad de la tierra	
4.5. Cambio en la orientación del financiamiento externo	
5. Análisis de la correlación de fuerzas	54
6. Posibles escenarios futuros	54
7. Referencias	57

Presentación

Los hallazgos del Perfil Ambiental de Guatemala revelan que la situación del medio ambiente en Guatemala continúa deteriorándose rápidamente, incrementándose la velocidad de dicho deterioro en las últimas décadas. Entre otras cosas existe una fuerte y creciente demanda, presión e impactos sobre el espacio ambiental y de los recursos naturales determinados por el alto crecimiento y la desordenada distribución territorial, demográfica y productiva, persistiendo altos niveles de extrema pobreza y una creciente debilidad rectora del Estado de Derecho y de la institucionalidad del medio ambiente que se traduce en escasa articulación.

Con la serie de “Documentos Técnicos del Perfil Ambiental de Guatemala” se pretende contribuir de manera seria y oportuna a llenar los vacíos de información en la temática ambiental a fin de que los distintos procesos de formulación de políticas públicas y privadas ligadas al medio ambiente nacional sean más efectivos. La presente edición de esta serie pretende dar un salto cualitativo al análisis de información ambiental y se enfoca al análisis de coyuntura de dos temas específicos y que son relevantes dentro de la dinámica ambiental del país.

Este documento se divide en dos artículos. El primero aborda el tema de Cuentas Verdes desde la perspectiva del potencial que podría tener en Guatemala como instrumento para orientar las decisiones a nivel macro para la gestión sostenible de la riqueza natural del país. El segundo artículo contempla el análisis de la situación actual de la Reserva de Biosfera Maya y cuáles han sido los elementos determinantes que han establecido los actuales esquemas de gestión, así como la eficiencia de los mismos en términos de sus sostenibilidad ambiental.

El Consejo Directivo

Cuentas verdes: Estado y perspectivas

Por: Juan Pablo Castañeda*

...el ambiente debe integrarse a las corrientes actuales de la política económica. La forma más segura de alcanzar esta meta es modificando los sistemas de cuentas nacionales para que empiecen a reflejar los verdaderos costos y beneficios ambientales – cambiar hacia la contabilidad “verde”.

Kofi Annan En “We the peoples...” (UN, 2000 p.63)

Resumen

El Sistema de Contabilidad Nacional (SCN) ha sido ampliamente utilizado en Guatemala para proveer indicadores del desempeño económico y del bienestar nacional. Sin embargo este sistema ha tenido limitaciones en cuanto a contabilizar la pérdida de capital natural y los servicios ambientales que no son parte del mercado. Uno de los mecanismos para subsanar estas limitaciones es el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado (SCAEI) que es parte del espectro de lo que comúnmente se denomina cuentas verdes. El estudio explica en términos generales en que consiste el SCAEI y cual es su utilidad e importancia. Adicionalmente evalúa la viabilidad para la incorporación del SCAEI en Guatemala y se examina la participación de los actores involucrados en el marco de las circunstancias actuales. Uno de los hallazgos relevantes del estudio es que -salvando ciertos obstáculos y limitaciones- existe una aparente viabilidad legal, técnica e institucional para la implementación del SCAEI. A partir del análisis de diversos escenarios se plantea una propuesta preliminar para la discusión que consiste en la integración de un comité político y uno técnico coordinado por una unidad gestora.

Palabras clave: cuentas verdes, contabilidad ambiental, sostenibilidad, cuentas satélite, Guatemala

Introducción

En la actualidad el concepto de desarrollo sostenible está convirtiéndose en el eje orientador de las políticas de desarrollo de varias naciones del mundo. En ese sentido, Guatemala impulsa un conjunto de acciones público-privadas que pretenden sumar a esta tendencia. Desde la perspectiva de la política ambiental y de la economía ambiental y ecológica moderna, el concepto de sostenibilidad se ha transformado en un elemento vital de análisis (van den Bergh, 1996). Esta orientación requiere la utilización de instrumentos adecuados de medición que permitan diseñar e implementar políticas de desarrollo que tomen en cuenta la variable ambiental. Sin embargo, esto no ha sido posible en la práctica debido a que el nivel de desarrollo se asocia únicamente al crecimiento económico y tradicionalmente se mide utilizando los agregados derivados del Sistema de Contabilidad Nacional (SCN).

El SCN mide la interrelación entre los hogares y las firmas productoras dentro de un esquema económico cerrado. Sin embargo, este sistema no refleja adecuadamente la realidad, ya que la economía requiere de recursos naturales, energía, sumideros y servicios ecológicos provistos por los ecosistemas para poder desarrollarse (Lange *et al*, 2003). De acuerdo a Brown *et al* (1992) el SCN es un sistema de medición incompleto que no valora la destrucción del capital natural asociado a la producción económica y tampoco cuantifica la depreciación de los mismos, satisfaciendo las necesidades del presente a expensas de las futuras generaciones. Al no tomar en cuenta el valor de los bienes y servicios ambientales se afecta a los ecosistemas socavando la base de la riqueza del país que es vital para el desarrollo futuro. Debido a esta situación, en los últimos años se han realizado esfuerzos significativos por intentar modificar

*MSc en Economía Ecológica, Investigador del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar (URL)

el SCN¹ y sus agregados (tal como el PIB) para reflejar los impactos reales de los procesos económicos en el ambiente. Una de las formas de medir estos impactos es a través del concepto de la contabilidad ambiental o comúnmente conocida como “cuentas verdes”.

El esfuerzo más relevante dentro de las cuentas verdes ha sido el desarrollado por Naciones Unidas en colaboración con diversas instituciones internacionales², introduciendo un sistema de cuentas satélite que no modifican el SCN pero armonizan con su estructura. La revisión final de este esfuerzo se vio reflejada en el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado (SCAEI2002 y SEEA2003 por sus siglas en inglés). De acuerdo a El Serafy (1997) este sistema de contabilidad integrada es una prioridad para aquellos países en vías de desarrollo que están consumiendo rápidamente sus recursos naturales, los cuales al mismo tiempo representan la fuente primaria de su riqueza. Guatemala es un ejemplo sintomático de esta situación en donde las tasas de deforestación están mermando considerablemente la cobertura forestal y los suelos rurales han perdido su fertilidad con el consiguiente aumento de costos en la producción agrícola.³

El título del presente documento refleja una visión de la situación actual de la contabilidad verde en Guatemala, ya que si bien existen innumerables esfuerzos a nivel internacional por desarrollar instrumentos para la medición y análisis, no ha existido la posibilidad de aplicar los mismos a nivel nacional. Ante esta realidad se hace necesario generar un proceso de incidencia política para abrir los espacios necesarios que promuevan la incorporación de las cuentas verdes en el país. Con esa visión, el presente estudio plantea un análisis coyuntural desde la perspectiva ambiental y dentro del marco de

la interrelación con la economía. La temática específica se centra en la viabilidad, utilidad y aplicabilidad de un sistema de cuentas verdes en Guatemala. Los actores analizados en el estudio se dividen en dos niveles: a) el nivel teórico-científico, que explora el estado y tendencias de la contabilidad ambiental a nivel instrumental y b) el nivel institucional, donde se analiza la normativa y otras consideraciones a nivel de las instituciones y grupos involucrados al igual que las situaciones que fortalecen o limitan una eventual iniciativa de cuentas verdes.

El estudio contribuye a la escasa literatura que existe en Guatemala sobre la temática de cuentas verdes. El valor agregado del mismo es el de condensar los conceptos más relevantes sobre las cuentas verdes con un enfoque local que pueda incidir en un conocimiento colectivo. El estudio se divide en cuatro secciones. La primera sección es de tipo conceptual y explica las particularidades sobre la contabilidad ambiental con un especial énfasis en el SCAEI. La segunda sección analiza el estado y avances de las cuentas verdes basado principalmente en los hallazgos de Ortúzar *et al* (2003). La tercera parte describe el entorno nacional desde el punto de vista legal, técnico e institucional. La cuarta parte analiza la aplicabilidad de las cuentas verdes en relación a los diversos actores que podrían involucrarse en una iniciativa de esta naturaleza y hace una propuesta para discusión sobre la implementación de las cuentas. Finalmente, las conclusiones destacan la necesidad aparente de implementar un sistema de contabilidad verde basado en una amplia participación de los actores involucrados.

1 Las cuentas verdes y su relación con el desarrollo sostenible

1.1. Enfoques del desarrollo sostenible

En la actualidad, el concepto de desarrollo sostenible tiene múltiples interpretaciones. Esto se debe a que el concepto opera de forma normativa planteando objetivos basados en juicios de valores y normas éticas que predominan en las circunstancias actuales (Faucheux *et al*, 1996). La definición más aceptada es la del Reporte de Brundtland que lo define como el desarrollo que cubre las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones a cubrir sus propias necesidades (World Commission

1 La última modificación sustancial del Sistema de Contabilidad Nacional (SCN) se elaboró en 1993 con algunas enmiendas menores en los últimos años. En él se elaboró un listado de las 25 propuestas más relevantes de contabilidad ambiental (UN, 1993 p.23-24).

2 Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), Fondo Monetario Internacional (FMI), Comisión Económica Europea (CEE).

3 Si se mantiene la tendencia en los niveles de deforestación de UVG/INAB/CONAP (2006) se estima que la cobertura forestal del país podría desaparecer en menos de 65 años. Por otro lado el 25.3% de la superficie total del territorio para el año 2004 tiene indicios de degradación de suelos (IARNA/IARNA/URL-IIA, 2004).

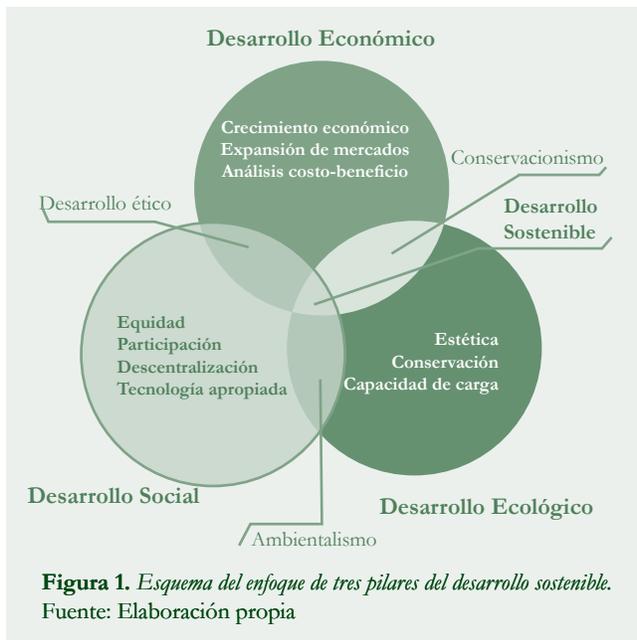
on Environment and Development [WCED], 1987). A pesar de la variedad de concepciones de desarrollo sostenible, éstas se pueden agrupar en tres enfoques básicos: el de los tres pilares, el ecológico y el de capital (United Nations [UN], 2003). Según Faucheux *et al* (1996) existe cierto grado de complementariedad entre ellos por lo que no se les debe considerar necesariamente en forma independiente.

El enfoque de los tres pilares, ilustrado en la Figura 1, plantea que no debe existir una visión única de la sostenibilidad, sino que los sistemas económicos, sociales y ambientales están íntimamente ligados. Desde esta perspectiva, los problemas de cada uno de estos sistemas no pueden ser analizados independientemente sino como un todo debido a que existen interconexiones innegables entre ellos (O'Riordan, 1995). Un sesgo hacia alguno de los sistemas generaría un desbalance que no conduciría al desarrollo sostenible.

El enfoque ecológico esboza una visión que considera los sistemas económicos y sociales como subsistemas del medio ambiente global (Figura 2). Esta visión del desarrollo promueve la reducción de la presión de las actividades económicas a niveles tolerables según la capacidad de carga de los sistemas naturales (Bartelmus, 2003). Una corriente muy fuerte dentro del enfoque ecológico es la noción de que la salud de los ecosistemas debe ser conservada si se desea tener la adaptabilidad

ecológica necesaria para la sostenibilidad (UN, 2003). Es en este enfoque donde la Economía Ecológica ha brindado los mayores aportes (Pearce *et al*, 2001).

El enfoque de capital es el más aceptado dentro de los círculos científicos y es la base de los principales esquemas de cuentas verdes. Este enfoque señala que tanto el capital producido (K_p) como el capital natural (K_n) y humano (K_h) contribuyen a mantener la producción de bienes y servicios necesarios dentro del proceso económico (Pearce *et al*, 2000). En otras palabras, se requiere que los recursos naturales se dejen lo suficientemente intactos para permitir gozar sus beneficios económicos en el futuro (Repetto, 1990). Esto está relacionado con el concepto Hicksiano del ingreso (1946) en el que se define el ingreso de una nación como la cantidad que puede gastar colectivamente sin reducir la base de capital que se requiere para generar este ingreso (Hicks, 1965). De acuerdo con Hicks (1965) el capital se entiende por el acervo de bienes que tienen la capacidad de producir más productos y satisfacción en el futuro y, en base a este concepto, Pezzey (1992) elaboró una definición muy aceptada en círculos académicos y profesionales que indica que para llevar un camino sostenible se requiere que la utilidad per capita no se reduzca a través del tiempo y en algunos casos hasta se incremente. Estas y otras definiciones giran en torno al capital natural, sin embargo dejan algunos vacíos que generan discusión y dan lugar a concepciones de diversos grados o intensidades de sostenibilidad.



Cuadro 1.

El espectro de la sostenibilidad dentro del enfoque de capital

Enfoque	Descripción
Sostenibilidad muy débil	<ul style="list-style-type: none"> • $K_n + K_p + K_h = K_{\text{constante}}$ • Sustituibilidad completa entre K_n y K_p • Incrementos en K_p compensa reducciones en K_n • Tasa de ahorro > tasa de depreciación de K_n y K_h y el ahorro es invertido en el stock de capital total
Sostenibilidad débil	<ul style="list-style-type: none"> • Capital natural crítico sin sustitutos • Tasa de ahorro > tasa de depreciación de K_n y K_h • Tasa de cambio tecnológico > tasa de crecimiento poblacional • No hay reducciones de capital natural crítico
Sostenibilidad fuerte	<ul style="list-style-type: none"> • No hay reducciones de capital natural • Elemento precautorio fuerte • No hay sustituibilidad entre K_n y K_p • No hay reducciones en capital cultural
Sostenibilidad muy fuerte	<ul style="list-style-type: none"> • Estado estacionario basado en los principios de la termodinámica • Cero crecimiento económico y poblacional

Fuente: adaptado de Turner *et al*, 1994

1.2. Sostenibilidad débil y fuerte

El capital natural se define como un conjunto de dinámicas valiosas en el cual la naturaleza provee funciones que incluyen la formación y regeneración de los recursos naturales y de donde fluye constantemente una serie de servicios ambientales (Ortúzar *et al*, 2005). En términos más simples, el capital natural provee recursos naturales, energía, sumideros y servicios ecológicos a la economía y a los seres vivos fuera de ella. A pesar de que aparentemente hay un consenso en cuanto a la necesidad de mantener cierta cantidad de capital natural, el problema radica en establecer cuál es la relación entre el capital natural y otros tipos de capital. La controversia del enfoque del capital natural se puede analizar dentro de un espectro de puntos de vista donde en los extremos opuestos se encuentran dos concepciones: sostenibilidad muy débil y muy fuerte (UN, 2003). Esta multiplicidad de enfoques se resume en el Cuadro 1.

La *sostenibilidad muy débil* sostiene que si no hay reducción en el capital total se asume que el desarrollo es sostenible. No se toma en cuenta la composición del stock total y se asume una perfecta capacidad de sustitución, esto significa que se admite reducciones en recursos naturales siempre y cuando existan compensaciones en incrementos de stock en otros capitales (Lange *et al*, 2003). Por el contrario, la *sostenibilidad muy fuerte* se enfoca en mantener el stock de capital natural a través

del tiempo, incluyendo la capacidad de la naturaleza para asimilar los desechos (El Serafy, 1997). El supuesto implícito en esta interpretación es que las diferentes formas de capital son complementarias o sea que todas las formas de capital son necesarias para que el capital tenga valor en su conjunto, pero el capital natural debe tener una especial relevancia, ya que es la base de la vida.

Para identificar si el diseño de políticas y la implementación de las mismas conducen a un desarrollo sostenible dentro de alguno de estos enfoques, se hace necesario encontrar indicadores adecuados basados en una interpretación más integral de la interacción ambiente y economía. Sin embargo, existe mucha controversia en cuanto al diseño de instrumentos de evaluación que cumplan esta función, la cual es en gran parte resultado del debate de la sostenibilidad débil y fuerte. Esta se refiere al uso de un numerario simple (regularmente monetario) o bien a instrumentos multidimensionales (Atkinson *et al*, 1997). En general, la sostenibilidad débil implica la medición en términos monetarios, mientras que la sostenibilidad fuerte en términos físicos.

Martínez-Alier (1998) se refiere al concepto de inconmensurabilidad, indicando que no se puede asignar un numerario simple al medio ambiente y a los servicios que éste provee. Según el autor, esto se debe a que sólo existe cierto grado de comparabilidad que permite evaluar en términos biofísicos y económico-sociales las

diferentes variables del desarrollo sostenible. Contrario a esta postura, Pearce *et al* (2000) asegura que todavía no se han desarrollado instrumentos prácticos por el lado de la sostenibilidad fuerte por lo que la contabilidad ambiental monetaria es un examen adecuado dadas las circunstancias actuales. Esta controversia continúa vigente en la actualidad y por lo mismo da lugar a diversas posturas. En todo caso, la búsqueda de una medida de sostenibilidad se hace cada día más necesaria ante la inminente degradación y agotamiento del capital natural.

1.3. Midiendo la sostenibilidad

El nivel de desarrollo se asocia regularmente al crecimiento económico y tradicionalmente se mide utilizando los agregados derivados del Sistema de Contabilidad Nacional (SCN). Dentro del SCN, el Producto Interno Bruto (PIB) y otros agregados han sido erróneamente utilizados como una medición aproximada de bienestar. Esto se debe en parte a que en el pasado existía la idea que los recursos naturales eran tan abundantes que los mismos no tenían un valor marginal. Un país podría acabar con sus recursos naturales pero los ingresos medidos en el SCN no serían afectados aunque la totalidad del capital natural desapareciera (Repetto *et al*, 1989). En el SCN las pérdidas ambientales no son catalogadas como costos, pero las inversiones para su recuperación parcial o compensación son catalogadas como consumo final produciendo una falsa interpretación del nivel de riqueza (Tinbergen y Huetting, 1991). En pocas palabras, los servicios que la naturaleza provee no son valorados, mientras que sí se valoran las inversiones forzadas a la sociedad por la pérdida de estos servicios.

Algunas de las grandes falencias del SCN son que no toma en cuenta la depreciación, degradación y agotamiento del capital natural. Debido a que los recursos naturales contribuyen a la productividad, éstos debieran ser catalogados como activos económicos y se debiera tomar en cuenta su depreciación. La depreciación es el valor capitalizado de la reducción en el flujo de ingresos futuros por la caducidad de un activo o su obsolescencia (Repetto *et al*, 1989). Para tomar en cuenta la depreciación se requieren tres elementos básicos. El primero es darle un valor a estos recursos, lo cual en muchos sectores de la academia resulta ser inadecuado pero se ha convertido en una práctica más aceptada al transcurrir el tiempo. Segundo, la

degradación por la sobreexplotación y uso inadecuado de los recursos debiera catalogarse dentro del SCN como un costo, producto de pérdidas ambientales, esto debido a que existen costos no cuantificados que generan consecuencias negativas de largo plazo (e.g. los costos de limpieza de un derrame petrolero son incluidos en el SCN pero los impactos negativos en el bienestar de la población no son considerados dentro de la contabilidad tradicional). Finalmente, los recursos naturales no renovables no son considerados en relación a su nivel de escasez, por lo que se les explota sin considerar los costos y beneficios que pudiera tener cambiar sus niveles de explotación tomando en cuenta a las generaciones futuras (costo de oportunidad).

Las deficiencias del SCN y específicamente del PIB han tratado de ser corregidas por muchos años con diversas propuestas de académicos y economistas. Según Bartelmus (2003), dentro del espectro de la sostenibilidad débil y fuerte se pueden encontrar tres enfoques en los cuales se agrupan las propuestas de indicadores de sostenibilidad con la intención de hacer estas correcciones: el enfoque monetarista, el enfoque físico y el enfoque híbrido. El primer grupo se refiere a una visión monetarista del desarrollo, encontrando indicadores como el MBE (Medida de Bienestar Económico) que fue uno de los primeros intentos desarrollados por Nordhaus y Tobin (1974). Otro esfuerzo importante dentro de este grupo es el IBES (Índice de Bienestar Económico Sostenible) desarrollado por Herman Daly y ampliado por Cobb y Cobb (1994).

El segundo grupo de propuestas se restringe a indicadores puramente físicos donde destacan indicadores como el espacio ambiental (Opschoor, 1987 y Siebert, 1982) y la huella ecológica (Wackernagel y Rees). El tercer enfoque combina la utilización de medidas de tipo monetario con las de tipo físico. Dentro de este grupo, dos de las propuestas más sobresalientes son el IDH (Índice de Desarrollo Humano de PNUD) y el SCAEI (Sistema de Contabilidad Ambiental Económico Integrado) el cual según Bartelmus (2003), es el equivalente a la contabilidad verde o contabilidad ambiental. Cada una de las propuestas de indicadores que intentan modificar o armonizar con el SCN tiene sus propias limitaciones y fortalezas, las cuales no son objeto del presente estudio. Sin embargo cabe resaltar que el SCAEI intenta rescatar las propuestas más relevantes e introducirlas dentro de su sistema.

1.4. El Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado

El SCAEI fue impulsado por Naciones Unidas en 1993 y es el resultado de los desafíos propuestos en la Agenda 21 (United Nations [UN], 1992). Este es un tipo de cuenta satélite que proporciona información física y económica de especial importancia para la integración de políticas económicas y ambientales en una forma consistente con las estadísticas económicas en general y con el SCN en particular (UN, 2003). Las cuentas proveen una colección de indicadores que permiten monitorear el desempeño económico y ambiental a nivel sectorial y macroeconómico. También proporcionan estadísticas detalladas para guiar a los administradores de recursos naturales hacia el uso de políticas que mejoren el desempeño económico y ambiental en el futuro (Repetto, 1990). La información generada en el SCAEI debiera permitir a los gobiernos formular y monitorear de mejor forma las políticas económicas; hacer cumplir de mejor forma las regulaciones ambientales; e imponer impuestos y otorgar subsidios de forma más efectiva (UN,2003). Otra de las grandes ventajas es que la información del SCAEI permite medir los intercambios de usos de los ecosistemas y la capacidad cambiante de los mismos para proveer bienes y servicios críticos para el presente y futuro bienestar de la nación (Lange *et al*, 2003).

El SCAEI se diferencia de otras bases de datos ambientales porque vincula directamente la información ambiental con las cuentas económicas a través de una estructura, definiciones y clasificaciones comunes (UN, 2003). Según UN (2003) el SCAEI comprende

cuatro categorías: las cuentas de flujos, las cuentas de activos, las cuentas de transacciones económicas y los indicadores macroeconómicos ajustados. Estas se describen a continuación con algunos ejemplos de aplicaciones implementadas en diversos países.

Cuentas de flujo físicas e híbridas

Estas cuentas proveen información a nivel de las industrias del uso de materiales como recursos para la producción y demanda final y la generación de contaminantes y desechos sólidos. El objetivo de estas cuentas es ver la dependencia que tiene la economía en ciertos recursos ambientales y la sensibilidad del ambiente a ciertas actividades económicas. Estas cuentas podrían considerarse una aproximación más directa a un enfoque de sostenibilidad fuerte, ya que según se aprecia en la Figura 3, toman en cuenta los recursos naturales, los servicios que prestan los ecosistemas y la importación de activos ambientales procedentes del resto del mundo.



Figura 3. Los flujos ambiente-economía
Fuente: Adaptado de Eurostat (2002)

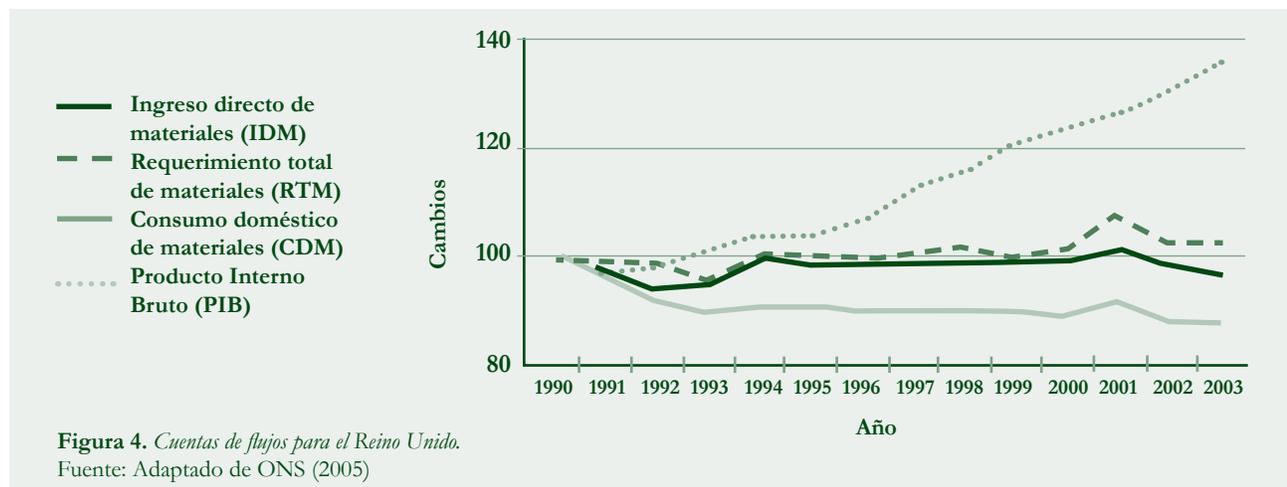


Figura 4. Cuentas de flujos para el Reino Unido.
Fuente: Adaptado de ONS (2005)

Un ejemplo de la aplicación de estas cuentas se muestra en la Figura 4, donde se desarrollan indicadores tales como RTM (Requerimiento total de materiales), IDM (Ingreso directo de materiales) y CDM (Consumo doméstico de materiales) que al ser comparados con el PIB pueden dar un indicador del nivel de desacoplamiento de la economía y el medio ambiente que podría ser tomado como un indicador de sostenibilidad en conjunto con otros indicadores y, además, permite ciertos grados de comparabilidad entre países. De esta forma se puede dar una muestra del grado de eficiencia en el uso de los recursos naturales, ya que se puede medir el nivel de producción en relación al consumo directo de recursos, que en el caso de Gran Bretaña muestra un aparente incremento de la eficiencia productiva con

la consiguiente reducción marginal del uso de recursos naturales.

Cuentas de transacciones y protección ambiental

Estas cuentas identifican las inversiones en protección o gestión ambiental que son incurridas por la industria, el gobierno y los hogares. Se utilizan para compilar el gasto dividido por actividad y producto. En general, brindan la posibilidad de evaluación de los costos y beneficios económicos, incluyendo el impacto sectorial de reducir los impactos ambientales. Un ejemplo de una cuenta agregada de protección ambiental para Colombia se muestra en el Cuadro 2 donde se aprecia un incremento sustancial en protección ambiental en el

Cuadro 2.

*Gasto total en protección ambiental, según finalidad de los sectores gobierno, industria y otros
(Datos en millones de dólares para Colombia en el período 1994-1999)*

Finalidad	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bosques y ecosistemas	47,245	85,944	165,388	166,374	150,608	174,254
Reforestación	26,114	34,676	56,706	22,941	24,614	20,342
Protección de fauna y flora	7,186	29,069	64,537	89,911	83,354	94,301
Prevención y control de inundaciones	2,700	0	0	6,732	0	3,320
Prevención de desastres y otras calamidades	11,245	22,199	44,145	46,790	42,640	56,291
Recurso hídrico	214,243	381,183	415,110	548,369	719,721	716,634
Protección al recurso hídrico	39,969	146,484	130,063	176,211	223,634	127,559
Acueducto y alcantarillado	174,274	234,699	285,047	372,158	496,087	589,075
Atmósfera y calidad del aire	16,998	18,414	33,571	31,990	41,041	40,691
Aire y clima	16,998	18,414	33,571	31,990	41,041	40,691
Gestión de residuos	561,099	700,609	776,747	1,024,531	884,764	835,417
Servicios de recolección de basuras	204,801	290,471	344,001	633,540	494,913	491,869
Industria del reciclaje	356,298	410,138	432,746	390,991	389,851	343,548
Suelo, subsuelo y aguas subterráneas	8,199	17,901	21,272	14,685	14,441	50,090
Protección del suelo	8,199	17,901	21,272	14,685	14,441	50,090
Ruido	1,855	2,049	3,571	3,219	2,697	1,854
Control de ruido	1,855	2,049	3,571	3,219	2,697	1,854
Investigación y desarrollo ambiental	81,833	144,446	177,332	163,717	188,219	125,203
Investigación y desarrollo	81,833	144,446	177,332	163,717	188,219	125,203
Administración y gestión ambiental	61,656	163,240	130,002	177,406	164,837	204,133
Administración ambiental	61,656	163,240	130,002	177,406	164,837	204,133
Total	993,128	1,513,786	1,722,993	2,130,291	2,166,328	2,148,276

Fuente: DANE (2005)

período 1994-1999. Estas cuentas permiten contrastar la inversión en medio ambiente con los flujos de recursos naturales a la economía y permite identificar si existe cierto nivel de compensación que conduzca hacia un camino sostenible.

Cuentas de activos

Estas incorporan diversos activos ambientales en términos monetarios y físicos. Por lo mismo, podrían enmarcarse dentro de los enfoques de sostenibilidad débil y fuerte respectivamente. Ayudan a determinar dónde el ingreso está creciendo a partir del uso de recursos naturales y cómo se distribuye entre el propietario y el explotador del recurso. Por consiguiente, también son relevantes para los temas de equidad inter

e intrageneracional. El Cuadro 3 muestra la cuenta de activos monetarios para energía renovable en Nueva Zelanda donde se muestra la estructura de los diferentes componentes energéticos y la contribución de cada uno, así como los cambios que se producen en el valor de los activos. Estas cuentas dan un indicador más preciso del stock del capital natural y reflejan su ritmo de utilización a través del tiempo.

Indicadores macroeconómicos ajustados

Implícitamente estas cuentas adoptan un enfoque de sostenibilidad débil. El objetivo de estas cuentas es el de extender los agregados del SCN para contabilizar la reducción y degradación ambiental, así como las inversiones de defensa o protección contra los efectos

Cuadro 3.

Cuenta de activos monetarios de energía renovable para Nueva Zelanda (en millones de dólares)

	As at March													
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total energía eléctrica														
Stock de apertura	2,102.7	1,429.8	2,364.4	2,988.3	2,200.6	1,778.6	2,230.4	3,255.2	3,964.6	2,899.7	3,373.1	3,529.6	2,717.9	4,240.9
menos renta	57.2	94.6	119.5	88.0	71.1	89.2	130.2	158.6	116.0	134.9	141.2	108.7	169.6	101.9
mas otros cambios	-615.7	1,029.2	743.5	-699.7	-350.8	541.0	1,155.1	868.0	-949.0	608.4	297.7	-703.0	1,692.6	-1,592.2
Stock de cierre	1,429.8	2,364.4	2,988.3	2,200.6	1,778.6	2,230.4	3,255.2	3,964.6	2,899.7	3,373.1	3,529.6	2,717.9	4,240.9	2,546.8
Hidroeléctrica														
Stock de apertura	1,951.8	1,330.7	2,157.8	2,689.5	1,973.7	1,577.7	1,994.7	2,954.2	3,626.8	2,640.6	3,017.8	3,108.3	2,349.1	3,669.7
menos renta	53.2	86.3	107.6	78.9	63.1	79.8	118.2	145.1	105.6	120.7	124.3	94.0	146.8	87.6
mas otros cambios	-567.9	913.5	639.2	-636.8	-333.0	496.8	1,077.7	817.7	-880.6	497.9	214.8	-665.3	1,467.3	-1,391.8
Stock de cierre	1,330.7	2,157.8	2,689.5	1,973.7	1,577.7	1,994.7	2,954.2	3,626.8	2,640.6	3,017.8	3,108.3	2,349.1	3,669.7	2,190.2
Geotérmica														
Stock de apertura	110.5	72.4	164.9	245.0	190.3	164.7	195.9	247.2	272.7	207.4	272.5	306.8	266.8	414.7
menos renta	2.9	6.6	9.8	7.6	6.6	7.8	9.9	10.9	8.3	10.9	12.3	10.7	16.6	10.5
mas otros cambios	-35.2	99.1	89.9	-47.1	-19.0	39.0	61.2	36.4	-56.9	76.0	46.6	-29.4	164.5	-142.3
Stock de cierre	72.4	164.9	245.0	190.3	164.7	195.9	247.2	272.7	207.4	272.5	306.8	266.8	414.7	261.9
Biogas														
Stock de apertura	10.2	7.0	9.2	14.4	7.2	10.8	11.0	15.0	20.4	19.8	42.9	61.8	57.7	89.3
menos renta	0.3	0.4	0.6	0.3	0.4	0.4	0.6	0.8	0.8	1.7	2.5	2.3	3.6	2.4
mas otros cambios	-2.9	2.5	5.8	-6.9	4.0	0.6	4.6	6.2	0.2	24.8	21.4	-1.8	35.2	-27.5
Stock de cierre	7.0	9.2	14.4	7.2	10.8	11.0	15.0	20.4	19.8	42.9	61.8	57.7	89.3	59.4
Leña														
Stock de apertura	30.2	19.7	32.5	39.4	29.3	25.4	28.9	38.9	44.8	31.8	39.9	52.6	44.3	67.2
menos renta	0.8	1.3	1.6	1.2	1.0	1.2	1.6	1.8	1.3	1.6	2.1	1.8	2.7	1.4
mas otros cambios	-9.8	14.1	8.5	-9.0	-2.9	4.6	11.6	7.7	-11.7	9.6	14.8	-6.5	25.6	-30.5
Stock de cierre	19.7	32.5	39.4	29.3	25.4	28.9	38.9	44.8	31.8	39.9	52.6	44.3	67.2	35.3

Fuente: SNZ (2005)

del deterioro ambiental. En la Figura 5 se muestra una aplicación del cálculo del Producto Interno Neto Ajustado Ambientalmente (PINE) para México en el que se muestra el valor del costo por agotamiento y degradación que equivale a las erogaciones que la sociedad en conjunto tendría que efectuar para remediar y/o prevenir el daño al medio ambiente como resultado de las actividades económicas, que en este caso es alrededor de 10% del PIB.

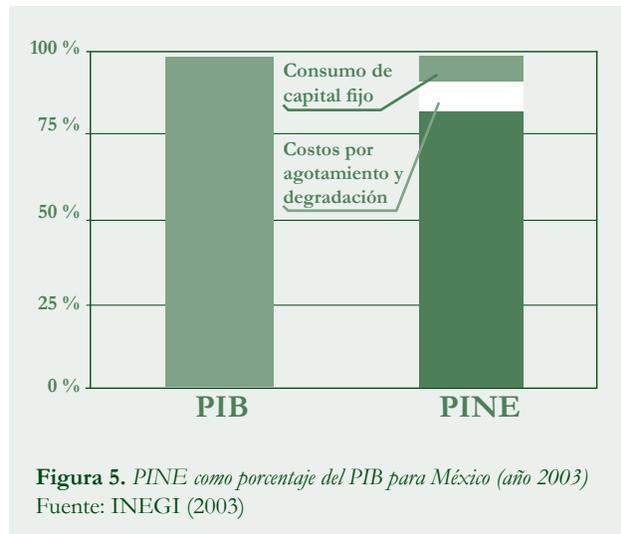


Figura 5. PINE como porcentaje del PIB para México (año 2003)
Fuente: INEGI (2003)

1.5. Limitaciones del SCAEI

A pesar de que el SCAEI tiene innumerables ventajas, también tiene ciertas limitaciones que es importante analizar. Según Linttot (1996), el SCAEI ignora cuestiones de inequidad y pobreza, temas que son esenciales para una visión de la sostenibilidad más robusta. Esto quiere decir que las interacciones entre el ambiente y los aspectos sociales no son estudiadas a profundidad, lo cual ofrece una seria limitación dentro del enfoque de los tres pilares de la sostenibilidad. Sin embargo, debido a la cantidad de información estadística, se da un aporte considerable a un enfoque ecológico de la sostenibilidad, sobre todo en lo relacionado a las cuentas de flujos físicos. Una contribución más importante pareciera estar orientada al enfoque de capital, ya que ofrece el potencial de medir los activos ambientales. En ese sentido, se puede suponer que las principales limitaciones estarán dadas por las posiciones divergentes dentro del espectro del enfoque de capital.

El SCAEI es compilado de forma anual, sin embargo existen fenómenos naturales que dependen de las estaciones, son efímeros, de tipo persistente o locales

(UN, 2003). Un ejemplo de éstos podría ser la contaminación del aire o la escasez estacional del agua, los cuales no necesariamente se ajustan a un período de tiempo determinado. Holub *et al* (1999) señalan que los intervalos de tiempo no pueden ser asignados arbitrariamente sino que deben ser determinados de acuerdo al tipo de ecosistema estudiado. Otros factores, como los incrementos poblacionales, no son considerados y éstos podrían tener efectos significativos para la demanda de activos ambientales por la economía a través del tiempo (UN, 2003).

Mucha de la información puede ser que no exista en su totalidad en el país y posiblemente la información existente pueda contener múltiples inconsistencias. A esto habría que sumarle la incertidumbre de las técnicas de valoración de los activos ambientales, las cuales según Linttot (1996), regularmente conducen a la subestimación de los costos ambientales. Por otro lado, el SCAEI contiene sólo inventarios y flujos como unidades de medida pero no toma en consideración medidas ecológicas como concentraciones e intensidades (Holub *et al*, 1999).

Muchas otras limitaciones son analizadas en varios estudios (Holub *et al*, 1999, Linttot, 1996, Martínez-Alier, 1995, Cabeza-Gutés, 1996), sin embargo, de acuerdo a UN (2003), a pesar de los resultados dispares de las múltiples aplicaciones del SCAEI, ningún país ha desarrollado el grupo completo de cuentas con todas sus categorías por lo que no se ha explotado su verdadero potencial. De acuerdo con Bartelmus *et al* (2003), la estructura del SCAEI es la mejor apuesta que existe en la actualidad para capturar el paradigma del desarrollo sostenible.

2 Estado y avances de la contabilidad verde

De acuerdo con Isa (2004), si bien es cierto que a comienzos de la última década del siglo XX varios países auspiciados por organismos internacionales elaboraron proyectos -algunos de carácter experimental- para iniciar el cálculo de las cuentas ambientales, la mayoría de ellos no continuaron desarrollando las etapas siguientes, y los proyectos no fueron concluidos, ya sea por falta de capacidad técnica o por no disponer del financiamiento necesario. Según el autor, el tema ha sido revitalizado en años recientes y es así como varios

países de la región han comenzado a elaborar planes para implementar en los próximos años un sistema de cuentas satélite del medio ambiente. Este no es el caso de Guatemala, cuyas instituciones gubernamentales no tienen una iniciativa específica para desarrollar cuentas ambientales.

La contabilidad verde está madurando a pasos agigantados en varias naciones europeas quienes han implementado la Matriz de Cuentas Nacionales, incluyendo Cuentas Ambientales (NAMEA por sus siglas en inglés) (de Haan, 1999). Estas matrices en la actualidad han permitido hacer comparaciones internacionales a nivel de países, lo que posibilita evaluar el desempeño macroeconómico y su relación con el medio ambiente y de igual forma monitorear el estado del capital natural en términos monetarios y físicos. El Cuadro 4 muestra algunos de los hallazgos de un estudio elaborado por Ortúzar *et al* (2005) sobre la situación de las cuentas ambientales en algunos países latinoamericanos. Tal como se aprecia, aparentemente Guatemala es uno de los países más rezagados en esta materia, probablemente debido a que el año base que se utiliza para el SCN sigue siendo el año 1958 y la estructura es la del SCN68, en tanto no fue hasta que surgió la estructura del SCN93 que se empezó a introducir el tema ambiental. Cabe destacar que México y Colombia han logrado avances notables y han logrado introducir el SCAEI parcialmente con resultados muy interesantes. Por ejemplo, en México se elaboran cuentas ambientales desde 1992, lo que ha permitido establecer series de tiempo que permite un grado de comparabilidad excepcional.

Cuadro 4.

Niveles de implementación de las cuentas ambientales en Latinoamérica

Nivel de implementación	País
Países que están elaborando sistemáticamente cuentas ambientales	Colombia y Mexico
Países que tienen proyectos en marcha sobre cuentas ambientales e incluso algún financiamiento asignado	Nicaragua y Panama, República Dominicana
Países con interés en desarrollar cuentas ambientales pero sin planes específicos	Argentina, Guatemala, Honduras,
Países que tuvieron proyectos de cuentas ambientales y no los concretaron	Argentina, Bolivia, Brazil
Países que no tienen proyectos para elaborar cuentas ambientales	Barbados, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Perú
Países que tuvieron cuentas pero dejaron de elaborarlas	Chile y Costa Rica

Fuente: adaptado de Ortúzar *et al*, 2005

3 Descripción del contexto para la aplicación del SCAEI en Guatemala

3.1. La normativa y política internacional y local

Existen un sinnúmero de leyes y tratados nacionales e internacionales que sustentan el uso de las cuentas verdes pero la Agenda XXI y las metas del milenio revisten especial importancia para Guatemala. Dentro de este instrumento, en la sección I, capítulo 8, se estableció un apartado especialmente destinado a favorecer la incorporación de cuentas verdes en las naciones como un mecanismo necesario para garantizar el desarrollo sostenible (UN, 1992). A partir de esta declaración en 1993, dentro de las modificaciones propuestas para el SCN, se introdujo un apartado destinado a incorporar el ambiente, implementando el SCAEI como una cuenta satélite al SCN.

En el ámbito nacional, “Guate Verde” es la estrategia ambiental a nivel macro, que se integra al esquema global de “Vamos Guatemala”, y constituye de forma implícita la política ambiental del país. Según un documento del MARN (2004), ésta se apoya filosófica y conceptualmente en los principios establecidos por la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). A su vez, esta Alianza es el resultado de la convención de Río (1992) y de posteriores esfuerzos a nivel internacional. La aplicación de esta estrategia es responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). La Figura 6 muestra el esquema de

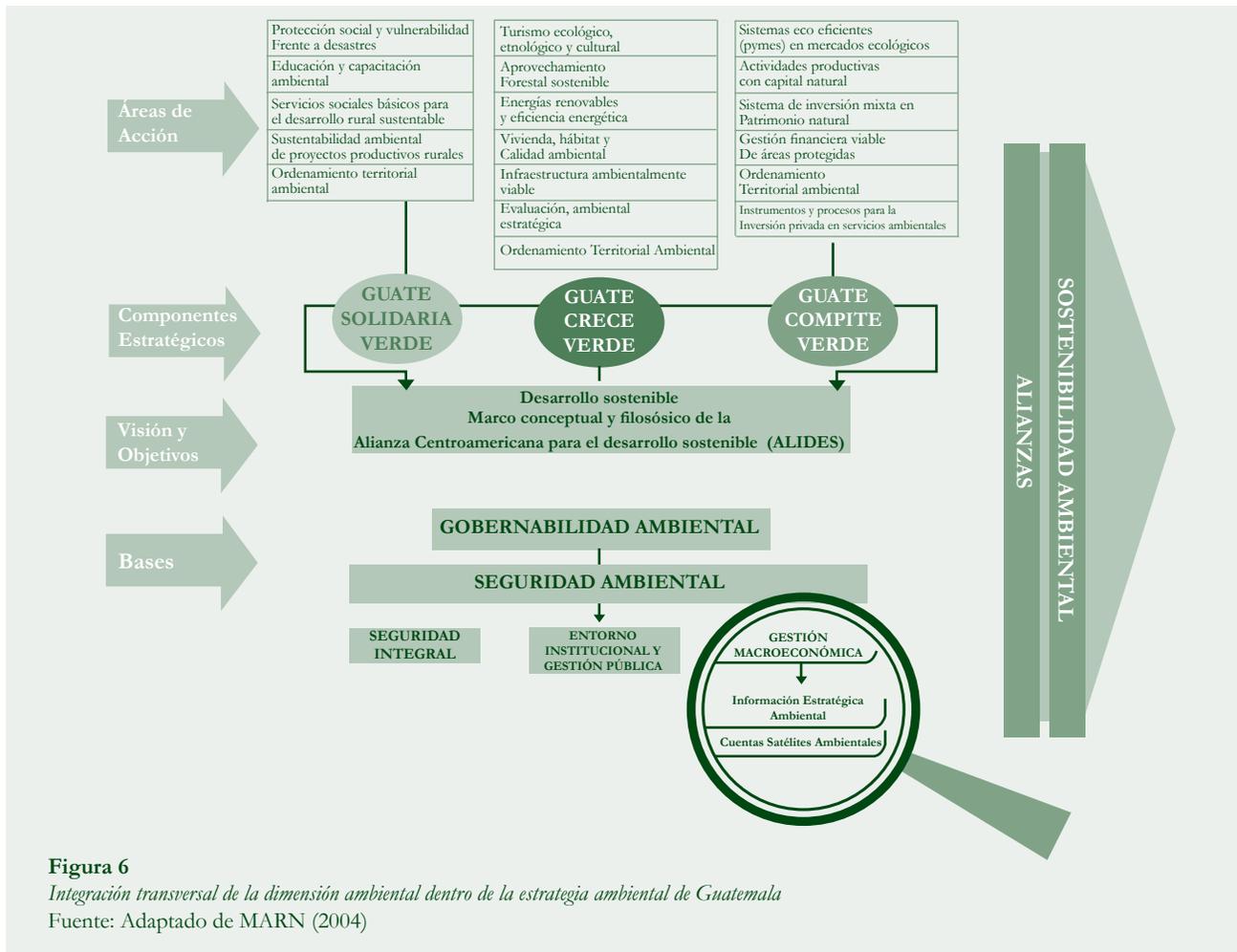


Figura 6
Integración transversal de la dimensión ambiental dentro de la estrategia ambiental de Guatemala
Fuente: Adaptado de MARN (2004)

la estrategia ambiental en Guatemala y la forma como la contabilidad verde es parte de la base que sustenta las áreas de acción y los componentes estratégicos.

3.2. Consideraciones técnicas de las cuentas verdes a nivel local

Basado en los hallazgos del estudio de Castañeda (2005) se señalan algunas condicionantes de tipo técnico que son importantes para tomar en cuenta al analizar la aplicabilidad del SCAEI en Guatemala. Una de las más relevantes es que existe suficiente información a nivel nacional para iniciar un proceso de implementación, pero la calidad y cantidad de la misma deberá ser evaluada apropiadamente y con mayor minuciosidad para determinar su validez y la aplicabilidad de ciertos conceptos derivados del SCAEI. Cada una de las cuentas del SCAEI presentan consideraciones de aplicabilidad muy específicas, éstas se analizan a continuación.

Las cuentas de flujos físicos e híbridas son las que permiten una mayor aplicabilidad en el momento actual debido a que la aplicación del SCN93 que propone el BANGUAT contendrá cuadros de oferta y utilización que se requieren para armar estas cuentas de forma adecuada. La información en términos físicos es recopilada dentro de la estructura estadística del BANGUAT, lo que facilita la labor de complementar la información existente. La limitante estará dada por los niveles de agregación que existen, ya que la información que se utiliza no es precisamente recopilada para los fines que se pretenden por lo que se requerirá una revisión profunda de las necesidades en este sentido.

Las cuentas de activos ambientales tienen mayores limitaciones debido a que los ejercicios de valoración del capital natural son pocos a nivel nacional, por lo que no permiten tener resultados tan acertados, sin embargo, existen estadísticas suficientes que permitirían hacer

una primera aproximación a un nivel muy agregado, pero con la posibilidad de generar algunos indicadores, sobre todo en el área forestal y energética.

Las cuentas de inversiones de protección y transacciones ambientales son más difíciles de implementar por el momento debido a que las encuestas del INE o BANGUAT no generan información detallada y adicionalmente existe poca información relacionada con inversiones privadas.

Las modificaciones a los indicadores macroeconómicos son viables y en el análisis experimental de Castañeda (2005) se logró cierto nivel de comparabilidad con México a través de la estimación de un Producto Interno Neto Ajustado Ambientalmente (PINE). Sin embargo, debido a las múltiples controversias que se originan por la estimación de estos indicadores, se sugiere la utilización de los mismos únicamente a nivel experimental en una etapa inicial mientras se solidifica la continuidad de las otras cuentas.

3.3. Los actores institucionales

Para determinar el potencial para la aplicación del SCAEI en Guatemala, se estudiaron los actores institucionales que podrían involucrarse en una iniciativa de este tipo. El estudio se enfoca hacia una escala de evaluación primaria, por lo que se consideraron únicamente los actores más inmediatos dentro del escenario estudiado. Para facilitar el análisis, se elaboró una matriz de clasificación basada

en las categorías de actores y bloques hegemónicos que propone Solís (2002), la cual se condensa en el Cuadro 5, donde el análisis es más efectivo a nivel de actores con diversos intereses particulares, los cuales podrían asumir posturas contradictorias dependiendo de las circunstancias y en función de sus intereses.

Teniendo como referencia el Cuadro 5, se pueden dividir los actores institucionales en dos grupos. El primer grupo lo constituyen los actores con poder de decisión cuya participación es ineludible, o sea que el hecho de no llegar a obtener consensos a este nivel podría representar el fracaso inminente de la iniciativa. El segundo grupo lo constituyen los actores cuyo nivel de participación es importante pero no tienen un alto grado de decisión, sin embargo podrían incidir positiva o negativamente. Estos grupos son examinados con mayor detenimiento a continuación.

a) Los actores principales o hegemónicos

Banco de Guatemala⁴

El Objetivo Fundamental del Banco de Guatemala (BANGUAT) es contribuir a la creación y mantenimiento de las condiciones más favorables al desarrollo ordenado

4 Algunos comentarios de esta sección están basados en conclusiones propias extraídas de las entrevistas y pláticas incidentales con Mario Alberto García-Lara (Vicepresidente BANGUAT) y Mario Alfredo Salguero (Director de Estadísticas BANGUAT) y en el estudio de Castañeda (2005).

Cuadro 5

Los actores institucionales

	Categoría de actores			Bloque al que pertenecen		
	Protagonista	Ayudante	Opositor	Destinatario	Subalterno	Hegemónico
Banco de Guatemala	x					x
Consejo Nacional de Áreas Protegidas	x	x		x	x	
IARNA u otro ente técnico	x	x			x	
Instituto Nacional de Bosques	x	x		x	x	
Instituto Nacional de Estadísticas	x					x
Instituto Guatemalteco de Turismo		x			x	
Institutos de investigación			x	x	x	
Ministerio de Agricultura		x		x	x	
Ministerio de Ambiente	x			x		x
Medios de comunicación		x		x	x	
Ministerio de Salud Pública		x		x	x	
Organizaciones no Gubernamentales		x	x	x	x	
Políticos en puestos de poder	x		x	x	x	
Secretaría de Planificación de la Pres.	x			x		x
Sociedad civil		x		x	x	
Universidades		x		x	x	

Fuente: Elaboración propia en base a metodología planteada por Solís, 2002

de la economía nacional, para lo cual, propiciará las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios (Congreso de la República de Guatemala [CRG], 2000). El BANGUAT elabora la estadística del SCN a pesar de no estar considerado dentro de su competencia legal. Esta situación es poco usual en otros países que poseen sistemas estadísticos altamente avanzados (tales como la ONS en Gran Bretaña, CBS en el Reino de los Países Bajos e INEGI en México). Sin embargo, históricamente el BANGUAT ha sido la entidad responsable de elaborar el SCN y esta posición se solidificó a través del Programa Nacional de Estadísticas Económicas (1997) donde se estableció un convenio de cooperación con el INE. La tendencia que se espera para los próximos años es que el BANGUAT siga siendo la entidad rectora de la estadística económica. Esto implica una seria restricción para la incorporación de otras categorías estadísticas tales como aspectos ambientales y sociales. Esto se debe principalmente a que el BANGUAT elabora la estadística que necesita para cumplir sus fines y no necesariamente la que se requiere a nivel nacional para la protección y gestión ambiental.

Uno de los elementos favorables para la implementación de cuentas verdes es que el BANGUAT se ha convertido en una unidad altamente especializada en la elaboración de estadísticas económicas generando resultados muy positivos, solidificando su capacidad técnica y estructura organizacional, lo que podría suponer una estructura capaz de soportar la incorporación de un sistema satélite. Paralelamente, se presenta como una coyuntura favorable el inicio de un proceso de renovación del SCN para incorporar la estructura del SCN93 el cual podría estar concluido en el año 2006⁵.

No obstante estos elementos, es preciso capturar recursos financieros adicionales para impulsar una iniciativa concreta de cuentas verdes. Esta es una de las razones por las que no se ha pensado en planes a corto plazo para incorporar cuentas satélites al SCN a pesar de esfuerzos aislados por implementar matrices de contabilidad social. La única posibilidad de incorporar temas complementarios al SCN es a través de esfuerzos colaterales tales como la cuenta satélite de turismo que se discute posteriormente. La desventaja de estos

esfuerzos aislados que se incorporan como temas complementarios es que pueden llegar a ser utilizados de forma marginal restringiendo el uso de las cuentas satélite únicamente a ciertos grupos interesados. Esto significa que podría seguir existiendo una separación entre los temas y finalmente no serían integrados como se espera.

Instituto Nacional de Estadística⁶

El Instituto Nacional de Estadística (INE) tiene como objetivo fundamental formular y realizar la política de estadística nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional (Congreso de la República de Guatemala [CRG], 1985). Tal como se explicó anteriormente, el INE delegó la función de la estadística económica al BANGUAT. En el pasado han existido algunos esfuerzos por parte del INE para introducir la temática de cuentas verdes, sin embargo no se le ha dado la continuidad necesaria.

Cabe resaltar que los resultados del INE en materia ambiental para el año 2005 han sido significativos. Se desarrolló un Anuario estadístico ambiental que contiene 13 temas relevantes, se elaboró un directorio de instituciones vinculadas con el ambiente y el principal resultado se refiere a un compendio de estadísticas de gestión ambiental y municipal. Este tercer resultado es relevante en el sentido de que se estableció un vínculo directo con los gobiernos locales (municipalidades) con una participación de más de 224 municipios. La logística desarrollada y el inicio de una estadística ambiental a nivel municipal permitirían en el futuro complementar los cuestionarios con interrogantes directamente relacionadas con cuentas ambientales.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales⁷

El accionar del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) está determinado por la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, así

5 Está incorporación es determinante para la viabilidad de las cuentas

6 Algunos de los comentarios de esta sección están basados en conclusiones propias extraídas de la entrevista a Cesar Ruiz (Estadísticas Ambientales del INE) en Octubre de 2005.

7 Algunos comentarios en esta sección están basados en conclusiones propias extraídas de una plática incidental con Juan Mario Dary (Ministro de Ambiente y Recursos Naturales) con motivo de la aplicación de un ejercicio experimental de cuentas verdes (Castañeda, 2005)

como el decreto 90-2000 (Congreso de la República de Guatemala (CRG), 2000) que creó el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Estas leyes y la legislación complementaria establecen las bases para una mejor coordinación intersectorial de la temática ambiental con miras a hacer efectivos los preceptos constitucionales sobre los que se basa la política ambiental (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales [MARN], 2004). Según la ley, el MARN está obligado a velar por que la planificación del desarrollo nacional sea compatible con la necesidad de proteger, conservar y mejorar el medio ambiente (CGR, 1986), lo cual es imposible si no se cuenta con un sistema de información adecuado y estadísticas macroeconómicas que permitan evaluar estas características.

El MARN carece de los recursos financieros necesarios para realizar las actividades básicas inherentes a la institución lo que se demuestra por una asignación presupuestaria de menos del 1% del gasto público total (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2003). El bajo nivel de inversión gubernamental podría ser el reflejo de la actitud del gobierno central en relación al ambiente considerándolo como un tema poco prioritario, al menos en términos de ejecución presupuestaria. Este nivel de inversión reduce las posibilidades de incorporar cuentas verdes bajo los esquemas actuales, y ante el mandato que obliga al MARN a promover este tipo de iniciativa, se hace necesario recurrir a fuentes de recursos alternas y a arreglos institucionales diversos.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

La Secretaría de Planificación y Programación de la presidencia (SEGEPLAN) tiene como objetivo fundamental coadyuvar a la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución (Congreso de la República de Guatemala [CRG], 1997). Cualquier intento de formular política ambiental sin contar con las herramientas de contabilidad ambiental tales como las que propone el SCAEI tiende a ser poco efectivo. Por otro lado, para evaluar los efectos en el ambiente de determinadas políticas macroeconómicas se requerirá incorporar la información que se podría generar en un sistema de cuentas verdes.

La participación de esta institución es necesaria en un eventual iniciativa de incorporación de cuentas verdes a nivel nacional por tres razones principales. La primera

es que SEGEPLAN es el órgano de planificación del Estado y le corresponde contribuir a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos; por consiguiente constituye el principal usuario de las cuentas verdes, ya que las decisiones que se toman en esta institución tienen una incidencia directa en el desarrollo nacional.

La segunda es que su participación como interlocutor con los organismos de financiamiento internacional es vital para contribuir a las sostenibilidad financiera de la iniciativa. La tercera es que ninguna iniciativa de contabilidad nacional que promueva la generación de políticas a cualquier nivel tendrá la credibilidad necesaria sin la participación de esta institución.

b) Algunos actores secundarios

Grupos ambientalistas y la sociedad civil.⁸

Los grupos ambientalistas en Guatemala pueden dividirse en función de sus acciones en dos grupos muy amplios y con evidentes traslapes entre ellos. El primero se refiere a los activistas ambientales que son interlocutores con la sociedad civil y generan un frente crítico para la protección ambiental frente a las acciones de diversos sectores, principalmente gobierno y empresa privada. El segundo grupo trabaja más enfocado a proyectos específicos tales como reforestación, conservación y educación ambiental, generando en ocasiones aportes científicos. Debido a que el SCAEI es una estructura que organiza las principales preocupaciones ambientales y produce clasificaciones específicas (UN, 2003), su utilización podría incidir favorablemente para orientar las acciones de los grupos de activistas hacia los temas más críticos y generando insumos importantes para los grupos ejecutores para priorizar y eficientar el uso de los recursos destinados a los proyectos ambientales.

Las instituciones de investigación y centro de educación superior

El sector académico constituido por la universidad estatal y las privadas es el que más realiza investigación en el país

⁸ Algunos de los comentarios de esta sección están basados en conclusiones propias extraídas de la participación en la "Jornada Nacional de reflexión sobre la construcción del movimiento ambiental guatemalteco durante los últimos 40 años, así como los desafíos futuros que la sociedad civil guatemalteca debe superar", organizada por el Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (Septiembre 13, 2005).

(Godínez, 2001). Estas instancias son fundamentales para la retroalimentación del proceso y constituyen el segundo grupo de usuarios más relevante. Los fondos que las Universidades destinan a la investigación son muy limitados y las instituciones que se incorporan a la investigación están orientadas hacia proyectos o temáticas muy específicas. Sin embargo, existen esfuerzos aislados que podrían mejorar el panorama para la incorporación de cuentas verdes tal como el iniciado en la Facultad de Economía de la Universidad de San Carlos donde se contempla una iniciativa para el fortalecimiento del currículum de pre-grado en temas de economía ambiental; la creación de un Departamento de Economía Ambiental; la capacitación de profesores de planta en Economía Ambiental en Guatemala; la creación de una Maestría en Economía Ambiental; la creación de un sistema de información ambiental y de un programa de investigación conjunta en temas ambientales prioritarios para Guatemala (Universidad de San Carlos de Guatemala [USAC], 2005).

Cabe mencionar otro esfuerzo como el Perfil Ambiental de Guatemala (Universidad Rafael Landívar-Instituto de Incidencia Ambiental [IARNA/URL-IIA], 2004), que es un intento interesante para desarrollar una amplia recopilación de estadísticas ambientales con un componente analítico. Dentro del mismo se elaboró un listado de indicadores ambientales que es una buena aproximación para medir la sostenibilidad nacional basado en indicadores específicos. Como una consecuencia de este esfuerzo, IARNA ha elaborado un plan para desarrollar un sistema estadístico que conduzca a la aplicación de cuentas ambientales. Sin embargo, esfuerzos aislados de este tipo tendrían que fortalecerse con una participación más amplia para que realmente sean efectivos. En general estos datos dan la pauta de que existen instituciones de investigación que estarían interesadas en participar en una iniciativa para incorporar el SCAEI.

Instituto Guatemalteco de Turismo⁹

La mención del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) como parte de los actores secundarios se debe a que están por terminar un proceso de

introducción de la cuenta satélite de Turismo que inició en 1999 y a la relación intrínseca que tendría con una cuenta satélite de ambiente. Para iniciar el proceso de la cuenta de turismo se firmó un convenio de cooperación interinstitucional que tomó alrededor de 2 años para su consolidación y un año después se consiguió financiar la iniciativa. Dentro de los términos de referencia del financiamiento se exige la participación de consultores foráneos y la dirección de una empresa externa. A pesar de que la participación externa garantiza cierto nivel de rigurosidad científica, existen problemas que pudieran presentarse en el futuro. Al limitarse las posibilidades de acción de las autoridades se genera una separación entre la instancia política y la instancia técnica por lo que se podrían esperar bajos niveles de apropiación del proyecto por parte de usuarios y promotores. Esta situación podría limitar las posibilidades de que se cumplan los objetivos para los cuales se formuló el proyecto en primera instancia y de darle la continuidad necesaria. Adicionalmente, la escasa participación de consultores nacionales podría afectar al conocimiento local y la experiencia de la implementación no produce una efectiva retroalimentación. Al parecer, se han generado mecanismos posteriores para garantizar cierto nivel de participación técnica pero estará por verse si el proyecto finalmente genera resultados positivos, en todo caso las experiencias pasadas y futuras del mismo serán invaluable para una iniciativa de cuentas verdes en Guatemala, por lo que habrá que estudiar con mayor detenimiento su evolución.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas y otras instituciones

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) es la institución encargada de la coordinación y dirección del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) y dentro de los principios fundamentales de la ley que lo crea se establece que la vida silvestre es parte integrante del patrimonio natural de los guatemaltecos y por lo tanto es de interés nacional su restauración, protección, conservación y manejo en áreas debidamente planificadas (Congreso de la República de Guatemala [CRG], 1989). La planificación requiere contar con los instrumentos adecuados tales como el SCAEI para evaluar los costos y beneficios de una forma integral. El Instituto Nacional de Bosques (INAB) y algunas otras instituciones, la

⁹ La información de esta sección en parte se construye basada en una entrevista con Consuelo Palacios del INGUAT realizada en Junio 15, 2005.

mayoría dependientes de algún ministerio¹⁰, también están vinculadas de alguna forma a la protección ambiental y todas tienen la particularidad que poseen mucha información estadística que sería instrumental en una iniciativa de cuentas ambientales. Por lo tanto, la vinculación de la iniciativa con estas instituciones se hace necesaria en dos vías, ya que podrían ser usuarios y generadores de información.

4 Aplicabilidad de las cuentas verdes en Guatemala

4.1. Diagnóstico de la coyuntura actual

A través de una adaptación de la metodología FODA y en base a las consideraciones de las secciones anteriores, se pueden señalar ciertas características que permiten evaluar la coyuntura actual para la ejecución de una iniciativa de incorporación en Guatemala del SCAEI. Esta metodología observa el potencial para amplificar las fortalezas de la situación actual y las debilidades que se deben salvar desde el punto de vista de las condicionantes internas. Por otro lado, analiza las oportunidades que se deben aprovechar y las amenazas que se deben enfrentar a nivel externo.

Fortalezas y debilidades

- a. Existe un caudal grande de profesionales en las ciencias económicas que conocen el tema de cuentas nacionales y que con cierto grado de capacitación podrían fácilmente llegar a conocer las concepciones teórico-metodológicas necesarias para poder participar en un esfuerzo orientado hacia la implementación de un sistema de cuentas verdes en Guatemala.
- b. El BANGUAT posee una amplia infraestructura –tecnológica, física y humana- que puede ser aprovechada ya que los requerimientos espaciales

¹⁰ En los diferentes ministerios y otras instituciones del Estado existe un gran caudal de información estadística. Particularmente los ministerios más relacionados con una eventual iniciativa del SCAEI serían: el Ministerio de Agricultura (MAGA), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Ministerio de Energía y Minas (MEM), Ministerio de Finanzas (MINFIN), Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

son mínimos y cualquier iniciativa de cuentas verdes en todo caso lo que requeriría es personal técnico calificado.

- c. Existe una viabilidad aparente desde el punto de vista técnico debido en parte a los avances que en materia de cuentas nacionales se han logrado en el país. Además, el INE posee cierta infraestructura que permite recabar información y hacer encuestas a nivel local y en SEGEPLAN se tiene un amplio caudal de capital humano y experiencia organizativa.

Debilidades

- a. En el momento actual existe poca formación de personal capacitado en la temática de cuentas ambientales e incluso en aspectos más generales de economía ambiental y/o ecológica.
- b. No existen recursos destinados a iniciativas de cuentas verdes, sólo esfuerzos aislados que aún no se han concretizado y el BANGUAT no dispone de asignaciones presupuestarias para este tema, debido entre otras razones a los altos costos que a supuesto la actualización del SCN.
- c. Las posibilidades de obtener recursos financieros locales para este tipo de iniciativas son muy remotas y se deberá considerar a la cooperación internacional como un elemento determinante para una eventual iniciativa de implementación.
- d. En la actualidad no existe una clara visión de cómo son las cuentas y cuál podría ser su utilidad para Guatemala y más aún no está claro que institución sería la más idónea para liderar este tipo de iniciativas. La falta de una orientación en este sentido limita las posibilidades de acción.

Oportunidades

- a. A nivel internacional existe un decidido apoyo institucional hacia esfuerzos orientados a la implementación de cuentas verdes, lo que respresenta un oportunidad invaluable que podría ayudar a obtener los fondos necesarios para generar una iniciativa sostenible.

- b. Algunos esfuerzos experimentales de valoración económica financiados por cooperación holandesa han sido bien recibidos y la demanda por este tipo de estudios se ha incrementado así como la oferta de profesionales competentes. Esto genera un amplio caudal de información técnica necesaria para las cuentas.
- c. Algunas instituciones de forma aislada han generado mucha información estadística que sería muy valiosa y podría incorporarse al SCAEI y solo requerirá implementar un proceso de validación de la misma, para lo cual habría que contar con recursos alternos sobre todo para que el INE impulse proyectos de unificación de la información estadística.
- d. El desinterés o desconocimiento de los políticos o las instituciones podrían ser un factor de riesgo, sin embargo no es infranqueable y con una capacitación adecuada se podrá involucrar cada vez a mayor número de personas. Por otro lado si los destinatarios no hacen uso efectivo de las herramientas, entonces no se cumplirán las expectativas del uso de las cuentas. De la misma forma el desconocimiento o la desinformación de la población en general y sobre todo las poblaciones rurales donde se concentran la mayor parte de los recursos, podría generar interpretaciones erróneas del verdadero potencial de las cuentas constituyendo una amenaza para su futura aplicación y sobre todo para la generación de información a nivel local.

Amenazas

- a. Para iniciar un proceso de implementación de cuentas verdes se requerirá destinar recursos para la preparación de documentos técnicos y formular estrategias, ya sea por medio de las instituciones estatales o privadas. En este sentido, la falta de recursos y de apoyo institucional en una etapa inicial se convertiría en una amenaza relevante.
- b. La participación de las entidades gubernamentales dentro de un esquema de cooperación interinstitucional es clave para implementar la contabilidad verde en Guatemala. Existen ciertos vínculos previos que pueden generar oportunidades para ello y el impulso de la cooperación de algunas agencias internacionales a la temática ambiental puede ser determinante ya que cualquier inversión en el área de economía ambiental/ecológica podría generar insumos a nivel de capital humano y técnico para el SCAEI.
- c. Una de las amenazas que se cierne sobre cualquier iniciativa en el campo de la economía ambiental/ecológica está relacionada con la concentración de esfuerzos solo en un grupo determinado de agentes, mientras que la intención sería generar una participación amplia. Las cuentas verdes representa una intervención a nivel macro y por lo mismo no puede restringir su campo de acción a ciertos grupos.

4.2. Tendencias actuales y escenarios previstos

Las principales tendencias que se pueden prever a partir del examen de las secciones anteriores se presentan a modo de resumen en las próximas líneas y pueden dividirse en dos grupos amplios: el de los agentes que deben vincularse en una eventual iniciativa y el de las situaciones externas a estas instituciones.

Las experiencias de BANGUAT para la implementación del SCN93 y del INGUAT para la cuenta satélite de turismo ofrecen un panorama sobre lo que podría esperarse en cuanto a los tiempos de ejecución, por lo que se prevé un tiempo largo de implementación bajo los esquemas actuales. Esta situación podría beneficiarse del incremento en el nivel de participación del INE y otras entidades en la producción de estadísticas ambientales, sin embargo, muchas instituciones desarrollan estadísticas para sus usos particulares, pero esta estadística no es sistematizada y regularizada en el INE lo que podría continuar debido a las limitaciones de recursos que tiene esta institución para cumplir con los objetivos que le ha asignado la ley.

Existen presiones internacionales como consecuencia de la necesidad de cumplir con las metas del Milenio que inclinan la balanza hacia la incorporación de cuentas verdes, sin embargo, estas metas están lejos de ser cumplidas por Guatemala, por lo que podría esperarse una similar tendencia para las cuentas verdes. Esto podría ser subsanado por el impulso del financiamiento de la cooperación internacional con cierto sesgo hacia temas de ambiente y sostenibilidad. Al analizar estado

del arte de las cuentas ambientales en Latinoamérica se puede establecer que Guatemala muestra cierto rezago en relación a los países centroamericanos tales como Nicaragua y Panamá que ya han iniciado procesos de incorporación del SCAEI. Si la tendencia continúa como hasta ahora, no se esperan cambios a corto plazo.

Las tendencias actuales permiten reflexionar sobre cuáles podrían ser los escenarios para una iniciativa de cuentas verdes, los cuales se pueden agrupar en cuatro grupos: el escenario pesimista, el escenario posible, el escenario alcanzable y el escenario optimista.

El escenario pesimista:

No se aplican cuentas verdes en el corto y mediano plazo

- No existe interés generalizado en operacionalizar el nexo ambiente-economía
- Poca o nula coordinación interinstitucional.
- Las instituciones de investigación o entidades preocupadas por la temática son los únicos en promover la iniciativa.
- Poca participación de la sociedad civil debido a débil liderazgo ambientalista.
- No existe interés por parte de la clase política debido a intereses particulares.
- BANGUAT restringe el acceso a las bases de datos del SCN93, ya que el mismo no es terminado en el tiempo establecido.

El escenario posible:

Se hacen aplicaciones experimentales pero no se da continuidad

- Los esfuerzos son conducidos por un grupo pequeño de agentes que fueron identificados en la sección cinco con poco poder de decisión y capacidad técnica.
- Se hacen aplicaciones de gabinete con poco apoyo institucional obteniendo resultados poco alentadores y discontinuos, no permitiendo la generación de series de tiempo.
- Existe participación de los actores principales pero en reuniones sin coordinación y pocos efectos positivos.

- Los grupos ambientalistas, la sociedad civil y los grupos académicos no utilizan la información producida y los pocos esfuerzos son realizados a nivel experimental. La generación de conocimiento es poco efectiva.

El escenario alcanzable:

Se aplican cuentas de flujos y activos ambientales en el corto plazo

- Se logra motivar a las instituciones claves y se da participación a los grupos secundarios.
- Existe una disposición a escuchar las propuestas de los especialistas técnicos.
- Se logra una relación directa con BANGUAT permitiendo un acceso a las bases de datos, en especial a los cuadros de oferta y utilización desagregados y existe la posibilidad de ampliar el espectro de la información primaria recabada por medio de la incorporación de temas ambientales en algunas de las encuestas.
- La participación de la sociedad civil a través de los grupos ambientalistas origina una demanda de mejores y más rápidos resultados, lo que permite mantener cierta continuidad, forzando a las instituciones involucradas en la coordinación a realizar una tarea permanente y eficiente.
- Se logran niveles de comparabilidad con la estadística internacional.
- Se implementan políticas económicas que toman en cuenta el capital natural.

El escenario optimista:

Se aplica el SCAEI en toda su magnitud

- Se implementan las cuentas de flujos, activos y transacciones y se empiezan a realizar experiencias de indicadores tales como el PIB ajustado ambientalmente, logrando grados altos de comparabilidad y series de tiempo completas por un período continuo.
- Se implementan políticas económicas que consideran el ambiente y los costos y beneficios de determinadas acciones.

- Se implementa una política fiscal y de inversión pública con incidencia directa en el mejoramiento del medio ambiente.
 - Los grupos ambientalistas utilizan la información de las cuentas dentro de un activismo serio para presionar a los grupos de poder para tomar acciones concretas a favor del ambiente.
4. Implementación de cuentas monetarias e híbridas de flujo y activos ambientales.
 5. Implementación de cuentas de transacciones económicas y ambientales.
 6. Matriz de contabilidad ambiental totalmente integrada y publicada con el SCN.

4.3. Lineamientos generales para la implementación del SCAEI

Uno de los grandes desafíos para la implementación del SCAEI es lograr el máximo nivel de participación a todos los niveles y en diferentes etapas. Inicialmente el apoyo institucional es determinante junto con la actuación de los elementos técnicos relevantes. Posteriormente se deberá promover una campaña de divulgación para generar expectativa en la población y lograr mayor participación dentro del proceso y en el uso permanente del instrumento para la definición de acciones concretas. La implementación de este sistema requerirá de una planificación minuciosa a corto, mediano y largo plazo definiendo objetivos y metas claras. Finalmente, el más grande desafío será que los agentes señalados en el cuadro 5, hagan suyo el proceso con lo que se garantice mejores y más inmediatos resultados. Para enfrentar estos desafíos, se propone una serie de lineamientos muy generales que sirvan de base para iniciar un proceso de discusión amplio para preparar un proyecto de implementación más detallado en el corto plazo. La propuesta se divide en dos aspectos principales: los metodológicos y los operativos, que toman en cuenta la coyuntura actual.

Aspectos metodológicos

Desde el punto de vista técnico metodológico, se proponen 6 etapas para la introducción de cuentas ambientales basadas en el SCAEI que pudieran ser introducidas en igual número de años a partir del año 2006:

1. Elaboración de un diagnóstico técnico y formulación del proyecto de implementación.
2. Preparación de la base metodológica y guía de aplicación.
3. Implementación de cuentas físicas de flujo y activos ambientales.

Aspectos operativos

Se propone establecer dos niveles de operación: la instancia política y la instancia técnica. La instancia política estaría conformada por el MARN, SEGEPLAN, BANGUAT e INE conformando un comité interinstitucional. La instancia técnica estaría conformada por un grupo de especialistas que podrían ser parte de estas instituciones y otros organismos externos, formando un comité técnico de evaluación y seguimiento. Estos niveles se coordinarían a través de una unidad gestora del proyecto que brindaría cohesión, buscaría consensos y tendría la capacidad técnica de ejecución.

Como recomendaciones generales se podrían señalar las siguientes:

- Las entidades nacionales deberán apropiarse y tener una activa y amplia participación.
- Se debe dar participación a muchas instancias en diversas etapas, diferenciando claramente los aspectos técnicos de los políticos.
- Se deberá adoptar criterios muy particulares que se adapten a características del país. Si es posible, incluso se debiera pensar en buscar mecanismos para reducir la participación financiera externa.
- Se deberá capacitar técnicos nacionales con juicio crítico, dando la oportunidad de analizar el espectro de opciones con respecto a la contabilidad ambiental. Esto podría ser logrado con la participación de expertos con diversas nacionalidades y diversas experiencias de aplicación de las mismas en países desarrollados y en vías de desarrollo.
- Es importante formar paralelamente una unidad de análisis económico ambiental que realice las primeras aplicaciones de estudios empíricos utilizando los resultados parciales que se vayan obteniendo con el

objetivo de demostrar la aplicabilidad de las cuentas en el corto plazo y fomentar el estudio científico alrededor de ellas. Esta unidad preferentemente debiera estar ubicada en BANGUAT.

5 Conclusiones

El presente documento exploró algunas de las características y limitaciones del SCAEI, identificándolo como un sistema viable dentro de la gama de opciones que se tienen como resultado de la controversia de sostenibilidad débil y fuerte. Adicionalmente, se identificaron el estado, avances y tendencias de la contabilidad verde a nivel internacional y local, lo que permitió analizar la correlación de fuerzas de los diversos actores involucrados en el escenario político y social. Debido a la dificultad de analizar bloques hegemónicos delimitados se privilegió el análisis de los actores individualmente y las contradicciones existentes entre los más importantes. Los resultados obtenidos llevan a un análisis de escenarios donde los escenarios alcanzables y posibles presentan una perspectiva muy alentadora de lo que pudiera suceder si las condiciones coyunturales necesarias se llegan a presentar. A raíz de los hallazgos del documento se plantea una propuesta que pretende ser un elemento de discusión que estaría sujeto a los ajustes derivados de una amplia participación de los actores institucionales.

Las cuentas verdes podrían representar una herramienta importante que permita explorar las interrelaciones economía-ambiente en una manera que armonice con el SCN y sea consistente con métodos y clasificaciones aceptados en la actualidad. Además, permitirían de alguna forma evaluar si los actuales esquemas de desarrollo son sostenibles y posiblemente orientar de mejor forma a los tomadores de decisiones a nivel macro en cuanto a una gestión adecuada de la riqueza natural del país. Paralelamente, se presenta la oportunidad de utilizar una metodología que empiece a incorporar la temática ambiental en las cuentas nacionales en una forma que armonice con los sistemas existentes. A partir de esto se podrá construir mejoras relevantes en los sistemas estadísticos y de medición de la interrelación economía-ambiente.

Finalmente es importante resaltar que el carácter técnico de las cuentas ambientales permite una participación significativa de las entidades académicas y especialmente

enfocadas a la investigación. Esto ayudaría a iniciar un proceso de mayor participación de los grupos informados incidiendo en las decisiones que toman los políticos y que tienen impactos relevantes en el medio ambiente.

6 Referencias

Atkinson, G., Dubourg, R., Hamilton, K., Munasighe, M., Pearce, D., Young, C. (1997) *Measuring sustainable development: Macroeconomics and the environment*. Edward Elgar. Cheltenham, UK.

Banco de Guatemala (2005) *Misión del BANGUAT*. www.BANGUAT.gob.gt

Bartelmus, P. (2003) Dematerialization and capital maintenance: two sides of the sustainability coin. *Ecological Economics*, 46, pp. 61-81.

Bartelmus, P., Seifert, E.K. (2003) *Green Accounting*. The international library of Environmental economics and policy. Ashgate Publishing Ltd, England, UK.

Brown, L.R., Christopher, F., Postel, S. (1992) *Saving the Planet: How to shape an environmentally sustainable global economy*. Earthscan Publications, London.

Cabeza-Gutes, M. (1996) The concept of weak sustainability. *Ecological Economics*. 17: pp. 147-156.

Castañeda, J.P. (2005) *Towards a system of integrated environmental and economic accounts: Green accounting for Guatemala*. MSc dissertation, University of Edinburgh, UK.

Cobb, C., Cobb, J. (1994) *The green national product. A proposed index of sustainable economic welfare*. University Press, New York.

Congreso de la República de Guatemala (1985) *Decreto Número 3-85. Ley orgánica del Instituto Nacional de Estadística*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1986) *Decreto Número 68-1986. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*. Guatemala.

- Congreso de la República de Guatemala (1989) *Decreto Número 4-1989. Ley de Areas Protegidas*. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (1990) *Decreto Número 90-2000. Ley de Creación de Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales*. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (1997) *Decreto Número 114-97. Ley del organismo Ejecutivo*. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (2000) *Decreto Número 16-2002. Ley orgánica del Banco de Guatemala*. Guatemala.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005) *Cuentas Ambientales de Colombia*. <http://www.dane.gov.co/>
- de Haan, M. (1999) On the international harmonisation of environmental accounting: comparing the National accounting matrix including environmental accounts of Sweden, Germany, the UK, Japan and the Netherlands. In *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 10: No. 1, pp. 151-160
- El Serafy, S. (1997) Green accounting and economic policy. *Ecological Economics*, Vol. 21: pp. 217-229.
- Faucheux, S., Pearce, D., Proops, J. (1996) *Models of Sustainable Development*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Godinez, G.A. (2001) *Programa de indicadores de ciencia y tecnología de los países de Centroamérica y Panamá*. SENCYT, Guatemala.
- Hicks, J. (1965) *Value and capital: An inquiry into some fundamental principles of economic theory*. 2nd edition. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Holub, H.W., Tappeiner, G., Tappeiner, U. (1999) Some remarks on the System of Integrated Environmental and economic accounting of the United Nations. *Ecological Economics*, 29: pp. 329-336.
- IARNA/URL-IIA (2004) *Perfil Ambiental de Guatemala: Informe sobre el Estado del Ambiente y Bases para su evaluación sistemática*. F&G Editores, Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2003) *Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México 1998-2003*. México.
- Isa, F. (2004) *Cuentas Ambientales en los países de América Latina y el Caribe: Estado de Situación*. CEPAL, REDESA, Santiago, Chile.
- Lange, G.M., Hassan, R.M., Hamilton, K. (2003) *Environmental Accounting in Action. Case Studies from Southern Africa*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Linttot, J. (1996) Environmental accounting: useful to whom and for what? *Ecological Economics*, 16: pp. 179-190.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (2004) *Guate Verde 2004-2008: Eje Ambiental del plan de reactivación económica y social*. Guatemala.
- Martinez Alier (1998) The environment as a luxury good, or “too poor to be green”? *Ecological Economics*. 13: pp. 1-10.
- McKinley, A., Baltasar, P. (2005) *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*. WOLA, CEDPA. Washington, D.C.
- Nordhaus, W., Tobin, J. (1972) *Is growth obsolete? Fifteenth anniversary colloquium*. Columbia University Press. New York.
- O’Riordan, T. (1995) *Environmental Science for Environmental Management*. Longman Group Ltd, Essex, UK.
- Ortúzar, M., Quiroga, R., Isa, F. (2005) *Cuentas ambientales: conceptos, metodologías y avances en los países de América Latina y el Caribe*. División de estadísticas y proyecciones económicas. CEPAL. Santiago, Chile.
- Pearce, D., Barbier, E. (2000) *Blueprint for a sustainable economy*. Earthscan, London, UK.
- Pezzey, J. (1992) *Sustainable development concepts: An economic analysis*. World Bank, Washington, D.C.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2003) *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Una agenda para el desarrollo Humano*. Guatemala.

- Proyecto Incidencia (2001) *Criterios para la incidencia: Análisis de Coyuntura*. Volumen II. CAII, USAID. Guatemala.
- Repetto, R. (1990) *Promoting environmentally sound economic progress: What the North can do*. World Resources Institute, Washington, D.C.
- Repetto, R., Magrath, W., Wells, M., Beer, C., Rossini, F. (1989) *Wasting Assets: Natural resources in the National Income Accounts*. World Resource Institute, Washington, D. C.
- Solís, F. (2002) *Como hacer un análisis de coyuntura: Elementos para el análisis político*. Cuadernos de formación para la práctica democrática No. 5. Guatemala.
- Tinbergen, J., Hueting, R. (1991) GNP and market prices: wrong signals for sustainable economic success that mask environmental destruction. In: *Environmentally sustainable economic development: Building on Brundtland* (ed. R. Goodland, H. Daly, S. El Serafy) Environmental working paper No. 46. World Bank. Washington, D.C.
- Turner, R.K., Pearce, D., Bateman, I. (1994) *Environmental Economics: An elementary introduction*. Harvester Wheatsheaf, London, UK.
- United Nations (1992) *Agenda XXI*. United Nations Conference on Environment and Development, United Nations, New York.
- United Nations (2003) *Handbook of National Accounting: Integrated Environmental and economic accounting 2003*. Studies and Methods, United Nations, New York.
- Universidad de San Carlos de Guatemala. (2005) *Readecuación de la formación académica de la economía con un enfoque de economía ambiental*. <http://www.cinpe.una.ac.cr/investigacion/proyectos/NPT/index.html>
- Universidad del Valle de Guatemala–Instituto Nacional de Bosques–Consejo Nacional de Áreas Protegidas (2006). *Dinámica de la cobertura forestal de Guatemala durante los años 1991, 1996 y 2001 y mapa de cobertura forestal al 2001*. Guatemala.
- van den Bergh, J.C.J.M. (1996) *Ecological Economics and Sustainable Development: Theory, Methods and Applications*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Wackernagel, M., Rees, W. (1996) *Our ecological footprint: reducing human impact on the earth*. New society publishers, BC.
- World Commission on Environment and Development (1987) *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford.

¿Hacia dónde va la Reserva de Biosfera Maya?

Por: Laura Hurtado*

Resumen

El presente trabajo es el resultado de una consultoría de corto plazo realizada para el Instituto de Incidencia Ambiental. El objetivo de la misma era la realización de un *análisis de coyuntura* con relación específicamente a la Reserva de Biosfera Maya, en Petén. Se trató, pues, de generar información relativa al estado actual de esta área, que dé cuenta de las principales tensiones que se expresan entre las fuerzas sociales y políticas que apoyan o favorecen el cumplimiento de las estrategias definidas en el Plan Maestro y aquellas que, contrariamente, limitan u obstaculizan su implementación. Este análisis presenta, al mismo tiempo, posibles escenarios futuros de su desenvolvimiento, de acuerdo a las condiciones actuales y a las alcanzables si se implementan acciones adecuadas que permitan un manejo sostenible del área.

Introducción

Un año después de promulgada la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89), el 30 de enero de 1990, el Congreso de la República decretó la creación de la Reserva de Biosfera Maya mediante el Decreto 5-90, el área protegida más grande del país, con una extensión de 2,112,940 hectáreas al norte del departamento de Petén.

El Plan Maestro 2001-2006, instrumento central para la gestión y administración del área, fue elaborado a través de un proceso que duró siete meses y comprendió diversos tipos de reuniones de trabajo y consultas, en lo que pretendió ser un proceso participativo e incluyente, acorde a los nuevos tiempos post-conflicto y a los preceptos de participación social asentados en los Acuerdos de Paz. En el esfuerzo de su formulación se involucraron 82 personas, correspondientes a 33 instituciones distintas. Casi en su totalidad los participantes fueron técnicos comprometidos en distintos proyectos en o con incidencia en la RBM y funcionarios de las instituciones gubernamentales. No

obstante, es importante señalar que la participación de la población asentada dentro o que incide en la RBM se limitó a la representación de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP). Hubo, pues, participación social representativa de la Zona de Amortiguamiento (ZAM) y de unidades de conservación específicas.

No fue sino hasta el momento del lanzamiento de la Campaña de Promoción de la Biosfera Maya¹, en octubre de 2002, que el documento se hizo público y se proporcionó a las mismas instituciones que estuvieron involucradas en dicho proceso, u otras que intervienen en la RBM.

Las amenazas que enfrenta la RBM no son ajenas al contexto nacional y derivan de condiciones estructurales no abordadas con la prioridad y desde los espacios

¹ Esfuerzo realizado por FIPA, con el apoyo financiero de USAID y la asistencia técnica de GreenCOM.

* Maestría en Desarrollo y estudios de Doctorado en Ciencias Sociales, investigadora asociada del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar.

que se requiere. De acuerdo con el análisis contenido en el Plan Maestro, las fuentes de presión sobre la RBM, en orden de importancia, son las siguientes: a) incendios, b) exploración y explotación petrolera, c) agricultura incompatible, d) ganadería incompatible, e) infraestructura incompatible y f) asentamientos humanos no planificados.

La información y el análisis los hemos organizado en tres grandes apartados, atendiendo a tres aspectos cruciales para la integridad ecológica y la viabilidad de la Reserva de Biosfera Maya, a saber: (a) el estado de la biodiversidad, (b) el estado de la conflictividad social, y (c) la situación de las instituciones del Estado.

Un cuarto apartado resume las principales tensiones y/o conflictos presentes en el área al momento actual y, finalmente, en el quinto apartado recogemos, a través de un FODA (análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) que señala los elementos tanto internos como externos a la RBM que atentan contra su integridad ecológica y viabilidad, la ubicación de estos procesos con respecto al Plan Maestro. Lo anterior nos permitió, al final, esbozar dos escenarios futuros hipotéticos (A y B, uno positivo y otro negativo), delineando sus rasgos fundamentales que señalan los ámbitos en que -a nuestro juicio- se requeriría intervención urgente.

Metodología

Para la realización del presente estudio, entenderemos el análisis de coyuntura como la síntesis del “estudio sistemático y crítico del conjunto de condiciones y circunstancias que caracterizan un momento actual”²². Este análisis puede referirse a la totalidad de la realidad nacional –haciendo referencia a una determinada *correlación de fuerzas* a nivel nacional- o bien a las condiciones y circunstancias, en un momento dado, en el ámbito local o regional.

Para el caso que nos ocupa, el análisis de coyuntura se realizó sobre el área protegida Reserva de Biosfera

Maya (RBM), es decir, sobre un ámbito definido y delimitado por el respectivo marco jurídico, la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89) y su declaratoria legal (Decreto 5-90). Se propuso analizar la correlación de fuerzas respecto al Plan Maestro 2001-2006, entendiendo éste último como la agenda común consensuada entre el Estado y otros actores relevantes para la RBM, a la vez que como instrumento de política.

El Plan Maestro puede ser considerado como tal teóricamente, sabiendo que hay sectores y fuerzas que no reconocen su legitimidad ni tienen interés en contribuir a su cumplimiento. En todo caso, se trató de analizar las deficiencias del proceso para que el Plan Maestro se constituyera efectivamente en tal instrumento y agenda común.

Si bien al circunscribir nuestro análisis a la RBM nos referimos principalmente a actores locales y regionales, ello no limitó que requiriéramos tomar en cuenta, en distintos momentos del análisis, las interrelaciones de condiciones y factores de los ámbitos nacional e internacional, que inciden sobre el ámbito local más acotado.

Para llevar a cabo el presente análisis partimos de localizar y reunir toda la información reciente relativa a la RBM sobre los siguientes aspectos: a) marco jurídico y legal, b) sus instrumentos de administración, c) informes sobre la situación de la biodiversidad, d) situación de la conflictividad social, e) situación institucional y de su financiamiento.

En todo momento fuimos conscientes de que no se trataba de reunir en un nuevo documento lo que otros estudios e informes han arrojado como resultados, sino de seleccionar entre la información disponible, aquella que pueda aportarnos los rasgos más significativos de su situación actual y del comportamiento de las distintas fuerzas sociales y políticas para la comprensión de la correlación de fuerzas, de las principales tensiones que se expresan al momento actual y sus tendencias.

Luego de la revisión documental realizamos entrevistas estructuradas a actores claves de la RBM para puntualizar o ampliar algunas informaciones, recabar información sobre procesos específicos y recoger sus percepciones y valoraciones respecto al desenvolvimiento de la RBM en la coyuntura actual y sus retos inmediatos.

²² Proyecto Incidencia. 2001. *Criterios para la Incidencia: Análisis de coyuntura*. CAII - USAID. Guatemala, Guatemala. Citado por los Términos de Referencia para la presente consultoría.

1

Estado de la biodiversidad

Para tener una aproximación al estado de la biodiversidad como un primer nivel de análisis, recurrimos al estudio realizado por el Centro de Monitoreo y Evaluación de CONAP (Centro de Monitoreo y Evaluación de CONAP [CEMEC], 2004). Este estudio está basado en el análisis comparativo de imágenes de satélite del 2003 y 2004, y ofrece tanto imágenes como gráficas de los cambios ocurridos en este período a nivel de la RBM en general, así como de las unidades de conservación dentro de la reserva, en particular.

Los cambios totales reportados por dicho estudio entre 2003 y 2004, en cuanto a pérdida de cobertura forestal se refiere, se establecieron en un aproximado de 22,915 ha. Esta superficie equivale a una deforestación anual del 1.18 %, tomando como base la cobertura original en 1986. Este valor de cambio implica un incremento anual de 4,400 ha respecto al registro del período 2002-2003, lo que equivale a una pérdida de cobertura 23% mayor con respecto al valor anterior y confirma la tendencia hacia el incremento de la deforestación iniciada en 2002.

Los incrementos mayores en deforestación respecto al período anterior se reportan en el Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT), el Biotopo Laguna del Tigre (BLT), el Parque Nacional Sierra del Lacandón (PNSL) y en la Zona de Amortiguamiento de la RBM (ZAM).

Por tercer año consecutivo -a partir del 2001- se ha registrado un incremento en la superficie total deforestada con respecto al año anterior, y el valor registrado en 2004 resulta ser, por lo tanto, el más alto desde el inicio de las evaluaciones. Si bien en el periodo 2002-2003 este incremento fue del 57% respecto al periodo anterior, el 23% del período 2003-2004 confirma una tendencia estable hacia el incremento de la deforestación en la RBM ³.(Ver Figura 1 y Cuadro 1)

3 Contrario a lo que afirman algunas organizaciones ambientalistas el período de mayor estabilidad en los últimos 10 años en el PNLT y en la RBM en particular, ocurrió entre principios de 1998 y principios del 2000. El PNLT, incluso disminuye el número de asentamientos humanos y se inició un proceso de co-administración con la sociedad civil. Fue con el cambio de gobierno en 2000 que el PNLT fue diezgado en su capacidad administrativa, se eliminó el apoyo del ejército y se dio paso a los hechos de ocupación ilegal más escandalosos de la historia de la RBM, todo ello con el contubernio del gobierno de turno.



Figura 1: Evolución de las superficies anuales de cambios a usos agropecuarios, Reserva de Biosfera Maya 1987 a 2004
Fuente: Elaboración propia a partir de CEMEC, 2004

Cuadro 1

Estimación de la deforestación en la RBM para el período 1986-2004

Unidad	Variable	Cambios reportados											Total Inicial	Total 2004
		1986-1990	1990-1993	1993-1995	1995-1997	1997-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	1986-2004			
Parque Nacional Sierra del Lacandón (PNLSL)	area (ha)	241.0	2178.5	2090.8	1409.8	724.7	536.3	1262.1	1208.5	1690.0	21371.9	164028.9	100.0	164028.9
	%	0.13	1.18	1.13	0.76	0.39	0.29	0.68	0.65	0.91	11.53	88.47	100.0	88.47
Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT)	area (ha)	12.0	183.3	672.5	1616.7	1593.0	717.6	2383.4	4699.7	5537.0	23292.8	264671.4	100.0	264671.4
	%	0.00	0.06	0.23	0.56	0.55	0.25	0.83	1.63	1.92	8.09	91.91	100.0	91.91
Parque Nacional Tikal (PNTI)	area (ha)	57563.5	0.0	0.0	4.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3	57555.2	57563.5	57555.2
	%	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	99.99	100.0	99.99
Parque Nacional Mirador - Río Azul	area (ha)	117699.8	0.0	0.0	0.3	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0	1.9	117697.9	117699.8	117697.9
	%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	100.0	100.00
Parque Nacional Yaxhá Naktúm Naranjo	area (ha)	35529.6	0.3	11.5	109.0	73.6	48.5	12.8	33.1	38.3	598.6	34931.0	35529.6	34931.0
	%	100.0	0.00	0.03	0.31	0.21	0.14	0.04	0.09	0.11	1.68	98.32	100.0	98.32
Biotopo Laguna del Tigre	area (ha)	47348.9	0.1	0.3	32.8	317.4	86.7	351.6	694.0	901.6	3054.5	44294.4	47348.9	44294.4
	%	0.00	0.00	0.00	0.07	0.67	0.18	0.74	1.47	1.90	6.45	93.55	100.0	93.55
Biotopo San Miguel la Palotada - El Zotz	area (ha)	34710.2	10.7	15.7	62.6	15.4	17.5	26.1	37.9	38.3	398.5	34311.7	34710.2	34311.7
	%	100.0	0.03	0.05	0.18	0.04	0.05	0.08	0.11	0.11	1.15	98.85	100.0	98.85
Biotopo Dos Lagunas	area (ha)	29616.7	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	29615.5	29616.7	29615.5
	%	100.0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	100.0	100.00
Biotopo Cerro Cahuí	area (ha)	563.3	1.0	0.4	14.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	33.8	529.6	563.3	529.6
	%	100.0	0.17	0.07	2.54	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.99	94.01	100.0	94.01
Monumento Cultural El Pilar	area (ha)	1148.7	0.0	0.0	4.1	5.1	0.0	0.0	0.0	0.0	23.5	1125.2	1148.7	1125.2
	%	100.0	0.00	0.00	0.36	0.44	0.00	0.00	0.00	0.00	2.04	97.96	100.0	97.96
Zona de Uso Múltiple (ZUM)	area (ha)	782117.2	342.6	1033.9	1897.9	666.9	824.9	809.9	3241.7	2093.5	20754.4	761362.8	782117.2	761362.8
	%	100.0	0.04	0.13	0.24	0.09	0.11	0.10	0.41	0.27	2.65	97.35	100.0	97.35
Zona de Amortiguamiento (ZAM)	area (ha)	365057.8	2609.4	11571.4	10195.1	5266.8	4088.0	6951.0	8598.9	12614.7	131146.9	233910.9	365057.8	233910.9
	%	100.0	0.71	3.17	2.79	1.44	1.12	1.90	2.36	3.46	35.92	64.08	100.0	64.08
Bioitza	area (ha)	3552.4	2.5	0.6	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.3	3537.1	3552.4	3537.1
	%	100.0	0.07	0.02	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.43	99.57	100.0	99.57
Total	area (ha)	1949473.1	3219.6	13121.5	15348.7	8662.9	6320.7	11796.8	18513.8	22913.3	200701.5	1748771.6	1949473.1	1748771.6
	%	100.0	0.17	0.67	0.79	0.44	0.32	0.61	0.95	1.18	10.30	89.70	100.0	89.70

⁽¹⁾ Valor de la suma de Humedales + Vegetación Original/ Bosque en 1986

⁽²⁾ En porcentajes y superficies anuales (total del periodo dividido por años del periodo)

⁽³⁾ Derivado de restar porcentajes y superficies de Total 2003 de Total Inicial

⁽⁴⁾ Remanentes de Humedales – Vegetación Primaria – Bosque en 2003, porcentajes con respecto a Total Inicial

Fuente: CEMEC, 2004. Estimación de la deforestación de la Reserva de Biosfera Maya, período 2003-2004.

El Parque Nacional Laguna del Tigre y el Biotopo Laguna del Tigre tienen los valores más altos de deforestación de la RBM con 5,537 ha y 901 ha respectivamente; éstos son los más altos nunca antes registrados en una unidad de manejo de la RBM, a excepción de la Zona de Amortiguamiento. Esta problemática no se limita al PNLT y BTLT, pues representa una amenaza de importancia también para las unidades de manejo vecinas, entre ellas el Corredor Biológico Laguna del Tigre-Mirador Río Azul, la concesión industrial de Paxbán y la concesión comunitaria de San Andrés. (Ver Mapa 1)

Durante el período que analiza el estudio, el PNSL mantuvo la tendencia hacia el incremento en la deforestación, luego de una ligera disminución en 2003 de 1,690 ha en todo el parque. En la Zona Intangible se ha registrado un incremento moderado de la reforestación respecto al año 2003 (6%), no obstante, el problema es que los datos de 2003 fueron los más altos registrados para la Zona Intangible que es el corazón del Parque. Es decir, las presiones derivadas de las invasiones reportadas durante el año anterior y que representaron 264 ha deforestadas se han empezado a sentir en la ZI. Es difícil, en este contexto, esperar mejoría, especialmente si se toma en cuenta que han ocurrido varios intentos fallidos por desalojar a los invasores y, este año, luego del fracaso en el desalojo de La Bendición (Parque Nacional Yaxhá-Nakúm-Naranjo) en mayo, parece existir la decisión política de no hacer más desalojos⁴.

Durante el período analizado, la Zona de Uso Múltiple de la RBM (ZUM) registró una reducción de 36% con respecto al cambio ocurrido en 2003. Sin embargo, las 2,093 has. deforestadas registradas en 2004 son el segundo valor más alto desde 1986, sólo en segundo lugar detrás de los registros de 2003. El problema, según el estudio, está focalizado en ciertas áreas que no necesariamente son representativas de la ZUM, señalando la zona de la ruta a Carmelita como el área que enfrenta mayores dificultades, particularmente debido a los resultados del 2004 de las concesiones de La Pasadita y Cruce a la Colorada. Según el estudio del CEMEC, existen reportes de campo confiables en

el sentido de la existencia de una red de brechas que pretende crear un “parcelamiento” en esta zona. (Ver Mapa 2)

El resto de las unidades de manejo permanecen estables, incluyendo a la recientemente declarada Parque Nacional Yaxhá-Nakúm-Naranjo, a pesar de que se mantiene la amenaza de La Bendición. La ZAM es la cuarta unidad de manejo con mayor tasa de deforestación y mantiene las superficies más altas de deforestación de la RBM con 1,2614 ha, principalmente en la Ruta a Naranjo y Ruta a Bethel. El estudio realizado por CEMEC da cuenta detallada de la deforestación ocurrida en cada una de las zonas internas de la RBM, así como de cada una de las unidades de conservación específicamente.

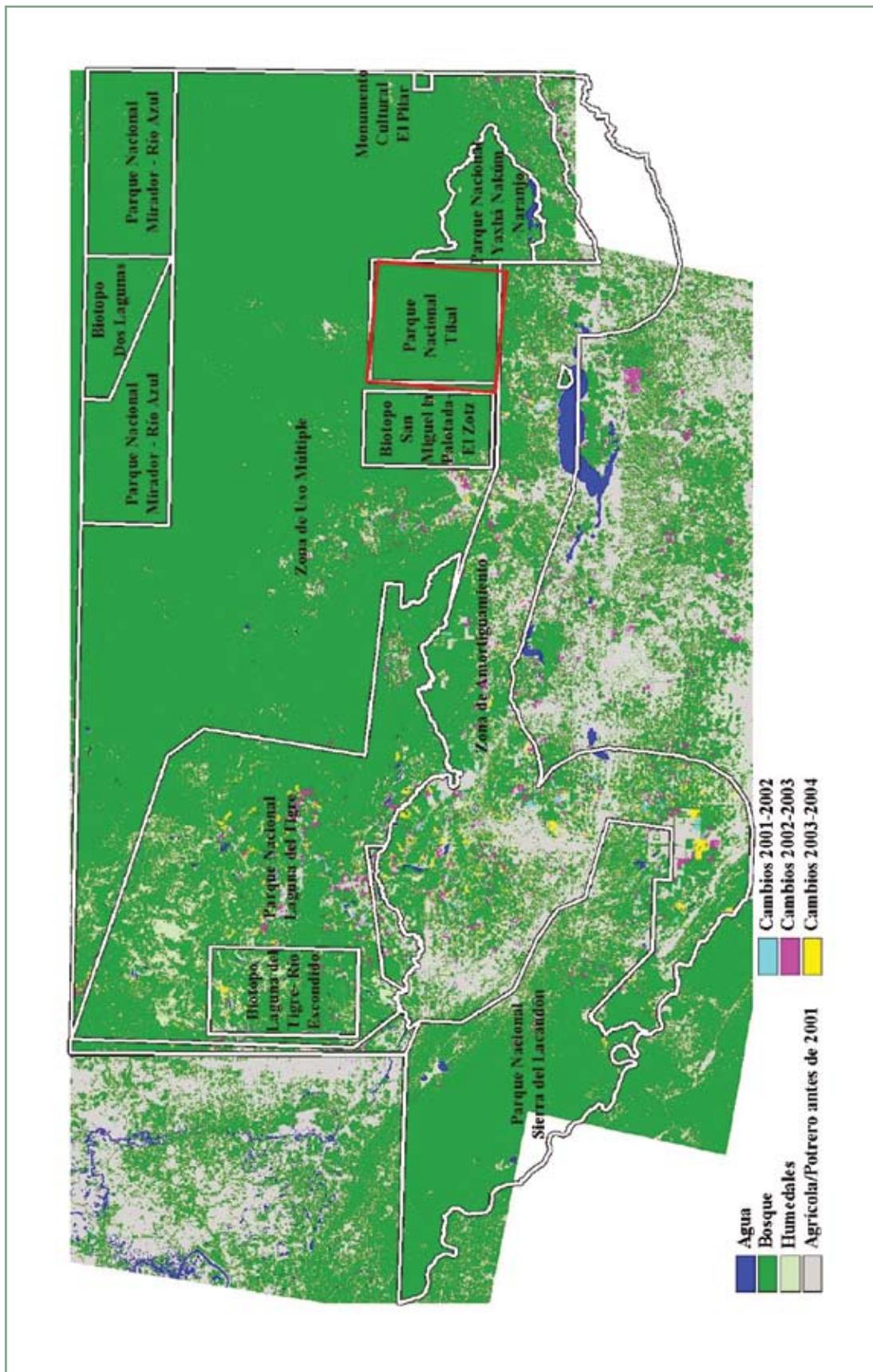
El informe de “Monitoreo de la integridad ecológica en las áreas protegidas de tres bioregiones en Guatemala” (Wildlife Conservation Society-Centro de Monitoreo y Evaluación de CONAP [WCS-CEMEC], 2004) amplían la evaluación sobre la integridad ecológica de la RBM considerando un conjunto de indicadores más allá de la pérdida de cobertura boscosa. Para el caso de la RBM fueron considerados indicadores relativos a la extracción de maderas, el estado de las poblaciones de xate y guacamaya roja, la extensión de incendios forestales y la extracción y consumo de especies cinegéticas. Las áreas monitoreadas fueron las concesiones forestales, el PNSL y procesos a nivel de paisaje. En una escala de -1 a +1, la RBM obtuvo un valor de -0.73 para el año 2003 y -0.32 para el 2004⁵. El valor negativo señala un deterioro en la integridad ecológica del área, a la vez que las inversiones destinadas a la conservación no están siendo utilizadas eficientemente o no son suficientes para mantenerla.

No obstante, el estudio en mención señala que, a pesar de tener valores negativos y un manejo potencialmente no sostenible de xate, la integridad ecológica en las concesiones forestales se mantiene más estable que en los parques nacionales en el oeste de la reserva. El monitoreo de la extracción de madera mostró que los efectos en la fauna cuando existen cosechas a bajas intensidades son insignificantes, especialmente en el contexto de las otras amenazas mayores sobre la

4 En el mes de mayo 2005, la PNC realizó un intento de desalojo en La Bendición, resultando dos agentes de la PNC heridos y fallida la operación.

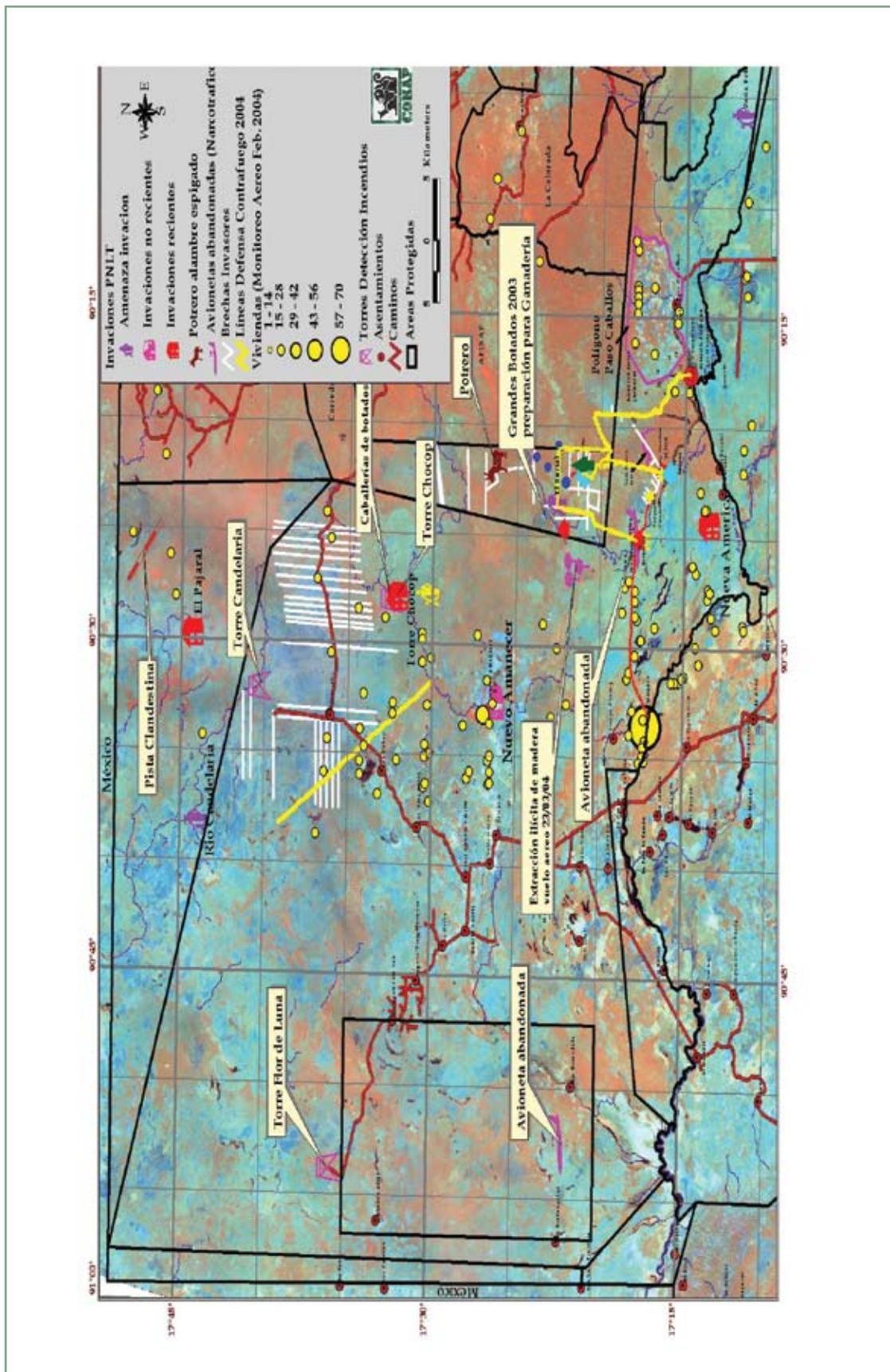
5 Cada uno de los indicadores seleccionados para cada una de las bioregiones fueron calificados en una escala de: peor=-2, mala=-1, estable=0, bueno=+1, mejor+2.

Mapa 1
Cambios en el uso de la tierra ocurridos entre 2001-2004, en la RBM



Fuente: CEMEC, 2004.

Mapa 2
Situación del uso de la tierra en el PNLT, a marzo, 2004



Fuente: CEMEC, 2004. (Imagen Landsat, 2003)

reserva. Estos datos sugieren, según el estudio, que la delegación del manejo forestal a concesiones puede ser una estrategia relativamente viable en un área como Petén, donde existe una ingobernabilidad general e instituciones estatales relativamente débiles. A lo anterior vale agregar la experiencia exitosa de la Reserva Comunitaria Bio-Itzá, en el municipio de San José -apoyada, analizada y documentada por ProPetén y FIPA-, misma que durante el período logró la aprobación por parte del CONAP de la categoría de manejo “reserva comunitaria” y, con apoyo de la UTJ-Catastro de Petén, remidió el límite norte de la reserva, despejando las dudas sobre la existencia de un supuesto “corredor” amenazado de ocupación por la comunidades vecinas, asegurando su administración y conectividad con el Biotopo El Zotz y el Parque Nacional Tikal (Asociación para la Conservación de la Biosfera Itzá, 2004).

Para aumentar la comprensión de las dinámicas y problemáticas particulares, intentaremos relacionar la pérdida de cobertura boscosa y la evaluación de la integridad ecológica de la RBM, con otros factores sociales, institucionales y de contexto ocurridos durante el período, que nos permita apreciar, justamente, la correlación de fuerzas actual y los posibles escenarios de su desenvolvimiento.

2 Estado de la conflictividad social

Desde la publicación del “SI Petén” realizado por CEMEC/CONAP-CARE sabemos que el crecimiento de la población petenera depende cada vez más del crecimiento natural que de las inmigraciones. No obstante, la distribución de esta población no es uniforme y las migraciones que actualmente se producen presionan, sobre todo, los municipios del norte y muy particularmente a la RBM, atendiendo a que las áreas del sur se encuentran pobladas y cada vez más regularizada la propiedad de la tierra.

Al momento actual, los principales conflictos sociales se expresan en torno a: (a) el establecimiento de asentamientos humanos dentro de las áreas protegidas y sus posibilidades de permanencia en ellas, (b) el Proyecto Cuenca Mirador, (c) las actividades de exploración y explotación petrolera, y (d) el rechazo a

la potencial construcción de hidroeléctricas sobre el río Usumacinta y otros.

2.1 Asentamientos humanos en la RBM

Una de las principales amenazas que enfrenta la RBM a su integridad ecológica y conservación, es la presencia de comunidades en su interior y la continua llegada y establecimiento de nuevos núcleos de población. La ausencia de políticas agrarias y de una Política de Desarrollo Rural que responda integralmente a las crecientes demandas económicas y sociales de la población campesina sin tierra y sin fuentes de empleo en otras regiones del país, ejercen -en conjunto- una presión permanente sobre las pocas tierras nacionales remanentes y sus recursos naturales.

FONTIERRAS está por iniciar la fase final del Proyecto de Regularización de tierras en la ZAM de la RBM, con financiamiento del BID, a través del cual prevé legalizar las últimas 168,000 ha. Con excepción de las fincas y parcelas ubicadas al norte de la carretera que conduce a Melchor de Mencos y al sur de lo que se denomina “el punto equivocado” y que fue modificado a través de la ley 2987 del decreto XXX del año 199X del Congreso de la República⁶, ya no hay más tierra en la RBM a la cual se pueda acceder en propiedad. Aunque legalmente las áreas protegidas no son tierras nacionales “en disponibilidad”, son percibidas como tales por muchos grupos campesinos y finqueros, y son, finalmente, el punto de destino de algunos de estos grupos en la búsqueda de tierra para asentarse y desarrollar, en la mayoría de los casos, agricultura de subsistencia y ganadería extensiva.

Por otra parte, la RBM continúa arrastrando hasta la fecha la problemática derivada de lo que podría denominarse su “pecado original”: al igual que otras áreas protegidas en el pasado -y aún recientemente⁷-, la RBM fue establecida, declarada y delimitada como área protegida en base a criterios fundamentalmente

6 Iniciativa presentada bajo el Número 3213, con fecha 15 de marzo 2005. Se amplía más adelante al respecto.

7 El área protegida de Sarstún bajo la categoría de manejo “área de uso múltiple” fue declarada en marzo 2005, repitiendo los mismos errores del pasado, dejando en su interior a comunidades establecidas con anterioridad y cuya subsistencia dependen del aprovechamientos de los recursos naturales.

de conservación, sin tomar en cuenta la presencia de población en su interior de comunidades estructuradas y asentadas con anterioridad a la declaratoria del área, con prácticas consuetudinarias de aprovechamiento de los recursos naturales, etc. Algunas de estas comunidades, incluso, fueron beneficiarias de programas estatales de colonización entre los años 60 y 70, y tienen, por lo tanto, derechos adquiridos sobre las tierras que ocupan.

De acuerdo con un estudio realizado por FIPA (2002b), la RBM es una de las áreas protegidas más presionadas por la demanda de tierras para uso agropecuario. El inventario inicial y limitado que realizó este estudio dio cuenta de 24 casos de conflictos agrarios en el PNSL y 20 más en las áreas protegidas del sur del departamento, un total de 44 casos de conflictos agrarios gestionados por la CNOC en el departamento de Petén. CONTIERRA (2005) reporta al mes de mayo 2005, un total de 302 casos a nivel departamental y 127 inventariados por la oficina de San Benito, que atiende los municipios correspondientes a la RBM. Las presiones sobre las tierras de Petén provienen de finqueros ganaderos que muchas veces empujan y financian las ocupaciones de campesinos, para posteriormente hacerse de grandes extensiones para ganadería extensiva. Finalmente, a las anteriores se suman las presiones generadas por personas y grupos ligados al narcotráfico que buscan abrir corredores libres de presencia institucional y reinos de ingobernabilidad, para facilitar sus actividades ilícitas. Las fronteras entre estas tres fuentes de presión no son claras y aparecen cada vez más interrelacionadas, en una relación de “mutuo beneficio”.

Es claro que la apertura de caminos de acceso en general y, en particular, la apertura de la ruta a El Naranjo y la carretera de acceso a los campamentos petroleros en el PNLT, fueron las acciones que dispararon el ingreso de población y el establecimiento de nuevos asentamientos humanos en la RBM. Los casos de conflictos agrarios y ocupaciones hoy en día se pueden agrupar en los siguientes bloques: (a) Ruta a El Naranjo y Parque Nacional Sierra Lacandón, (b) Parque Nacional Laguna del Tigre, y (c) Ruta a Melchor de Mencos.

En el año 2001, FIPA, en apoyo al CONAP, realizó un diagnóstico de los conflictos agrarios en las áreas protegidas y encaminó un proceso para la formulación en forma participativa de una nueva Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas de Petén

que buscaba reenfocar los esfuerzos institucionales dirigidos a la resolución de conflictos y a la estabilización y gestión armónica de las áreas protegidas. Esta política fue aprobada por el Consejo Directivo del CONAP en septiembre 2002, reconociendo los derechos anteriores a la declaratoria del área y flexibilizando las posibilidades de permanencia de las comunidades asentadas en la ZUM y ZUS de las áreas. Paralelamente a este esfuerzo, se iniciaron procesos de diálogo con las comunidades establecidas en la ruta a El Naranjo y dentro del PNSL. La categorización de los casos y su análisis permitieron diferenciar los tipos de problemática y encauzar una dinámica positiva entre la co-administración y las comunidades.

Con anterioridad, entre 1997 y 1998, el CONAP había suscrito con 19 comunidades establecidas en los parques PNLT y PNSL acuerdos para normar su permanencia dentro de los mismos y propiciar procesos de sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales⁸. Si bien estos acuerdos lograron el objetivo coyuntural de reestablecer la gobernabilidad en las áreas, al no tener seguimiento por parte del CONAP ni monitoreo de los respectivos compromisos, sólo lograron minar la credibilidad de la población en la institución oficial y en las entidades co-administradoras. Por otra parte, siendo el logro fundamentalmente de naturaleza política, no propiciaron la comprensión homogénea y compartida de conceptos, principios y objetivos que permitieran armonizar, en el largo plazo, intereses comunes al Estado y a la población de conservación y desarrollo. En el proceso de diálogo con las comunidades de la Ruta a El Naranjo, entre los años 2002-2003, estos acuerdos fueron evaluados (Proyecto Fortalecimiento Institucional de Políticas Ambientales [FIPA/USAID], 2002b) y se diseñó la estrategia para retomar los compromisos suscritos con estas comunidades y encauzar la solución de los diversos tipos de conflictos en el resto de comunidades (Fundación Defensores de la Naturaleza, 2003). Con fondos remanentes del Programa Ambiental de USAID se impulsaron algunos proyectos de beneficio comunitario con el objetivo de posibilitar la reactivación de los viejos acuerdos de cooperación (1997-1998), pero una vez agotados

⁸ El CONAP suscribió con las comunidades acuerdos “de Cooperación” y “de Reubicación” que genéricamente se conocen como “acuerdos de intención”.

los fondos, tanto el CONAP como las entidades co-administradoras no han tenido la capacidad para retomar dichos procesos.

Al momento de la aprobación de la Política de Asentamientos Humanos se reiteró que cumplir con el mandato de administrar las áreas protegidas tanto para el CONAP como para las instituciones co-administradoras, pasa por atender los conflictos con los grupos humanos presentes en dichas áreas, desarrollar procesos de diálogo y negociación, y cultivar un nuevo tipo de relacionamiento -apenas restablecido en el período inmediato anterior- que supere la confrontación, la mutua percepción del otro como adversario de sus propósitos e intereses, y establezca la vida dentro y en el entorno de las áreas. En suma, la co-administración requiere construir las condiciones sociales que permitan la gobernabilidad en dichas áreas y la inclusión de las comunidades locales como sujetos reconocidos y activos de su gestión. No obstante, esto que parecía posible hace dos años, hoy se aprecia bastante más complejo y arriesgado, con muchos mayores obstáculos, dado el avance del narcotráfico y de otras actividades ilícitas en las áreas, tema que ampliaremos más adelante.

CONTIERRA, en tanto institución gubernamental creada para la atención de la conflictividad agraria, tiene poca incidencia en los conflictos presentes en la RBM. Entre los años 2001 y 2003 era la institución de gobierno que gozaba de mayor credibilidad entre la población y jugó un papel de mediador en el restablecimiento del diálogo entre las comunidades establecidas dentro de las áreas protegidas y CONAP. Actualmente, los sucesivos cambios de personal dentro de la institución, la drástica reducción de sus recursos y las limitaciones institucionales, han llevado al actual coordinador regional de CONTIERRA a la revisión minuciosa de los casos inventariados para determinar en cuáles puede involucrarse la institución. Por el momento, tienen abiertos únicamente tres expedientes dentro de la RBM -los tres del PNSL- y 30 más en otras áreas protegidas de Petén. Asimismo, conjuntamente con CONAP, participa en la elaboración de una “Carta de Entendimiento” en la cual participan también la PDH, COPREDEH y la Pastoral Social del Vicariato de Petén, para iniciar un proceso de conciliación y resolución de conflictos, que podría ser la última oportunidad de recuperar, por parte de CONAP y las entidades co-administradoras, el control sobre dichas áreas.

A la fecha, cuatro órdenes de desalojo han sido emitidas para igual número de ocupaciones en esta área⁹, pero después del desalojo fallido en La Bendición, éstos fueron suspendidos por orden del gobernador departamental. A nivel oficial se argumenta que éstos no han sido operados debido a la falta de fuerzas especiales de la PNC. La no operación de las órdenes de desalojo no sólo consolida a los grupos invasores, sino que incentiva nuevas invasiones y frustra y desarma al personal de las entidades co-administradoras y de las instituciones conservacionistas.

Es urgente la aplicación seria, consistente y continuada de la Política de Asentamientos Humanos, para lo cual el CONAP y las entidades co-administradoras requieren de personal específico, recursos y acuerdos de cooperación con otras instituciones del Estado. Por otra parte, parece indispensable la discusión profunda del tema de los desalojos en Petén, con todas sus particularidades distintas al resto del país, tanto con el movimiento campesino organizado, como con entes del Estado como la PDH, que reabran expectativas a casos ya dirimidos y definidos por las instituciones competentes y en los espacios reconocidos.

2.2 Proyecto Cuenca Mirador

El conflicto se origina a partir de la emisión del Acuerdo Gubernativo 129-2002 por el Presidente Alfonso Portillo con fecha de 18 de abril del 2002, a través del cual se creaba el Sistema Regional de Protección Especial del Patrimonio Cultural. Este sistema, que se pretendía con fines de protección, recuperación y conservación del patrimonio cultural de la zona que investigaciones recientes han señalado como la más rica e importante de la cultura maya en nuestro país, venía a sobreponerse como una capa más de delimitación de derechos y territorio para la aplicación de políticas, a delimitaciones previas establecidas por la Ley de Áreas Protegidas y las concesiones forestales tanto industriales como comunitarias. El límite propuesto del monumento incluía áreas de las unidades de manejo industrial Paxbán y La Gloria, de las concesiones forestales comunitarias Cooperativa Carmelita, San Andrés (AFISAP), Cruce a la Colorada, La Pasadita, Cooperativa Selva Maya y

⁹ Se refieren a los casos de Torre Chocop La Florido en el PNLIT, La Bendición en Yaxhá, Centro Campesino en el PNSL y El Porvenir, en el complejo San Román, Sayaxché.

Uaxactún (OMYC), así como el corredor biológico del Parque Nacional Laguna del Tigre, el biotopo Dos Lagunas y las dos áreas del Parque Nacional Mirador-Río Azul.

Paralelamente, el Global Heritage Fund asociado con la Fundación de Investigación Antropológica y Estudios Ambientales (FARES, por sus siglas en inglés) y la Fundación Carlos F. Novella, impulsaron la recaudación de fondos para el Programa para el Desarrollo del Turismo y Conservación del Monumento Nacional Cuenca Mirador. Como lo expresan sin ambages en su portal de internet, el acuerdo gubernativo 129-2002 “abrió las puertas al proyecto”. Este proyecto, diseñado para tres años, y con un presupuesto de USD 1,200,000¹⁰, se proponía operar en tres líneas: el entrenamiento de guías turísticos y guardarecursos provenientes de las comunidades de Carmelita y Uaxactún, la capacitación y el establecimiento de préstamos a pequeños empresarios para establecer hospedajes, hoteles y restaurantes en dichas comunidades y el pago a personal administrativo y asesores del parque, estos últimos del Servicio de Parques de los Estados Unidos¹¹. La persona de referencia para FARES es el arqueólogo Richard Hansen, responsable actual de los trabajos de investigación y restauración en los sitios arqueológicos de Mirador.

En consonancia con el Acuerdo Gubernativo 129-2002, el 27 de noviembre 2003, el Presidente Portillo remitió al Presidente del Congreso de la República una iniciativa de Ley del Organismo Ejecutivo para que mediante Decreto Legislativo se declarara Área Protegida al Parque Cultural “Cuenca El Mirador”, bajo la clasificación de “Paisaje Cultural Categoría II” contenida en la Ley de Áreas Protegidas, pero trasladando la responsabilidad de su administración al Ministerio de Cultura y Deportes e integrando un Consejo Consultivo con un representante de las comunidades locales, el MICUDE, la SE del CONAP y un representante del INGUAT.

En el mes de marzo 2002, ACOFOP presentó ante la Corte de Constitucionalidad solicitudes de amparo, las cuales no fueron resueltas. A lo largo del 2003 y en enero

2004, realizó gestiones y se pronunció en el sentido de solicitar la derogación del Acuerdo Gubernativo 129-2002, solicitar audiencia para explicar los avances y logros alcanzados por las concesiones forestales comunitarias, a la vez que abundar en las amenazas que dicho acuerdo representaría para “la estabilidad social, ambiental y política del país”. Al Congreso ACOFOP pidió que se realizara una consulta a la asociación y a la población local, previo a decretar el área protegida.

El 23 de enero 2004, el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural del departamento de Petén (COREDUR) emitió el Punto Resolutivo 01-2004, en el cual, amparándose en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, declaró el Acuerdo Gubernativo 129-2002 “perjudicial para las comunidades ejecutoras de las Concesiones Forestales Comunitarias”. Adicionalmente, considerando la falta de respuesta a las gestiones realizadas por ACOFOP, resolvió solicitar al Presidente de la República suspender cualquier acción orientada a la implementación de la Zona Arqueológica Especial Cuenca El Mirador o bien dejar sin efecto temporal o definitivo dicho acuerdo gubernativo. Asimismo, solicitó al Congreso de la República la suspensión de cualquier acción relacionada con la creación de la zona arqueológica especial¹².

Entre junio 2003 y febrero 2004 se realizaron tres talleres del llamado “petit comité” y dos reuniones con los principales actores involucrados, a la segunda reunión por primera vez se hace presente ACOFOP. Los concesionarios, tanto industriales como comunitarios, coinciden en que esta sobreposición de la zona especial les afecta directamente en sus derechos como concesionarios forestales. Pero, por encima, se reclama la forma tan poco transparente de negociar el proyecto de Hansen. Hansen tuvo un acercamiento inicial con las comunidades, buscando el respaldo de éstas para su proyecto. Al no obtenerlo, se fue directamente a instancias del IDAEH y de la Presidencia, para negociar la emisión del acuerdo gubernativo. Las instituciones de gobierno, por su parte, sumaron más elementos a la desconfianza generada. Se percibe al final que, en realidad, se trata de un megaproyecto turístico, en el que el beneficio para las comunidades y población local sería marginal, pero en el cual ya se encuentran coligadas

10 El prospecto del proyecto en internet da cuenta de contar ya con USD 300,000 provenientes de donaciones Goldman Fund, Brent and Michelle Townsend Family, The Peninsula Community Foundation and The GHF Edowment.

11 Portal de internet de GHF y www.miradorbasin.com

12 Consejo de Desarrollo Urbano y Rural del Departamento de Petén, *Punto Resolutivo No. 01-2004*, Flores, Petén, 23 de enero 2004.

fundaciones, empresas transnacionales y empresarios guatemaltecos.

Ante la inviabilidad del proyecto en estas condiciones, el acuerdo gubernativo fue finalmente derogado en 2004 por el Presidente Berger. El proceso ha sido reencauzado en la actualidad a través del denominado Programa de Desarrollo Sostenible de Petén, a desarrollarse con financiamiento del BID. Aunque inicialmente pretendió ser un proyecto independiente, para la mayoría de actores involucrados en la RBM queda claro que éste busca hacer viable el proyecto bajo nuevas modalidades que tomen en cuenta a las comunidades y concesiones forestales, así como a actores municipales e instituciones que se opusieron a la imposición del Acuerdo Gubernativo y al diseño original del proyecto Cuenca Mirador. El proceso de consulta para la formulación del PDS está siendo liderado por la SCEP y, en opinión de muchos actores locales, llegó igualmente con una visión impositiva y autoritaria, desoyendo las visiones y prioridades planteadas desde los actores locales. No ha sido sino a través del rechazo y la negativa de los participantes en los talleres, que los facilitadores del proceso y la misma SCEP han flexibilizado sus posiciones y han empezado a incorporar las propuestas de los actores locales.

2.3 Exploración y explotación petrolera

El tema de las exploraciones y explotaciones petroleras ha sido un foco de tensión social y de conflicto entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado guatemalteco, particularmente en Petén. De acuerdo con el investigador Luis Solano, con el gobierno de Álvaro Arzú y luego de firmada la Paz en 1996, se abrió una nueva etapa para la historia petrolera en el país. Durante este gobierno se lanzaron dos importantes campañas para atraer a inversionistas extranjeros para la exploración y explotación petrolera en el país. La primera promoción se realizó en enero de 1997 en Estados Unidos y Argentina, con un resultado de 8 áreas otorgadas a cuatro empresas, entre las cuales estaba la Basic Resources Ltd. con el contrato 2-85. La segunda promoción, desplegada en diciembre de 1997 en el marco de un encuentro internacional de la industria petrolera, motivó las ofertas de 18 países, habiéndose concretado contratos sobre 7 áreas de las cuales únicamente dos fueron otorgadas en agosto de 1998. En esta segunda campaña de promoción

algunos de los contratos se establecieron con empresas con importante participación de capital guatemalteco (Cuadro 2).

Actualmente los campos petroleros en producción en el área de la RBM son el del Xan y Chocop, el primero en área del Parque Nacional Laguna del Tigre y el segundo en la Zona de Amortiguamiento de la RBM, en las proximidades del PNLIT. Desde entonces, la producción de ambos campos ha crecido permanentemente. Entre 1988 y 1998, sólo el campo Xan elevó su producción de 68.4 a 9,002.9 miles de barriles. De los 122 pozos perforados en el país al año 1998, 40 se encontraban en producción y de éstos 37 pertenecían a la Basic Resources y 3 a la Compañía General de Combustibles (CGC); 24 de los pozos de la Basic Resources se encuentran en el área del contrato 2-85 en el campo Xan y 2 de los 3 pozos de la CGC se localizan en el área de contrato 1-91 de Chocop. Para la fecha en que se realizó el estudio citado (1998) se preveía la perforación de otro pozo más en el área del Xan por parte de la Basic Resources, con lo cual quedaría definitivamente desarrollado el campo Xan, y uno más en el área de Chocop por la CGC.

El transporte del crudo desde el campo petrolero del Xan hasta su embarque en Puerto Santo Tomás de Castilla, en Izabal, se hace por tres oleoductos que conectan Campo Xan-La Libertad, La Libertad-Raxruhá (Chisec, Alta Verapaz) y, finalmente, éste conecta con el que viene de Rubelsanto hacia Santo Tomás de Castilla. El crudo se carga en el Puerto Santo Tomás de Castilla y lo trasladan al puerto de Galveston en Texas, Estados Unidos, en donde lo compra la transnacional AMOCO. El valor de las exportaciones de petróleo para 1997 alcanzaron los 91.9 millones de dólares y en 1998 los 52.8 millones de dólares. El petróleo extraído de Chocop se transporta en camiones cisterna en cantidades bastante inferiores a las extraídas del Xan. Su comercialización se realiza a nivel local y nacional, siendo la empresa Cementos Progreso y una compañía generadora de energía eléctrica sus principales compradores.

El contrato 1-91, después de haber sido explorado por la empresa CGC, fue transferido a la empresa Petroenergy de capital guatemalteco. El contrato 1-95 establecido sobre un área de la ZAM de la RBM, al sur del PNLIT, fue obtenido inicialmente por la empresa Petróleo y

Gas Ramrod y posteriormente abandonado. A partir de 2003, la US Oil Recovery, que en Guatemala opera bajo el nombre de US Oil Guatemala SA, obtuvo los derechos sobre el mismo y al presente se menciona el interés de ésta de reacondicionar el pozo Ocutún 1. Existe además otro pozo correspondiente al mismo contrato denominado Paso Caballos 1, que estaría en la misma situación (Solano, 1998).

En el año 2001 la empresa petrolera Perenco compró las acciones de Anadarko Resources por 120 millones de dólares, adquiriendo así la Basic Resources. De esa cuenta el contrato sobre el área 2-85 fue transferido de

la Basic Resources a la Perenco, en adelante la empresa matriz. Para efectos del contrato con el gobierno de Guatemala, se trató de una mera operación jurídica. La empresa petrolera Basic Resources no empezó a pagar regalías sino hasta 1997. Los ingresos al Estado por la producción petrolera para los años 2002-2004 se muestran en el Cuadro 3

A nivel nacional, el aporte principal al pago por regalías al Estado guatemalteco proviene del Campo Xan. Esto se deriva del incremento en el volumen de la producción proveniente de este campo, a pesar de que comparativamente el petróleo extraído en el mismo es de

Cuadro 2.

Contratos petroleros establecidos en la RBM

No. de Contrato	Fecha de autorización	Compañía Petrolera	Ubicación	Área del contrato	Tipo de contrato
2-85	15 /08/1985	Basic Resources (EEUU), actualmente operada por la empresa matriz Perenco*	PNLT	9,953 ha (7.64% superficie del Biotopo LT y 2.24% del PNLT)	Participación en la producción. Cuenta con 6 pozos dentro del Biotopo y 17 en el PNLT.
1-91	13/12/ 1996	Compañía General de Combustibles (CGC, Argentina), actualmente Petroenergy (capital guatemalteco)	ZAM de la RBM	9,233.17 ha	Participación en la producción. 3 pozos productores en campo Chocop.
1-92	23/02/1993	Basic Resources (EEUU)	PNLT y Biotopo LT	192,233.17 ha (100% del biotopo y 55.18% del PNLT)	Opción sísmica. 1 pozo Guacamaya I
5-93N	Mayo 1994	Basic Resources (EEUU)	AV y Petén	254,741.95 ha (ZAM-RBM)	Opción sísmica
1-95	16/08/1995	Petróleo y Gas Ramrod (EEUU)	ZAM- RBM	94,109.69 ha (ZAM-RBM)	Participación en la producción. 1 pozo Ocutún I y 1 pozo Paso Caballos I
2-95	14/08/1995	Petróleo y Gas Ramrod (EEUU)	ZAM-RBM	65,470.94 has (ZAM-RBM)	Participación en la producción
A-9-96 y A-11-96	24/12/1998	Compañía General de Combustibles (CGC, Argentina)	ZUM-RBM		
A-1-97		Basic Resources (EEUU)	ZUM-RBM Carmelita	114,988.8 has	Opción sísmica
A-2-97		Pérez Companc (Argentina)	ZUM-RBM Uaxactún	137,102 has	
4-98		Compañía General de Combustibles (Argentina)	ZUM-RBM		Opción sísmica

*Misma situación para todos los casos reportados como contratos a favor de Basic Resources
Fuente: Elaboración propia, con información del Departamento de Desarrollo Petrolero del MEM, citada por L. Solano.

Cuadro 3

Ingresos al Estado por la producción de petróleo, 2002-2004 (en quetzales)

Ingresos por impuestos indirectos	Recaudado 2002	Aprobado 2003	Estimado 2004
Regalías (*)	67,302,356	57,300,000	88,840,000
Hidrocarburos compartibles (**)	310,015,591	163,680,000	397,300,000

(*) De acuerdo con la Ley de Hidrocarburos (Decreto 109-83) los contratistas de operaciones petroleras de exploración y/o explotación pagarán al estado una regalía aplicada al volumen de producción, de 20% y 1% más por cada grado API (medida de calidad) del crudo.

(**) Se refiere a la producción neta de hidrocarburos menos las regalías y costos recuperables por las inversiones en exploración, desarrollo y gastos de operación atribuibles al área del contrato.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto 2004.

menor calidad que la del contrato 1-85 (Rubelsanto). Se estima que las reservas de crudo explotables del Campo Xan se agotarán para el año 2011. Pese al incremento anual de ingresos por regalías, el estudio de Solano determina y concluye que “la producción parece crecer en términos geométricos y las regalías aritméticamente” (Solano, 1998).

Bajo el gobierno del presidente Berger se sacaron a licitación pública internacional cuatro áreas más para la exploración y explotación petrolera en el norte del país. Según fuentes periodísticas, el área 1-2004 se localiza al occidente del departamento de Petén y colinda con el río Usumacinta, en la llamada Cuenca del Arco de La Libertad. Sin embargo, según un mapa de 1998 del MEM, la ubicación del “Arco de La Libertad” no colinda con el río Usumacinta sino que se extiende a partir de territorio beliceño, en áreas correspondientes a la ZAM de la RBM y las Montañas Mayas abarcando los municipios de Santa Ana, Dolores y San Luis. Con fecha 19 de julio 2005, los medios escritos daban cuenta del interés de 50 empresas internacionales en la oferta petrolera del país y, en la misma página, declaraciones del gerente de la Perenco Guatemala Limited confirmaban tanto el interés de presentarse a licitación para las nuevas áreas, así como de continuar explotando el área A-6 de Rubelsanto. Todo hace suponer que lo que ocurre en realidad es que, tras la finalización del contrato de Perenco en Rubelsanto, el gobierno está forzando una renegociación de los términos del mismo con la misma compañía. (Ver Mapa 3).

Al referirnos específicamente a la exploración y/o explotación petrolera en la RBM, debe ponerse especial atención a las denominadas áreas A-1-97 y A-2-97,

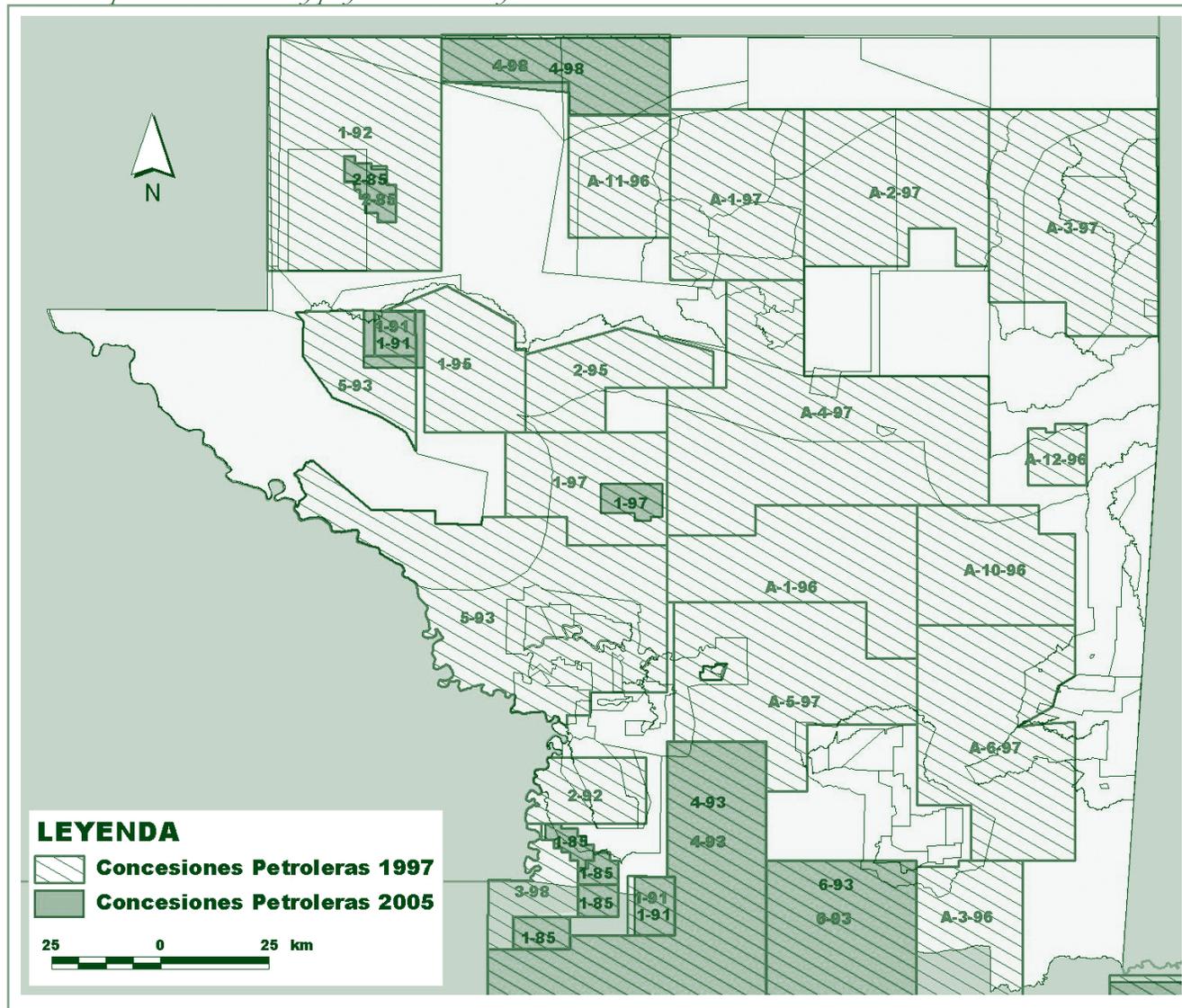
ofertadas en 1998 y sobre las cuales se suscribieron contratos a favor de las empresas Basic Resources y Pérez Companc, respectivamente. Ambas áreas están ubicadas en la Zona de Usos Múltiples de la RBM, colindando al norte con los parques nacionales Mirador y Río Azul, y al sur con el Biotopo El Zotz y el Parque Nacional Tikal. En la primera área se ubica la comunidad de Carmelita y en la segunda la comunidad de Uaxactún. En la actualidad ambas áreas están concesionadas por el CONAP a dichas comunidades para su manejo y aprovechamiento forestal sostenible. En 1998, cuando estas áreas fueron ofertadas, la Dirección General de Hidrocarburos estimaba que tan sólo la de Uaxactún podría sustituir al Campo Xan y proyectaban su producción hasta el año 2024-2025.

Al respecto se pronunció ACOFOP en un comunicado público con fecha 23 de febrero 1999, llamando al gobierno a la reflexión y manifestándole su inconformidad con “la decisión que ha tomado de otorgar concesiones para la exploración petrolera en las áreas protegidas de la Reserva de Biosfera Maya”¹³. Alrededor de esas mismas fechas en el año 1999, la comunidad de Uaxactún rechazó igualmente la instalación de un destacamento militar en su comunidad y otro en la vecina comunidad de Carmelita, interpretando que el ejército se proponía brindar seguridad a los intereses de la empresa petrolera. El Departamento de Información y Divulgación del Ejército (DIDE), por su parte, manifestaba que su presencia en el área se destinaría a acciones de beneficio social y que, junto a otras instituciones estatales, estarían destinadas a controlar las actividades ilícitas

13 ACOFOP, Comunicado de Prensa “Llamado a la Reflexión”, 23 de febrero 1999.

Mapa 3

Contratos petroleros establecidos y proyectados en Petén y la RBM.



Fuente: MEM

relacionadas con el crimen organizado y la delincuencia la depredación de objetos arqueológicos y otros.

Se conoce que la empresa Pérez Compans se retiró del país en medio de una grave crisis financiera, dejando suspendido el contrato A-2-97. Por su parte, al igual que en el campo Xan, la Basic transfirió los derechos correspondientes al contrato A-1-97 a su empresa matriz Perenco. Hasta hace algunos años se tenía conocimiento de un pozo en producción ubicado en Yalcanic. Los planes de Perenco se orientarían al reacondicionamiento de los pozos ya perforados y elevar la producción comercial del crudo proveniente de esta área.

Finalmente, en la carretera que de Flores conduce a Melchor de Mencos, se ubica el área A-10-96, también concesionada a la Perenco (anteriormente Basic Resources). Hasta ahora la empresa ha desarrollado únicamente actividades de exploración, debido a que la definición de los límites de la ZAM y ZUM de la RBM le impide las actividades explotación. No obstante, una iniciativa de ley para modificar los límites de la RBM en dicha zona se encuentra bajo estudio de la Comisión Específica para la Integración y Desarrollo de Petén del Congreso de la República. Este proyecto de ley fue presentado ante el Pleno del Congreso el 15 de marzo 2005 por los diputados Francisco Barquín, Rosenda Pérez y Edgar Armando Aragón y se justifica en la

demanda de los poseionarios de parcelas y fincas al norte de la carretera que buscan la regularización de sus propiedades y que quedaron dentro de la ZUM de la RBM al cometerse un error en la definición de uno de los puntos definidos por el Decreto Ley 5-90¹⁴. Esta modificación al Decreto Ley 5-90, además de permitir la regularización de dichas tierras, podría facilitar el inicio de actividades de exploración y explotación del viejo contrato establecido al sur de la carretera que va a Melchor de Mencos.

En suma, se sabe que el petróleo extraído de los contratos al norte de Petén es de inferior calidad al obtenido en los campos del sur del Petén y norte de Alta Verapaz. No obstante, la industria petrolera supone ingresos significativos para el Estado guatemalteco y, ante la creciente demanda internacional del crudo, el elevado precio del mismo y el agotamiento de reservas, y el involucramiento de capitales nacionales en los últimos años en la industria de los hidrocarburos, es evidente que ésta será una fuente de presión sobre la RBM y el cumplimiento de las normativas vigentes y las estrategias establecidas en su Plan Maestro.

Como lo han señalado diversos informes y lo reitera el mismo Plan Maestro de la RBM, los riesgos asociados a las actividades de exploración y explotación petrolera no son únicamente los de la contaminación del suelo, los cuerpos de agua y de las aguas subterráneas por derrames del crudo y filtraciones, sino también y principalmente, aquellos derivados de la apertura de carreteras y caminos que favorecen el acelerado poblamiento que se da en sus orillas, como de hecho ocurrió en la ruta a El Naranjo y el camino de acceso al campo Xan, con la consecuente deforestación y establecimiento de actividades productivas incompatibles con la zona de la RBM (Solano, 1998).

2.4 El rechazo a la construcción de hidroeléctricas

En el marco del impulso del Plan Puebla Panamá como estrategia de integración e inversión para la región mesoamericana, ha trascendido la información de las intenciones del Ministerio de Energía y Minas (MEM) de llevar a cabo el proyecto binacional -con México- para la construcción de una mega-hidroeléctrica sobre

el río Usumacinta. El proyecto denominado “Boca del Cerro”, archivado y desempolvado por al menos tres gobiernos en México, prevé una capacidad de generación de tres mil 978 megavatios y la edificación de una cortina de concreto de 130 metros de altura, que formaría un lago artificial de 20 mil metros cúbicos. Esta represa proyectada en el meridional estado mexicano de Tabasco, según fuentes mexicanas, inundaría entre 500 y 800 kilómetros cuadrados de territorio guatemalteco y, según ambientalistas, pondría en riesgo el patrimonio cultural y biológico de la cuenca del Usumacinta¹⁵. Distintas fuentes han hecho referencia a que la hidroeléctrica inundaría varias decenas de comunidades tanto en territorio guatemalteco como mexicano, sus tierras agrícolas y de aprovechamiento de recursos naturales, así como los sitios arqueológicos de Piedras Negras y Yaxchilán.

Tanto el gobierno mexicano como el guatemalteco han negado la vigencia del proyecto. En noviembre 2002, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México afirmó que había cancelado el proyecto. Por su parte, el MEM de Guatemala negó a su vez la existencia de planes para una obra de esa índole en territorio guatemalteco y el portavoz del MEM, Juan Carlos Ruiz, declaró que *“Guatemala no apoya ese proyecto mexicano debido al poder de los grupos ambientalistas que se oponen a esa obra y a la gran organización de los pobladores de Petén”*. Sin embargo, recientemente, el portavoz de la CFE de México, Gerardo Cubos, admitió que se encuentra en etapa de estudio inicial otro plan de menor escala, de “cortina baja” (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2005).

No obstante, existe una gran ausencia de información concreta al respecto, tanto del lado mexicano como del guatemalteco; las organizaciones de la sociedad civil se han pronunciado con relación a declaraciones de funcionarios y muy escasos elementos que han trascendido respecto a los proyectos técnicos que, al parecer, estarían siendo desarrollados por empresas de la iniciativa privada. El rechazo a la construcción de esta obra de infraestructura ha movilizó a la población petenera, así como a las ONG’s

14 Dirigente de la Pastoral Social del Vicariato de Petén.

15 La Fundación Defensores de la Naturaleza se encuentra realizando un estudio sobre los ecosistemas acuáticos en el río Usumacinta, con el propósito de establecer “líneas base” al momento actual que posibiliten futuras acciones de monitoreo.

ambientalistas y distintas expresiones de la sociedad civil a nivel departamental y nacional. En torno al tema se han organizado, pronunciado y movilizado el Frente Petenero contra las Represas y la Alianza por la Vida y la Paz, y en fechas próximas se proyecta la conformación del Frente Nacional contra las Represas, aglutinando a las expresiones organizadas y de vecinos de los distintos departamentos donde se encuentra proyectada la construcción de hidroeléctricas, entre otros los departamentos de Alta Verapaz, Sololá y Quiché.

3 Situación institucional

El cambio de gobierno en enero 2004 supuso inestabilidad institucional a nivel del departamento. El CONAP tuvo un nuevo director regional por tan sólo dos meses y el 85% del personal esperaba su despido al momento del ingreso del actual director regional. El PNLT no tenía ninguna presencia institucional, las unidades de conservación del sur y el PNSL se encontraban debilitadas y las ONG que operan en la ZUM en apoyo a las concesiones forestales se encontraban en conflicto y sin respaldo institucional de gobierno. Ante esta situación, el CONAP definió las siguientes prioridades para la institución: a) retomar el liderazgo institucional, b) fortalecer logística y operativamente a la institución, c) fortalecer los departamentos internos con personal técnico, y d) situar a la institución en el contexto político actual, sin permitir la injerencia de presiones políticas.

Actualmente, el CONAP se encuentra fortalecido en cuanto a su personal, contando con un 80% de los requerimientos en personal técnico¹⁶ y 90 guardarecursos más. En total se cuenta con una planilla de 362 guardarecursos y 74 personas entre personal administrativo y técnico. No obstante estos avances, idealmente se requerirían alrededor de 1,200 guardarecursos para las labores de control y vigilancia de las áreas protegidas de Petén.

Un momento de inflexión para la RBM se dio con la declaratoria de la emergencia en el PNLT en 2003. El establecimiento de nuevos asentamientos humanos, la proliferación de las actividades de narcotráfico,

la presencia de grupos armados, la incidencia de los incendios, la extracción ilegal de flora y fauna, la usurpación de tierras por parte de ganaderos, la depredación de maderas desde México y la apertura de brechas y caminos de acceso que se concentraron de manera muy marcada en el PNLT, motivaron acciones de difusión y de incidencia de parte de las instituciones ambientalistas a los más altos niveles del gobierno para llamar la atención sobre la gravedad de la situación, enfrentar la indiferencia gubernamental y propiciar la intervención directa de las autoridades competentes. De esa cuenta, en 2004, a través del Decreto 16-04, el Congreso de la República declaró de “Emergencia Nacional la Restauración, Conservación y Protección del Parque Nacional Laguna del Tigre”. Junto a esta declaratoria, el Congreso destinó 5 millones de quetzales para la realización de operaciones combinadas del ejército, la PNC y SEPRONA sobre el área. De conformidad con este mandato, se integró el Comité de Defensa y Restauración del PNSL con la Gobernación Departamental, el CONAP, el Ministerio de Gobernación (a través de la PNC departamental), el Ministerio de la Defensa Nacional (a través de la Primera Brigada de Infantería), el Ministerio Público (a través de la Fiscalía de Medio Ambiente), el MARN, el IDEAH, la USAC (a través del CECON), la PDH y CALAS en calidad de asesor. Las estadísticas actuales se muestran en el Cuadro 4.

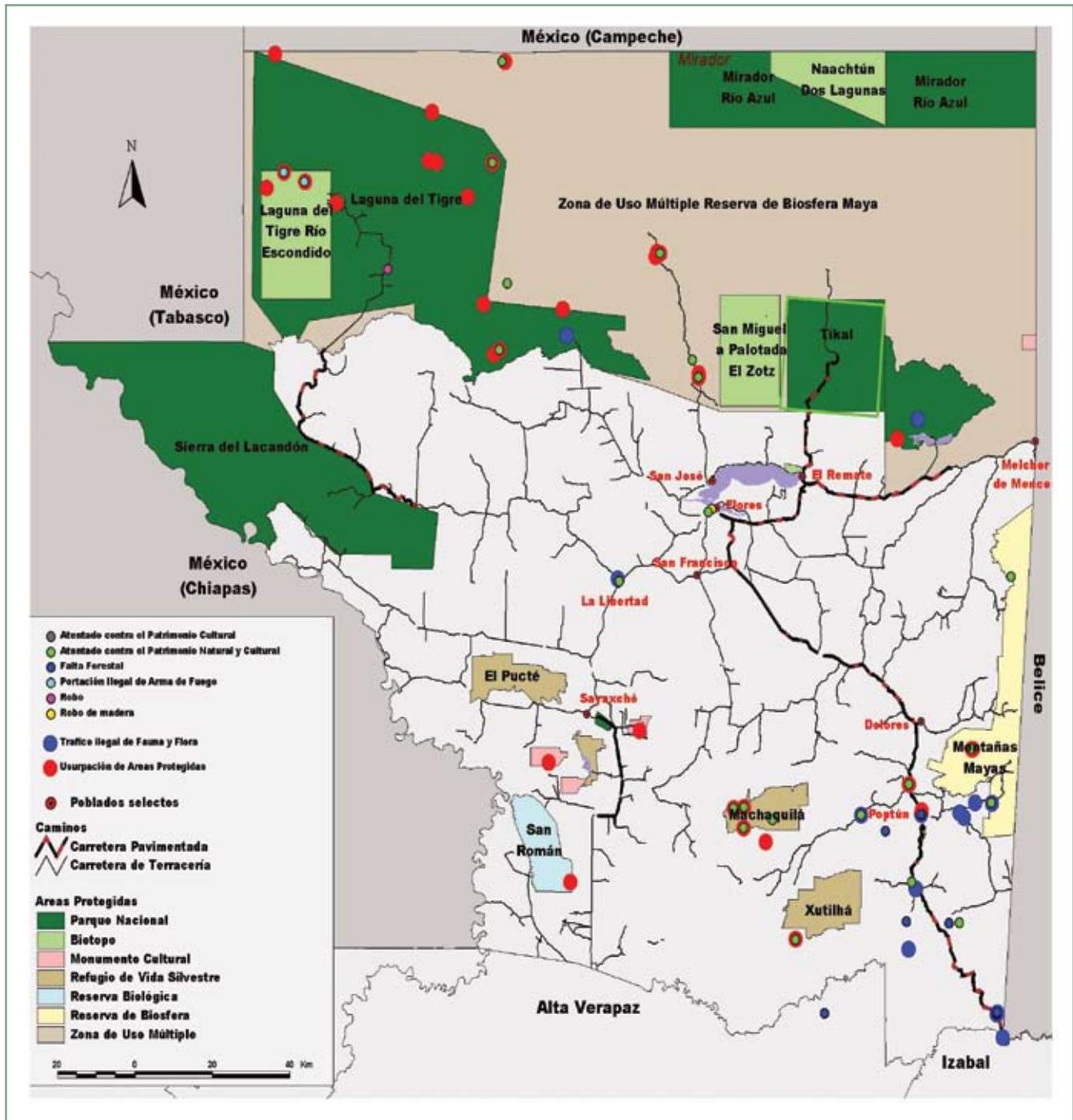
El Director Regional de CONAP señala que los avances más significativos corresponden a la apertura de 27 procesos judiciales en total, de los cuales 18 se refieren al delito de usurpación de áreas protegidas contra 43 personas y 102 familias, y al hecho de que uno de estos procesos ya llegó a sentencia de 4 años de prisión incommutables y una multa de Q.3,000. Este hecho sienta un importante precedente, si se toma en cuenta que entre 1999 y 2003 apenas se abrieron 15 procesos judiciales y ninguno llegó a sentencia (Ver Mapa 4).

No obstante, en opinión de otros actores locales, el Plan de Acción dirigido específicamente hacia el PNLT debió de haberse concebido como un plan integral, pues de lo contrario las presiones concentradas en torno al PNLT se trasladan hacia otras áreas. En este mismo sentido, el director del PNSL opina que con la declaración de la emergencia en el PNLT y el impulso de acciones de control y vigilancia sobre dicho parque, las presiones se incrementaron sensiblemente sobre el PNSL. La

¹⁶ En opinión del director regional de CONAP-Región VIII, hace falta completar el personal técnico encargado de vida silvestre, apoyo a los parques y personal jurídico.

Mapa 4

Delitos con proceso judicial, 1999-2003



Fuente: CONAP

Cuadro 4

Acciones combinadas desarrolladas por el Ejército, la Comisaría 62, SEPRONA y sus resultados en el PNSL, febrero 2004- mayo 2005

Tipo de acciones	Número de acciones	Número de detenidos	Totales
Decomiso de armas			
Armas cortas	13		28 armas decomisadas
Armas largas	15		
Cartuchos	5		
Capturas			
Portación de armas	3	14	108 personas detenidas por distintos delitos
Usurpación de tierras	13	47	
Delito forestal	6	23	
Extracción de fauna silvestre	1	1	
Decomiso de equipos			
Vehículo	5		
Motosierra	4		
Tractor	1		
Decomiso de droga			
Cocaína	450 kg		450 kg de droga decomisados

Fuente: Comisaría 62, Petén. Informe de resultados a julio 2005.

primera pista de aterrizaje en el PNSL fue ubicada en las proximidades de la laguna del Repasto hacia mayo 2003; dos años después se conoce de dos pistas más en las proximidades de la frontera con México y en Zona Intangible del parque. Adicionalmente, se han producido nuevas invasiones impactando cerca del 10% de la Zona Intangible, una superficie aproximada de 110,000 ha. Actualmente se estima que en el PNLT hay alrededor de 9,000 invasores y en el PNSL 1,000. La mayoría de los actores entrevistados coincidieron en señalar que no tienen el respaldo institucional desde la Gobernación Departamental y el gobierno central para la realización de nuevos desalojos. La percepción generalizada es que ni el Gobernador ni el Ejecutivo quieren asumir los costos políticos de realizar los desalojos.

Paralelamente a la falta de voluntad política de realizar los desalojos y la ausencia de un plan integral que impida el traslado de las presiones hacia otras áreas protegidas, se siguen produciendo actos de corrupción entre la PNC, particularmente en el cobro de “mordidas” y robos a las personas indocumentadas que transitan por la región, así como los señalamientos de su complicidad e involucramiento en los distintos tráficó y actividades ilícitas.

Por otro lado, el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural de Petén (COREDUR), que debiera fungir como la máxima instancia de participación social y encuentro entre las entidades estatales y la representación de la sociedad petenera, ha decaído en su funcionamiento, a pesar de que a finales del 2004 se estimaba que a nivel departamental se había completado en un 70% el proceso de conformación de los COCODES y COMUDES (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala [MINUGUA], 2004). Sus reuniones se celebran de manera regular, pero han dejado de ser el lugar de discusión y toma de acciones para el desarrollo del departamento. Las comisiones de trabajo —entre ellas la Comisión Regional de Medio Ambiente, COREMA—han dejado de funcionar, y las reuniones transcurren entre presentaciones de otras instituciones, en lo que algunos calificaron de “show político”. Los alcaldes municipales, por su parte, inciden muy poco o nada en la RBM, atendiendo a que las competencias desde siempre fueron delegadas en el CONAP.

En suma, si bien encontramos al día de hoy un CONAP mejor establecido institucionalmente, con mayor capacidad técnica y sin la ingerencia política del pasado gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG),

globalmente se aprecia una gran debilidad institucional a nivel del Estado, así como las pocas posibilidades de acceder a importantes áreas de la RBM. A nadie pasa desapercibido el incremento alarmante de la violencia en las cabeceras municipales y en las carreteras; tan sólo en el primer semestre del 2004, se reportaron oficialmente 148 muertes y 462 heridos con arma de fuego y arma blanca, 20 % más con respecto al mismo período en años anteriores (MINUGUA, 2004). Únicamente el sector turístico trata de ocultar esta situación y se propone garantizar la seguridad de sus clientes con la contratación particular de seguridad para sus empresas. Inclusive, una de las personas entrevistadas llegó a referirse al narcotráfico casi en términos de factor de desarrollo: *“Tiene que haber narcotráfico para que haya una Fuentes del Norte, para que crezcan los hoteles y los restaurantes”* (sic).

De la misma manera, la falta de atención a la debilidad institucional y a la situación de ingobernabilidad en el departamento, se ha manifestado por parte de la SCEP en la conducción del proceso para la formulación de la nueva fase del PDS. En los distintos talleres celebrados en el marco de este proceso, fue reiterado el señalamiento a los facilitadores de la SCEP de no querer prestar atención a la demanda central y prioritaria señalada por el resto de actores del departamento en el sentido de abordar el tema de gobernabilidad. Esta situación, aparentemente, empieza a atenderse mediante la creación de la denominada “Mesa Regional”.

4 Tendencias

Los principales procesos que tienen lugar hoy en Petén y que están incidiendo de manera decisiva en la RBM se inscriben dentro del “Plan Puebla-Panamá: Iniciativas mesoamericanas y proyectos” diseñada como estrategia integral para la región por el Grupo Técnico Interinstitucional BCIE-BID-CEPAL, y que, entre otros, contempla los siguientes objetivos: (a) el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico mediante acciones regionales, (b) fomentar el intercambio comercial en la región, (c) promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías, y (d) unificar e interconectar los mercados eléctricos para promover la ampliación de las inversiones en el sector (BCIE-BID-CEPAL). Las principales fuentes de financiamiento para el área también se han reorientado en esta dirección. Paralelamente, se produce un nuevo proceso de concentración de la propiedad agraria, derivada de lo que en estrategias anteriores se impulsó desde las políticas del BM y del BID como uno de los resultados de la legalización de la tierra: “la reactivación del mercado de tierras”. Al margen de este marco estratégico, se desarrollan y amplían de manera vertiginosa las actividades ligadas al narcotráfico, el crimen organizado y actividades ilícitas.

Las expresiones organizadas de la población petenera que han hecho suyos los objetivos plasmados en el Plan

Cuadro 5

Visitantes a principales sitios arqueológicos ubicados en la RBM

Sitio	Año 2004		Enero-junio 2005	
	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros	Nacionales
Tikal	125,501	90,128	Sd	Sd
Yaxhá	Sd	sd	Sd	Sd
Mirador	485	110	491	125
Nakbé	44	74	126	122
El Perú	147	309	79	203
Turistas ingresados 2004 a nivel nacional	1,181,529			
Tasa de crecimiento ingreso de turistas a nivel nacional (%)	34			
Tasa de crecimiento ingreso de turistas sólo Tikal (%)	5.2			

Fuente: Elaboración propia. Datos Mirador, Nakbé y El Perú: IDAEH; datos Tikal: Dirección del Parque Nacional Tikal; datos nivel nacional: INGUAT.

Cuadro 6

Capacidad instalada en aerolíneas, vuelos y número de pasajeros que llegan al aeropuerto de Santa Elena, Petén

Aerolínea	Tipo de aeronave	No. de vuelos por semana	No. de pasajeros por vuelo	Total pasajeros semanales
TACA, procedente de Cancún	ATR	7	50	350
TACA, procedente de ciudad Guatemala	Airbus	14	120	1,680
Tikal jet, procedente de ciudad Guatemala	DC-9	9	120	1,080
Continental, procedente de Houston		2	50	100
TAG		7	32	224
Tropic, procedente de Belice		14	14	196
Island Air, procedente de Belice		14	14	196
TOTAL SEMANAL	-	67	-	3,826

Fuente: Alianza Verde, julio 2005.

Maestro de la RBM, con su organización y movilización han logrado detener algunas iniciativas y, en otros casos, presionan para reorientar su conducción y lograr alguna participación en ellos. No obstante, la hegemonía sobre el conjunto de las iniciativas es evidente que pesa del lado del mercado y del gran capital, así como del narcotráfico y actividades ilícitas. Actualmente, algunos actores se atreven a “ponerle tiempo” a la vida y permanencia de algunas áreas de la RBM¹⁷, en caso no se tomen medidas urgentes para reorientar las dinámicas presentes.

4.1 Promoción e incremento del turismo masivo

Actualmente, el turismo es una de las actividades más dinámicas en el área y está particularmente ligado a la visita de sitios arqueológicos ubicados en la RBM, entre los cuales los principales son Tikal, Yaxhá, Mirador y Nakbé. Del año 2003 al 2004 el ingreso de turistas a nivel nacional se incrementó en más de un 34% y un 5.2% a nivel de Tikal. Sólo durante el primer semestre del 2005 han ingresado a los sitios mencionados casi tantos turistas —nacionales y extranjeros— como durante todo el año 2004 (Cuadro 5).

El incremento de visitantes al Petén también se refleja

en el aumento de vuelos comerciales (Cuadro 6) y en los planes para la ampliación y remodelación del aeropuerto de Santa Elena¹⁸.

Es evidente que existen fuertes intereses en torno al desarrollo de la actividad turística en el departamento en general, y particularmente en el área de la RBM. El INGUAT, como entidad gubernamental rectora de la política turística, no ha definido aún ningún proyecto con respecto a la Cuenca Mirador, en espera de los resultados que arroje el proceso liderado por la SCEP para la definición del Programa de Desarrollo Sostenible del Petén (PDS), el cual se ejecutará con un préstamo del BID. A este respecto, el pasado 27 de julio se realizó un taller de la denominada “Mesa Regional” para avanzar en la definición de las prioridades y proyectos en forma consensuada por los distintos sectores y actores que intervienen en el área¹⁹.

18 El 27 de julio 2005, una comisión evaluadora gubernamental y de las líneas aéreas realizaba una visita de inspección para la definición de los planes de remodelación y ampliación del aeropuerto Mundo Maya (antes “Anacleto Maza Castellanos”).

19 La Mesa Regional espera producir para el mes de agosto 2005 un primer borrador del Proyecto PDS, en forma consensuada entre los distintos actores que intervienen en el área.

17 Bajo las actuales dinámicas, el director del PNSL calcula que éste podría colapsar en unos cinco años.

Al momento actual, los empresarios nacionales asociados al proyecto original del arqueólogo Richard Hansen para la Cuenca Mirador, después de la derogatoria del Acuerdo 129-2002 y del alto que la inconformidad de las comunidades forestales e instituciones locales impuso a dicha iniciativa, se expresan a través de las ONGs APANAC y ATUNAC, las cuales integran también el Consejo de Turismo de la comunidad de Carmelita. Dicho órgano aún no ha sido reconocido por el INGUAT y se discute la forma en que estas ONGs van a participar dentro del mismo. De acuerdo con la Directora Regional del INGUAT, estas dos organizaciones deberán trabajar en lo sucesivo bajo la sombrilla del PDS.

Por su parte el INGUAT, por ahora, se limita a labores de promoción desde sus oficinas en el área central, a acciones de señalización y construcción de infraestructura en algunos de los sitios más visitados (fundamentalmente en Cancún, Aguateca y Ceibal, en el sur de Petén) y al impulso y facilitación de talleres en el proceso de creación de comités comunitarios de turismo y ecoturismo.

La empresa Eco-Maya que fue concebida como una empresa para el mercadeo de servicios turísticos de micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo proyectos comunitarios tales como las escuelas de español de San Andrés y San José, así como visitas a la Bio-Itzá, fue liquidada en 2004 debido a anomalías contables y reparos de la SAT. Este se proyectaba como un modelo de asociación para la promoción de venta de servicios turísticos abriendo las posibilidades de difusión y mercados a empresas comunitarias. Tras su cancelación, no ha surgido ningún proyecto de similares características, promoviéndose fundamentalmente los “centros empresariales de turismo”, impulsados por FUNDESA, como un modelo de asociación gremial de empresas del sector en Petén, con objetivos de capacitación y promoción.

Las pequeñas y medianas empresas turísticas de Petén (operadores de turismo, transportadores, hoteles y restaurantes) asociadas en “Alianza Verde” lograron en marzo 2005 establecer el sello “Green Deal” como mecanismo para la certificación de las empresas bajo criterios sociales, ambientales y de calidad de servicios. De parte de sus creadores, esta marca se concibe como una herramienta para posicionar al Petén como

destino turístico de calidad y forma parte de la Red Latinoamericana de Certificadores, la cual ha sido apoyada por el BID a través de la Rain Forest Alliance. En opinión del presidente saliente de Alianza Verde, la fortaleza del proceso generado en torno al “Green Deal” en Guatemala es que nació de las mismas empresas y sector turístico local, y que fue a través de su trabajo que la idea permeó a las instancias gubernamentales²⁰. Al momento actual, Alianza Verde busca obtener el contrato por parte del INGUAT para hacerse cargo de las certificaciones, proyecto que cuenta con financiamiento del BID, canalizado por FUNDESA y AGEXPRONT.

Debe asumirse, pues, que los intereses puestos de manifiesto en torno al Acuerdo Gubernativo 129-2002 y el Proyecto Cuenca Mirador permanecen latentes y al momento actual buscan abrirse camino bajo una modalidad distinta de relación con distintos actores de la sociedad civil petenera. Se trataría, entonces, de observar de cerca su reacomodo y negociación para comprender la orientación final de los proyectos turísticos, la articulación que se logre en el proceso entre los distintos actores presentes que desean participar en la definición de su orientación y beneficios. Es claro, asimismo, que el impulso de una estrategia de turismo como eje de crecimiento económico se encuentra entre las prioridades del actual gobierno. No obstante, la orientación de dicha estrategia determinará las condiciones bajo las cuales ésta se relacione con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y la forma en que se redistribuyan los beneficios de la actividad turística en general entre la población del departamento y, específicamente, en la RBM. Todo apunta hacia un desarrollo del turismo masivo, donde los beneficios se concentrarán en las empresas de transportes (aerolíneas, transportes terrestres y turoperadores) y la planta hotelera.

4.2 Apertura de paso fronterizo de El Ceibo

La apertura del paso fronterizo de El Ceibo, oficializada por el Presidente Berger en 2004, incrementará el comercio y el paso de personas por distintos motivos entre Petén y el vecino estado de Tabasco, México. El

²⁰ Comparativamente, señalan que en Costa Rica el proceso surgió como política gubernamental y contó con inversión estatal del Instituto Costarricense de Turismo.

paso fronterizo de El Ceibo se encuentra a unos 19-20 kilómetros de distancia de El Naranjo y enlaza con la carretera que viene del municipio de Tenosique en el estado de Tabasco, México. Está comunicado por una carretera de tierra en mal estado que se vuelve intransitable durante la época de invierno. Se trata de un camino que fue construido en los años 60 cuando hubo explotación maderera en el área y es, de hecho, el límite norte del PNSL. Es un paso fronterizo informal y desde diciembre 2000 fue foco de conflicto entre el grupo de comerciantes oriundos de Momostenango, Totoncapán, que llegaron a asentarse al lugar y el CONAP. Originalmente llegaron únicamente 20 comerciantes para la “venta de fin de año”; actualmente se estiman en unos 300 los comerciantes asentados y que trabajan en el lugar.

El paso de migrantes por este tramo fronterizo es permanente, principalmente migrantes de nacionalidades hondureña y salvadoreña. La ruta que siguen los migrantes va desde la zona central de Petén (San Benito y Santa Elena) hacia El Naranjo, internándose luego por los PNSL y PNLT. Son muchos los lugares de paso. Un informante local estima que deben ocurrir unos 50 pasos diarios.

En El Naranjo abundan los hospedajes, comedores y prostíbulos; todos estos negocios han crecido y se han multiplicado a la sombra de los flujos migratorios y de los distintos tráficos ilícitos (narcotráfico, contrabando de armas, de ganado, de madera, etc). Se dice que El Naranjo es un lugar sumamente peligroso: “Es tierra de nadie”, “no tiene ley”, y se escucha frecuentemente de ajustes de cuentas y asesinatos. Es un lugar peligroso, especialmente para las mujeres. Bajo las nuevas condiciones de apertura, El Ceibo podría desarrollar aún más todos los problemas asociados a una ciudad fronteriza.

Tras la apertura legal del paso fronterizo, el conflicto con los comerciantes cesó²¹ y, por el contrario, éstos se han manifestado anuentes a contribuir al ordenamiento del paso fronterizo y a colaborar con CONAP en la seguridad y vigilancia sobre el límite norte del PNSL. Al

21 Entre 2000 y 2002, CONAP y la FDN se opusieron a la presencia de los comerciantes en el lugar. Esta actitud se reorientó hacia encontrar acuerdos con ellos y promover la planificación del paso fronterizo en el 2003, en el marco de la revisión de la Estrategia de Relaciones Comunitarias del PNSL, en el 2003.

día de hoy varios buses mexicanos cubren diariamente la ruta Tenosique-El Ceibo, de aproximadamente 60 kilómetros de largo, y se observa una intensa actividad comercial en el paso fronterizo. Es indudable que la apretura y formalización de este nuevo paso fronterizo tenderá a incrementar los pasos legales entre México y Guatemala, ligados a las actividades comerciales y turísticas fundamentalmente.

No obstante, el proceso de planificación y diseño del paso fronterizo se encuentra estancado en la actualidad por la negativa del gobernador departamental de negociar con los propietarios que deben ser trasladados de la línea fronteriza. CONAP y la dirección del PNSL han hecho contribuciones importantes en propuestas a dicha planificación. En este sentido, el gobierno central está perdiendo una oportunidad única en asumir el liderazgo del ordenamiento territorial del área y posicionar a las instituciones estatales en lo que podría ser un modelo de paso fronterizo planificado. Por el contrario, de no concretarse la planificación del área, la disposición al diálogo y al ordenamiento de parte de la mayoría de actores en el lugar podrá erosionarse en el corto plazo, abriéndose un nuevo espacio de “tierra de nadie” y de falta absoluta de regulación.

4.3 Extensión del narcotráfico y de actividades ilícitas

Desde hace ya varios años se sabe de la presencia del narcotráfico, así como de otros tráficos ilícitos (de armas y de personas indocumentadas), en el departamento de Petén y específicamente al occidente de la RBM y en el sureño municipio de Sayaxché. Estas actividades crecieron significativamente durante el gobierno del FRG, al grado que en marzo 2005 motivaron las declaraciones del Fiscal de la Nación en el sentido de que “*el narcotráfico es uno de los grandes propietarios de tierra en Guatemala y eso hay que combatirlo por medio de la persecución de activos en el narcotráfico*” (*El Periódico*, 21 de marzo 2005). Al momento de elaborar la Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas de Petén (2001-2002) se señaló que CONAP y las entidades co-administradoras se encontraban en una batalla contra el tiempo y contra el narcotráfico para consolidar sus objetivos de protección y conservación sobre los parques nacionales, y para ganar a la población como aliada de dichos objetivos, evitando que estas actividades ilícitas se aprovecharan de la población necesitada y

las involucrara en sus propias actividades a través de “pactos de beneficio mutuo”.

Dos años después, la percepción es que la batalla la ha ganado el narcotráfico y la situación pareciera escapar de las manos de los co-administradores. Hasta 2002 las actividades del narcotráfico y del crimen organizado se habían concentrado en el PNLT; actualmente éstas aparecen diseminadas en nuevos territorios y, muy particularmente, han penetrado ya en el PNSL. La indiferencia de las autoridades ante esta situación ha sido manifiesta, con excepción de las acciones desplegadas en el marco de la Emergencia del PNLT, pero se hizo patente que la respuesta se dio únicamente después de la intervención de la Embajada de los Estados Unidos al más alto nivel, en marzo de 2004.

4.4 Nuevo proceso de concentración de la propiedad de la tierra

Si bien las invasiones de tierras en la RBM tienen una composición diversa y están siendo impulsadas por múltiples factores, uno importante de señalar es el nuevo proceso concentrador de la tierra que ocurre en áreas del departamento de Alta Verapaz y del sur del Petén. Tanto informaciones recabadas en el PNLT como en el PNSL dan cuenta de la inmigración de campesinos anteriormente dueños de parcelas en estos departamentos y/o beneficiarios recientes del proceso de regularización que lleva adelante el FONTIERRAS, que las han vendido a finqueros dedicados al cultivo de palma africana, papaya y actividad ganadera. Fue reiterada la referencia a la presencia de agentes compradores de tierras en las afueras del salón donde recientemente el FONTIERRAS hacía entrega de escrituras a nuevos propietarios. Este proceso se ha visto favorecido por el cambio que introdujo la Ley del Fondo de Tierras al suprimir la disposición sobre la “tutela del Estado” por 25 años sobre las tierras adjudicadas a campesinos, liberándolas a las leyes del mercado.

Una foto aérea recientemente tomada sobre áreas del sur de Petén da cuenta de la unificación de varias parcelas en una sola finca productora de palma africana y otra de papaya, con una destrucción absoluta de la cobertura forestal y vegetal a través de la quema total (Ver Mapa 5). El establecimiento de los programas de incentivos para los cultivos de la palma africana y de frutas por parte del MAGA en el marco del programa “Guate invierte”, podrían incrementar esta tendencia.

4.5 Cambio en la orientación del financiamiento externo

Además del financiamiento específico destinado a las operaciones del CONAP como entidad responsable de las Áreas Protegidas²², de acuerdo con el Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera 2005²³, para el presente año, el Estado guatemalteco ha destinado fondos para dar continuidad al Proyecto Proselva, para la rehabilitación de los sistemas de agua potable y saneamiento de las cabeceras municipales de Flores y San Benito, la pavimentación de 7 tramos carreteros, el mantenimiento de 7 tramos carreteros a través de COVIAL y otros 32 a través del MICIVI, la construcción de instalaciones en el sitio Yaxhá-Nakum-Naranjo, el equipamiento de la oficina para la atención del PNLT y los programas administrados por el MAGA (Programa de Bosques en Petén -PROBOPETEN-, Catastro, Administración de Tierras y Registro de Petén, Programa de Desarrollo Sostenible -PDS- y el Programa Post Cosecha (Secretaría General de Planificación [SEGEPLAN], 2005) A nivel municipal se tienen programados proyectos de construcción de infraestructura tales como canchas de básquet, mejoramiento de calles y caminos vecinales, sistemas de agua potable y edificios escolares. Con excepción de los fondos destinados al funcionamiento y operación ordinaria de la Región VIII del CONAP, de los aplicados a través del MICUDE al Parque Nacional Tikal y de los destinados a la Cuenca del Lago Petén Itzá a través del MARN, las acciones de manejo, protección y conservación de la RBM dependen de la cooperación y financiamiento externos.

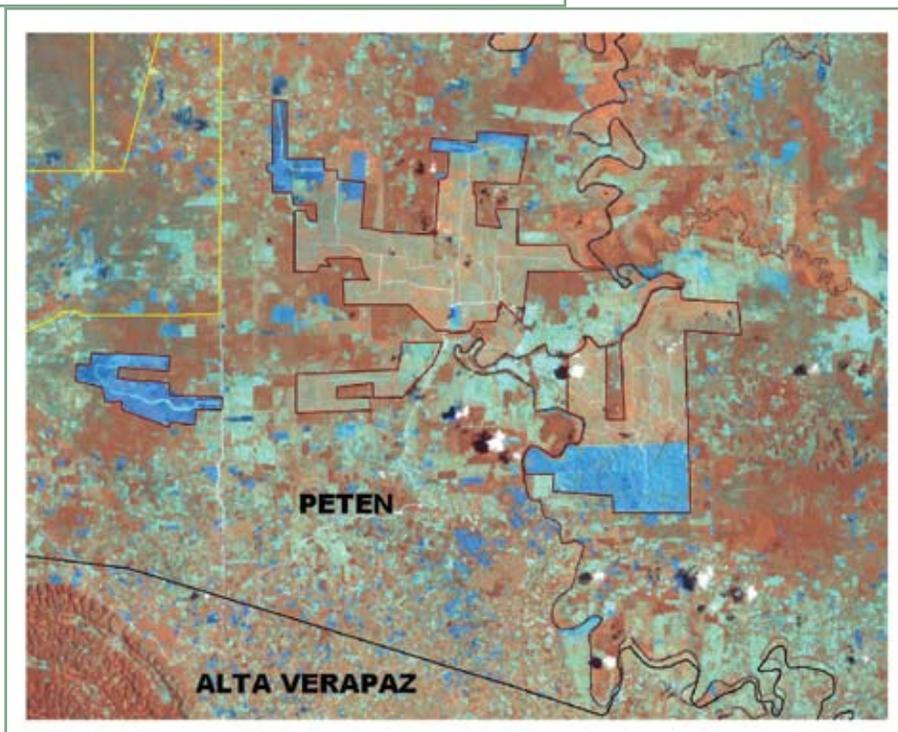
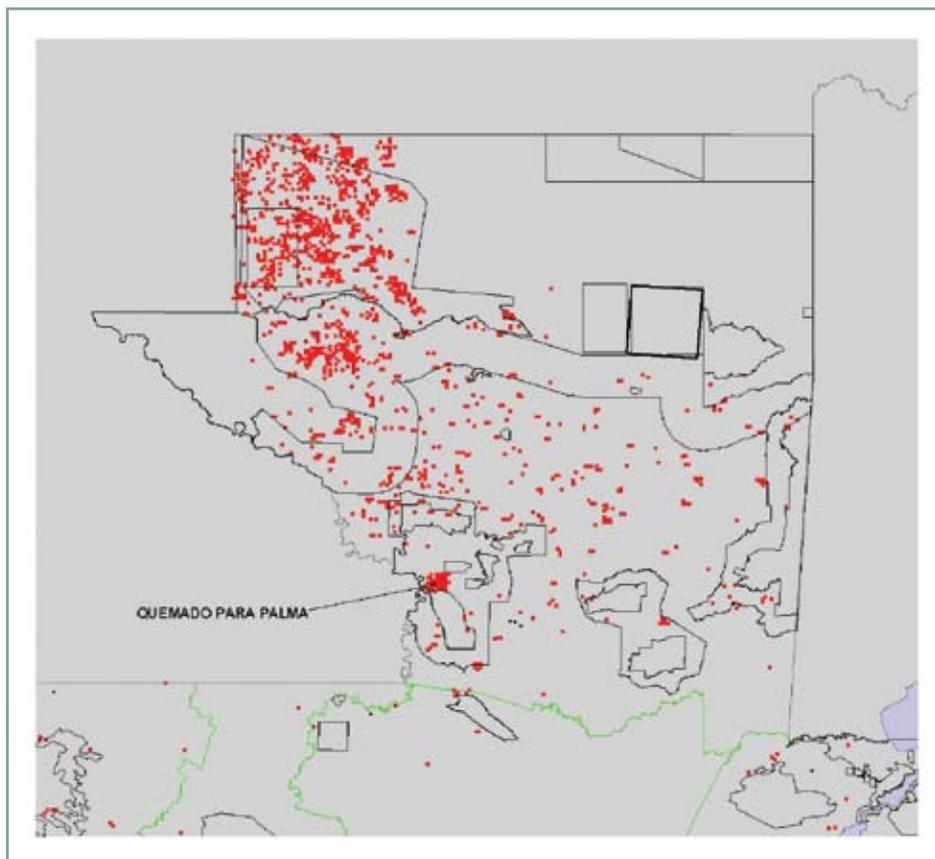
Tras la creación de la RBM en el año 1990, USAID se constituyó en la primera fuente de financiamiento externo para el área, rol que se prolongó por 15 años. Esta situación ha cambiado radicalmente a partir del 2004 con el cambio de estrategia de esta agencia de cooperación y está previsto que se acentúe al finalizar el 2005, cuando concluyan los remanentes del programa ambiental y extensiones de proyectos anteriores. A partir de septiembre 2004, USAID canceló su Objetivo Estratégico (OE5) “Manejo mejorado de los recursos naturales

22 El presupuesto 2005 del CONAP asciende a 32 millones de quetzales.

23 SEGEPLAN, *Listado Geográfico de Proyectos, Ejercicio Fiscal 2005*.

Mapa 5

Localización y foto aérea de plantaciones de palma africana y papaya en el sur del Petén.



Fuente: CEMEC; 2004

y conservación de la biodiversidad”; las futuras acciones y proyectos apoyados por USAID en el área deberán enmarcarse en el Objetivo Estratégico (OE2) “*Libertad económica: economías abiertas, diversificadas y en expansión*”. Esta reorientación estratégica busca “*fortalecer la competitividad a nivel de políticas y en clusters, incrementando el nivel de ingresos y promoviendo oportunidades de empleo productivo*”²⁴.

Los Cuadros 7 y 8 resumen los proyectos en ejecución dentro o con incidencia sobre la RBM.

5 Análisis de la correlación de fuerzas

La información recabada relativa a factores internos o externos a la RBM, que atentan contra o contribuyen al impulso y cumplimiento del Plan Maestro y, por lo tanto, a su viabilidad en el largo plano, se organizó bajo la forma de un FODA (Cuadro 9). Si bien estos “factores” aluden a fuerzas sociales y políticas determinadas, puntualizar sobre ello requeriría una investigación más puntual que aportara la precisión de intereses y articulaciones de éstos en el nivel regional. No obstante, estos factores las esbozan y caracterizan de manera general.

²⁴ Traducción libre de la estrategia de USAID para Guatemala 2004-2009.

Cuadro 7

Recursos por donaciones externas destinados a la RBM, Ejercicio fiscal 2004 (en quetzales)

Número y nombre del Proyecto	Total donación agencia	Aprobado 2003	Total donación agencia	Estimado 2004
AID-520-0395 Programa de la Biosfera Maya CO-NAMA-CONAP	39,120,611	7,000,000	40,290,287	5,000,000
KfW-9765298 Protección de sitios arqueológicos	85,905,430	2,550,000	77,850,737	1,840,000
KfW-9965161 Agua potable y saneamiento de Flores y San Benito		20,000,000		28,257,294

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, 2004.

6

Posibles escenarios futuros

Al visualizar el futuro no es posible ser categóricos sobre las posibilidades de que ocurran determinados acontecimientos y, menos aún, prever con exactitud el desenvolvimiento de los procesos sociales. No obstante, a continuación delineamos dos escenarios posibles, A y B en sus rasgos fundamentales, uno deseable y positivo, *versus* otro negativo. Al hacerlo, corremos el riesgo de caer en esquematismos y dejar de lado lo que más probablemente suceda: un continuo de grises y de combinaciones en múltiples proporciones de los principales factores que están incidiendo en el desenvolvimiento de los procesos. Pese a estas limitaciones, ofrecemos los siguientes dos escenarios futuros, para facilitar la definición de una posición institucional del Instituto de Incidencia Ambiental al respecto del futuro de la RBM.

Escenario A:

- Ampliación de acciones específicas sobre el PNLT al PNSL y al conjunto de la RBM.
- Depuración de la PNC y supervisión estrecha a la ejecución del Plan de operaciones especiales.

Cuadro 8

Recursos por endeudamiento externo de aplicación total o parcial en Petén, Ejercicio fiscal 2004 (en quetzales)

Número y nombre del Proyecto	Total agencia	Aprobado 2003	Total agencia	Estimado 2004
BCIE-1427* Infraestructura productiva para el desarrollo sostenible de la Zona fronteriza Gua-México PRODESFRO (Decreto 37-99)	459,858,635	100,500,000	715,876,325	70,000,000
BCIE-1415* Carreteras turísticas y de la oportunidad (Decreto 6-99)	36,399,999		44,642,857	
BID-973/OC-GU Programa Desarrollo Sostenible del Petén (Decreto 56-97)	666,048,569	10,000,000	598,620,816	4,895,320
BID-1015/OC-GU* Programa de Reforma Sectorial en Infraestructura e inversión (Decreto 97-97)	5,459,133	5,127,133 (Min. Eco.) 332,000 (MEM)		

* Inversiones que no se pudo comprobar que ejecuten acciones con incidencia directa en la RBM.
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, 2004.

- Seguimiento a procesos judiciales iniciados a autores de delitos en la RBM, hasta la fase de sentencia.
- Operación de desalojos, acompañados de acercamiento y explicación a las organizaciones campesinas y campaña de difusión nacional que enfatice sobre las particularidades de las ocupaciones de tierras en Petén y el agotamiento de las tierras nacionales.
- Aplicación efectiva de la Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas de Petén.
- Conclusión y respeto a los resultados del proceso participativo para la formulación del PDS.
- Socialización con transparencia a la sociedad petenera y a la Nación de los proyectos que se gestionan en diversas carteras (contratos petroleros, construcción de hidroeléctrica, Proyectos Cuenca Mirador y Mundo Maya).

Escenario B:

- Extensión del Plan de Acción exclusivamente sobre el PNSL.
- Continuidad de la corrupción y complicidad de PNC en actos ilícitos.
- No operación de desalojos por razones de política partidista.
- Profundización del debilitamiento de las entidades co-administradoras.
- Incremento de invasiones de tierra, de múltiple naturaleza y de intereses amalgamados.
- Imposición de proyectos turísticos, contratos y concesiones sin tomar en cuenta la participación social, la capacidad de carga de los sitios ni la capacidad institucional.
- Profundización y extensión de la ingobernabilidad.

- Crecimiento económico diferenciado, concentrado en las líneas aéreas, transportistas, tour-operadores y planta hotelera y de restaurantes.
- Fragmentación del territorio petenero. Surgimiento de islas “governables” y para consumo externo (turismo y ONGs), y ampliación de corredores del narcotráfico y crimen organizado.

Cuadro 9

FODA de los factores relativos al cumplimiento del Plan Maestro de la RBM

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
CONAP fortalecido	Potencial turístico	Falta de presencia del Estado	Extensión de la actividad de narcotráfico y otras actividades ilícitas
ONG; e importantes actores locales en disposición de coordinar acciones con las instituciones del Estado	Potencial productivo (forestal, servicios turísticos, servicios ambientales)	Corrupción al interior de PNC, indicios de complicidad en actividades ilícitas	Actividades de exploración y explotación petrolera
Creciente participación social y apropiación del Plan Maestro por sociedad civil	Nuevos modelos a prueba: -comités comunitarios de turismo -centros empresariales de turismo	Debilitamiento del COREDUR	Incendios forestales
Modelo de concesiones forestales exitoso	Proceso participativo y vinculante de formulación del PDS	Debilitamiento de las entidades co-administradoras ante la falta de respaldo gubernamental	Usurpación de tierras: Agricultura y ganadería incompatibles
Categoría de “reserva comunitaria” aprobada, con Reserva Bio-Itzá como modelo	Disposición de actores locales a la planificación del paso El Ceibo	Falta de un plan integral de control y vigilancia sobre la RBM vs. acciones parciales en el PNLT	Construcción de infraestructura incompatible
Instrumentos de política aprobados, entre éstos la Política de Asentamientos Humanos	Carta de Entendimiento interinstitucional para abordar los conflictos con comunidades dentro del PNSL.	Falta de decisión política de realizar desalojos y falta de comprensión de particularidades de las ocupaciones en Petén	Proyectos latentes no transparentados: -construcción de hidroeléctrica sobre río Usumacinta -reactivación de contratos petroleros -desarrollo turístico masivo, no regulado ni ordenado, sin tomar en consideración capacidades de carga y capacidades institucionales del Estado.
Estrategia de relaciones comunitarias para el PNSL		Falta de decisión política para ordenamiento territorial en El Ceibo	Proceso de concentración de la propiedad agraria

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Capacidad técnica y de monitoreo instalada		Escaso financiamiento interno y reducción y reorientación del financiamiento externo	Falta de regulación sobre actividad ganadera
Proceso de formación de COCODES y COMUDES con un 70% de avance.		Modelo de concesiones forestales cuestionado por problemas en La Colorada y La Pasadita Fracaso del modelo de mercadeo de micro y pequeña empresa Eco-Maya Persistencia de actitudes de imposición y verticales en autoridades del gobierno central Intereses partidistas y electorales limitan el accionar de algunas autoridades e instituciones.	Falta de planificación

Fuente: Elaboración propia

7 Referencias

Asociación para la Conservación de la Biosfera Itzá. (2004). *Estudio Técnico Reserva Comunitaria Bio-Itzá*. Pro-Petén. Guatemala.

Azcárate, Luis José. (2004). *Informe sobre actores sociales*. Informe de Consultoría para el Programa Regional de Desarrollo Sostenible de la Región Mirador (ATN/SF-8334-GU) Contrato CM-No. 001/003. Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala

Banco Centroamericano de Integración Económica-Banco Interamericano de Desarrollo-Comisión Económica para América Latina. (2001). *Plan Puebla-Panamá: Iniciativas mesoamericanas y proyectos*. San Salvador

Centro de Monitoreo y Evaluación de CONAP. (2004). *Estimación de la deforestación de la Reserva de Biosfera Maya,*

período 2003-2004. CEMEC-WCS-FIPA/AID-USAID. Petén, Guatemala.

Comisión Específica para la Integración y Desarrollo de Petén-Congreso de la República (2005). *Iniciativa de ley presentada por los representantes Luis Francisco Barquín Aldecoa, Rosenda del Carmen Pérez Valles y Edgar Armando Aragón González, Número de Registro 3212*. Guatemala.

Consejo de Desarrollo Urbano y Rural del Departamento de Petén. (2004) *Punto Resolutivo No. 01-2004*, Flores, Petén.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas. (2001). *Plan Maestro de la Reserva de Biosfera Maya 2001-2006*. Guatemala.

Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra-CONTIERRA.

(2005). *Cuadro resumen de conflictos por regional*. Guatemala

Fundación Defensores de la Naturaleza. (2003). *Estrategia de relaciones comunitarias del Parque Nacional Sierra del Lacandón*. FIPA/ USAID- FDN. Guatemala.

Proyecto Fortalecimiento Institucional de Políticas Ambientales -FIPA/USAID. (2002a). *Estudio sobre el Área de Reserva Biológica Bio-Itzá. Proceso de creación, gestión y situación actual*. Guatemala

Proyecto Fortalecimiento Institucional de Políticas Ambientales -FIPA/USAID. (2002b). *Evaluación del impacto y sostenibilidad de los Acuerdos de Cooperación y de Reubicación para la conservación de los recursos naturales en la Reserva de Biosfera Maya*. Guatemala

Proyecto Fortalecimiento Institucional de Políticas Ambientales -FIPA/USAID. (2002c). *Sistematización de los casos de conflictos agrarios ubicados en áreas protegidas, gestionados por la CNOC*. Guatemala.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. (2004). *Informe de Cierre de Oficina Regional de Petén*. Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2005). *Revista electrónica Tierramérica*. PNUMA-PNUD

Secretaría General de Planificación. (2005). *Programa de inversión física, transferencias de capital e inversión financiera para el Ejercicio Fiscal 2005*. Guatemala.

Solano, L. (2000) *Efectos económicos y sociales de la actividad petrolera en la Franja Transversal del Norte y Petén, durante el período 1974-1998*. Facultad de Ciencias Económicas, USAC, Guatemala.

Wildlife Conservation Society-Centro de Monitoreo y Evaluación de CONAP (2004) *Monitoreo de la integridad ecológica en las áreas protegidas de tres bioregiones en Guatemala*. WCS-CEMEC/CONAP-FIPA-UVG. Guatemala.

www.miradorbasin.com



Proyecto Perfil Ambiental de Guatemala

Universidad Rafael Landívar

Edificio Q, oficina 101/IARNA

Vista Hermosa III, zona 16

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Telefax (502) 2426-2559 / 2426-2626 Ext. 2654

Email: perfilambiental@url.edu.gt

Website: <http://www.perfilambiental.org.gt>

Análisis de coyuntura ambiental

4

La presente edición de documentos técnicos del perfil ambiental presenta el resultado de dos análisis de coyuntura:

- El primer artículo aborda el tema de cuentas verdes desde la perspectiva del potencial que podría tener en Guatemala como instrumento para orientar las decisiones a nivel macro para la gestión sostenible de la riqueza natural del país.
- El segundo artículo contempla el análisis de la situación de la Reserva de Biosfera de Maya y cuales han sido los elementos determinantes de su estado actual y el potencial para una administración más eficiente.



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



Instituto de
**INCIDENCIA
AMBIENTAL**

Con el apoyo de:



Ambassade van het
Koninkrijk der Nederlanden