

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente. IARNA-URL
Instituto de Incidencia Ambiental.



Universidad
Rafael Landívar
Tradicón Jesuita en Guatemala



Instituto de Agricultura, Recursos
Naturales y Ambiente. IARNA-URL

instituto de
INCIDENCIA
AMBIENTAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR
FACULTAD DE CIENCIAS AMBIENTALES Y AGRÍCOLAS
INSTITUTO DE AGRICULTURA, RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

INSTITUTO DE INCIDENCIA AMBIENTAL, GUATEMALA

CONCEPTOS E INSTRUMENTOS PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICA AMBIENTAL

Edmundo E. Vásquez Paz
Consultor Principal

Serie Coediciones
No. 02.

Guatemala, octubre 2002.



instituto de
INCIDENCIA
AMBIENTAL

1. MARCO CONCEPTUAL PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICA AMBIENTAL EN GUATEMALA	1
1.1. SOBRE LOS CONCEPTOS “INCIDIR” Y “POLÍTICA”	1
1.2. SOBRE LO LEGAL	2
1.3. SOBRE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA.....	4
1.4. SOBRE LA NECESIDAD DE CONTAR CON UNA ORIENTACIÓN CONCEPTUAL BÁSICA	4
2. LAS PRINCIPALES FASES O MOMENTOS DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL	5
3. PROPUESTA DE ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS PARA OPTIMIZAR LOS PROCESOS GENERALES DE INCIDENCIA EN POLÍTICA AMBIENTAL EN GUATEMALA.....	7
3.1. INSTRUMENTOS BÁSICOS	9
3.1.1. <i>El Cabildeo (“lobby”)</i>	10
3.1.2. <i>Las Alianzas</i>	12
3.1.3. <i>Los Medios de Comunicación</i>	12
3.1.4. <i>La Movilización Social</i>	15
3.2. SOBRE LAS ESTRATEGIAS.....	15
4. CONSIDERACIONES PARA EL MANEJO DE LA INCIDENCIA EN CATEGORÍAS ESPECIALES: ANTE “COYUNTURAS” Y ANTE “ESTRUCTURAS”	16
4.1. ÁMBITOS Y CASOS DE INCIDENCIA PARA SER SISTEMATIZADOS	16
4.1.1. <i>Incidencia en el diseño de políticas (públicas y de otros sectores)</i>	16
4.1.2. <i>Incidencia en la corrección de prácticas que se dan durante la administración</i>	17
5. EJERCICIO: PREPARACIÓN DE UN CASO CONCRETO PARA SER TRATADO DE ACUERDO A LA METODOLOGÍA PROPUESTA	18
6. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA LABOR DE INCIDENCIA EN POLÍTICA AMBIENTAL A NIVEL RURAL	24
7. ORGANIZACIONES IMPORTANTES A CONSIDERAR PARA CAPACITACIONES EN EL TEMA DE INCIDENCIA Y ANÁLISIS DE COYUNTURA.	37
8. GLOSARIO DRAE.....	40

1. MARCO CONCEPTUAL PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICA AMBIENTAL EN GUATEMALA

1.1. Sobre los conceptos “incidir” y “política”

Previo al diseño de una metodología (instrumento) para la incidencia en política ambiental en Guatemala, es necesario desarrollar y proponer un marco conceptual básico que permita clarificar el escenario en el cual se pretende incidir para, posteriormente, poder plantear una metodología para la incidencia en el tema. En este sentido y entendiendo que el diseño de la metodología es un proceso dinámico que se debe ir adaptando a las circunstancias, se propone empezar por la identificación de los conceptos básicos implicados en un proceso de “incidencia en política ambiental”.

El primero de ellos es el de la acción de “incidir”. El DRAE nos dice que es “repercutir, causar efecto una cosa en otra”.

Un segundo concepto es el que se refiere al “ámbito” en el cual se quiere incidir. La pretensión es poder incidir en “política ambiental”, cuestión que, expresada de esta manera, no dice mucho. Es necesario clarificar qué se entiende por “política”, en términos generales, y qué por “política ambiental”, en términos más específicos.

El DRAE nos dice que el término “política” tiene varias acepciones. Para efectos de lo que nos atañe, es importante tener presente las siguientes, puesto que aportan claridad a este trabajo que deseamos realizar: //2. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. //3. Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo. //5. Arte o traza con que se conduce o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado. //6. Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.

De lo anterior, se puede plantear que cuando hablamos de “incidencia en política” nos estamos refiriendo a la “actividad del ciudadano consistente en intervenir en los asuntos públicos con el objeto de causar un efecto en esos asuntos públicos”.

Adicionalmente, está que esa incidencia se puede dar en el ámbito de las “orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado” (“dimensión estática de la política”) ¹ así como en el de la “actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos” (“dimensión

¹ Vázquez Paz, Edmundo Enrique; “Apuntes sobre Política, Estrategia e Instrumentos de Política. Caso: Política Ambiental”; IDEADS; Segunda Edición; Febrero 2002.

dinámica de la política")², muy vinculado este último con el de "arte o traza con que se conduce o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado".

En lo que respecta a lo de "ambiental" como limitante temático de la política sobre la que se piensa incidir, es importante dejarlo lo suficientemente abierto para que se permita la actuación en cuestiones directamente relacionadas con el tema de la "gestión ambiental" pero sin olvidar dos aspectos fundamentales. El primero se refiere a que lo ambiental es trans-sectorial y tiene manifestaciones tanto directas (y explícitas) como indirectas (o subyacentes) en prácticamente todo el espectro de las actividades del hombre y sus gobiernos. El segundo, a que, cuando se piensa en "lo ambiental", como asunto de política, debería referirse al concepto de "sustentabilidad", con lo cual el ámbito de incidencia debe incluir aspectos tales como el respeto al estado de derecho, el respeto a la institucionalidad, la participación pública, la descentralización, el fomento de valores y principios éticos en la ciudadanía, etc. En este sentido, es básico el trabajo necesario para la consolidación de una sociedad con sentido de nación, en la cual lleguen a enraizar valores y prácticas no sólo en el sentido de relaciones armónicas entre el hombre y su entorno sino, también, en las relaciones humanas.

1.2. Sobre lo Legal

Previo a iniciar con el esbozo del escenario básico en el cual se estaría dando la "incidencia" (acápito B), es necesario aclarar algunos conceptos de importancia a modo de contar con un apoyo inicial a cualquier actividad que se realice. Teniendo claridad sobre ellos, se facilita en gran medida el proceso de "incidir".

El primero de ellos se refiere a la jerarquía de las leyes. Se trata de un principio básico que sirve para distinguir, en caso de duda, qué ley prevalece sobre otra. La ley de mayor jerarquía en nuestro país es la Constitución Política de la República. Ella marca la gran "cancha" en la que se puede actuar³. Cualquier acción que se dé fuera de ella es ilegal y no tiene validez. La Constitución es elaborada por una Asamblea Nacional Constituyente, convocada exclusivamente para elaborarla y aprobarla (además de otras leyes, de rango constitucional, como la Ley de Amparo, ...). Reformarla o cambiarla por una nueva es un asunto sumamente difícil y para lo cual se requiere de una gran fuerza política.

En el ámbito de los derechos humanos (y el derecho a un ambiente sano es un derecho humano), los tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Estado de Guatemala, tienen preeminencia sobre la Constitución.

Para que la Constitución se operativice se requiere de leyes ordinarias. Las principales de ellas están contempladas expresamente en el mismo texto de la Constitución y ella

² *ibid.*

³ Vásquez Paz, Edmundo Enrique; "Apuntes sobre Política, Estrategia e Instrumentos de Política. Caso: Política Ambiental"; IDEADS; Segunda Edición; Febrero 2002.

manda que existan, que se emitan. El ente facultado para emitirlas es el Congreso de la República. En su seno se dan las negociaciones políticas necesarias para llegar a contar con las mayorías indispensables para sancionarlas. Las leyes que emite el Congreso deben moverse dentro de la “cancha” que demarca la Constitución; si no lo hacen, son inconstitucionales. La Corte de Constitucionalidad es la entidad especializada en declarar una ley, en su totalidad o parcialmente, como inconstitucional. Los fallos de la Corte de Constitucionalidad son inapelables; no existe, en este ámbito, un tribunal de jerarquía superior.

En una jerarquía inferior se encuentran las normas que emite el Organismo Ejecutivo, tales como Acuerdos Gubernativos (de la Presidencia de la República), Acuerdos Ministeriales y otros (por ejemplo, emanados de entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas, etc.). Estas normas no pueden moverse afuera del marco de las leyes ordinarias que las cobijan y, mucho menos, afuera de la gran “cancha” que delimita la Constitución. En cualquiera de estos casos, serían inconstitucionales y es a la Corte de Constitucionalidad a quien le compete declararlas como tales. Estas normas que emite el Organismo Ejecutivo están exoneradas de la discusión y negociación política que se da en el seno del Congreso. El Organismo Ejecutivo las emite a su discreción, con la única limitante que se deben dar dentro del orden de la legalidad.

Las leyes de fecha más reciente anulan automáticamente a todas las leyes anteriores que normen el mismo tema o asunto. Las leyes más especializadas prevalecen sobre las leyes más generales, siempre y cuando no las contradigan.

Otro importante principio es el que se refiere a que las entidades de gobierno así como los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello para lo que están facultados expresamente por la ley. Cualquier acto fuera de este contexto es una anomalía que, según el caso, puede ser “abuso de poder”, “malversación de fondos”, etc. Caso contrario ocurre con los ciudadanos: éstos pueden hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley.

Ningún funcionario público debe acatar órdenes ilegales...

Los funcionarios públicos son solidariamente responsables...

Es importante tener presente el significado que tiene la acción o “recurso de revocatoria” puesto que, en la práctica, constituye un interesante instrumento para activar fuerzas...

También conviene tener una noción clara del significado del “amparo”...

Finalmente, presentamos la idea del “interdicto”...

1.3. Sobre la Participación Pública

Otro asunto de gran importancia a ser tomado en cuenta para los efectos de contar con elementos que permitan un accionar en "incidencia" más eficiente es el que se relaciona con los "espacios" que están dados para la "participación pública" y que, frecuentemente, se ignoran y no se utilizan. Se trata de espacios pequeños pero existentes. Es importante identificarlos con claridad y hacer un uso eficiente y efectivo de ellos.

Se debe recordar que varias entidades públicas son de índole "corporativo" y se cuenta con espacios formales para la participación de representantes de diversos sectores o instituciones. Este es el caso, por ejemplo, del CONAP y del INAB así como el del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en sus diferentes niveles (nacional, regional, departamental, municipal y comunitario). Es conveniente realizar un mapeo de estas instituciones e identificar las entidades que conforman sus cuerpos decisorios para así saber a quiénes poder acudir para efectos de incidir. También es necesario identificar cuáles son las funciones y facultades de esas instituciones y sus órganos decisorios y su ubicación dentro de los "mapas institucionales" (ver acápite B.1).

1.4. Sobre la necesidad de contar con una orientación conceptual básica

De especial importancia, para garantizar que el accionar en "incidencia" no sea una actividad reactiva sino que obedezca y se inscriba en un proyecto con visión a mediano y largo plazo, es lo que se refiere a la generación de "concepto" por parte de la entidad que practique la "incidencia", pues esto afianzará su "norte" como entidad.

La "orientación conceptual básica" se refiere tanto a la clara identificación de las principales situaciones a futuro que se desea alcanzar como de los principios básicos que la asociación identifique como sus valores así como su modo o estilo de actuar que la va a hacer única y diferente a las otras.

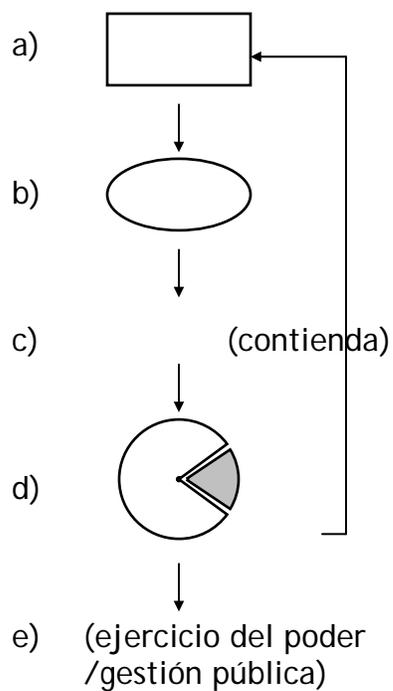
En términos prácticos, constituye, seguramente, el fundamento principal para la orientación "operativa" de una institución. Generalmente, es algo que nace difuso y se va madurando durante el transcurso del tiempo hasta adquirir una forma con carácter, reconocible por los ajenos.

A título de ejemplos para hacer más comprensible lo anteriormente planteado, se puede hacer referencia, por ejemplo, a la escogencia inicial del tipo de acción que se va a privilegiar para la labor de incidencia (cabildo a nivel personal, publicación de posiciones y demandas en los medios de difusión, organización de manifestaciones públicas, cursos de concienciación a diversos niveles, acción (denuncia) penal / administrativa, etc.); a la escogencia del sentido que debe tener la acción (por

ejemplo: lograr protagonismo, sin importar el resultado; lograr resultados, sin tener interés en el protagonismo, etc.)...

2. LAS PRINCIPALES FASES O MOMENTOS DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

Como un primer panorama del escenario en el cual se pueden dar las acciones de incidencia, se presenta el siguiente modelo del proceso de política⁴:



⁴ *ibid.*

A continuación comentamos cada uno de sus cinco elementos básicos:

- a) Se trata de la confección del “enunciado inicial” de política, producto del trabajo de gabinete de expertos en el tema y también de políticos.
- b) Se trata del “acomodo” del “enunciado inicial” de política en el sentido de hacerlo más viable en lo social, en lo cultural, en lo económico, en lo ecológico y en lo político, con el objeto de garantizar que habrá un contingente importante de personas y entidades que se identifiquen con él y conformen una fuerza política con suficiente peso alrededor del mismo.
- c) Se trata del momento en el cual diferentes opciones de “enunciado de política” se someten a un gran público para determinar cuál de ellas tiene más simpatizantes o adeptos. De esto, una de las opciones resulta ganadora.
- d) Se trata de un ejercicio consistente en saber “negociar” entre diferentes grupos con el objeto de poder llegar a constituir una alianza lo suficientemente poderosa como para poder asumir el ejercicio del poder. Requiere de la habilidad de los negociadores para discernir entre lo más esencial de sus correspondientes enunciados de política y los asuntos secundarios, de manera tal que, como resultado de este proceso, se tenga un enunciado satisfactorio para todos los que conformen esa alianza.
- e) Se trata del período durante el cual se ejerce el poder o se administra la cosa pública y del cual, teóricamente, se sacan las enseñanzas que pueden contribuir a alimentar el perfeccionamiento del enunciado de política de los partidos que hayan participado en el ejercicio del poder, logrando así un mejor punto de partida para reiniciar el ciclo de la política. Durante esta fase es cuando, para el observador crítico y ávido de poder incidir, se presenta el espacio para causar efecto en el ámbito del “arte o traza con que se conduce o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado”...

El anterior no es más que un “modelo” que ayuda a aproximarse a lo que constituye el “proceso de la política” y saber en qué “momento” nos encontramos al decidir tener incidencia. Está concebido a partir del ciclo que los partidos políticos deberían respetar para estructurar sus enunciados “macro” de política a seguir, enfilarse hacia el ejercicio del poder y detentarlo. No obstante, debe apuntarse que, en nuestro medio, el asunto medular, consistente en la elaboración de los enunciados de política, adolece de grandes fallas. La principal de ellas consiste en que los enunciados de política se quedan en lo general y, frecuentemente, son ambiguos. Es raro ver enunciados lo suficientemente concretos y, más aún, enunciados referidos a temas especializados o a “sectores” de la administración pública. Esta observación es pertinente en cuanto que, por lo anteriormente dicho, la práctica general no es la de llegar al ejercicio del poder mediante mandato obtenido a partir de propuestas concretas sino que, ya estando en el ejercicio del poder es que se procede a tratar de

diseñar “participativamente” las políticas sectoriales correspondientes. Con ello, lo que se quiere decir es que, durante la fase del ejercicio del poder, para los interesados en “incidir”, el ámbito de incidencia no se limita tan sólo a hacerlo para modificar la forma en que se administra o ejerce el poder sino, también, en el diseño de las políticas públicas sectoriales, sub-sectoriales, etc. que se elaboran durante el ejercicio del poder y para lo cual se llega al extremo de “negociarlas” (en el buen sentido del término) entre las diferentes autoridades y funcionarios del mismo Organismo Ejecutivo, lo cual es un absurdo en tanto que el aparato de gobierno está para servir de instrumento para que ejerza el gobierno la opción más poderosa y no para confeccionarle sus políticas.

3. PROPUESTA DE ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS PARA OPTIMIZAR LOS PROCESOS GENERALES DE INCIDENCIA EN POLÍTICA AMBIENTAL EN GUATEMALA

Un elemento importante para garantizar que las acciones de “incidencia” lleguen a obtener el fruto deseado consiste en saber identificar con precisión el objetivo final que se desea alcanzar (eventualmente de manera “medible”) así como el conjunto de objetivos preliminares y el orden en que deberán ser alcanzados.

Para efectos de lo anterior, es necesario contar con información básica que permita no sólo tener claridad sobre el escenario formal en el cual se va a desarrollar la “incidencia” sino, también, sobre todo aquello que connota la coyuntura en la cual se desarrollará el proceso.

En el sentido del “escenario formal” en el cual se puede dar una acción ordenada de incidencia, es básico contar con “mapas institucionales” sobre el tema a tratar que permitan identificar a los principales actores (decisores) en el marco de las jerarquías que deben atender formalmente, su jurisdicción y su competencia...

Es importante tener conocimiento cierto de la genealogía (historia) de la situación que se desea cambiar “incidiendo”. Para esto, se debe tener en cuenta y aclarar: quiénes son los principales actores e interesados en el asunto y qué móviles están detrás de ellos; cuál es el asunto concreto que se trata de modificar y en qué sentido; qué antecedentes existen ...; cuál es la situación actual del proceso...

Siempre es conveniente tener claro que cada caso de incidencia será diferente y que no es posible ni elaborar una estrategia estándar ni es recomendable para ningún grupo contar con una sola estrategia y emplearla en todos los casos. Por esta razón, este trabajo se enfoca a la elaboración o el diseño de una “metodología”, rescatando un conjunto de métodos, recomendaciones e instrumentos que se pueden emplear. Serán las características particulares de cada caso y su coyuntura las que

determinarán la constelación de métodos a aplicarse y la estrategia general que deberá emplearse para ser más eficiente y efectivo.

Existen muchos elementos que deben considerarse al momento de tomar la decisión de incidir en un asunto y que se podrían recoger en un listado para no olvidar ninguno de ellos al momento de tomar esa decisión y diseñar la mejor manera de afrontar la empresa, cuestión que requerirá de una reflexión de naturaleza estratégica. A continuación, presentamos un listado básico:

- a) El punto de partida debería estar dado por un “análisis de coyuntura” que, se recomienda, se mantenga actualizado en el seno de la entidad que trabaje en incidencia.
- b) Analizar e identificar plena y claramente el asunto o problema del cual se trata. Para ello, sobre todo en el caso del tema ambiental, es necesario diferenciar con exactitud y no mezclar o confundir sus diferentes aspectos, en especial los de índole puramente legal (legalidad), los técnicos (argumentos para la conveniencia o no del asunto), los sociales, los económicos, los culturales y los ambientales. Es conveniente graficar o “visualizar” estos ámbitos.
- c) Identificar con claridad cuál sería la situación ideal a perseguirse y por qué, a partir de una propuesta clara y concreta, considerando tanto los criterios puramente técnicos y de principio como aquellos que se pueda percibir que le harían sentido a la población pues es fundamental que la ciudadanía comprenda el problema y se una al esfuerzo. Adicionalmente, identificar las metas “realistas” y explicar su significado para efectos de la incidencia que se pretende hacer.
- d) Identificar las autoridades con competencia en el tema y tener claro cuál es su sustento legal (“mapas institucionales”) y cuál su específica competencia. En este sentido, también es conveniente identificar las jerarquías y cuerpos legales que deben tomar las decisiones, así como el nombre de las personas identificadas. En el caso de cuerpos colegiados, es importante identificar qué instituciones los conforman y quiénes son sus representantes titulares y suplentes.
- e) Identificar los actores involucrados, tanto afectantes como afectados (tratar de confeccionar un escenario visual). Es importante determinar los efectos que tienen las acciones tanto en el sentido del “beneficio” para unos como del “daño” o efectos negativos para los otros, así como los “poderes” que cada actor tiene. De esto se puede obtener una panorámica de los pesos y contrapesos que están en juego. Posibles poderes: legal, político, económico, información, organización, alianzas, autoridad con que se está investido, apoyo de la mayoría, temor que inspira, fuerza bruta, etc.
- f) Es importante tener conocimiento de la genealogía del caso (su historia), sus momentos de “escalada” y de menor intensidad así como de las fases en que hubo avances para resolverlos, buscando caracterizarlos. De un buen análisis en este

aspecto podrían sacarse conclusiones importantes en el sentido de poder atribuir a la presencia o ausencia de qué actores los momentos de escalada o de distensión, o qué coyunturas excepcionales, etc.

- g) Es importante identificar “aliados” potenciales para el proceso de incidencia, caracterizarlos, evaluarlos en términos de la “confiabilidad” que puedan representar, y adscribirles (por lo menos en teoría) qué contribuciones y papeles podrían desempeñar durante un “proceso de incidencia”. A la inversa, también es importante saber ofrecerse como aliado y apoyo a grupos ya constituidos y que asumen causas afines a las propias.
- h) Es importante identificar en qué momento(s) del “proceso de la política” se estará desarrollando la incidencia (ver B).
- i) Identificar con exactitud quiénes son y en qué sentido, los que deben tomar las decisiones sobre las que se desea incidir y cuáles son sus respectivas “racionalidades” y, eventualmente, motivos o agendas “ocultos”.
- j) Plantearse un escenario de incidencia a partir de sus dos extremos principales: con acciones a nivel personal y discretas; y con acciones a nivel público buscando la presión. Entre ambas existe la más variada paleta de posibilidades. Es importante tomarlo en cuenta, sobre todo porque lo aconsejable es, siempre que sea posible, empezar por el primer extremo, consistente en ilustrar y hacer conciencia en los decisores sobre el tema sujeto de cuestión.
- k) Identificar acciones posibles y, luego, integrarlas a un concepto de estrategia, ordenándolas en el tiempo y definiendo en qué deberá consistir exactamente cada una de ellas.
- l) Es importante dejar huella testimonial de todas las acciones de incidencia que se lleven a cabo; preferentemente, a partir de una “memoria” bien organizada y convenientemente certificada...
- m) Si se llega a “acuerdos”, éstos deben ser redactados y suscritos en el momento. No es, de ninguna manera, conveniente dejar esto para después. Los acuerdos deben ser claros y precisos, deben contener “metas” verificables y deben identificar con claridad quiénes se comprometen a qué y cuándo.
- n) Apoyar a grupos organizados que tienen limitaciones debido a su nivel de preparación u otras circunstancias.

3.1. Instrumentos Básicos

En la gran mayoría de los casos, la incidencia se debe entender y realizar como un “proceso” que trata de tener efecto y cambiar otros “procesos” que se están dando

de forma paralela (tanto en el ámbito de la definición de políticas como en el de la administración).

Los elementos listados al inicio de este capítulo son fundamentales, pero sólo adquieren sentido práctico en términos de “incidir”, si se saben instrumentar. Para ese efecto, es necesario conocer los principales instrumentos con los cuales se puede contar, así como desarrollar las mayores aptitudes para manejarlos con efectividad. Esto adquiere especial significancia para las entidades que se desean desarrollar en el campo de la incidencia, puesto que les plantea temas y acciones que deben contemplar en su marco organizativo, en sus planes de trabajo y en sus presupuestos.

Los instrumentos considerados tradicionalmente como los básicos son: a) el CABILDEO, b) las ALIANZAS, c) los MEDIOS DE COMUNICACIÓN, y d) la MOVILIZACIÓN SOCIAL. Reflejan, en el orden presentado, la idea planteada en C literal j) en el sentido de los dos extremos entre los que se puede realizar la acción de incidencia: a nivel personal y de manera discreta (cabildeo) y mediante acciones a nivel público buscando presión (movilización social).

A continuación, un breve bosquejo⁵ de los instrumentos anteriormente mencionados:

3.1.1. El Cabildeo (“lobby”)

A nivel conceptual, se plantean diferentes definiciones de “cabildeo”. Para efectos prácticos es conveniente comprenderlo amparados en la siguiente cita: “Estamos haciendo acciones de cabildeo cada vez que intentamos convencer a alguien de la validez de nuestros planteamientos o acercando a otras personas a conocerlos con el objeto de aunar esfuerzos alrededor de un objetivo. Hacemos cabildeo también cuando nos acercamos a otros actores buscando que contribuyan a influir sobre otros grupos, personas, instituciones o gobiernos para el logro de nuestros objetivos”⁶. Con ello se estaría adoptando una concepción restringida al ámbito de la “generación de información directa y personalizada con el fin de persuadir, influir y/o neutralizar a los actores que toman decisiones frente al problema que se quiere resolver”, para no confundir con otro tipo de acciones más dirigidas al ambiente “abierto y público”, excluyendo de su ámbito actividades como foros, talleres, etc.

“... el cabildeo es un mecanismo estratégico ... que debe estar integrado a un plan de acción político ...”

Para el ejercicio del cabildeo es muy importante realizar un análisis o revisión de las capacidades del grupo u organización que desea llevarlo a cabo. A este respecto, es conveniente formularse preguntas tales como:

⁵ Consultar los volúmenes IV, V, VI, VII, VIII de la serie de publicaciones “Criterios para la Incidencia”, Proyecto Incidencia CAII, USAID, Guatemala, Agosto 2001.

⁶ “Criterios para la Incidencia: Cabildeo”, Proyecto Incidencia, USAID, Guatemala, 2001 (p. 26, 27).

¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades del grupo u organización para poder influir sobre los espacios de decisión en relación al objetivo propuesto?

¿Con qué recursos humanos cuenta el grupo u organización para desarrollar las estrategias previstas y cuáles son sus capacidades y limitaciones?

¿Con qué recursos materiales cuenta el grupo u organización para desarrollar su estrategia?

A continuación, se presentan algunas recomendaciones importantes de tener en cuenta para poder influir en los actores que tienen poder de decisión⁷:

“Para convencer al actor que decide, hay que definir:

- Sus intereses, motivaciones y posiciones generales.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- Los argumentos que pueden utilizarse para que apoye la propuesta.
- Otras medidas de presión para convencerlo, determinadas por el grupo.

Para convencer a los indecisos, hay que identificar:

- Quién es el indeciso que puede apoyar más a que la propuesta tenga éxito.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- Los argumentos que pueden utilizarse para que apoye la propuesta.
- Definir qué se quiere exactamente de ellos.

Para motivar a los aliados, es necesario puntualizar:

- Quién es el aliado principal.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- Los argumentos que pueden utilizarse para que siga apoyando la propuesta.
- Definir cuál es su función e importancia en la campaña de cabildeo.

Para convencer o neutralizar a los oponentes, hay que determinar:

- Quién es el oponente principal.
- Sus intereses, motivaciones y posiciones en relación a la propuesta.
- Definir los argumentos y las acciones que pueden realizarse para que apoye la propuesta o, por lo menos, neutralizar su posición.”

⁷ “Criterios para la Incidencia: Cabildeo”, Proyecto Incidencia, USAID, Guatemala, 2001 (p. 55).

3.1.2. Las Alianzas⁸

Del DRAE se colige que “alianza” es la acción de unirse o coligarse. La “coalición” es una manera más formal y duradera que la alianza, en el DRAE se le define como: “confederación, alianza”.

Para efectos de este trabajo, preferimos referirnos solamente al término más genérico de los dos: la “alianza”, puesto que la “coalición” es una modalidad de la alianza, connotada por un carácter más estable y formal, que se propone objetivos a mediano y largo plazo y que implica estructuras de funcionamiento más sólidas y permanentes que el caso de la alianza.

Para efectos prácticos, la “alianza” la entenderemos como la articulación de varias organizaciones y/o personas que se proponen objetivos comunes, concretos y alcanzables en un plazo más o menos determinado, porque consideran que la unión de esfuerzos les hará tener más peso o poder para alcanzar los fines que pretenden. Se trata de esfuerzos conjuntos de carácter temporal que concluyen cuando los objetivos son alcanzados o cuando sus integrantes deciden concluir la alianza.

En el contexto de las “alianzas”, es importante enfatizar en la importancia que tiene definir por escrito la alianza y suscribirla. En el documento de alianza debe determinarse con claridad el objetivo de la alianza, y las tareas y obligaciones que asumirá cada parte. También debe definirse cómo se repartirán los créditos, tanto en el escenario del éxito o del fracaso.

3.1.3. Los Medios de Comunicación⁹

El tema de los medios de comunicación debe abordarse desde dos perspectivas importantes: el medio como informador y comunicador de lo que él mismo cataloga como noticia; y el medio como un instrumento que se puede utilizar de manera organizada para informar y comunicar lo que a uno le interesa.

Antes que nada, es conveniente tener una idea de lo que son los principales medios de comunicación en nuestro país: “En general, la propiedad sobre los medios de comunicación en Guatemala se encuentra concentrada en pocos sectores y el acceso a ellos por parte de la población es limitado. Los principales canales de la televisión son propiedad de una sola persona, el Estado es propietario del canal 5 y 9 y los dueños mayoritarios de las radios son el Estado, las iglesias evangélicas y la iglesia católica. La Universidad de San Carlos es propietaria de una sola emisora que se escucha exclusivamente en la capital”.

“En cuanto a la prensa escrita, los dos grandes grupos hegemónicos están constituidos por Prensa Libre y Siglo XXI que, a su vez, son propietarios de los dos periódicos de

⁸ “Criterios para la Incidencia: Alianzas y Coaliciones”, Proyecto Incidencia CAII, USAID, Guatemala, 2001.

⁹ “Criterios para la Incidencia: Medios de Comunicación”, Proyecto Incidencia, USAID, Guatemala, 2001.

mayor circulación: Nuestro Diario y Al Día, respectivamente. A su vez, Prensa Libre es accionista de El Periódico. Tanto Prensa Libre como Siglo XXI circulan, principalmente, en la capital, mientras que Nuestro Diario y Al Día en el interior del país”.

“En términos generales, los medios de comunicación definen su misión como: informar, orientar y entretener a su población meta”.

“Se estima que, actualmente, la gente ve más televisión que escucha radio y escucha radio más de lo que lee. A pesar de la situación de pobreza en que vive buena parte de la población, se estima que 7 de cada 10 guatemaltecos tienen televisión y 8 de cada 10, poseen radio”.

“El impacto de los medios de comunicación varía según la naturaleza de cada medio. Por ejemplo, la prensa escrita va dirigida al segmento de la población, principalmente urbana, que sabe leer y escribir y el impacto de medios como Prensa Libre, Siglo XXI, El Periódico y La Hora va dirigido principalmente a la capital y a los centros donde se toman las decisiones políticas. Nuestro Diario y Al Día, en cambio, se dirigen hacia un segmento de población más popular, su énfasis en el entretenimiento es mayor y su impacto en la toma de decisiones tiende a ser menor”.

“La radio tiene como ventaja ser más “popular”. Es un medio reiterativo y tiene amplia cobertura. Es un medio que ha permitido el abordaje de temas nacionales y locales, trabaja con inmediatez y tiene la capacidad de interactuar con los oyentes de manera directa... Quizá la riqueza más grande de la radio es llegar a todos los rincones del país y facilitar la comunicación con personas de diverso origen étnico o social e independientemente que sepan o no, leer y escribir”.

Para una entidad que se especializa en labores de incidencia, es sumamente importante reconocer que, al margen de cualquier programa en incidencia que se tenga, la institución debe contar con una política clara de relaciones con los medios de comunicación y una estrategia para mantener una buena relación general con los mismos. Es importante que los medios conozcan la entidad y su carácter y personalidad, puesto que ello ayudará en los momentos en que los medios, actuando como observadores, analistas y críticos de las actividades que emprende la institución, sepan transmitir a su público información y opinión en consideración de la seriedad y el profesionalismo de la entidad. A este respecto, es importante recordar la conveniencia de tener plenamente identificados y cultivar una relación transparente y clara tanto con los dueños de los medios como con los miembros de sus consejos editoriales y los reporteros. Especial atención merecen también las personas que escriben en las columnas de opinión, los directores de secciones especiales (en los medios escritos), los directores de programas particulares (en los medios radiales y televisivos) y los reporteros y encargados de la toma de imágenes (fotos y videos).

Cuando la entidad es artífice de “noticia”, es importante tener claridad sobre cómo y en qué momento es conveniente dar o proporcionar la información a los medios. Para

estos efectos, las formas más claras y comunes las constituyen las “conferencias de prensa” y los “comunicados de prensa”.

En ambos casos, es conveniente que la institución interesada en incidir construya su agenda periodística. Para ello, es necesario estar consciente que, “en Guatemala, la mayoría de los medios son empresas, son negocios”. “Viven de informar, cobran por ello y buscan obtener ganancias. Es una falsa premisa considerar que los medios de comunicación son un apostolado. Los dueños ponen dinero para ganar y para influir”¹⁰.

Además, es necesario tener claridad sobre el hecho de que, “una de las características de estos medios (para el caso de Guatemala) es que ellos arrastran importantes debilidades en cuanto al nivel profesional de una parte importante de su personal, sobre todo a nivel de reporteros. Existe mucho empirismo”.

Para efectos de acciones de incidencia, es necesario tener claridad en el sentido de que, las agendas de los diferentes medios están “definidas por varios actores y sus conductas: los accionistas, el Consejo o Junta Directiva, los anunciantes, y los periodistas”. “En la actualidad, los anunciantes más fuertes en medios escritos son las empresas vendedoras de vehículos”.

“En el diseño de estrategias de trabajo con medios de comunicación, debe analizarse detenidamente la posición política de los distintos niveles de los medios con los que se pretende trabajar. En este punto debe diferenciarse la posición de: accionistas, anunciantes, jefes de redacción, reporteros y columnistas. Normalmente, no existen posiciones únicas, por lo que, a pesar de que la línea editorial del medio sea en contra de las propuestas de la sociedad civil, siempre habrá funcionarios, columnistas y personal del medio que no comparten la línea oficial y que estén interesados en apoyar las propuestas de las organizaciones”.

“Las estrategias de trabajo con cada nivel deben proponerse, por lo menos, alguno de los siguientes objetivos: a) Neutralizar las posiciones contrarias; y b) Fortalecer las posiciones favorables”.

“En un país como Guatemala, es importante que toda estrategia de medios de comunicación incluya:

- información sobre el problema que se quiere resolver;
- información y difusión sobre las ventajas de la propuesta;
- información sobre las desventajas que traería consigo la no aceptación de la propuesta.”

¹⁰ José Eduardo Valle Valdizán, Director de Siglo XXI, en ponencia presentada durante el Taller, mayo 2000, Proyecto Incidencia, USAID, Guatemala.

3.1.4. La Movilización Social

En muchos casos, para llegar efectivamente a incidir en políticas públicas, y no sólo demostrar lo razonable de una propuesta y presentar argumentos consistentes, es necesario hacer patente alguna “fuerza política” para que las autoridades y funcionarios públicos se interesen en escuchar y tomar en cuenta las propuestas.

Como uno de los puntos de llegada de muchos esfuerzos de incidencia es la “negociación” con aquellos que toman las decisiones, estamos ante un espacio en el cual se debe poner de manifiesto la fuerza de cada una de las partes¹¹. “No se negocia con alguien que no tiene peso en la solución del problema o en el logro del objetivo”. “Por ello, en materia de incidencia en políticas públicas, no basta con contar con una propuesta bien elaborada. Es necesario contar con algún sustento de fuerza social y política que lleve a las autoridades a valorar y, eventualmente, aprobar, total o parcialmente, las propuestas tácticas provenientes de los ciudadanos”.

Tampoco debe olvidarse que “la movilización social constituye un mecanismo de educación y divulgación de ideas y propuestas” puesto que ella supone un producto marginal de enorme valor, al margen del éxito o no de la movilización que se desarrolle.

La “movilización social” es un elemento que, en términos operativos, incluye actividades de cabildeo, habilidad para el establecimiento de alianzas y gran capacidad organizativa alrededor de un fuerte liderazgo.

3.2. Sobre las Estrategias

La estrategia, como concepto, sólo tiene sentido en función de un objetivo previamente establecido. Constituye el modo que se decide para disponer la mejor forma de emplear los recursos de los cuales se dispone para lograr, de la manera más eficiente y efectiva, la contribución al logro del objetivo pretendido.

Para efectos prácticos, es necesario revisar el contenido del capítulo C, literal k) y decidir sobre los instrumentos que se emplearán (ver C.1.1, C.1.2, C.1.3 y C.1.4), en qué momento y por parte de quién.

¹¹ “Criterios para la Incidencia: Bases Sociales y Movilización”, Proyecto Incidencia, USAID, Guatemala, 2001 (p. 17).

4. CONSIDERACIONES PARA EL MANEJO DE LA INCIDENCIA EN CATEGORÍAS ESPECIALES: ANTE “COYUNTURAS” Y ANTE “ESTRUCTURAS”

Al recapitular tanto sobre lo presentado en el capítulo “B”, en el cual se presenta un modelo básico para facilitar al “incidente” ubicarse dentro del proceso de la política, como sobre el listado básico de reflexiones y ejercicios necesarios para prepararse para un proceso de incidencia (capítulo C) se hace evidente que existen dos grandes categorías de incidencia que deben ser claramente diferenciadas puesto que responden a diferentes racionalidades y requieren una concentración de esfuerzos de diferente naturaleza. Se trata, fundamentalmente, de la incidencia en respuesta a “coyunturas” y de la incidencia en aspectos de “estructura”.

En ambos casos, metodológicamente, el punto de partida es similar. Ambos requieren de una sana clarificación del “momento” en el cual se va a dar la incidencia (Capítulo B) así como de un repaso de los elementos apuntados en el Capítulo C. Pero también debe tenerse presente que los mencionados casos no son los únicos sino que tan sólo representan dos posibles extremos y que, en la práctica, se presentan matizados.

No obstante, es importante imaginar los casos que con mayor frecuencia pueden darse, caracterizarlos y dedicar una reflexión puntual a cada uno de ellos puesto que significan, en términos de enfoque, tiempo destinado a su ejecución, tipo de personal encargado, tipo de relación con terceros, tipo de “recipiendarios” de las acciones de incidencia, etc., formas o especialidades que pueden ser bastante diferentes en el aspecto práctico.

4.1. Ámbitos y Casos de Incidencia para ser Sistematizados

Los principales ámbitos en los cuales se plantea la necesidad de diseñar acciones para incidir son los siguientes. a) en el diseño de políticas (públicas y de otros sectores) - que corresponde a lo estructural-; y b) en la corrección de prácticas que se dan durante la administración -que corresponde a la coyuntura-.

4.1.1. Incidencia en el diseño de políticas (públicas y de otros sectores)

La participación en el diseño de políticas puede darse de diferentes maneras y en diferentes “momentos” (ver acápite C). Las principales modalidades se dan en el ámbito de procesos participativos (que pueden ser convocados por las entidades interesadas o podrían ser promovidos por la sociedad civil) o trabajo de gabinete bajo la modalidad de ser ad honorem (como en el caso, por ejemplo, de apoyar a partidos políticos para que desarrollen planteamientos de política para sus programas de gobierno) o remunerados (como puede ser bajo la modalidad de una contratación tipo consultoría). También se pueden dar bajo la modalidad de apoyar la actividad de

algún miembro de un cuerpo colegiado directivo de una entidad (pensar en casos como el CONAP, el INAB o los Concejos Municipales).

4.1.2. Incidencia en la corrección de prácticas que se dan durante la administración

En este ámbito nos encontramos con dos situaciones básicas. La primera se refiere a acciones que es preciso corregir porque se encuentran al margen de la legalidad, y la segunda, a acciones que son legales pero que no responden a lo que es aceptable técnica, económica o socialmente. En el primer caso se podrían mencionar, a título de ejemplos, la intervención del INAB y la resolución disminuyendo una Zona Núcleo de la Reserva de Sierra de las Minas por parte del Secretario Ejecutivo del CONAP. Para el segundo caso, podría mencionarse la manera en que se atiende la posición de la población cuando se opone a la aprobación de un EIA dentro del marco reglamentario en vigencia.

En el caso de las acciones ilegales, se plantean diversas posibilidades de actuar (ver acápite A.2) según el tipo de anomalía de la cual se trate. En el caso de la necesidad de incidir en la corrección de prácticas legales pero inadecuadas, se plantean, también, diferentes vías (ver A.3 así como C) que deberán adoptarse después de analizar cada caso en particular.

5. EJERCICIO: PREPARACIÓN DE UN CASO CONCRETO PARA SER TRATADO DE ACUERDO A LA METODOLOGÍA PROPUESTA

A continuación, se presenta, a título de esbozo, y sólo como un esbozo, el desarrollo de un caso concreto a partir de los elementos presentados en el capítulo C. Se trata del ejercicio que es necesario previo decidir cualquier estrategia y el empleo de los instrumentos que se considere necesarios (ver C.1).

- a) El punto de partida debería estar dado por un “análisis de coyuntura” que, se recomienda, se mantenga actualizado en el seno de la entidad que trabaje en incidencia.
- b) Analizar e identificar plena y claramente el asunto o problema del cual se trata. Para ello, sobre todo en el caso del tema ambiental, es necesario diferenciar con exactitud y no mezclar o confundir sus diferentes aspectos, en especial los de índole puramente legal (legalidad), los técnicos (argumentos para la conveniencia o no del asunto), los sociales, los económicos, los culturales y los ambientales. Es conveniente graficar o “visualizar” estos ámbitos.

El asunto consiste en el hecho de que la Secretaría Ejecutiva del CONAP emitió una resolución para cambiar los límites de la Zona Núcleo del Área Protegida Reserva de Biosfera Sierra de las Minas con los siguientes problemas:

Legal: la resolución administrativa no plantea el argumento o sustento técnico...
se acoge equivocadamente (dos veces) al Art. 2... pese a que se trata del Art...
dice que la S. E. puede modificar los planes de manejo, pese a que la ley no lo expresa...
se está sentando un precedente inaceptable para el SIGAP en el sentido de abrir las puertas a futuras modificaciones en otras áreas protegidas...

Técnico: está reduciendo áreas de bosque nuboso...
se está desintegrando el área...

Social: no existe un beneficio social puesto que los beneficiados son tan solo X empresas...

Económico: el servicio ambiental que representa el área que se estará degradando no está en relación alguna con el beneficio que pueda derivarse de los empleos que puede generar la extracción...

- c) Identificar con claridad cuál sería la situación ideal a perseguirse y por qué, a partir de una propuesta clara y concreta, considerando tanto los criterios puramente técnicos y de principio como aquellos que se pueda percibir que le harían sentido a la población pues es fundamental que la ciudadanía comprenda el problema y se una al esfuerzo. Adicionalmente, identificar las metas “realistas” y explicar su significado para efectos de la incidencia que se pretende hacer.

Idealmente, con el proceso de incidencia, se pretendería:

1. Que el Consejo conozca un “recurso de revocatoria” contra el acuerdo y lo revoque.
2. Que se logre un “amparo” judicial que impida que se lleven a cabo las acciones que deteriorarían el área...
3. Que se anule la resolución...
4. Que se deduzcan responsabilidades a los funcionarios responsables.

En este caso, no existen objetivos intermedios; se pretende lograr los anteriormente mencionados. Las razones por las cuales se pretende lo anterior son:

1. Se trata de un asunto en el cual, derivado de una acción al margen del esquema normativo vigente, se puede ocasionar un daño grave y, probablemente, irreversible...
2. Es importante sentar un precedente para que los funcionarios actuales y futuros... actúen de acuerdo a la ley...
3. Si se logra lo anterior, el “Consejo...” recupera su espacio perdido debido a las prácticas anómalas...

- d) Identificar las autoridades con competencia en el tema y tener claro cuál es su sustento legal (“mapas institucionales”) y cuál su específica competencia. En este sentido, también es conveniente identificar las jerarquías y cuerpos legales que deben tomar las decisiones, así como el nombre de las personas identificadas. En el caso de cuerpos colegiados es importante identificar qué instituciones los conforman y quiénes son sus representantes titulares y suplentes.

La autoridad competente en este caso es el CONAP, a quien por ley corresponde...

Adicionalmente, es importante diferenciar, dentro de la estructura del CONAP, la figura del “Consejo” y la de su Secretario Ejecutivo.

- e) Identificar los actores involucrados, tanto afectantes como afectados (tratar de confeccionar un escenario visual). Es importante determinar los efectos que tienen las acciones tanto en el sentido del “beneficio” para unos como del “daño” para los otros, así como los “poderes” que cada actor tiene. De esto se puede obtener una panorámica de los pesos y contrapesos que están en juego. Posibles poderes: legal, político, económico, información, organización, alianzas, autoridad con que se está investido, apoyo de la mayoría, temor que inspira, fuerza bruta.

En términos de los “poderes” que acompañan a cada uno de los actores, que es necesario identificar, se puede proceder a partir del siguiente cuadro:

Poderes	Legal					
Entidades o actores						
MARN						
CONAP						
Defensores						
Maderas El Alto						
Alcaldes						

- f) Es importante tener conocimiento de la genealogía del caso (su historia)... sus momentos de “escalada” y de menor intensidad así como de las fases en que

hubo avances para resolverlos, buscando caracterizarlos. De un buen análisis en este aspecto podrían sacarse conclusiones importantes en el sentido de poder atribuir a la presencia o ausencia de qué actores los momentos de escalada o de distensión, o qué coyunturas excepcionales, etc.

(averiguar si existe una "historia" de este o similares casos...)

- g) Es importante identificar "aliados" potenciales para el proceso de incidencia, caracterizarlos, evaluarlos en términos de la "confiabilidad" que puedan representar, y adscribirles (por lo menos en teoría) qué contribuciones y papeles podrían desempeñar durante un "proceso de incidencia". A la inversa, también es importante saber ofrecerse como aliado y apoyo a grupos ya constituidos y que han asumido diferentes causas.

En este paso, el ejercicio consiste en identificar posibles grupos de personas organizadas (sociedad civil: ONGs, comités, iglesias, ...), instituciones (otras instituciones del Gobierno, como por ejemplo el MARN, o municipalidades), entidades de la cooperación (por ejemplo, de foro de cooperantes...) así como entidades extranjeras (caso E-Law, WWF, ...) que puedan ser movilizados...

- h) Es importante identificar en qué momento(s) del "proceso de la política" se estará desarrollando la incidencia.

En este caso nos encontramos en el momento del "ejercicio del gobierno o del poder". El "poder" lo está ejerciendo la Secretaría Ejecutiva del CONAP con el respaldo de... y al margen del Consejo propiamente dicho...

- i) Identificar con exactitud quiénes son y en qué sentido, los que deben tomar las decisiones sobre las que se desea incidir y cuáles son sus respectivas "racionalidades" y, eventualmente, motivos o agendas "ocultos".

Al respecto, es necesario poner atención a los que deberán decidir sobre este caso según el procedimiento estratégico que se siga. Si se opta por un recurso de revocatoria, los actores son los miembros del Consejo; en caso de un amparo, puede ser la Corte de Constitucionalidad.

- j) Plantearse un escenario de incidencia a partir de sus dos extremos principales: con acciones a nivel personal y discretas; y con acciones a nivel público buscando la presión. Entre ambas existe la más variada paleta de posibilidades. Es importante tomarlo en cuenta, sobre todo porque lo aconsejable es, siempre que sea posible, empezar por el primer extremo, consistente en ilustrar y hacer conciencia en los decisores sobre el tema sujeto de cuestión.

En este caso en particular, las principales características del escenario en el cual se puede dar la incidencia están dadas por los últimos acontecimientos: la entidad encargada de la co-administración del Área Protegida Reserva de Biosfera Sierra

de las Minas convocó a una conferencia de prensa en la cual declaró... Adicionalmente y de manera formal, ya procedió a...

En este escenario, y a partir de lo apuntado en b), la incidencia puede realizarse de diversas maneras. Una de ellas es aportando al conocimiento del público, de manera seria, profesional y sin apasionamientos, información clara y comprensible de los principales elementos que constituyen la anomalía que se debe corregir... Para ello se podría proceder planteando los pasos que se hubiera de haber dado (y que no se dieron) y el por qué de su necesidad (por ejemplo lo que concierne a que el dictamen, a título de propuesta, debió haber sido consultado con la Procuraduría General de la Nación previo a ser sancionado) en términos de la importancia que sólo respetar los procedimientos para garantizar la acción coherente de las entidades de gobierno...

(Otra opción podría ser la de llevar la exposición del caso y la acción de incidencia, a puerta cerrada, o a partir de recurso de revocatoria, a los miembros del Consejo..., su Secretario Ejecutivo y asesoría legal, con el objeto de plantearles la percepción del grupo, los pasos que podría dar... y sus implicaciones probables tanto para el Consejo... como para su aparato ejecutivo... Esta forma de proceder no descarta la anterior aunque, si es exitosa (la autoridad deroga la resolución), sólo se estaría logrando medianamente, el propósito 1 apuntado en b). Adicionalmente, si se llegara a este punto, lo más probable es que se "negociaría" que el grupo "Incidencia Ambiental" ya no accionara legalmente para deducir responsabilidades... También quedaría en situación no resuelta lo concerniente a la empresa que, a partir de la resolución del CONAP, inició prácticas de depredación y que bien podría accionar judicialmente ante CONAP...)

- k) Identificar acciones posibles y, luego, integrarlas a un concepto de estrategia, ordenándolas en el tiempo y definiendo en qué deberá consistir exactamente cada una de ellas.**

En este caso y para los efectos de los archivos del grupo sería importante dejar testimonio de la forma en que se realicen las exposiciones de los elementos o componentes del problema que se quiere resolver (para efectos de su posterior análisis crítico en el seno del grupo) así como contar con un instrumento que permita "medir" en qué grado se contribuyó a esclarecer a los participantes cuál es la situación anómala que se presenta y lo razonable que es asumir una posición o "partido" en una u otra dirección.

- l) Es importante dejar huella testimonial de todas las acciones de incidencia que se lleven a cabo; preferentemente, a partir de una "memoria" bien organizada y convenientemente certificada...**
- m) Si se llega a "acuerdos", éstos deben ser redactados y suscritos en el momento. No es, de ninguna manera, conveniente dejar esto para después. Los**

acuerdos deben ser claros y precisos, deben contener “metas” verificables y deben identificar con claridad quiénes se comprometen a qué y cuándo.

“acuerdos” ...

- n) Apoyar a grupos organizados que tienen limitaciones debido a su nivel cultural u otras circunstancias.

En virtud de lo anterior, corresponde ahora tomar una decisión sobre la estrategia a seguir y las acciones puntuales que se deberán realizar en el proceso de incidencia necesario para tener el efecto esperado. Esto es un asunto que debe ser decidido por la entidad que va a asumir la responsabilidad de diseñar el proceso y llevado a la práctica.

6. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA LABOR DE INCIDENCIA EN POLÍTICA AMBIENTAL A NIVEL RURAL

Un primer concepto a ser definido es de lo “rural”. El DRAE lo define como lo “perteneiente al campo y las labores de él”.

Por “urbano”, el DRAE apunta que es lo “perteneiente o relativo a la ciudad”.

En el sentido de lo anterior, creo conveniente, para efectos de lo que concierne a nuestro país, matizar esta diferenciación no en términos de “lo urbano” y “lo rural” sino, más bien, en términos de las jerarquías administrativas.

En el caso de Guatemala, es importante reconocer, desde el punto de vista formal, dos dimensiones básicas: el gobierno local (municipalidades) y el gobierno central (Organismo Ejecutivo y sus diferentes dependencias). Adicionalmente, se dan instancias que “cohabitan” con régimen formal y que son de extrema importancia dado que “de facto” o de hecho constituyen importantes entidades en cuyo seno y a partir de sus correspondientes “racionalidades”, se toman decisiones de trascendental importancia.

A título de una primera aproximación, se pueden mencionar las “cofradías”, los “consejos de ancianos”, etc., todas autoridades de singular importancia dentro del régimen de la cultura indígena.

Lo anterior plantea un problema importante en el sentido de que, en Guatemala, coexistimos muchas etnias y culturas diferentes, lo que hace que sean diferentes los criterios, los valores y las percepciones de cada una de ellas.

Para efectos de lo anterior, hemos procedido a realizar dos breves investigaciones. La una se refiere a dos casos concretos de incidencia a nivel rural, para iniciar una caracterización de este tipo de acciones. La otra, consistió en identificar los principales tipos de instituciones informales, arraigadas en la tradición y la costumbre, que existen en el país y deben ser tomadas en cuenta al momento de identificar “autoridades” y “poderes” en casos concretos de incidencia.

Para el caso de la descripción y caracterización de los casos concretos de incidencia rural, se estableció una metodología de la siguiente manera: 1. determinar la genealogía del caso a partir de sus principales hitos o eventos; y 2. identificar qué tipo principal de “instrumento” de incidencia se utilizó en cada momento o evento (cabildeo, alianzas, medios de comunicación o movilización social). Esta información se presenta en un Cuadro. Posteriormente, se efectúa un breve análisis de la evolución del proceso, poniendo atención al listado de recomendaciones incluidas en el párrafo 32.1. del trabajo. Esto, con el objeto de determinar cuáles son las mayores debilidades en el uso de los instrumentos.

Los casos se seleccionaron a partir de criterios muy pragmáticos. El primero de ellos, la “declaratoria de Punta de Manabique como Área Protegida”, por podersele considerar un “tipo recurrente”, esto es que, aunque de diferente manera, siempre van a existir casos así para futuras áreas. El segundo, por su “actualidad” y el interés que ha generado en el público y en la prensa.

OBJETIVO: Declaratoria de Punta de Manabique como Área Protegida

SITUACIÓN ACTUAL: Aún no se declara el área protegida.

AUTORIDADES RESPONSABLES DE LA TEMÁTICA: Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Congreso de la República.

ACTORES SECUNDARIOS PERO CLAVES: Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundación Mario Dary

Análisis cronológico	Eventos	Cabildeo	Alianzas	Medios de comunicación	Movilización social	Observaciones
1989-1990	CECON realiza una primera aproximación a un estudio técnico para la declaratoria del área protegida con personal de la institución, liderado por el CDC. Se cuenta con el apoyo de FUNDARY para el manejo de los fondos.	X	X			
1991	Se contrata al Lic. Nicolás Pelicó, a través de fondos especiales ubicados en la Fundación Mario Dary para se inserte en las comunidades del área y que trabaje principalmente en apoyo a las necesidades de las comunidades	X				Hay un fuerte trabajo de cooperación con las comunidades ayudándoles a resolver algunas de sus necesidades prioritarias.
1991	Como producto del apoyo brindado por Nicolás Pelicó las comunidades envían a la dirección de CECON una petición para que el área sea declarada como Area Protegida y sea administrada por CECON		X			
1991-1992	Se envía el estudio técnico y la solicitud al Consejo Nacional de Áreas Protegidas para su conocimiento, trámite y aprobación. Por razones burocráticas el estudio no es tramitado.					
1991-2002	La Fundación Mario Dary continúa trabajando en el área, aunque CECON, por razones presupuestarias, logísticas y estratégicas, se retira de la misma.					
1991	La misión AID y CONAP realizan una serie de estudios técnicos en la región nor-oriental para la declaratoria de áreas protegidas, entre las cuales se incluye Punta de Manabique.		X			

Análisis cronológico	Eventos	Cabildeo	Alianzas	Medios de comunicación	Movilización social	Observaciones
1999	El estudio de Punta de Manabique es aprobado por el Consejo de CONAP y es elevado al ejecutivo para que promueva la iniciativa de ley.	X				
1999	El Congreso de la República inicia el trámite de la declaratoria, pero encuentra oposición de sectores asentados en el área principalmente finqueros y se menciona también a altos militares con fincas en la región					
30 octubre 1999 y 25 enero 2000	La iniciativa de ley se encuentra con un problema internacional dado que el área propuesta incluye aguas consideradas internacionales en disputa, lo cual detiene el trámite de ley	X				La iniciativa de ley para la declaratoria tuvo objeción en 1999 pero en el año 2000 pasa en segunda lectura (diputado Cojtí y secretaria de la Comisión de Ambiente y Recursos Naturales del Congreso de la República.
2001	Elaboración del Plan Maestro del Área Protegida	X			X	Como producto del ejercicio la mayoría de actores apoyan la declaratoria pues resuelven dudas e inquietudes sobre el uso de los recursos naturales.
Septiembre 2002	La declaratoria permanece en un impase.	X				El expediente se encuentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores, dado que involucra aspectos de soberanía con Honduras y Belice. Según el señor Julio Obiols el Ministerio de Relaciones Exteriores ofreció elaborar una carta de NO OBJECIÓN, aproximadamente en julio 2002 si recibía una solicitud del MARN la cual fue enviada pero a la fecha aún no se emite a nota ofrecida.

Análisis de la evolución del proceso:

Desde la emisión de la Ley de Áreas Protegidas se identificó a Punta de Manabique como un área de protección especial que debía ser declarada para formar parte del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). En función de esta disposición legal se realizaron esfuerzos institucionales para cumplir con los requisitos legales previos a la declaratoria del área en mención. El proceso técnico administrativo se efectuó básicamente sin mayores complicaciones, hasta llevarlo a una propuesta de Iniciativa de Ley, la cual debió ser consultada al Ministerio de Relaciones Exteriores en función de incluir límites marinos, los cuales implican aspectos de soberanía nacional que se relacionan con la soberanía de aguas territoriales de Honduras y el diferendo territorial con Belice. Esta condición de límites marítimos y de soberanía se ha convertido en el mayor obstáculo para la declaratoria de Punta de Manabique como área protegida legalmente establecida.

Aunque existen alianzas institucionales entre CONAP y la Fundación Mario Dary (FUNDARY) no existe una estrategia para incidir en los tomadores de decisiones para obtener el pronunciamiento oficial formal por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. De hecho CONAP ha mostrado pasividad en el seguimiento del proceso de declaratoria, y aunque FUNDARY ha realizado cabildeo tanto en el Ministerio de Relaciones Exteriores como el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, sus acciones han sido aisladas y no responden a un plan previamente establecido. Por otra parte la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de la República tampoco le ha dado seguimiento al trámite pendiente en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este caso las acciones se han desarrollado fundamentalmente en el ámbito del cabildeo personal, particularmente por parte de FUNDARY, pero no se ha involucrado a los medios de comunicación social para tratar el tema y mucho menos se ha movilizado a los sectores sociales, particularmente de la región para alcanzar el objetivo final que es la declaratoria legal del área de Punta de Manabique.

Del proceso y su estado actual podemos obtener las siguientes lecciones aprendidas:

1. La capacidad de organización y de conformar alianzas en el sector ambiental es débil y no existe una cultura de planificación para alcanzar los objetivos propuestos.
2. Para el gobierno, y en general para el Estado el tema ambiental no es prioritario.
3. A pesar de que existen personas de prestigio que impulsan la declaratoria legal del área, por si solas no tienen la fuerza suficiente para obtener las respuestas deseadas por parte de las instituciones del Estado.
4. CONAP sigue siendo débil institucionalmente y sin peso político para incidir en otras instituciones del Estado con el fin de obtener el avance y culminación de procesos iniciados.

5. En el caso particular, el diferendo territorial con Belice incide negativamente en la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues dicha entidad no se pronuncia en función de esperar la resolución final a esta disputa territorial.

Como corolario puede concluirse que el objetivo que es la declaratoria legal de Punta Manabique como área protegida no se ha alcanzado debido a las debilidades institucionales, la falta de una estrategia para la incidencia en las organizaciones del Estado y a la falta de una verdadera alianza entre instituciones que permita ejercer presión organizada en las autoridades respectivas para alcanzar el objetivo final

OBJETIVO: Llamar la atención del gobierno, y de las autoridades ambientales sobre el crecimiento desmedido de una planta exótica que apareció en el área de Río Dulce, llamada *Hydrilla verticillata* y que la prensa bautiza como la planta extra-terrestre.

SITUACIÓN ACTUAL: hay una respuesta del gobierno para tratar el tema, que incluye una declaración de calamidad ambiental y erogación de algunos recursos para divulgación por parte del MARN y de fondos para investigación que evaluará los efectos de la aplicación de los métodos posibles a utilizar, por parte del MAGA, USAC y CONCYT. **AUTORIDADES RESPONSABLES DE LA TEMÁTICA:** Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Autoridad para el Manejo Integral de la Cuenca del Lago de Izabal y Río Dulce.

ACTORES SECUNDARIOS PERO CLAVES:

AUTORIDADES RESPONSABLES DE LA TEMÁTICA: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Autoridad para el Manejo Integral de la Cuenca del Lago de Izabal y Río Dulce.

ACTORES SECUNDARIOS PERO CLAVES: Alcalde de Livingston, de Morales, Barrios y del Estor. Gobernación Departamental. Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Congreso de la República.

Análisis cronológico	Eventos	Cabildeo	alianzas	Medios de comunicación	Movilización	Observaciones
Marzo 2001	El biólogo Julio Morales Can reportó la presencia de una planta exótica en el área del Biotopo Protegido Chocón Machacas. Pero nadie le da seguimiento ni se preocupa por conocer más sobre sus características ni sus implicaciones. También es reportada por un equipo de investigadores que evalúa los efectos del huracán Mitch en Bocas del Polochic					Reporte que no trascendió y no se le dio la importancia pues no se conocía de las implicaciones de la planta.
Diciembre 2001	El director de AMASURLI envía nota a Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales denunciando y alertando sobre la presencia de la planta en el Lago de Izabal					
Febrero 2001	Los pescadores en el Lago de Izabal se pronuncian para que los ayuden con el problema de la planta.					

Análisis cronológico	Eventos	Cabildeo	alianzas	Medios de comunicación	Movilización	Observaciones
Marzo 2002	Personal de CONAP alerta sobre el apareamiento y crecimiento desmedido de una mancha de una planta extraña en el área conocida como Las Camelias, en Río Dulce, enfrente de la sede administrativa del Parque Nacional Río Dulce. El hecho se reporta como noticia pero las autoridades ambientales y locales no prestan suficiente atención.			X		
Marzo 2002	Prensa Libre informa sobre el problema de la planta en el Lago de Izabal y en Río Dulce			X		
Abril 2002	El noticiario Telediario realiza un reportaje en el cual llama la atención del problema y denomina a la planta como extra-terrestre.			X		
Abril a Agosto	Diversos periódicos inician una campaña de información y alarmando a las autoridades y a la población local sobre la gravedad del problema. Columnistas de Prensa Libre como Alfred Kalschmitt y Antonio Sandoval hacen eco del problema y dedican abundantes espacios en sus columnas sobre el problema.			X		
Mayo 2002	Las autoridades locales, entre ellas AMSCLAE, el alcalde de Livingston (Byron Chacon) y la gobernación departamental se preocupan por la situación y solicitan a las autoridades ambientales que ejecuten acciones para evitar que la planta se siga expandiendo pues ya se reportan crecimientos en distintos puntos del Lago de Izabal	X	X			
Mayo 2002	Se conforma una coordinadora regional Inter-institucional, en la cual participan diversas organizaciones y autoridades locales: MARN, CONAP, AMAZURLI, Gobernación, MAGA, Alcaldes de Livingston, Morales y el Estor para abordar el problema de la <i>Hydrilla verticillata</i> . Esta organización regional solicita el apoyo internacional para que venga un experto de Estados Unidos para abordar el problema.	X	X			

Análisis cronológico	Eventos	Cabildeo	alianzas	Medios de comunicación	Movilización	Observaciones
2 de agosto 2002	La Universidad de San Carlos presenta su preocupación al Ministro de Agricultura Ganadería y Alimentación, en función de su responsabilidad en la administración y manejo del Biotopo Chocón Machacas. El Ministro solicita se le presente un planteamiento concreto.					
7 de agosto 2002	La Universidad de San Carlos presenta un proyecto ante el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación en su despacho y obtiene la promesa de un financiamiento por Q 300,000.00 en tanto la Universidad ofrece una contraparte de Q 200,000.00.	X	X			
11 de agosto 2002	El Congreso de la República a solicitud del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales declara el "Estado de Calamidad Pública el área del Lago de Izabal y de Río Dulce"	X	X			
14 de agosto 2002	Se reúne la coordinadora regional con la Comisión De Medio Ambiente del Congreso de la República y esta nombra una comisión de expertos para que asesore a la coordinadora regional.	X	X			
14 de agosto 2002	Autoridades y científicos de la Universidad de San Carlos visitan Río dulce para evaluar la situación en el área.		X			
16 y 18de agosto	La Prensa Libre el Nuestro Diario dan cobertura a la visita de la Universidad al área.			X		
Agosto 2002	La Universidad de San Carlos se integra a la comisión de expertos, a solicitud de la coordinadora regional.		X			
Agosto y Septiembre 2002	El comité de expertos se reúne en varias oportunidades para abordar el tema de la planta y hace algunos planteamientos a la coordinadora regional. El director de AMSCLAE denuncia ante el comité de expertos el uso de sulfato de cobre por chaleteros en el área de Icacal en el Lago de Izabal.	X	X			
Agosto 2002	Autoridades de la Universidad de San Carlos visitan a la coordinadora regional y se entrevistan con la Gobernadora Departamental, el delgado regional de CONAP y el director del Parque Nacional Río Dulce para presentar el proyecto Universitario y ofrecer su colaboración con la coordinadora regional.	X	X			

Análisis cronológico	Eventos	Cabildeo	alianzas	Medios de comunicación	Movilización	Observaciones
Septiembre	Viene a Guatemala el señor William Haller		X			
Septiembre 2002	La Universidad de San Carlos y la Universidad del Valle inician esfuerzos por realizar trabajo conjunto en cooperación.	X	X			
Septiembre 2002	CONAP a través de la Oficina Técnica de Biodiversidad, con financiamiento del Fondo Nacional para la Conservación (FONACON) inicia una evaluación de la distribución y extensión de la planta en el Lago de Izabal y en Río Dulce		X			
10 de septiembre 2002	El señor W. Haller presenta sus primeras observaciones en una conferencia pública y los Ministros de MARN y MAGA firman con la con el Rector de la Universidad una carta de entendimiento en la cual reconocen a la Universidad como la autoridad que orientará las decisiones que tomará el gobierno para el control de la <i>Hydrilla verticillata</i> .		X	X		
12 de septiembre 2002	Se realiza una reunión en Izabal con la presencia del Ministro de MARN y el Vice Ministro encargado de Recursos Naturales, un representante del Ministro el MAGA y la coordinadora regional. Se requiere la presencia de la Universidad para conocer el uso de los fondos asignados a la misma.	X				
13 de septiembre 2002	Hay una reunión de la coordinadora regional con la presencia del coordinador del proyecto de la Universidad para conocer nuevamente los planteamientos de la Universidad y aclarar el uso de los fondos del proyecto Universitario. Se percibe una insatisfacción por el papel preponderante que ha tomado el MAGA.	X	X			Existe inconformidad en la Comisión Regional Multisectorial (CRM) porque la Universidad tiene fondos y no están disposición de la CRM. Se aclaran dadas se reitera el trabajo en colaboración entre todos los actores.
17-18 de septiembre	La Comisión Regional Multisectorial aprueba la demostración de una maquinaria para la extracción mecánica de la planta y solicita al comité de expertos que opine obre a decisión.					Esto a pesar de que la CRM ha planteado que antes de tomar decisiones solicitará la opinión de la comisión de expertos.

Análisis de la evolución del proceso:

Las primeras comunicaciones sobre la presencia de la planta fueron dadas por científicos que no supieron expresar adecuadamente a los tomadores de decisiones sobre la importancia de la presencia de una planta exótica. Por otra parte las autoridades que recibieron los informes tampoco prestaron la suficiente atención a los informes, lo cual puede entenderse en función de su función administrativa. En todo caso no hubo un seguimiento que permitiera conocer la evolución en el ecosistema ni tampoco una revisión bibliográfica que hubiera sido el paso lógico a seguir para conocer más sobre la nueva especie presente en el medio ambiente natural del país.

Por otra parte, cuando la presencia de la planta se hizo evidente, dada su magnitud, las autoridades locales, en este caso AMASURLI, tampoco supieron trasladar la importancia de la información a las autoridades respectivas, en parte porque la comunicación se hizo por medio de una nota escrita, que por muy bien redactada nunca tendría la fuerza de la emoción y de la urgencia necesarias para llamar la atención de las autoridades a quienes fue dirigida (en este caso al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales).

Posteriormente los pescadores del Lago de Izabal manifestaron su preocupación mediante una visita y una nota a las autoridades locales, particularmente AMASURLI. Esta iniciativa tampoco trascendió ni tuvo éxito en su objetivo fundamental de llamar la atención de las autoridades centrales, en parte debido a que la gestión se hizo a nivel local, como era lo conducente.

El personal del Parque Nacional Río Dulce también manifestó su preocupación por el apareamiento de la planta en el Parque Nacional, pero tampoco tuvieron una respuesta por parte de sus autoridades superiores.

En todos los casos anteriores las iniciativas fueron reactivas a una situación particular, pero no se plantearon un mecanismo para lograr la atención de las autoridades superiores a quienes iba dirigida la petición ni tampoco tuvieron una fase de seguimiento que permitiera conocer el grado de atención o respuesta por parte de las autoridades centrales.

La atención del público se principió a obtener cuando los medios de comunicación tanto escritos como televisivos dieron cobertura al problema, en parte porque distinguidos columnistas que tienen intereses en el área por tener sus chalets principiaron a escribir sobre los riesgos de la presencia de la planta y se documentaron por vía internet sobre las implicaciones y efectos ecológicos de la planta, los cuales ya eran evidentes tanto en el Lago de Izabal como en el Río Dulce. El efecto de las noticias fue mayor cuando la televisión presentó reportajes sobre el crecimiento de la planta e incluso la bautizó como "*el alga extraterrestre*". Fue entonces cuando las autoridades principiaron a tomar conciencia del problema y a tratar de tomar acciones para afrontarlo y buscar posibles soluciones.

En este caso si hubo una intención por parte de la prensa de cubrir una noticia para obtener una respuesta gubernamental, aunque la misma no respondió a una estrategia bien planificada a nivel local, sino como se dijo antes, fue producto del interés particular de algunos periodistas y columnistas.

Por otra parte, las instituciones del gobierno tampoco elaboraron una estrategia para abordar el problema y cada entidad por sí misma ha tratado de aportar sus buenos oficios. Fue hasta los últimos dos meses en que los Ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el de Agricultura, Ganadería y Alimentación, así como CONAP han tratado de aunar esfuerzos para buscar una solución de largo plazo al problema de la presencia de la *Hydrilla verticillata* en el área. Adicionalmente la Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Congreso de la República también ha tratado de aportar su contribución a la solución del problema, apoyando a la Comisión Regional Multisectorial y a una comisión asesora de ésta, la cual fue constituida por iniciativa de dicha Comisión del Congreso de la República.

Adicionalmente existe el problema de las competencias y jurisdicciones institucionales para abordar el tratamiento del problema, las cuales no han trascendido dada la buena voluntad de las partes en buscar soluciones efectivas. Sin embargo subyace el tema de competencias institucionales, el cual seguramente se hará evidente cuando se deban dar autorizaciones y efectuar acciones de campo.

Lo anterior evidencia varios aspectos importantes que se deben considerar como lecciones aprendidas:

1. El Estado es aún débil para dar respuesta a problemas locales o regionales, particularmente en el tema ambiental.
2. El Estado y sus instituciones de gobierno en el tema ambiental no están preparadas para afrontar emergencias ambientales y no existen procedimientos para tal fin.
3. El tema ambiental no es una prioridad para el gobierno central. Esto se evidencia por la escasa y tardía respuesta al problema y a la falta de recursos económicos adecuados, los cuales tampoco se movilizan a nivel del Estado para resolver el problema.
4. El hecho de que los problemas se den en el área rural se traduce en la poca o escasa influencia que tienen en las estructuras de poder y de decisión a nivel central para lograr su atención. En función de la escasa o nula capacidad de presión que pueden ejercer en la capital, en función de dos elementos claves: la distancia de la capital y la poca capacidad de organización para ejercer acciones coordinadas, planificadas y de impacto en las autoridades responsables de dar respuesta a las peticiones regionales.
5. Resalta el poder que tienen los medios de comunicación social para llamar la atención del público y de las autoridades centrales para dar respuesta a las demandas de los diversos sectores sociales.

6. El tema ha logrado obtener la voluntad de los sectores gubernamentales, sector privado, organizaciones locales y ONG´s ambientalistas y las Universidades por trabajar en forma coordinada y cooperativa para dar una solución al problema.

La situación que se pretendía alcanzar por parte de las autoridades y sectores sociales locales era la atención del gobierno para resolver el problema de la presencia de la planta. Esta situación se logró tardíamente, en forma débil, y fundamentalmente debido a la presión de los medios de comunicación social.

En el plano institucional existen tres entidades del Estado responsables de dar respuesta al problema: el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, AMASURLI, que depende estructuralmente del Ministerio antes indicado y el CONAP. Las dos últimas entidades presentan varios traslapes legales en cuanto a su competencia y jurisdicción para efectuar acciones y dictar regulaciones así como para la dar la autorización de las actividades a desarrollar. Entre ellas aquellas relacionadas con el manejo de la diversidad biológica, las normativas a emitir en función del manejo de los recursos ya sea como cuenca o áreas protegidas y las autorizaciones de investigaciones y acciones de control de la planta. Un actor más lo constituyen los propietarios de chaltes y de marinas que ante el problema asociado con la navegación y la falta de respuesta del gobierno desean tomar acciones por su propia cuenta.

7. ORGANIZACIONES IMPORTANTES A CONSIDERAR PARA CAPACITACIONES EN EL TEMA DE INCIDENCIA Y ANÁLISIS DE COYUNTURA.

El origen de los Consejos de Ancianos puede asociarse con la colonia y el repartimiento que desarrollaron los españoles, pues los pueblos indígenas obligados a cambiar su estructura de relaciones flexibles y fácilmente cambiantes, se vio de pronto obligado a ocupar territorios específicos, lo que provocó que los “las lealtades culturales y los idiomas mayas se volvieron marcadamente locales (Watanabe 1992). Cada municipio honraba a sus propios ancianos, sacerdotes mayas (aj q'ijab), cerros sagrados, cofradías, formas de parentesco y organización social maya (Carmack 1973, 1981; Hill y Monaghan 1987). “ en Pan-mayanismo y pluriculturalismo en Guatemala (Kay B. Warren 1998.)

Por otra parte, los españoles trasladaron el concepto de cofradía existente en España, como una forma de dominación ideológica y económica a través de hermandades religiosas. Los consejos de ancianos y cofradías representan entonces una respuesta propia, sincrética, de los pueblos indígenas a los procesos de marginación y dominación que se desarrollo desde la época colonial. Las cofradías y las alcaldías indígenas constituyeron a primera oportunidad de gobierno local y de participación social en la toma de decisiones, junto la clase dominante.

Las cofradías se desarrollaron en un contexto religioso, mientras que la alcaldía o cabildo de indios, como órgano administrativo y de gobierno, estuvo sujeto al poder central. Tradicionalmente, las cofradías se ocupaban de organizar las festividades del santo local, realizaban trámites en favor de la comunidad y hasta adquirían tierras para comercializar su producción y cubrir sus gastos. Sin embargo, hasta antes del conflicto armado, y durante buena parte del mismo las cofradías fueron verdaderos centros de poder administrativo y político por dos razones fundamentales:

- Manejan la religiosidad, aspecto básico en las relaciones sociales y comunitarias de nuestro país.
- Nombraban a los alcaldes locales o segundo alcalde, un poder paralelo al elegido en las elecciones municipales.

La alcaldía indígena ha sido una institución política encargada del gobierno de la comunidad, paralela al poder municipal en manos ladinas, y dedicada también a atender problemas menores de justicia, y algunos relacionados con cuentos religiosos. Históricamente los miembros de las alcaldías indígenas eran electos en el cabildo saliente, cada año. De esta forma, perduró la nobleza original, o se reprodujeron ciertas diferencias socioeconómicas que iban surgiendo con el tiempo. Estos personajes, que desde el siglo XVII empezaron a llamarse “principales”, constituyeron el Consejo de Ancianos de cada comunidad, con poder e influencia indiscutida hasta el presente. Las estrechas relaciones entre cofradías y cabildos han permitido un movimiento social ascendente caracterizado por la rotación de personalidades

indígenas en el llamado sistema honorario de cargos. Durante un período, iniciándose desde las posiciones más bajas (como auxiliar, alguacil o regidor), la personalidad pasaba de la cofradía a la municipalidad y luego, con un sentido ascendente, regresaba a la cofradía para enseguida subir a una posición superior en la municipalidad. Llegar a Alcalde o a Mayordomo

Las cofradías han ido perdiendo importancia en nuestros días; hoy son grupos más cerrados y dedicados fundamentalmente al ritual religioso. Los liderazgos también han cambiado, pues los candidatos a alcaldes auxiliares ya no son solo ancianos, sino que ahora se trata de jóvenes vinculados a partidos políticos o a comités cívicos que obedecen a otras normas organizativas.

Los consejos de ancianos son en resumen un cuerpo corporativo deliberante para tratar asuntos de la comunidad. Sus integrantes son por lo general personas mayores de 40 años que han pasado por la cofradía y se han ganado un lugar en la comunidad, basado en el servicio que han prestado a la misma y a los cuales se les elige por su experiencia y las relaciones que han desarrollado durante su vida pública. Actualmente jóvenes líderes muy destacados pueden ser invitados a formar parte de los consejos de ancianos.

Entre las cofradías que se refieren como muy importantes actualmente están:

- La de Chichicastenango
- Santiago Atitlán
- Sololá
- Cobán

Sin embargo, como bien dice el Taracena (Julio Taracena, de CEFOL, com pers.), para hablar de las cofradías tenemos que referirnos a los 331 municipios del país, sin olvidar que en muchos casos en algunos de ellos existen más de una cofradía, como por ejemplo en el caso de Chichicastenango en el cual existen 11 cofradías.

Otros grupos con poder local, no siempre visibles son: los sacerdotes mayas, los curanderos, los padrinos, la red de comerciantes y las alcaldías auxiliares.

Existen además y como producto de la apertura democrática y el resurgimiento y reconocimiento de la espiritualidad maya y de sus espacios de participación, una serie de organizaciones que han venido a ocupar muchos espacios de poder local que deben ser considerados y tomados en cuenta al momento de capacitar a personas y líderes comunitarios en temas de incidencia. Entre ellos podemos mencionar:

- Comités Locales de Desarrollo Comunitario
- Conferencia Nacional de Ministros de Espiritualidad Maya
- El Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM).
- Mesa Nacional Maya de Guatemala (MENMAGUA).

- Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala, Saqb'illchil (COPMAGUA).
- El Comité para el Decenio del Pueblo Maya (CDPM).
- Comités, asociaciones o grupos de desarrollo, relacionados generalmente con ONG.
- Coordinadora Cackchiquel de Desarrollo Integral (COKADI).
- Cooperativa para el Desarrollo Rural del Occidente (CDRO) de Totonicapán, Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG).
- Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG).
- Instancia de Unidad y Consenso Maya (IUCM).

8. GLOSARIO DRAE

- Adolecer: //2. Con la preposición “de”, tener o padecer algún defecto.
- Arte: Virtud, disposición y habilidad para hacer una cosa.
- Contingencia: Posibilidad de que una cosa suceda o no suceda. //2. Cosa que puede suceder o no suceder.
- Coyuntura: //3. Combinación de factores y circunstancias que, para la decisión de un asunto importante, se presenta en una nación. //2. Sazón, oportunidad para alguna cosa.
- Elemento: //4. Fundamento, móvil o parte integrante de una cosa.
- Extrapolar: //2. Aplicar conclusiones obtenidas en un campo a otro.
- Incidir: //3. Repercutir, causar efecto una cosa en otra.
- Política: //2. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. //3. Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo. //5. Arte o traza con que se conduce o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado. //6. Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.
- Traza: //2. Plan para realizar un fin.