



Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala

# Política del Agua en Guatemala:

Una radiografía crítica del Estado

*Diego Padilla Vassaux*









Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala

EDITORIAL  
CARA  
PARENS  
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

# POLÍTICA DEL AGUA EN GUATEMALA:

UNA RADIOGRAFÍA CRÍTICA DEL ESTADO

Diego Padilla Vassaux

Guatemala, 2019

**ise**

Instituto de investigación y proyección  
sobre el Estado

346.046

P123

Padilla Vassaux, Diego

Política del agua en Guatemala : Una radiografía crítica del Estado / Diego Padilla Vassaux. -- Guatemala : Universidad Rafael Landívar. Editorial Cara Prens, 2019.

xxiv, 138 páginas

ISBN de la edición física: . 978-9929-54-259-4

ISBN de la edición digital: 978-9929-54-260-0

1. Agua - Política pública - Guatemala
2. Abastecimiento de agua - Guatemala
3. Desarrollo de recursos hidrológicos - Guatemala
  - i. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE). editor
  - ii. t.

SCDD 21

## POLÍTICA DEL AGUA EN GUATEMALA: UNA RADIOGRAFÍA CRÍTICA DEL ESTADO



Edición, 2019

Diego Padilla Vassaux

Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), Universidad Rafael Landívar.

Editorial Cara Prens de la Universidad Rafael Landívar.

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre que se cite la fuente.

D. R. ©

Editorial Cara Prens de la Universidad Rafael Landívar

Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Edificio G, oficina 103

Apartado postal 39-C, Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016

PBX: (502) 2426-2626, extensiones 3158 y 3124

Correo electrónico: caraprens@url.edu.gt

Sitio electrónico: www.url.edu.gt

Revisión, edición y diagramación por la Editorial Cara Prens.

Fotografía de portada: Simone Dalmaso.

Las opiniones expresadas e imágenes incluidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente compartidas por la Universidad Rafael Landívar.

# ÍNDICE

|   |      |
|---|------|
| Prólogo   | xiii |
| Introducción  | xix  |
| CAPÍTULO 1: AGUA, «ESTADO DÉBIL» Y EL CONSENSO DE LOS<br><i>COMMODITIES</i>   | 1    |
| 1. Las cifras del <i>boom</i> extractivo: el valor del agua   | 3    |
| 1.1 Minería, hidroeléctricas, monocultivos  | 3    |
| 1.2 Las tendencias relacionales entre agua y economía   | 10   |
| 2. El estancamiento de los servicios públicos (agua potable y saneamiento)  | 15   |
| 2.1 Los indicadores de cobertura en los últimos diez años   | 16   |
| 3. Los años noventa, entre conciliación y privatización   | 20   |
| 3.1 La reestructuración neoliberal del Estado y los Acuerdos de Paz   | 21   |
| 3.2 La convergencia entre inversión extranjera, élites locales y gobernantes  | 25   |
| 4. El desgaste socioambiental   | 31   |
| 4.1 Cifras de conflictividad  | 32   |
| 4.2 Entre ausencia y beligerancia   | 42   |
| CAPÍTULO 2: UNA RADIOGRAFÍA DE LA INSTITUCIONALIDAD<br>DEL AGUA, EN UN «ESTADO DÉBIL»   | 45   |
| 1. Hacia una lectura sobre la orientación estratégica y selectiva del Estado  | 46   |
| 1.1 Las condicionantes políticas de la gobernanza del agua  | 46   |
| 1.2 Caso: El <i>impasse</i> de la Ley de Aguas  | 49   |
| 2. La condicionantes estructurales y mecanismos del «Estado débil»: Las<br>contradicciones del modelo centralista sobre información y poder | 55   |
| 2.1 El gasto público ambiental  | 55   |
| 2.2 La (super)visión del Estado   | 57   |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3 Sobre reglamentos y la transferencia de responsabilidad: el carácter metarregulador del Estado   | 62  |
| 2.4 Caso: El parteaguas causado por la intervención de las cortes  | 70  |
| 3. Condicionantes estructurales y mecanismos del «Estado débil»: La descentralización de la agenda «agua y saneamiento» y la cuestión de los caciquismos | 73  |
| 3.1 Las limitantes materiales de la descentralización  | 75  |
| 3.2 Caso: El Instituto de Fomento Municipal  | 78  |
| 3.3 Autogestión comunitaria del agua: ¿Una participación truncada?   | 81  |
| 3.4 Las condicionantes de la poca inversión pública: caciquismo, corrupción y desarrollo   | 83  |
| <b>CAPÍTULO 3: LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICO-NORMATIVA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA</b>   | 86  |
| 1. El tratamiento liberal del agua   | 87  |
| 1.1 El agua es propiedad   | 88  |
| 1.2 Uso común y aprovechamiento doméstico  | 89  |
| 1.3 Aprovechamiento especial del agua  | 91  |
| 2. La figura del aprovechamiento especial, al servicio de un modelo centralista-autoritario  | 92  |
| 2.1 Un período histórico clave   | 94  |
| 2.2 Las características del régimen detrás de las «leyes agrarias»   | 95  |
| 3. Los frenos al modelo extractivista y la mutación del «Estado débil»   | 103 |
| 3.1 Caso: Un modelo ambientalista a contracorriente del económico  | 103 |
| 3.2 Caso: Las movilizaciones alrededor del agua, no solo la tierra   | 109 |
| Conclusiones   | 115 |
| Recomendaciones  | 120 |
| Referencias  | 122 |



## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 1. Producción de aceite de palma para el período 1987-2016                                      | 9  |
| Figura 2. Extracción de agua por las actividades económicas y de consumo                               | 10 |
| Figura 3. Superficie cultivada con café, palma africana y caña (2003-2014)                             | 11 |
| Figura 4. Acceso a agua mejorada   | 17 |
| Figura 5. Agresiones contra defensores/as 2000-2017  | 38 |
| Figura 6. Normatividad vigente del agua (esquema simplificado)   | 48 |
| Figura 7. El problema fundante en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) de 1985 | 87 |

## ÍNDICE DE CUADROS

|   |    |
|---|----|
| Cuadro 1. Licencias otorgadas por tipo y por año  | 4  |
| Cuadro 2. Tarifas por tipo de uso (quetzales por m <sup>3</sup> )   | 12 |
| Cuadro 3. Agua para beber en los hogares  | 18 |
| Cuadro 4. Tratamiento de enfermedades en menores de 5 años  | 19 |
| Cuadro 5. Síntesis de los planes relativos al agua en los Acuerdos de Paz   | 23 |
| Cuadro 6. Demanda firme de las 5 industrias privadas que más electricidad consumen en Guatemala   | 30 |
| Cuadro 7. Desglose de casos ingresados al sistema Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Coprodeh) | 32 |
| Cuadro 8. Relación entre licenciamientos mineros y conflictos   | 34 |
| Cuadro 9. Listado de iniciativas sobre una ley de aguas   | 52 |
| Cuadro 10. Fuentes de financiamiento proyectos agua potable y saneamiento (Fondo Español y Banco Interamericano de Desarrollo [BID])                        | 80 |

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 11. Propuestas de derogación de la legislación contraria a la Constitución de 1985   | 93  |
| Cuadro 12. Matriz de proyectos mineros, industriales y de turismo (MW) planificados de 1976 a 1999, del Plan Maestro de Electrificación | 98  |
| Cuadro 13. Cronología de la institucionalidad del agua  | 100 |
| Cuadro 14. Comparativo Creación de Conama versus MARN   | 107 |

## ÍNDICE DE RECUADROS

|   |    |
|---|----|
| Recuadro 1. El caso del PSMAA 2011-2013             | 48 |
| Recuadro 2. Modelo centralizado de toma de decisión | 64 |

## ÍNDICE DE MAPAS

|   |    |
|---|----|
| Mapa 1. Autorizaciones definitivas para la instalación de centrales hidroeléctricas otorgadas, 2018 | 6  |
| Mapa 2. Esquema regional de la connivencia de proyectos en la era del extractivismo                 | 29 |
| Mapa 3. Consultas comunitarias de buena fe  | 36 |
| Mapa 4. Conflictos entre comunidades y empresas   | 37 |
| Mapa 5. Detenciones y asesinatos contra activistas  | 41 |
| Mapa 6. Zonas potenciales (edáficas y climáticas) de distribución de la palma africana              | 61 |
| Mapa 7. <i>Ranking</i> municipal, 2013  | 77 |

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AdP: Acuerdos de Paz

AID: Agencia para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés)

AIDPI: Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

AMM: Administrador del Mercado Mayorista

ASP: Asamblea Social y Popular

Banguat: Banco de Guatemala

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

Cacif: Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Industriales y Financieras

Calas: Centro de Acción Legal, Ambiental y Social de Guatemala

Cicig: Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala

CIG: Cámara de Industria de Guatemala

Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Cenagro: Censo Nacional Agropecuario

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIRH: Cuenta Integrada de Recursos Hídricos

CEH: Comisión para el Esclarecimiento Histórico

CNEE: Comisión Nacional de Energía Eléctrica

CNS: Consejo Nacional de Seguridad

Codeca: Comité de Desarrollo Campesino

Conama: Consejo Nacional de Medio Ambiente

Conap: Consejo Nacional de Áreas Protegidas

Copredek: Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos

CPRG: Constitución Política de la República de Guatemala

DC: Democracia Cristiana

Digarn: Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales

DR-Cafta: Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

ENA: Encuesta Nacional Agropecuaria

Encovi: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida

Engirh: Estrategia Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

Ensmi: Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil

EUA: Estados Unidos de América

Exmibal: Exploraciones y Explotaciones Mineras Izabal S.A.

Flacso: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FTN: Franja Transversal Norte

Fundaeco: Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación

GEA: Gabinete Específico del Agua

GIRH: Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

Iarna: Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad

ICC: Instituto privado de Investigación sobre Cambio Climático

IED: Inversión Extranjera Directa

IGN: Instituto Geográfico Nacional

Inacif: Instituto Nacional de Ciencias Forenses

INDE: Instituto Nacional de Electrificación

INE: Instituto Nacional de Estadística

Infom: Instituto Nacional de Fomento Municipal

Insivumeh: Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología

INTA: Instituto Nacional de Transformación Agraria

ISE: Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado

MAGA: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MARN: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

MEM: Ministerio de Energía y Minas

Minugua: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala

MSPAS: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONG: Organización No Gubernamental

PDH: Procuraduría de los Derechos Humanos

PIB: Producto Interno Bruto

Plamar: Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la Agricultura Bajo Riego

PMEN: Plan Maestro de Electrificación

PNA: Política Nacional del Agua

PNC: Policía Nacional Civil

PNGIRH: Política Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PP: Partido Patriota

PSMAA: Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua

SCAEI: Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada

Segeplan: Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia

Siepac: Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central

Sigap: Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas

SPA: Sector Público Agrícola

UNE: Unidad Nacional de la Esperanza

Unepar: Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales

Udefegua: Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos

URL: Universidad Rafael Landívar

USAC: Universidad de San Carlos de Guatemala

## PRÓLOGO

### El agua politizada: notas sobre el Estado débil

Es este un ejercicio bien hecho sobre dos temas enfrentados aparentemente, lo hídrico y lo político. En beneficio del sentido común se puede decir que el agua siempre fue un bien público y la estructura de su control institucional aún mas. Hay una economía política del agua y la administración de su uso. Entre el medioambiente de la burocracia es frecuente escuchar que la peor actividad administrativa es la que se refiere al problema del orden con el agua.

Es interesante, y aún más útil, saber que en el 2015 la contaminación de las aguas afectó a casi todas las fuentes hídricas del país. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) hizo la proyección de que el porcentaje del cuerpo de agua contaminada en el país superaba el 95 %. Estas informaciones son de una extraordinaria importancia debido a que la contaminación es tóxica; resultado especial de toda la agroindustria nacional.

Algunos datos científicos producidos por el Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad (Iarna) en el 2009, permiten decir que al menos catorce ríos principales y cuatro lagos, presentaron altos porcentajes de contaminantes físicos, materia orgánica, microorganismos, contaminantes tóxicos y material cancerígeno. El principal contaminante lo constituyó el consumo industrial.

Las formas como sirve el agua en la comunidad dependen de los desarrollos técnicos alcanzados en los mercados y los que rigen en el medioambiente político y administrativo local. Pareciera que hay una precisión en que las etapas históricas se van sucediendo, caracterizándose por cambios que tienen la nota del progreso. El cambio en los medios de producción no siempre se hace pacíficamente.

El tema del agua tiene una extraordinaria importancia y aparece en todos los aspectos de la vida humana. Toco el tema con el cuidado que el ignorante debe tener. Comento la tesis: *Política del agua en Guatemala: una radiografía crítica del Estado*; la cual se trata de un trabajo extraordinario porque hace un análisis sociológico y político por un lado y de derecho administrativo y penal, por otro. Es un atrevimiento que enriquece la visión general y particular del problema del agua.

Me siento provocado por la simbiosis entre el agua y el derecho, su pelea de jurisdicciones, su normativa y propósitos, su metodología. Suele decirse que la gobernanza del agua es sin duda uno de los mayores retos técnicos que enfrenta el aparato estatal. El manejo del agua y el panorama político y social del medio en que la tecnología se pone de pie.

Trato de recordar una hipótesis histórica entre el cambio social y político, y el estructural, en el seno de una sociedad. Se predica una relación de cambio no determinista en las transformaciones visibles de variables como la tenencia de la tierra, el salario, las formas de vida de cierta población. La hipótesis predica la virtud determinista, en el largo plazo, de los cambios sociales y culturales.

Pero no es una relación progresiva, sino todo lo contrario. La velocidad del cambio en la tecnología (del agua o de cualquier otro material) supera la imaginación humana. El agua manejada como objeto de administración pública es un bien público que se presta a métodos de gobernanza, y por lo tanto probablemente se modifica con los cambios de la naturaleza material y humana.

No es posible hacer mucha fuerza en los cambios actualmente. La ciencia evoluciona más rápido que la cultura y esta le impone sus límites. Así por ejemplo, la alta calidad en el manejo del agua contrasta con su uso indígena-campesino; la distancia es también enorme entre la vida moderna y las costumbres del campesinado y las que practican las clases más altas de la sociedad. En este nuevo entorno es imposible encontrar alguna raíz explicativa a partir de los determinantes de la estructura en el largo o mediano plazo.

Hemos dejado casi para el final lo que imaginé constituía la cuestión central del debate sobre el Estado. El tema básico es el relativo al Estado fuerte como el estado normal porque constituye su fuerza por el cumplimiento de las funciones básicas, al punto que llamamos Estado fuerte al que es capaz de promover el orden cumpliendo plenamente con la ley. En Guatemala no hemos tenido la experiencia democrática.

La estructura de clase sitúa en primer lugar a la burguesía agraria, que nunca ha estado dispuesta a ceder, lo que vuelve débil y difícil la articulación de las clases, especialmente en el uso excesivo de la violencia.

Hay que recordar que entre los especialistas en ciencia política se encuentra en crisis el mundo weberiano. Se hizo trizas la ortodoxia, pero los elementos básicos de la



definición weberiana, la fuerza y la violencia, en manos del Estado, reiteran que la relación poder-ciudadano constituye la naturaleza íntima del poder.

El trabajo de Diego Padilla hace referencia a un conjunto de postulados teóricos que quieren explicar el sentido funcional de un Estado débil. Las ideas, que parten de tres autores, se pueden resumir en los siguientes lineamientos: el Estado no es una entidad en sí misma, sino resultado de relaciones sociales con diferentes efectos estratégicos dependiendo en dónde se sitúa. Se abandona la idea de una entidad neutral que coordina los intereses sociales, teniendo una autonomía con fines propios, tampoco se constituye en la comisión ejecutiva de la burguesía en el sentido clasista del Estado.

Según el enfoque de las relaciones estratégicas que establece, favorece intereses particulares. Migdal (2011)<sup>1</sup>, en la disquisición acerca de la relación Estado fuerte-sociedad fragmentada, plantea que existen diversas interacciones sociales de grupos con intereses disímiles y procedimentales. Por lo tanto, ni el Estado ni institución alguna logra la cohesión de la sociedad.

Los lineamientos teóricos expuestos sirven de orientadores al autor para el análisis del caso específico del manejo hídrico por parte del Estado guatemalteco. La utilización del concepto de Estado débil, lleva a Padilla a circunscribir el problema del agua, su aprovechamiento, regulación y distribución sectorial, en una serie de contradicciones que van desde el orden administrativo, al posicionamiento de los distintos sectores involucrados en el problema del agua, ya sean estos ubicados en la sociedad o en el mismo Estado.

Padilla plantea que las instituciones estatales encargadas de la gestión hídrica conciben el agua como un recurso clave para el desarrollo nacional, pero los retos de gestión hídrica no aprovechan el agua como recurso, ya que:

La incapacidad estatal para aprovechar la abundante agua también deriva en una crisis ambiental más amplia que pone en jaque a la administración, en sus distintos niveles de intervención social, para resolver problemas ambientales y humanos (...) En efecto, los diagnósticos en cuestión plantean que la incapacidad para manejar adecuadamente el recurso deriva en problemas de escasez, contaminación, baja cobertura de servicios básicos, salud pública y conflictividad.

---

<sup>1</sup> Migdal, Joel, S. *Estados débiles. Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2011.

El Estado viene a ser una institución más que compite con otras. Según Migdal (2011):

El fracaso del Estado no depende solo de sus deficiencias, de las políticas mal diseñadas, funciones incompletas o recursos insuficientes, sino también de las características de las otras agrupaciones presentes en la sociedad, las cuales pueden ser, discretas, contenciosas o subversivas. Las sociedades están frecuentemente constituidas por autoridades fragmentadas y disputadas, y hay más desacuerdos y disensos que acuerdos.

Ha existido una alarmante tendencia a tomar demasiado en serio las capacidades reales del Estado para hacer que sus decisiones sean vinculantes. La vitalidad del Estado depende justamente de su capacidad vinculante.

Por su parte Torres-Rivas (1998)<sup>2</sup>, en una línea más bien weberiana, plantea la existencia de Estados débiles que corresponden a sociedades débiles, debilidad del Estado por la falta de coacción institucional para el logro de consensos por la vía democrática, por lo que el recurso a la violencia lo hace débil. Es al interior que se establecen grupos técnicos ligados al exterior como el ejército independiente del poder civil. El Estado contrainsurgente se organiza para aplicar la violencia de manera inmediata y general porque se mueve más en el nivel de los temores internos que por las amenazas externas.

Por ello vive una permanente crisis de legitimidad, ya que carece de apoyo. No se relaciona con una sociedad fuerte, es un Estado que se debilita por el uso excesivo de la fuerza frente a una sociedad fraccionada y, cuya desarticulación alcanza todos los niveles de actividad.

Una característica guatemalteca fue que el Estado contrainsurgente se produjo como un encuentro entre la tradición autoritaria de origen oligárquico local, con las prácticas contrainsurgentes modernas de origen norteamericano. Es de esa forma que la debilidad del Estado se reproduce, ante la imposibilidad de recurrir a alternativas no violentas de control social.

El Estado puede ser definido de varias maneras. Una de ellas como una figura ideal que suele reconocer como justa su pretensión de repartir y organizar las relaciones sociales. El Estado es fundamentalmente una relación social de dominación, o con más precisión, un aspecto como tal, solo captable analíticamente. A ellas, las relaciones

---

<sup>2</sup> Edelberto Torres-Rivas y Gabriel Aguilera, *Del autoritarismo a la paz*. (Guatemala: Flacso, 1998), 147.

sociales las respalda y organiza por medio de la capacidad de poner en movimiento para exigir la efectiva vigencia de las mismas.

A raíz del debate sobre la definición del Estado ha surgido la noción de Estado débil. Desde un punto de vista formal Estado fuerte es el que tiene bien cubiertas sus relaciones de dominio y es un estado fuerte o débil según su habilidad para gobernar en paz o hacerlo en conflicto.

Sobre el Estado fuerte puede consultarse el trabajo de Osvaldo Iazzetta, «Del Estado existente al Estado necesario<sup>3</sup>». Existen dos momentos en el libro. El primero está guiado por un propósito conceptual y encara una puesta al día sobre el debate en torno a la democracia. El segundo momento ofrece una mirada empírica e histórica que no renuncia a la aspiración teórica inicial: el concepto de Estado débil no es lo contrario de Estado fuerte.

El poder político que no reúne a satisfacción la condición democrática será un Estado débil, también lo es el que no puede dar orden o seguridad o cumple insatisfactoriamente sus funciones sociales.

Estado grande no es el Estado fuerte. La raíz del poder está dada por el cumplimiento de las normas de legitimidad, legalidad, justicia, solidaridad.

No hemos hecho referencia al Estado fuerte o débil como dictadura o democracia, pero estas dos categorías pueden ir en un Estado fuerte o en un Estado débil. Puede ser una forma de organización que concentra el poder sin discusión ninguna. Una tercera definición se refiere a un poder concentrado capaz de ordenar la vida en una sociedad, en el interior de un espacio geográfico, gracias a que puede aplicar la fuerza a su provecho y conveniencia.

Se habla de un Estado fuerte como la concentración del poder social que organiza la vida en común y crea instituciones que dan seguridad, que satisfacen la necesidad de justicia y promueve la vida diaria de todos. Nada de lo dicho asegura que el Estado podrá cumplir a satisfacción sus funciones y obligaciones.

---

<sup>3</sup> Iazzetta, Osvaldo. *Democracias en busca de Estado*. Homo Sapiens ediciones, 2007.

La estructura del Estado se conforma en variables, organizaciones y técnicas que le permiten asegurar la libertad, el orden y el progreso. Esto no siempre ocurre, sino a medias o por períodos. El uso de la fuerza y la capacidad de castigo hacen del Estado un peligro por abuso de la autoridad. Su calidad democrática la dan primero las variables sociales.

*Edelberto Torres-Rivas*

Guatemala, 4 de diciembre de 2018

Versión para lectura

## INTRODUCCIÓN

*Y es probable que si éste existe tal como hoy existe, sea gracias, justamente, a esa gubernamentalidad que es a la vez exterior e interior a él, porque son las tácticas de gobierno las que permiten definir en todo momento lo que debe y no debe estar en la órbita del Estado, lo que es público y lo que es privado, lo que es estatal y lo que no lo es.*

Michel Foucault, «Clase del 1 de febrero de 1978»

En la mayoría de informes técnicos, sobre la administración pública del agua, se repite la idea que el país cuenta con el *recurso* de manera abundante, pero existe poca capacidad para sacarle provecho a esta *riqueza* de manera efectiva, regulada y ordenada.

Instituciones públicas como la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) y el Gabinete Específico del Agua, generaron estudios que respaldan este tipo de lecturas<sup>1</sup>, mientras que algunos documentos de política o de planificación multisectorial sobre gestión del ambiente y agua hacen énfasis en la misma situación<sup>2</sup>.

Las instituciones estatales encargadas de la gestión hídrica comprenden el agua como un *recurso* clave para el desarrollo nacional, pero los retos de la gestión desbordan esa «oportunidad desperdiciada», debido a la *incapacidad* estatal para aprovechar el recurso abundante; también deriva en una crisis ambiental más amplia que pone en jaque a la administración, en sus distintos niveles de intervención social, para resolver problemas ambientales y humanos. En efecto, los diagnósticos en cuestión plantean que la

---

<sup>1</sup> Segeplan, *Política Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH) y de la Estrategia Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (Engirh)* (Guatemala: Segeplan/BID, 2006); Segeplan, *Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Guatemala* (Guatemala: Segeplan/BID, 2006); Elisa Colom de Morán y Marco Morales de la Cruz, *Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia* (Guatemala: Gabinete del Agua, mayo 2011).

<sup>2</sup> Consejo Permanente del Sector Ambiente y Agua, *Plan Sectorial Multiannual de Ambiente y Agua 2011-2013 (PSMAA)* (Guatemala: Sector Ambiente y Agua, 2010). También existen esfuerzos desde la academia como la colaboración entre la Universidad Rafael Landívar a través del Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad (Iarna) y el Banco de Guatemala (Banguat) que, desde la serie «Perfil Ambiental» aporta datos clave desde 2004, para la evaluación del ambiente en el país desde un enfoque sistémico. El aporte de estos estudios es señalar que los problemas del agua no se limitan únicamente a la incapacidad estatal para aprovecharse del recurso.

incapacidad para manejar adecuadamente el recurso deriva en problemas de escasez, contaminación, baja cobertura de servicios básicos, salud pública y conflictividad<sup>3</sup>.

Ante esta situación, los mismos estudios gubernamentales no dudan en citar «la histórica falta de institucionalidad»<sup>4</sup> como una causa de tantos problemas. La respuesta a esta problemática, en suma, tiene que venir de un *mayor esfuerzo* del aparato de Estado para generar *mejores* procesos «hídricos de gestión integral»<sup>5</sup>.

Desde una mirada crítica, al contrario, las afirmaciones contenidas en estos diagnósticos son solo el síntoma de un mayor problema en la comprensión de la relación entre el Estado y el agua. Es preciso cuestionar si... ¿Los problemas relativos a la administración del agua parten únicamente de una *mala* racionalización de un recurso natural? ¿Acaso es una cuestión simplemente de la voluntad del Estado, que se reflejaría en las capacidades técnicas o intelectuales de los altos funcionarios y sus equipos? ¿Acaso es un problema de mal «aprovechamiento» del agua lo que causa los problemas de contaminación, escasez, conflictividad?

Existe un amplio debate en las ciencias sociales, inacabado, sobre el sentido del abordaje teórico, conceptual y metodológico a la hora de analizar el Estado. Bob Jessop habla inclusive de una «anarquía conceptual». No obstante, el mismo autor propone una definición de base en la que el Estado puede y debe ser comprendido a la vez como un aparato coercitivo, administrativo y simbólico; desde el control (relativo) sobre un

---

<sup>3</sup> El presente estudio asume que las discusiones alrededor del agua pueden ser comprendidas como parte de una «lucha civilizatoria» entre grupos y movimientos sociales, en la que se contraponen visiones hegemónicas y contrahegemónicas sobre el desarrollo y, en particular, la relación con elementos naturales como el agua. Por ende, la definición misma del agua (como recurso, como foco de resistencia, como objeto de políticas públicas, etc.) es objeto social de disputa. Por lo tanto, la disputa social en cuestiones de acceso y control del agua también se juega a nivel discursivo. La *cursiva* a lo largo del texto es empleada para referirse a una de tantas definiciones posibles del agua. Sobre el concepto de lucha civilizatoria ver a Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina* (La Paz, Bolivia: Plural Editores, 2010), 56-58.

<sup>4</sup> Colom y Morales, *Política Nacional del Agua*, 7.

<sup>5</sup> Desde finales del siglo pasado se promueve a nivel internacional la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH); consiste en un modelo de manejo coordinado de la tierra, el agua y otros recursos asociados, ya que es necesario considerar el agua como un componente ecosistémico, un recurso natural y un bien económico y social, acceso el 23 de octubre de 2017, <http://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/por-que/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/>

territorio claramente delimitado; por una población permanente y estable que obedece a las decisiones y la autoridad del Gobierno; como un proyecto o idea en pugna entre los distintos grupos sociales que se disputan el poder.

Este último punto es clave, ya que el Estado no es comprendido en este estudio como un conjunto administrativo ordenado en instituciones que velan automáticamente por el orden constitucional<sup>6</sup>. Al contrario, la administración de lo público puede ser influenciada por uno o varios «proyectos» de Estado en respuesta al diseño e interés de grupos o agentes sectoriales de poder<sup>7</sup>. Estos proyectos, de distinta profundidad, alcance y legitimidad, pueden responder a demandas específicas de sectores sociales al interior mismo del aparato estatal, sin estar consolidados o armonizados entre sí. Al contrario, pueden ser proyectos en pugna, con un grado de impacto variable en función de la multiplicidad de niveles y campos de acción del Estado desplegados en la sociedad en general.

Por ende, es fundamental analizar el Estado desde algún eje que permita captar la interrelación entre aparato, territorio, población e idea. El agua es un eje que responde a esta exigencia.

El agua es comprendida primero como un eje analítico para estudiar las dinámicas sociales y de poder que influyen la administración pública, ya que su gestión implica tomar decisiones que aluden a las múltiples dimensiones, discursivas y materiales de la misma, ya sea que se piense como un bien natural vital para la vida, el desempeño humano o la economía. La administración del agua también es objeto de presiones económicas internacionales y demandas sociales cada vez más explícitas en el contexto presente, cristalizadas en función de los rasgos específicos del Estado guatemalteco<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Bob Jessop, *The State: Past, Present, Future*, (Cambridge, Reino Unido: Polity Press, 2016), 16-51.

<sup>7</sup> Jessop, *The State*, 85. Un proyecto de Estado denota los imaginarios políticos, proyectos y prácticas que 1. Definen y regulan las fronteras del sistema de Estado en relación a la sociedad en general y 2. Proveen al aparato de Estado con suficiente unidad operativa e interna para ejecutar sus tareas «socialmente aceptadas», heredadas o redefinidas en función del proyecto en cuestión. El aparato de Estado es un sistema imperfecto. Es un sistema emergente, contradictorio, híbrido y relativamente abierto. Este principio se aplica desde el núcleo del Estado. Los proyectos de Estado se originan desde afuera (por el efecto de intelectuales aliados a alguna fuerza social) o desde adentro, desde una parte del aparato estatal, o pueden haber sido copiados de otros lados, o impuestos por fuerzas extranjeras. Los proyectos duraderos tienden a inscribirse o institucionalizarse (por ejemplo, en la Constitución).

<sup>8</sup> Raúl Maas, «Extractivismo: una aproximación histórica y conceptual» en *Compilación de investigaciones y análisis de coyuntura sobre la conflictividad socioambiental de Guatemala*, Iarna-URL (Guatemala: Iarna, 2014), 72-77.

Este estudio pretende ser un análisis político-institucional sobre las dinámicas de poder que influyen en la administración del agua. Con los hallazgos del estudio se busca, enseguida, aportar insumos complementarios a aquellos presentes en los distintos perfiles de país propuestos por la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar (VRIP-URL)<sup>9</sup>, en lo que concierne, por ejemplo, a los factores históricos, políticos y sociales que influyen en la crisis socioambiental del agua. Asimismo, el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE) contribuye de esta manera al debate académico sobre las distintas formas de estudiar el Estado en el siglo XXI<sup>10</sup>. El enfoque particular en cuestión es solamente un punto de partida para generar preguntas subsecuentes sobre las dinámicas de poder al interior del Estado, y también en su relación con la sociedad por las disputas que desata el control político de un bien común para fines particulares.

El elemento motor de análisis, la figura del «Estado débil» que retoman Torres-Rivas y Aguilera del trabajo de Joel Migdal, se refiere a la tendencia histórica estructural del Estado de privilegiar intereses corporativos por encima de otros (como el interés general), por la falta de control social que posee en relación a otras formas de organización social<sup>11</sup>. Esta tendencia puede estar acompañada del uso de la fuerza o de otras formas coercitivas para asegurar el orden social.

El agua se convierte en un eje heurístico clave en el marco del «Estado débil», en la medida que es a la vez un objeto de políticas para resguardar su calidad de *bien* común y un elemento clave en procesos productivos industriales. Es decir, analizar el Estado y el agua puede ser una manera de evaluar la extensión de privilegios, las formas empleadas para ejercer control social y, la envergadura de las políticas sociales desplegadas por el gobierno en respuesta a las exigencias del régimen democrático-liberal vigente.

---

<sup>9</sup> La vicerrectoría cuenta con varios perfiles ambientales producidos por el Iarna y dos iteraciones de un perfil energético producido por el Instituto de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Incyt) de la URL.

<sup>10</sup> Este análisis se fundamenta conceptual y metodológicamente en el Programa Refundación del Estado del ISE. Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), *Programa de Investigación Científico Crítico Refundación del Estado* (Guatemala: VRIP/URL, 2016).

<sup>11</sup> Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 1988), 29-31.



La lectura del Estado propuesta en este estudio se fundamenta en un análisis bibliográfico (informes y estadísticas oficiales, leyes, estudios sobre el desempeño de la administración pública o las dinámicas de poder adentro del Estado, informes alternativos hechos por la sociedad civil u organismos internacionales, trabajos académicos, periodísticos...) para dibujar un estado «nacional» de la cuestión, sobre la conformación del «Estado débil» alrededor de la administración del agua, en función de la importancia que juega el *recurso* en el modelo de desarrollo vigente, pero también de los intentos por los movimientos sociales, campesinos o ambientalistas por reencauzar lo que se entiende por desarrollo<sup>12</sup>.

El primer capítulo parte de un análisis sobre los patrones de uso y consumo del agua, en la economía y la provisión de servicios básicos. Estos datos son contextualizados enseguida por la historia reciente de la firma de los Acuerdos de Paz y el «giro» neoliberal del Estado. Una de las consecuencias más significativas derivadas de este nuevo orden es la violencia que acompaña el uso intensivo del agua en los territorios, sobre todo por megaproyectos extractivos. En este contexto se vislumbran algunas tendencias específicas del caso guatemalteco, pero comunes al contexto socio-político latinoamericano en lo que concierne las formas de acumulación de capital y las luchas sociales que ponen en duda las formas hegemónicas del Estado liberal<sup>13</sup>.

El segundo capítulo consiste en un diagnóstico político institucional, que parte del peso político del modelo de desarrollo económico en la configuración del aparato estatal, para analizar el argumento del Estado *ineficaz* a la luz, más bien, del «Estado débil». Es preciso analizar el rendimiento del Estado desde una lectura de las limitaciones materiales con las que opera el aparato estatal, en el proceso de modernización en el que se encuentra inmerso desde la transición democrática y las políticas de ajuste estructural implementadas. En ese sentido, conviene examinar el desempeño en la administración del agua en lo que concierne a la promoción del modelo de desarrollo por un lado, de la extensión de cobertura social en los distintos niveles de intervención del Estado (el nivel central, el nivel municipal, el nivel comunitario), por el otro.

---

<sup>12</sup> Maristella Svampa, «Pensar el desarrollo desde América Latina» (2011), acceso el 4 de marzo de 2018, <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo56.pdf>; Raúl Maas, «Extractivismo: una aproximación histórica y conceptual» en *Compilación de investigaciones y análisis de coyuntura sobre la conflictividad socioambiental de Guatemala*, Iarna-URL (Guatemala: Iarna, 2014), 72-77; Edelberto Torres-Rivas y Gabriel Aguilera, *Del autoritarismo a la paz* (Guatemala: Flacso, 1998), 28.

<sup>13</sup> Ver la lectura de Santos sobre las condiciones y dimensiones de la refundación del Estado en América Latina. Santos, *Refundación del Estado*, 55-63.

En el tercer capítulo, se amarra el análisis descriptivo del capítulo precedente con una interpretación que ahonda en las contradicciones fundantes, que alimentan las reglas constitucionales y operativas del Estado moderno. Estas contradicciones surgen en el contraste entre la configuración discursiva de la Constitución de 1985, que plantea la necesidad de considerar los aspectos social, económico y ambiental en la administración del agua, y el mantenimiento de un modelo liberal que, al contrario, la limita conceptualmente al considerarla únicamente como objeto productivo y apropiable. La configuración histórica de un modelo de administración «centralista-autoritario» para conceder derechos de uso en proyectos de infraestructura, aún vigente, permite comprender la manera como el proyecto de desarrollo económico de los años 2000 no es fundamentalmente diferente del modelo incipiente instalado por el régimen militar. Los casos analizados de la emergencia de la institucionalidad ambiental, por un lado, y la respuesta social de la Marcha por el Agua, por el otro, son fenómenos políticos que chocan con el avance de este modelo y que prueban de cierta manera la resistencia del proyecto efectivo del Estado a abrirse a una planificación hídrica ampliada.

Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones de dos tipos. Primero, una síntesis del análisis aportado en los tres capítulos del perfil en la que se concluye sobre las características vigentes del «Estado débil», que se vincula con la forma del modelo económico de acumulación por desposesión, un modelo político institucional de «dos velocidades» que refuerza la extensión territorial de megaproyectos, a la vez que tensa la relación entre los gobiernos central y local, y un modelo de desarrollo económico que subordina a la Constitución. Segundo, las recomendaciones exploratorias sobre la necesidad de ahondar en algunos aspectos estratégicos de la relación Estado-agua, y elementos a tomar en cuenta en la esfera pública sobre la Ley de Aguas.

## CAPÍTULO 1: AGUA, «ESTADO DÉBIL» Y EL *CONSENSO DE LOS COMMODITIES*

El agua, en la actualidad, es un foco intensivo para los estudios sobre las asimetrías de poder que existen alrededor del mundo, en términos de acceso y control social de los bienes comunes. La constante en estos estudios es que los problemas de distribución, acceso y control del agua son comprendidos como problemas de poder<sup>1</sup>. Aunque la asimetría de poder cobra distintas formas a nivel mundial, en América Latina se cristaliza en la profundización en las últimas décadas de un *Consenso de los Commodities*, la evolución del consenso de Washington a un nuevo orden político-económico e ideológico sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo<sup>2</sup>.

El agua es un recurso estratégico de primer orden ya que su uso es determinante en las fases productivas de los megaproyectos instalados en todo el territorio, para aprovechar el *boom* de los precios internacionales. El incremento de proyectos para la generación de hidroelectricidad, aunque no es una actividad extractiva en sí, también es considerada como parte de esta tendencia, sobre todo por la importancia que le confieren agentes de integración regional al desarrollo de infraestructura para generar mejores ejes de comunicación en materia de transporte, energía y comunicación<sup>3</sup>.

Más aún, la configuración económico social que vuelve efectivo este modelo se convierte en la primera pista para estudiar al «Estado débil». Torres-Rivas y Aguilera, analizan el fin del poder contrainsurgente en los años noventa y calificaron a Guatemala como «Estado débil» desde el análisis del poder; en este caso, el débil es aquel que:

---

<sup>1</sup> Miriam Seeman refiriéndose al informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2006, en su estudio sobre las políticas de los derechos de agua en Bolivia y Perú, afirma: «la escasez, que se encuentra en el corazón de la crisis global del agua, se enraíza en cuestiones de poder, de pobreza y de desigualdad, más que en la disponibilidad física (...) la escasez es manufacturada a través de procesos políticos institucionales que ponen en desventaja a los pobres.» Miriam Seemann, *Water Security, Justice, and the Politics of Water Rights in Peru and Bolivia* (Reino Unido: Palgrave MacMillan, 2016), 6.

<sup>2</sup> Maristella Svampa, «Consenso de los *Commodities*, giro eco-territorial y pensamiento crítico en América Latina», *OSAL*, Año XIII, n.º 32 (noviembre, 2012), 16.

<sup>3</sup> Svampa, «Consenso de los *Commodities*», 34.

(...) se mueve más por el temor al peligro interno que al externo y por ello vive una situación de crisis de legitimidad: carece de apoyo social bien estructurado; políticamente, su sociedad no tiene ni autoridad legítima para imponer sus decisiones ni capacidad operativa para dirigirlo<sup>4</sup>.

Es por ello que recurre a alianzas con otros sectores que le permitan generar algún tipo de hegemonía para avanzar sus planes, aún si esto significa aplicar políticas más o menos explícitas de control social, que pueden ir, inclusive, en contra del interés general. En este caso, el *Consenso de los Commodities* profundiza la alianza entre corporaciones nacionales e internacionales y el Gobierno, lo que deriva en formas específicas de control territorial y de ejercicio de autoridad para con la población.

Como se aprecia en este capítulo, una revisión cruzada de la tendencia ascendente de las cifras de consumo de agua por la industria extractiva por un lado, y los datos sobre la provisión de servicios básicos por otro lado, revelan una cobertura en el territorio nacional no solo deficiente sino estancada. Se trata de un:

(...) patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales cada vez más escasos (...) desde este punto de vista, el extractivismo adquiere una connotación controversial y socialmente negativa, porque se le atribuye a dicho término la característica de imposibilitar la consecución de un desarrollo sostenible, un idealizado modelo de articulación sociedad-naturaleza a nivel planetario<sup>5</sup>.

Estos datos cobran mayor sentido a la luz del contexto de los años noventa, en el que se abrió el campo para la intensificación del consumo del agua por compañías privadas con el beneplácito de un Gobierno afín a los intereses empresariales y la política de «reducción» del Estado, pese a la ambiciosa agenda de construcción de la paz. La colusión de intereses de las élites y el Gobierno, en este momento constitutivo, es clave para comprender lo que se llamará a lo largo de este estudio la continuación del «Estado débil»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Torres-Rivas y Aguilera, *Del autoritarismo a la paz*, 28.

<sup>5</sup> Maas, «Extractivismo: una aproximación», 72-73; Svampa, «Pensar el desarrollo».

<sup>6</sup> Torres-Rivas y Aguilera, analizando el fin del poder contrainsurgente en los años noventa, calificaron a Guatemala como «Estado débil» desde un análisis de poder; en este caso, el débil es aquel que «(...) se mueve más por el temor al peligro interno que al externo y por ello vive una situación de crisis de legitimidad: carece de apoyo social bien estructurado; políticamente, su sociedad no tiene ni autoridad legítima para imponer sus decisiones ni capacidad operativa para dirigirlo». Torres Rivas y Aguilera, *Del autoritarismo*, 28.

En este sentido, las cifras de cobertura social de agua potable y saneamiento demuestran que los avances de la agenda de paz se quedan cortos con respecto a la promoción agresiva de la Inversión Extranjera Directa, para explotar los recursos naturales del territorio nacional. Estos datos demuestran, además, el descontento social sobre todo en espacios rurales, como un fenómeno que se monta y exagera a veces la conflictividad preexistente. La violencia que acaece sobre los movimientos sociales comprendida desde el ángulo de la «criminalización» de la protesta, reafirma que el Estado coercitivo es una respuesta común a las demandas sociales que rechazan la implantación de megaproyectos en los territorios.

## 1. Las cifras del *boom* extractivo: el valor del agua

Para iniciar conviene revisar la importancia estratégica del agua en las actividades productivas emblemáticas del *Consenso de los Commodities*. El agua es un instrumento productivo que se encuentra presente en todas las actividades correspondientes con la definición ampliada de *commodity*, es decir:

(...) productos indiferenciados cuyos precios se fijan internacionalmente (...). Para el caso de América Latina, la demanda de *commodities* está concentrada en productos alimentarios, como el maíz, la soja y el trigo, así como en hidrocarburos (gas y petróleo), metales y minerales (cobre, oro, plata, estaño, bauxita, zinc, entre otros)<sup>7</sup>.

En Guatemala, las actividades en cuestión son minería (oro, plata, níquel), producción de hidroelectricidad, palma africana y azúcar (y derivados energéticos).

### 1.1 Minería, hidroeléctricas, monocultivos

Como se puede apreciar enseguida, el agua es un elemento crucial en las distintas actividades extractivas que encajan en «el Consenso» y su aplicación al caso guatemalteco, al ser un elemento de base productivo, pero también por su carácter estratégico en la continua expansión de estas actividades en el territorio nacional. En este apartado son revisadas las cifras de crecimiento de minería metálica, hidroeléctricas y plantaciones de caña y palma africana respectivamente. Todas las actividades fueron el objeto de políticas de promoción y expansión en los 2000, lo cual confirma el interés del Estado por promover la explotación industrial del agua. De manera coincidente, el agua juega

<sup>7</sup> Maristella Svampa, «Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina», *Nueva Sociedad*, n.º 244 (marzo-abril 2013): 31.

un rol crucial en el crecimiento económico de todas estas actividades. No obstante, la contaminación del agua es un efecto secundario del crecimiento económico, que es, además, un costo absorbido por el Estado.

La producción minera en Guatemala es 95 % metálica y el agua es un elemento clave en el proceso extractivo, debido a que esta es esencial en el proceso de «lixiviación», que consiste en la extracción del metal preciado de los minerales recabados. Más allá del rédito que produce este tipo de minería, el Estado debe lidiar de alguna manera con el impacto en la calidad y cantidad de agua (subterránea, superficial) adentro y cercana al área extractiva, por lo que cualquier énfasis que se haga en este tipo de actividad económica produce un impacto socioambiental que afecta a la población y al territorio en cuestión.

Las cifras sobre la extensión de licencias de exploración y explotación demuestran que el Estado inaugura en los 2000 una nueva fase de desarrollo minero. La aceleración de extensión de licencias se da del 2003 a 2008, con una media de 43 licencias de exploración o explotación concedidas por año. De 2003 a 2015 fueron otorgadas 126 licencias de explotación, 179 de exploración y 4 de reconocimiento<sup>8</sup> para minería en todo el país, lo que demuestra un interés sostenido del Gobierno en promover esta industria.

**Cuadro 1.** Licencias otorgadas por tipo y por año

| Año  | Exploración | Explotación | Total |
|------|-------------|-------------|-------|
| 2003 | 28          | 16          | 44    |
| 2004 | 23          | 18          | 41    |
| 2005 | 23          | 15          | 38    |
| 2006 | 26          | 19          | 45    |
| 2007 | 33          | 18          | 51    |
| 2008 | 27          | 13          | 40    |
| 2009 | 3           | 3           | 6     |
| 2010 | 1           | 0           | 1     |
| 2011 | 0           | 1           | 1     |
| 2012 | 9           | 12          | 21    |
| 2013 | 0           | 5           | 5     |
| 2014 | 3           | 4           | 7     |
| 2015 | 3           | 2           | 5     |

Fuente: *Anuario Estadístico Minero, 2015*.

<sup>8</sup> Ministerio de Energía y Minas, *Anuario Estadístico Minero 2015* (Guatemala: Dirección General de Minería, 2015).

Según datos de 2017 del Ministerio de Energía y Minas (MEM), existen 64 proyectos de explotación de minerales metálicos vigentes, de los cuales 33 serían de exploración y 31 de explotación<sup>9</sup>. A inicios de 2016 el MEM se encontraba en fase de tramitar 324 solicitudes de este tipo (8 de reconocimiento, 293 de exploración y 23 de explotación), aunque hay poca claridad hasta ahora sobre la política del MEM al respecto<sup>10</sup>. Esto va de la mano del fin del crecimiento acelerado de la producción minera, que concuerda con el agotamiento del depósito de superficie de la Mina Marlin y el tope de precios de venta de oro a nivel internacional<sup>11</sup>.

La generación de hidroelectricidad, por su parte, es un campo de actividad público-privado que pretende aprovechar las condiciones naturales en el país para construir embalses y, así, captar el flujo natural de los ríos. La construcción de hidroeléctricas inicia al final del siglo XIX; los primeros embalses fueron construidos con capital privado. Es hasta 1940 cuando inicia el período desarrollista del Estado, que se comienza a planificar la explotación a gran escala del agua, para la generación de electricidad. Con la privatización del sector eléctrico en 1996, comienza una nueva fase de desarrollo de las capacidades hidroeléctricas del país, en manos privadas, con el beneplácito del gobierno<sup>12</sup>.

De 2008 en adelante, la readecuación de la matriz energética con el apoyo de la iniciativa privada de privilegiar la instalación de hidroeléctricas, sirven como transición a la primera fase extractiva de promoción de la explotación de minerales y petróleo. La extensión de licencias de exploración y explotación minera cae drásticamente, pero aumentan las licencias para

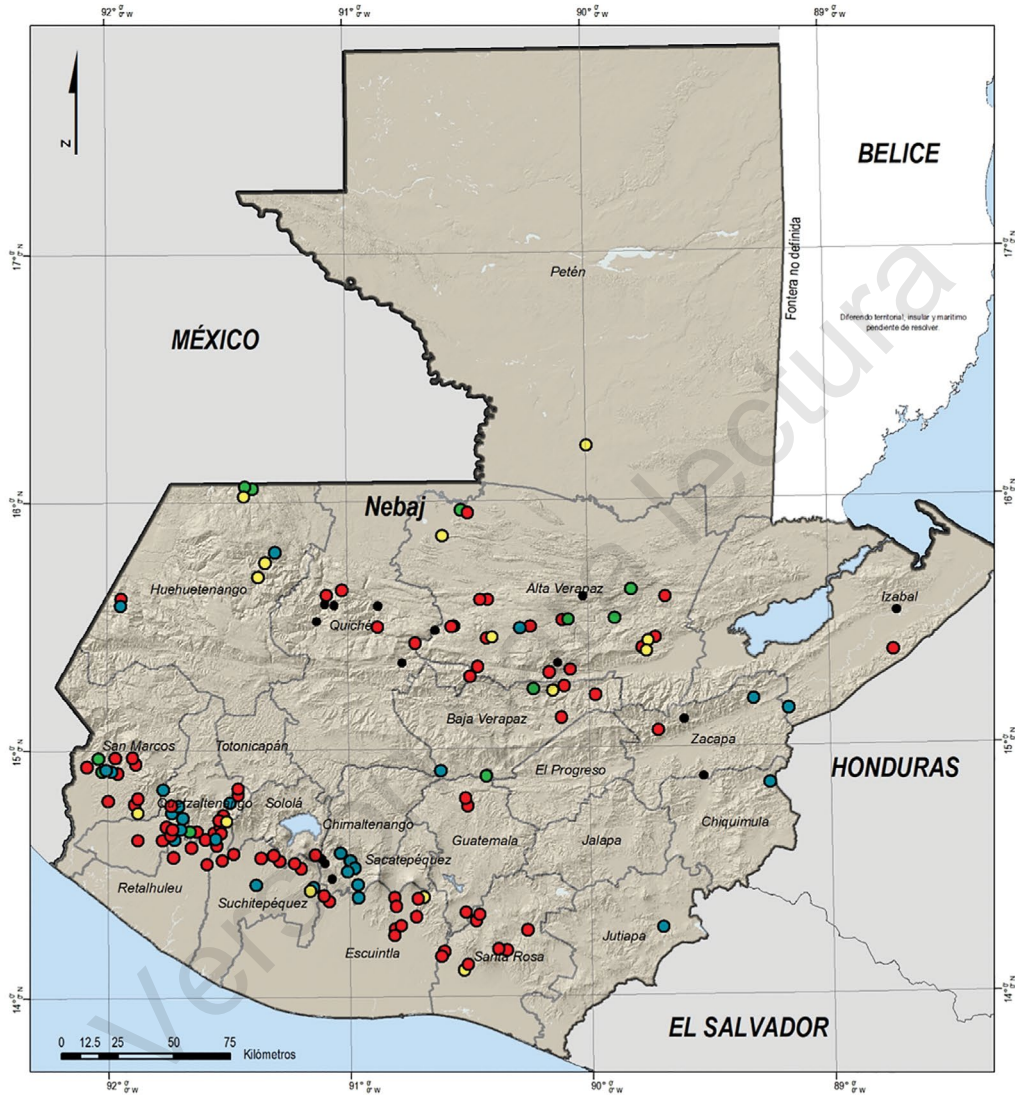
<sup>9</sup> Requerimiento acceso a información pública, Resolución UIP n.º 565-2017, «Licencias vigentes de exploración y explotación» (Guatemala: MEM, 2017).

<sup>10</sup> La falta de claridad tiene que ver con las decisiones presidenciales de 2008 y 2013 de «declarar» una moratoria a la minería. Estas decisiones no poseen un sustento legal, son declaraciones públicas acompañadas de un alto en la práctica al procesamiento de solicitudes de exploración o explotación, sin afectar las licencias emitidas previamente. Coincidentemente, el 2008 y el 2012 ofrecen los últimos dos picos de extensión de licencias, lo que relativiza el impacto de estas decisiones. La licencia otorgada más notoria es la licencia minera Escobal (LEXT-015-11) extendida en 2013, justo antes que Pérez Molina declarara una moratoria de 2 años.

<sup>11</sup> Dirección General de Minería, *Anuario Estadístico Minero 2016* (Guatemala: MEM, 2017), 27.

<sup>12</sup> Del total de hidroeléctricas en operación solo 16.12 % son públicas. El Estado es propietario de las hidroeléctricas de mediana capacidad: Aguacapa, Jurún Marinalá, Santa Rita, Los Esclavos y de Chixoy, que es la hidroeléctrica con mayor capacidad instalada en todo el territorio nacional (300 MW). Estas represas vierten su producción en el sistema energético, privatizado en 1996. Esta readecuación inicia con el gobierno de Álvaro Colom (2008-2011) y será reforzada durante el gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015), con la elaboración de la política energética 2013-2027.

**Mapa 1.** Autorizaciones definitivas para la instalación de centrales hidroeléctricas otorgadas, 2018



|   |   |
|---|---|
| <p><b>Universidad Rafael Landívar (URL)</b><br/> <b>Vicerrectoría de Investigación y Proyección</b><br/>         Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado - ISE</p>  | <p>Mapa de ubicación de hidroeléctricas según su estado</p> <p><b>Leyenda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: lightblue; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Cuerpo de agua</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; border-bottom: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Límite departamental</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: green; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> En Construcción</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: yellow; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> En Trámite</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: red; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> En Operación</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: blue; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> Pendiente de operación</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: black; border-radius: 50%; margin-right: 5px;"></span> Sin Construcción</li> </ul> |
| <p>Proyección del mapa digital: GTM, DATUM WGS 84.<br/>         Proyección del mapa impreso: Coordenadas geográficas, Esferoide de Clarke 1866.<br/>         Fuente: Elaboración propia, IGN, 2006; MEM, 2018.<br/>         Elaborado por: Laboratorio SIG de la UIE, Guatemala, septiembre de 2018</p> |   |
| <p><b>uie</b><br/>         Unidad de información estratégica<br/>         para la investigación y proyección</p>  | <p><b>iarna</b><br/>         Instituto de investigación y proyección<br/>         sobre ambiente natural y sociedad</p> <p><b>VRIP</b><br/>         Vicerrectoría de Investigación y Proyección</p> <p><b>Universidad Rafael Landívar</b><br/>         Tradición Jesuita en Guatemala</p>   |

Fuente: elaboración propia con base en la Dirección General de Energía, MEM, 2018.



la construcción de represas. En la nueva matriz se busca reducir la dependencia energética en la producción de energía a base de petróleo y privilegiar, en principio, la producción de energía con recursos renovables<sup>13</sup>. Asimismo, un aumento de las capacidades energéticas del país permitiría reducir los costos de operación de los grandes usuarios, sujetas a un alto consumo energético, sobre todo en actividades extractivas.

El crecimiento actual del sector inicia en 1998 y los picos de concesiones para la instalación de hidroeléctricas se producen en 2008, 2011 y 2015<sup>14</sup>. En la actualidad, el parque energético nacional cuenta con 33 plantas en funcionamiento, 11 en construcción, 13 proyectos aprobados que no han iniciado construcción y 6 licencias que se encuentran en trámite de autorización. De 2008 a 2016 fueron aprobados 40 proyectos hidroeléctricos nuevos que representan 395.65 Mw de capacidad adicional.

Según los datos del Administrador del Mercado Mayorista (AMM), la hidroelectricidad suma 34.5 % del total de generación de electricidad, y es la mayor fuente de energía eléctrica disponible en el país<sup>15</sup>.

Por otra parte, el comercio intrarregional de energía sigue en ascenso: dentro de este crecimiento, Guatemala fue responsable por el mayor volumen de transacciones al importar 497 GWh y exportar 986 GWh. Guatemala es el mayor exportador de electricidad en Centroamérica y la capacidad de producción supera por mucho la demanda máxima<sup>16</sup>. El desarrollo de hidroeléctricas también causa un impacto notable a nivel de las relaciones Estado-población. Pese al argumento del sector privado que la extensión del parque energético es de interés general porque reduce el precio de la electricidad a la vez que permite la extensión de la cobertura, los precios de electricidad

<sup>13</sup> Según la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), la expansión del sistema de generación actual proviene de una planificación de 14 años (2012-2026), con la que se espera llegar a una cobertura con recursos renovables de 60 % del total de la energía producida, para 2022. Sergio Velásquez, «El contexto de la Energía Renovable en Guatemala y la Matriz Energética del País» (Ponencia presentada en el Panel foro «Estrategia multisectorial para apoyar las microcentrales hidroeléctricas», Guatemala, 25 de abril 2012).

<sup>14</sup> Requerimiento acceso a información pública, Resolución UIP n.º 565-2017, «Autorizaciones definitivas para la instalación de centrales hidroeléctricas otorgadas» (Guatemala: MEM, 2017).

<sup>15</sup> Incyt, «Composición porcentual de la matriz energética», Centro de visualización de Datos de Energía, disponible en línea. Acceso el 18 de julio de 2017, <http://incyt.org/indicadores/#1493403703579-b969b98d-92e5>

<sup>16</sup> Manuel Eugenio Rojas Navarrete, *Centroamérica: Estadísticas de producción del subsector eléctrico*, 2016, (México D.F: Cepal/Naciones Unidas, 2017), 34-35.

son una fuente de conflicto desde hace varios años entre distribuidoras y usuarios, sobre todo en el altiplano occidental<sup>17</sup>, mientras que las comunidades que se organizan en resistencia también tienden a temer el agotamiento o la privación de agua a causa de la construcción y operación de embalses<sup>18</sup>. Mientras tanto, en Alta Verapaz, en donde existe un alta concentración de embalses y de producción hidroeléctrica, se registra una cobertura de electricidad drásticamente inferior comparada con el resto del país<sup>19</sup>.

La producción de caña y palma africana también son dos actividades extractivas con un crecimiento marcado en los últimos diez años, vinculado a la intensificación del consumo industrial de agua, en este caso, para riego. La expansión de estos monocultivos también es causa de conflicto entre comunidades y empresas. El agua de lluvia o el uso de pozos no es suficiente para garantizar la producción constante a escala industrial, por lo que se requiere una inversión cuantiosa en sistemas de irrigación y en el uso de agua de ríos. La crítica desde plataformas de activismo internacionales a la expansión y producción intensiva de caña y palma, en países del *Tercer Mundo*, se enfoca en un fenómeno de acaparamiento de tierra y agua llamado *land* o *watergrabbing* (el fenómeno ha sido documentado sobre todo en países africanos y asiáticos, pero también hay aproximaciones desde casos latinoamericanos<sup>20</sup>); consiste en el acaparamiento agresivo de grandes extensiones de tierra y en consecuencia del agua superficial o subterránea contenida en esos terrenos, lo que puede desembocar en la privación de agua de comunidades enteras, por ejemplo, en el caso del desvío de ríos por varios ingenios azucareros descubierto en 2016 en la costa sur<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Comité de Desarrollo Campesino (Codeca), *La privatización del derecho a la energía eléctrica* (Guatemala: Codeca, 2014).

<sup>18</sup> *Prensa Comunitaria*, «Cuaderno de mapas y sus datos» (Elaborados para la instalación artística «Guatemala en Movimientos», Ciudad Guatemala, Casa Yaxs, julio 2016), 13-14.

<sup>19</sup> Ministerio de Energía y Minas (MEM), *Índice de cobertura eléctrica* (Guatemala: MEM, 2016). El índice de cobertura en Alta Verapaz es de 44.36 % de los hogares. Por contraste, el índice de cobertura a nivel nacional es 92.06 %.

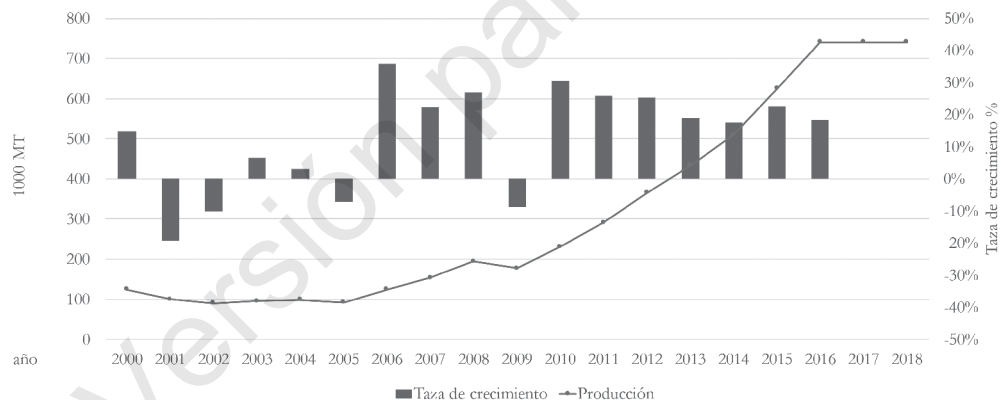
<sup>20</sup> Jennifer Franco, Lyla Mehta y Gert Jan Veldwisch, «The Global Politics of Water Grabbing», *Third World Quarterly*, vol.34 n.º 9 (2013); Mayke Kaag y Annelies Zoomers (ed.), *The Global Land Grab: Beyond The Hype* (EUA: Zed Books, 2014).

<sup>21</sup> Acceso el 21 noviembre de 2017, <http://www.prensalibre.com/guatemala/retalhuleu/ministerio-de-ambiente-verifica-desvio-de-rios-en-la-costa-sur>

La superficie del territorio cultivada por caña, palma y café aumenta sostenidamente desde 2003. El alza en la extensión de monocultivos, particularmente la caña y la palma africana, se explica por la fuerte demanda del mercado internacional de materia prima, lo que conduce a una reprimarización<sup>22</sup> parcial de la economía de países del sur, ansiosa por responder favorablemente a las tendencias comerciales globales.

Sin embargo, los ingenios y las plantaciones también han diversificado sus actividades hacia la producción de combustibles y electricidad, por lo que la expansión del aparcamiento de tierras también responde a los imperativos de la matriz energética promovida por el sector privado y el Ministerio de Energía y Minas. En efecto, la readecuación de la matriz energética en el país también privilegia la producción de combustible base (etanol, gas natural) y de energía derivada de la actividad azucarera (cogeneración)<sup>23</sup>, además de la explotación de carbón. En el caso de la cogeneración, los ingenios se vuelcan a la explotación de fuentes de agua para alimentar sus procesos productivos y vender electricidad en el mercado mayorista.

**Figura 1.** Producción de aceite de palma para el período 1987-2016



Fuente: elaboración propia con base en *Index Mundi*, 2017.

<sup>22</sup> Maristella Svampa, «La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes» (texto presentado en el seminario «Interrogating the Civil Society Agenda», Massachusetts, Amhers, abril 2008), 4, acceso el 1 de marzo de 2018, <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf>

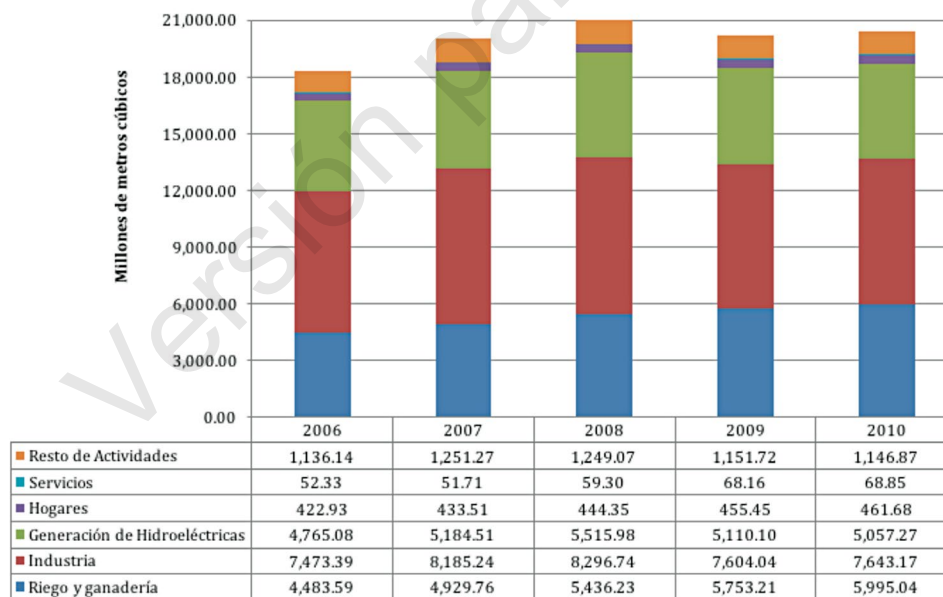
<sup>23</sup> La matriz energética actual busca reducir en importancia la producción de energía a base de petróleo, y propone tornarse a la producción de energía limpia, pero también incluye en sus planes el fomento de la producción de energía por la transformación de carbón.

La extensión de la producción de palma, en particular, ha crecido de manera exponencial en la década presente, se extendió de 115 a 152.7 mil hectáreas solo en el período de un año del 2013 al 2014<sup>24</sup>. El azúcar y el café también registraron un crecimiento favorable de 2003 a 2014. Las regiones en donde se instala la producción palmera son la Franja Transversal Norte (especialmente en el sur de Petén, Alta Verapaz y el Valle de Polochic) y la costa sur (desde San Marcos a Escuintla).

## 1.2 Las tendencias relacionales entre agua y economía

A continuación se aportan algunas estadísticas que explican el impacto ambiental del crecimiento económico de estas industrias. En efecto, como fue indicado anteriormente, todas estas actividades dependen del uso de grandes cantidades de agua en diferentes etapas del proceso productivo, lo que representa un factor importante a tomar en cuenta para la administración del agua.

**Figura 2.** Extracción de agua por las actividades económicas y de consumo (millones de m<sup>3</sup>). Período 2005-2010

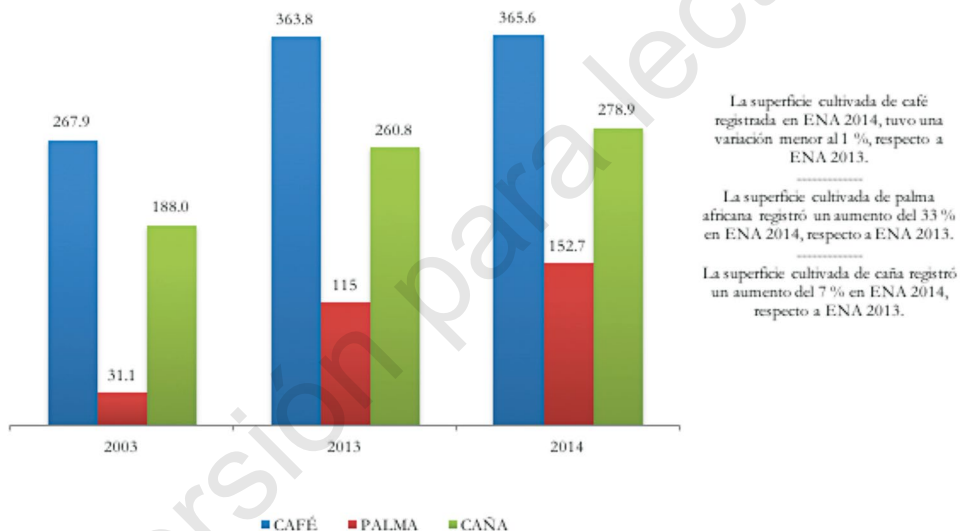


Fuente: Carrera, *et al.*, 2017.

<sup>24</sup> INE, *Encuesta Nacional Agropecuaria 2014*, (Guatemala: INE, 2015), 11.

En 2010, la Cuenta Integrada de Recursos Hídricos (una de las cuentas que alimentan el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada del Banco de Guatemala con el apoyo de la Universidad Rafael Landívar) desagregó datos sobre la distribución del uso del agua: según la distribución porcentual del uso del recurso de 2006 al 2010, 39 % del agua fue extraída por la industria manufacturera, la agricultura usó 27 % del total a través del riego y la generación hidroeléctrica acaparó 26 %. Las tres áreas productivas suman 92 % del uso en contraste con solo 2 % utilizado por hogares<sup>25</sup>. En esencia, el consumo de agua es predominantemente agroindustrial, mientras que el uso del agua para la generación de hidroelectricidad se mantiene en crecimiento, desde 2006.

**Figura 3.** Superficie cultivada con café, palma africana y caña (2003-2014). Serie histórica, Cenagro/ENA, en miles de hectáreas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), 2015.

Solo la caña de azúcar y la palma africana sumaban entre sí 61 % de la demanda de agua para riego. La industria manufacturera (beneficiado de café, elaboración de productos alimenticios variados, elaboración de caña de azúcar, producción de aguas minerales, fabricación de prendas de vestir, etc.) acapara el 38 %.

<sup>25</sup> Jaime Carrera *et al.*, «Cuenta Integrada de Recursos Hídricos. ¿Quién usa el agua en Guatemala? Resumen ejecutivo» (Guatemala: Iarna/URL, BANGUAT, 2017). Ver también INE, *Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica de Guatemala, 2001-2010*, tomo I (Guatemala: INE, 2013).

Dentro de este porcentaje, el proceso de «beneficiado de café»<sup>26</sup> cuenta con 84 % de la totalidad de la actividad manufacturera, lo que convierte al sector cafetalero en el mayor consumidor de agua, más que la caña y la palma (31,4 %)<sup>27</sup>.

La irrigación es clave para garantizar tanto la producción pequeña como intensiva, pero existen aún grandes discrepancias entre el uso del agua por la agroindustria, por un lado, y el campesinado por el otro. Las producciones de azúcar, palma africana y banano ocupan alrededor de 71 % del área irrigada y concentran más de 60 % del volumen total de agua para riego<sup>28</sup>.

Según estas estadísticas, entonces, la agroindustria, seguida de la generación de energía eléctrica son los principales consumidores de agua, abarcando casi la totalidad de la demanda global en el país (92 %).

No obstante, el Estado mantiene hasta la actualidad una política de libre disposición del recurso para quien quiera usarlo, sin importar la magnitud del consumo. En el caso de las actividades industriales o privadas, el costo que incurren para consumir agua depende exclusivamente de los procedimientos instalados para extraer el agua.

**Cuadro 2.** Tarifas por tipo de uso (quetzales por m<sup>3</sup>)

| Usuarios                                     | Costo                         |
|--|-------------------------------|
| Consumo doméstico                            | 0.10 a 25                     |
| Riego  | Costos de operación           |
| Industria                                    | Costos de extracción y bombeo |
| Pesca  | 0.00                          |
| Generación hidroeléctrica                    | 0.00                          |
| Medio de producción o extracción de recursos | Operación                     |
| Medio de disposición de desechos             | 0.00                          |

Fuente: Gálvez, *et al.*, 2005.

<sup>26</sup> Beneficiado de café es el proceso industrial por el que es lavado y relavado el café para convertirlo apto para consumo.

<sup>27</sup> Carrera *et al.*, «Cuenta integrada», 2.

<sup>28</sup> MAGA, *Política de promoción de riego 2013-2023*, (Guatemala: MAGA, 2012), 3. Según el MAGA, la palma y la caña concentraban 69 % del agua de riego en 2013.

La contaminación del agua es un problema generalizado aun si no existen datos duros precisados a nivel nacional. De las estimaciones oficiales surge el dato que la contaminación de las aguas afecta a casi todas las fuentes de agua del país<sup>29</sup>. En 2015, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) no dudaba en hacer la proyección que el porcentaje de cuerpos de agua contaminada en el país debe superar el 95 %, dado que ese era el dato que arrojaban sus propios cálculos en 2009<sup>30</sup>.

Algunos datos científicos producidos en 2009 en función de estudios puntuales sobre el estado de ciertas cuencas permiten una aproximación a la magnitud del problema<sup>31</sup>: en esos estudios al menos 14 ríos principales y cuatro lagos presentaron altos porcentajes de «contaminantes físicos, materia orgánica, microorganismos, contaminantes tóxicos y materiales cancerígenos, lo que implica riesgos importantes para usar esas aguas para consumo humano y riego»<sup>32</sup>.

El vertimiento de aguas residuales en lagos y ríos se da en su totalidad sin mayor tratamiento. En este contexto, el origen de la contaminación del agua puede ser clasificado entre contaminación doméstica, industrial y agroindustrial. La contaminación del agua proviene en su mayoría del consumo agroindustrial.

En efecto, en la Política Nacional del Agua se estima que alrededor de 63 % del vertimiento de contaminantes corresponde a actividades industriales y agropecuarias<sup>33</sup>. En general, solo el 5 % de toda el agua residual (1660 millones de metros cúbicos) es tratada antes de ser vertida en el ambiente<sup>34</sup>, lo que constituye un riesgo importante a la salud pública. No obstante, aunque los autores del estudio consideran este fenómeno

---

<sup>29</sup> Iarna, *Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009* (Guatemala: Iarna/URL, 2009): 134-136.

<sup>30</sup> MARN, *Plan Operativo Anual 2015*, (Guatemala: MARN, 2015), 21. Otras estimaciones apuntan a un porcentaje oscilando entre 90 % y 97 %. Magaly Arrecis, «Ley de Aguas para Guatemala, ¿Es posible o hay limitantes?» (Día Mundial del Agua, Guatemala, Ciudad Universitaria, 22 de marzo 2017); Leocadio Juracán, «Iniciativa de Ley de Agua en Guatemala y su discusión», en *Territorios XI. CONGCOOP* (dir.) (Guatemala: IDEAR, 2016), 147.

<sup>31</sup> En la actualidad no existen datos duros que reflejen adecuadamente los porcentajes de contaminación del agua a nivel nacional. Este es un problema abordado en el capítulo 2.

<sup>32</sup> Carrera, Gálvez, López, «Recursos hídricos», 138.

<sup>33</sup> MARN, *Plan Operativo Anual*, 101.

<sup>34</sup> En el Perfil Ambiental 2016 del MARN, se habla de 60 % de aguas contaminadas de esta manera, con datos de 2012, provenientes de una fuente secundaria, pero sin una actualización empírica del caso.

como la *externalidad* más importante en el marco del uso y consumo del agua (lo que llaman «aprovechamiento»), anotan que el vertimiento de contaminantes en fuentes de agua compartidas recae en la *responsabilidad* de cada usuario de disponer adecuadamente de las aguas residuales<sup>35</sup>.

En el marco del avance de megaproyectos extractivos, este problema es magnificado por la certeza que las actividades planeadas conducen a alguna forma de contaminación, y por el riesgo que representan para el uso comunitario del agua. Estos dos factores aparecen recurrentemente en las demandas sociales de comunidades que resisten a la implantación de megaproyectos. Estas demandas son respaldadas en gran medida por investigaciones y diagnósticos de la sociedad civil. La minería a cielo abierto y la producción de palma africana son dos actividades que han sido ampliamente acusadas por causar la contaminación de aguas compartidas vía el vertimiento de tóxicos<sup>36</sup> y agroquímicos<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Colom y Morales, *Política Nacional*, 4.

<sup>36</sup> Icefi, *La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo* (Guatemala: Icefi, 2014), 30. Por su parte, el «grupo de trabajo sobre minería y derechos humanos en América Latina» que presentó su informe sobre el impacto de la minería canadiense en la región ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se enfoca en la minería a cielo abierto y destaca que en seis de los casos estudiados, incluyendo el caso de la Mina Marlin en Guatemala, «se observa un patrón en el tipo de daño ambiental producido principalmente a fuentes de agua». Resumen ejecutivo del informe del grupo de trabajo sobre minería y derechos humanos en América Latina presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá* «resumen ejecutivo», 2014, 10-12. En 2013 el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) produjo un peritaje en el que evidenció que la Mina Marlin (Montana Exploradora) en San Marcos y la Mina San Rafael en Santa Rosa, ambas subsidiarias de transnacionales canadienses (GoldCorp y Tahoe Resources Inc. respectivamente), han contaminado las aguas de San Miguel Ixtahuacán y de El Escobal. Peritaje n.º *FIQ 13-0007/INACIF-13-000788*, «peritaje Inacif 2013 marzo» (Guatemala: 25 de marzo 2013). Acceso el 1 de agosto de 2017, <https://es.scribd.com/document/247889401/Oficio-INACIF-25-Marzo-2013>

<sup>37</sup> Por ejemplo, la contaminación de los ríos Popohúa (2014), San Román (2017), el ecocidio del río la Pasión (2015). Bill Barreto, «Un ron emborracha (y contamina) al Río Popohúa» *Plaza Pública*, 19/08/2014, acceso el 12 de abril de 2017, <https://www.plazapublica.com.gt/content/un-ron-emborracha-y-contamina-al-rio-popohua>

—Daniel Villatoro, «Repsa: el historial de una empresa investigada por ecocidio», *Plaza Pública*, 11/02/2016, acceso el 12 de abril de 2017, <https://www.plazapublica.com.gt/content/repsa-el-historial-de-una-empresa-investigada-por-ecocidio>

—Otros informes mencionan contaminación de las aguas, sequía de pozos artesanales, empeoramiento del acceso a agua potable y eliminación de la pesca como resultados directos de la producción azucarera a gran escala. Observatorio a Tratados de Libre Comercio y Responsabilidad Empresarial en Centroamérica, *Informe Regional Centroamericano 2015*. (Managua, Nicaragua: PPO Notiexpress, 2015.)



Más aún, estos actos de contaminación son notorios por permanecer relativamente impunes<sup>38</sup>. Por su parte, las hidroeléctricas, aun produciendo energía limpia, pueden tener un impacto ambiental considerable en donde se instalan<sup>39</sup>.

De manera general, las cifras del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica de Guatemala (SCAEI) arrojan luz sobre las tendencias:

- Los flujos ambientales hacia la economía demuestran que la cantidad de agua utilizada por la agroindustria incrementó en 10 años<sup>40</sup>. Según la síntesis de Gálvez, Carrera y Tuy, la demanda de agua incrementó en total 21 % en el decenio estudiado. De la misma manera, incrementó la demanda de energía por 28 % (leña, diesel, bagazo de caña, otros productos energéticos)<sup>41</sup>.
- Los flujos económicos hacia el ambiente demuestran una tendencia paralela de crecimiento del PIB y la contaminación del agua, en ese decenio. La industria cafetalera (el beneficiado de café), las actividades agrícolas (la palma, azúcar y banano como usuarios mayoritarios de agua) y las industrias manufactureras representaron, 37 %, 15 % y 7 % de los 15 536 millones de m<sup>3</sup> de agua retornada en 2010<sup>42</sup>.

Un cálculo sobre 6 años, de 2009 a 2014, sobre el aporte de la industria agropecuaria y la manufacturera a la economía nacional revela que ambas industrias aportan de media 13,52 % del producto interno bruto (PIB) al año<sup>43</sup>.

## 2. El estancamiento de los servicios públicos (agua potable y saneamiento)

Asegurar la cobertura de agua potable y saneamiento es una obligación del Estado al ser un rubro imprescindible en la provisión de servicios básicos y en las «metas» de desarrollo

<sup>38</sup> Sebastián Escalón, «Había una vez un río», *Plaza Pública*, 24/06/2015, acceso el 12 abril 2017, <https://www.plazapublica.com.gt/content/habia-una-vez-un-rio>

<sup>39</sup> Compendio de información, «Derechos humanos e hidroeléctricas», 4.

<sup>40</sup> Juventino Gálvez, Jaime Luis Carrera, Héctor Tuy, *Las cuentas de capital natural guatemalteco* (Guatemala: INE/Banguat/Iarna/URL, 2013). Ver igualmente INE, Banguat y Iarna-URL, *Sistema de Contabilidad Ambiental Y Económica de Guatemala 2001-2010: SCAE 2001-2010. Tomo I* (Guatemala, 2013)

<sup>41</sup> Gálvez, Carrera, Tuy, *Las cuentas de capital*, 4.

<sup>42</sup> *ibid.* 6. El agua retornada es el agua desechada luego del proceso productivo.

<sup>43</sup> Cálculo propio. Ver Dirección de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, *El Agro en Cifras 2014* (Guatemala: MAGA, 2015).

sostenible, asumidas por el Gobierno con el apoyo de la comunidad internacional. Al extremo opuesto del consumo económico y privado del agua, la provisión de servicios básicos es un mandato público, no lucrativo, que debe acatar el aparato estatal en función de las garantías constitucionales y los derechos humanos reconocidos por el Estado. Una fotografía del Estado y el agua debe contener, a la par del diagnóstico económico, el social.

## 2.1 Los indicadores de cobertura en los últimos diez años

El mayor contraste entre el consumo industrial del agua y el doméstico se ve reflejado en las estadísticas nacionales que tienen que ver con la extensión de servicios básicos relacionados con el acceso al agua y el tratamiento de desechos, en el período 2000-2014. Mientras en el consumo industrial se puede apreciar un aumento marcado, en lo que concierne a la tarea de extensión de servicios básicos a cargo del aparato estatal, se constata lo opuesto. Pese a la evidente necesidad de facilitar un acceso universal a agua pura o de responder al constante crecimiento demográfico, el Estado no ha logrado asegurar una extensión constante de la cobertura necesaria, menos aún en las zonas rurales.

Desde el retorno de los Gobiernos civiles, el rubro «agua y saneamiento», que incluye la provisión de agua potable, drenajes y alcantarillado en todo el territorio, se ha convertido en un eje prioritario en políticas públicas para luchar contra la pobreza (tal y como aparece en los Códigos de Salud y Municipal). Este propósito es doble: uno, respetar los derechos humanos incluidos como garantías individuales en la Constitución, dos, poner en marcha políticas de desarrollo social que permitan mitigar la desigualdad estructural en el país. En los años noventa, sucede un incremento sustancial en términos de cobertura de servicios básicos, en el marco de estas políticas. Así es como en 2002, la primera Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) arrojaba datos que reflejaban mejoras, comparado con cifras de finales de los ochenta: La cifra de cobertura de agua potable en el área rural había subido a 53 %, mientras que en 1988 se estimaba que el porcentaje rondaba 14 %<sup>44</sup>.

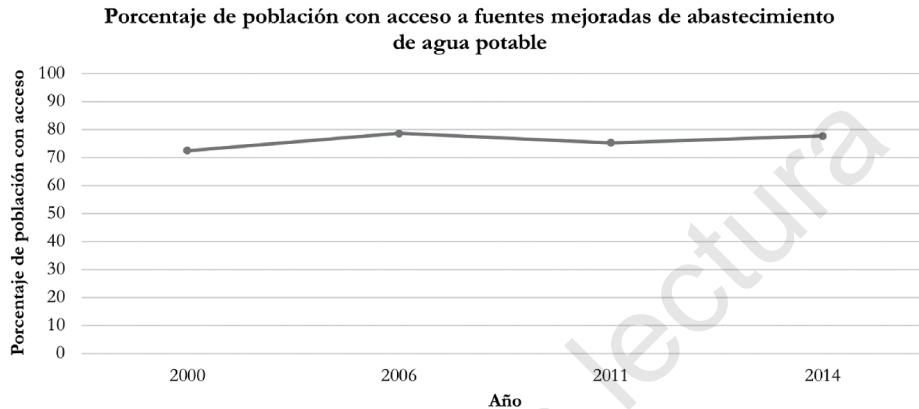
Sin embargo, las cifras más recientes (Encovi 2014) demuestran que esta tendencia de crecimiento no se sostuvo. El país no ha logrado cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible delineados en varias iniciativas de desarrollo y cooperación. De hecho, el porcentaje de la población que tiene acceso a fuentes de agua mejorada en 2014 es levemente menor a

---

<sup>44</sup> Clara Arenas (dir.), *La política de desarrollo del Estado guatemalteco 1986-1987* (Guatemala: Inforpress-Avanceo, Cuadernos de investigación n.º 2, abril 1988), 17; Emilio Lentini, *Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito* (Santiago: Cepal/GTZ/BMZ, 2010), 12.

la media calculada en 2006 (de 78,7 en 2006 se pasó a 77,8 puntos en 2014). En diez años no ha habido avances en este aspecto y la tendencia de aumento de cobertura que inició del año 2000 hasta ahora ha sido apenas de seis puntos porcentuales en 15 años.

**Figura 4.** Acceso a agua mejorada



Fuente: INE, 2015.

Según la Encovi 2014, 89 % de hogares urbanos cuentan con acceso a fuentes mejoradas de agua potable contra 64,4 % de hogares rurales<sup>45</sup>.

Sobre cobertura, solo 59 % de los hogares en general consumen agua proveniente de una conexión de vivienda a tubería, y solo 42,8 % de las viviendas están conectadas a una red de drenaje.<sup>46</sup> Más aún, 66,4 % de los hogares rurales demuestran utilizar una o más técnicas de tratamiento del agua antes de beber, que tengan acceso a fuentes mejoradas o no, lo que relativiza de nuevo la categorización de base de lo que se entiende por agua potable<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Instituto Nacional de Estadística, *República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida: «Principales Resultados»* (Guatemala: INE, 2015), 44.

<sup>46</sup> Datos de la encuesta Encovi 2014 citados en: Diego Padilla, «Siete datos que debes saber para debatir sobre Guatemala», *Nómada.gt*, 17/12/2015, acceso el 5 de junio de 2017, <https://nomada.gt/siete-datos-que-debes-saber-para-debatir-sobre-guatemala/>. La definición oficial de «fuente mejorada» se limita al agua que es servida vía una conexión a hogar dentro o fuera de la vivienda. Esta definición redefine agua potable como agua entubada, sin contemplar la calidad del agua que es entubada. Este último punto es un objeto de críticas desde la sociedad civil. Ver a Juracán, «Iniciativa de Ley de Agua», 148.

<sup>47</sup> En un estudio del MSPAS de 2009 sobre la calidad del agua deservida en más de 18 800 sistemas de provisión de agua entubada, encontraron que más de la mitad no tenía un nivel adecuado de cloro y la cuarta parte presentó contaminación bacteriológica. Dirección de Investigación en Derechos Humanos, «Nota conceptual: el acceso a agua potable como un derecho humano en Guatemala» (Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos [PDH], 2014), 5.

**Cuadro 3.** Agua para beber en los hogares

| Características                   | Hogares      |              |              | Población    |              |              |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                   | Urbana       | Rural        | Total        | Urbana       | Rural        | Total        |
| Fuente de agua para beber         |              |              |              |              |              |              |
| <i>Fuente mejorada</i>            | 46.8         | 66.1         | <b>57.3</b>  | 49.7         | 67.9         | <b>60.2</b>  |
| Por cañería dentro de la vivienda | 23.0         | 17.5         | <b>20.0</b>  | 23.6         | 17.6         | <b>20.2</b>  |
| Por cañería en lote/terreno       | 21.8         | 38.8         | <b>31.1</b>  | 23.9         | 40.3         | <b>33.3</b>  |
| Pilón/grifo público               | 0.4          | 1.9          | <b>1.2</b>   | 0.5          | 2.0          | <b>1.4</b>   |
| Otra fuente por cañería           | 1.4          | 4.5          | <b>3.1</b>   | 1.5          | 4.5          | <b>3.2</b>   |
| Manantial protegido               | 0.1          | 1.4          | <b>0.8</b>   | 0.1          | 1.4          | <b>0.8</b>   |
| Agua lluvia                       | 0.1          | 2.1          | <b>1.2</b>   | 0.1          | 2.2          | <b>1.3</b>   |
| <i>Fuente no mejorada</i>         | 53.1         | 33.6         | <b>42.5</b>  | 50.2         | 31.8         | <b>39.6</b>  |
| Pila pública/tanque público       | 0.2          | 1.0          | <b>0.7</b>   | 0.2          | 1.1          | <b>0.7</b>   |
| Pozo mecánico o manual (brocal)   | 3.9          | 15.1         | <b>10.0</b>  | 4.6          | 14.8         | <b>10.5</b>  |
| Manantial no protegido            | 0.2          | 3.3          | <b>1.9</b>   | 0.3          | 3.4          | <b>2.1</b>   |
| Carro tanque/carreta con tambor   | 0.1          | 0.2          | <b>0.1</b>   | 0.1          | 0.2          | <b>0.1</b>   |
| Río/acequia                       | 0.0          | 2.0          | <b>1.1</b>   | 0.0          | 2.2          | <b>1.3</b>   |
| Lago o arroyo                     | 0.0          | 0.7          | <b>0.4</b>   | 0.0          | 0.8          | <b>0.4</b>   |
| Agua embotellada                  | 48.7         | 11.3         | <b>28.4</b>  | 45.0         | 9.3          | <b>24.5</b>  |
| <i>Otra fuente</i>                | 0.1          | 0.3          | <b>0.2</b>   | 0.1          | 0.3          | <b>0.2</b>   |
| <b>Total</b>                      | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: MSPAS/INE/ICF, 2017.

A nivel de consumo humano, los porcentajes de mejoras en materia de agua potable y saneamiento en los últimos quince años presentan un leve decrecimiento, cuando no señales de que estos datos deben ser aún más ponderados: según la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil (Ensmi) 2014-2015, el porcentaje de tratamiento por diarrea para niños menores de 5 años no se ha movido drásticamente del 2002 para 2015: la demanda de la población por recibir tratamientos para niños por problemas de diarrea es constante y amplia<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> El estudio destaca además que son las poblaciones en condiciones de pobreza y pobreza extrema las más afectadas, pero también, que ambos tipos de población sufren por igual de este fenómeno. La pobreza en Guatemala sigue teniendo un rostro predominantemente indígena: las poblaciones en situación de pobreza multidimensional constituyen entre 59 y 62 % del total nacional, y esta condición sube a 89 % en el caso de poblaciones indígenas viviendo en áreas rurales. Encovi, 2015;

**Cuadro 4.** Tratamiento de enfermedades en menores de 5 años

| INDICADORES BÁSICOS   | 1987 | 1995 | 1998-1999 | 2002 | 2008-2009 | 2014-2015 |
|---|------|------|-----------|------|-----------|-----------|
| Niñas y niños con diarrea para quienes se buscó tratamiento               | nd   | 25.8 | 31.8      | 41.6 | 43.8      | 41.9      |
| Niñas y niños con diarrea tratados con sobres de rehidratación oral (SRO) | 13.2 | 21.5 | 30.4      | 33.8 | 37.1      | 48.8      |
| Enfermos con síntomas de IRA para quienes se buscó tratamiento            | nd   | 40.5 | 40.5      | 64.3 | 59.5      | 50.4      |

Fuente: Ensmi 2014-2015.

Esta enfermedad está relacionada directamente con el acceso a agua potable, disposición de excretas y lavado de alimentos. Más aún, la prevalencia de la enfermedad es un indicador de las precariedades en las que se encuentran las poblaciones más pobres y es un factor importante en los casos de mortalidad infantil<sup>49</sup>. En una encuesta reciente con comunidades rurales se comprueba que las principales fuentes de abastecimiento en el área rural siguen siendo los nacimientos, ríos y pozos<sup>50</sup>, por ende el vertimiento industrial de contaminantes en los ríos o la contaminación de los mantos acuíferos es una amenaza directa a la salud de la población cercana al proyecto en cuestión, o río abajo.

En lo que concierne el saneamiento mejorado, en los últimos 15 años ha habido un avance en la cobertura de 14 puntos porcentuales cuyo mayor empuje se da del año 2000 a 2006. De 2006 para 2014 la mejora en la cobertura es solo de 3,8 puntos. Pero una mirada de cerca revela, de nuevo, una diferencia flagrante de atención del Estado entre lo urbano y lo rural. Así es como menos del 30 % de la población en el área rural goza de este servicio contra 83 % en el área urbana<sup>51</sup>. De manera más específica,

Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala, *Informe alternativo a los informes periódicos 14.º y 15.º del Estado de Guatemala sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial* (Guatemala: CERD, 2015); INE, Encovi 2014; Padilla, «Siete datos».

<sup>49</sup> Elisa Colom de Morán, «Estudio de los Cambios Legales en el Marco de la Privatización del Agua en Guatemala» (estudio encargado por Bröt Fur Die Welt en preparación de los talleres «El Derecho Humano al Agua en la Agenda Política y Social Centroamericana», Managua, junio 2005), 10.

<sup>50</sup> Mario Godínez, «Presentación de resultados de los Diálogos por el Agua» (Ponencia presentada en el Día Mundial del Agua, Guatemala, Ciudad Universitaria, 22 de marzo de 2017).

<sup>51</sup> INE, *Encovi*, 46.

65,5 % de los hogares urbanos cuentan con un servicio sanitario de tipo «descarga a alcantarillado» contra solo 11,7 % de los rurales<sup>52</sup>.

Los indicadores de acceso a agua mejorada en los departamentos demuestran que son dos las franjas territoriales peor deservidas: la nororiental y la costa sur. La nororiental se encuentra principalmente en los departamentos de Alta Verapaz, Petén e Izabal. Mientras que la costa sur está afectada casi en su totalidad por este fenómeno (excepto en el caso de Jutiapa). La región de hecho ha sido golpeada de 2006 a 2014 por un aumento de la pobreza siendo Escuintla el que presenta un mayor porcentaje (11.5 %) y un empeoramiento del acceso a agua potable<sup>53</sup>.

En general, son las regiones del país con alta presencia extractiva donde aparecen los indicadores más bajos de condición de vida. En el departamento de Alta Verapaz, por ejemplo, la pobreza total ronda 83,1 % y la población solo cuenta con 44,1 % de acceso a fuentes de agua mejoradas. Es también el departamento más pobre (con los mayores índices de pobreza y pobreza extrema), más joven, menos urbanizado y con una identificación de 93,5 % de la población como indígena (predominantemente Maya Q'eqchi')<sup>54</sup>.

### 3. Los años noventa, entre conciliación y privatización

Los datos presentados en los apartados anteriores sirven de introducción a la política de poder vigente y su impacto en el Estado. Por un lado, el uso del agua por la industria extractiva se ha intensificado en los últimos diez años y, por consecuente, incrementa el impacto socioambiental de estas actividades, específicamente en materia de contaminación. Por el otro, el Estado no ha logrado asegurar el crecimiento de la cobertura en servicios básicos que garantice el acceso de la población a agua en cantidad y calidad suficiente, sobre todo en las zonas rurales del país. De tal manera, el Estado parece abrir las puertas al uso irrestricto del agua para la industria extractiva, asimilando el costo de uso al permitir la contaminación de las aguas sin mayor

<sup>52</sup> Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), INE, ICF International, *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Ensmi) 2014-2015* (Guatemala: MSPAS/INE/ICF, 2017), 20.

<sup>53</sup> INE, «Principales resultados», 7 (cuadro 1.7); Observatorio Regional, *Informe regional*, 51.

<sup>54</sup> INE, *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –Encovi– 2014*, Tomo I (Guatemala, 2016). Ver el capítulo 1: «Estructura de la población». Contrastarlo con los resultados sobre pobreza de INE, «Principales resultados».

restricción. En paralelo, no demuestra un mantenimiento de la política de extensión infraestructural de servicios que permitió mejoras en los años 1990 y que da posibilidad a una mitigación de ese costo, aunque sea indirectamente, proveyendo un acceso de agua domiciliar seguro y universal. En corto, la política de poder en lo que concierne la administración del agua partiría de la habilitación irrestricta del consumo industrial del agua por un lado, y la contracción, por el otro, de la provisión de servicios básicos para la población o el cuidado del ambiente.

### 3.1 La reestructuración neoliberal del Estado y los Acuerdos de Paz

Para contextualizar el análisis, conviene retomar el momento constitutivo de los años 1990 que da paso a la dinámica de habilitación del modelo de desarrollo extractivo privado y de contracción de la labor pública de provisión social.

En 1996 se agencian dos procesos clave para comprender las tendencias de uso y consumo de agua en los años 2000: la firma de los Acuerdos de Paz (AdP) entre la guerrilla y el ejército, y la reestructuración neoliberal del Estado, acelerado por el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000). Ambos procesos fueron justificados en su momento como pasos hacia la consolidación democrática del país, pero no por los mismos motivos.

Los AdP fueron un momento propicio para reevaluar los problemas estructurales del país, no solo por las condiciones históricas de dominación, sino también por un epifenómeno de degradación ambiental causado por las políticas de colonización y de desarrollo de actividades extractivas en la Franja Transversal Norte y sur de Petén, del régimen militar en los años 1970-80. Aunado a esto, los efectos de la guerra como los desplazamientos poblacionales forzados también tienen un impacto a este nivel.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) señaló en el 2000 que durante el conflicto armado interno se dio un fenómeno de «adjudicación irregular» de miles de hectáreas donde se generalizó la tala ilegal y el contrabando de recursos naturales. Paralelamente, la pobreza en el campo y la militarización del territorio obligaron a los desplazados por la violencia a «internarse en las áreas protegidas y a depredar sus riquezas.» En lo que concierne el desarrollo económico en sí, Minugua estimaba que:

El modelo de desarrollo económico aplicado durante las últimas décadas ha destruido la naturaleza, reduciendo seriamente las posibilidades de las personas de contar con un entorno

de vida adecuado. Este modelo, expansivo, competitivo y de corto plazo deterioró las bases productivas para el futuro, afectando las fuentes de agua y los suelos. Igualmente, el hecho de que algunos agentes económicos no asumen el costo de procesar adecuadamente algunas etapas contaminantes del proceso de producción, genera efectos ambientales negativos, entre otros, la contaminación de las aguas y las enfermedades provocadas por los desequilibrios ecológicos<sup>55</sup>.

Por estas razones, entre otras, es que las vías para consolidar la paz fueron pensadas, también, desde una perspectiva socioambiental.

En el Cuadro 5 se puede apreciar que los planes socioambientales para la consolidación de la paz descansaban tanto en la extensión de la cobertura de servicios básicos en el área rural, la clarificación de derechos de propiedad (individuales, comunales, indígenas), la limitación del aparato coercitivo y la creación de un nuevo tipo de delito (delito ambiental) así como el reconocimiento explícito de las prácticas indígenas y la promoción de la democracia participativa. En corto, el agua entendida como eje de administración pública jugaba un rol central en la «construcción de la paz» al ser un elemento estratégico en la promoción de derechos para las poblaciones más afectadas por la guerra (campesinas, indígenas), la protección del ambiente y las formas de organización local comunitaria. Este rol privilegiado del agua en materia de desarrollo social fue pensado inclusive desde el inicio de la transición democrática, en función de las prescripciones constitucionales inscritas en los artículos 127 y 128 de la Constitución Política de la República de 1985<sup>56</sup>, que mandaban a legislar un nuevo régimen de agua. El nuevo régimen en cuestión debería plantear claramente las vías para aprovechar el agua, entendido como bien de dominio público, privilegiando el interés social<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, *Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales* (Guatemala: Minugua, 2000), 21.

<sup>56</sup> Corte de Constitucionalidad (CC), *Constitución Política de la República de Guatemala* (Guatemala: CC, 2002): Artículo 127: «Régimen de aguas. Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia». Artículo 128: «Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuyan al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso».

<sup>57</sup> En el país no existe aún legislación que responda específicamente a este mandato. La aplicación del mandato constitucional con respecto al agua es lo que está en juego en la creación y aprobación de una Ley de Aguas.



**Cuadro 5.** Síntesis de los planes relativos al agua en los Acuerdos de Paz

| Nombre del acuerdo   | Objetivos socioambientales  | Reorganización institucional del Estado   |
|--|---|---|
| Acuerdo de Reasentamiento de las Comunidades Desarraigadas por el Conflicto Armado | Extensión de la cobertura de acceso y saneamiento hacia el plano rural.   | Nuevo Código de Salud (1996). Adhesión del programa Unepar al Infom. Vinculación del Infom con el MSPAS para responder a las exigencias del Código.   |
|  | Regularización y titulación de la tierra junto a los derechos de agua correspondientes.   | Se busca resolver la inseguridad jurídica por problemas registrales y la desaparición de los archivos del INTA en la transferencia del poder militar al civil.  |
| Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército            | Redefinición del Ejército y su campo de acción en el territorio.  | Se crea la figura de «delito ambiental» y la Dirección de Delitos Contra el Ambiente.   |
| Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral                        | Reconocimiento del carácter multicultural del país, la cosmovisión y espiritualidad indígenas.<br>Reconocimiento de la propiedad comunal de algunas tierras. Reconocer el derecho a acceso a tierras y recursos naturales para actividades tradicionales y de subsistencia, aunque no sean propiedad comunal. | El Estado reconoce el Convenio 169 de la OIT. El Código Municipal (2002) reconocerá asimismo el derecho de consulta a las comunidades indígenas y la participación comunitaria en las decisiones municipales. Se crean defensorías específicas para tratar temas ligados a discriminación y racismo. Se plantea una reforma constitucional (fallida) para 1999. |
| Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria                         | Promoción de principios de democracia participativa, con énfasis en la concertación social y la reconversión económica agraria mediante infraestructura, encadenamientos productivos, y diversificación laboral, específicamente en temas de conservación ambiental.  | El Código Municipal (2002) aporta los principios de democracia participativa deseados, junto a la Ley General de Descentralización y la reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2004).   |

Fuente: elaboración propia con datos de Melini, 2000.

Paralelo al proceso de paz, se planificó y ejecutó una serie de reformas macroeconómicas llamadas aquí «el giro neoliberal» del Estado. El giro consistió en una serie de reformas legales clave (electricidad, minería, hidrocarburos) para promover la Inversión Extranjera Directa (IED), la reducción de la intervención estatal en asuntos económicos<sup>58</sup> y la privatización de empresas públicas, lo cual también afectará las capacidades del Estado para controlar efectivamente el uso y consumo del agua.

El Estado implementa entonces una política de desarrollo económico poco onerosa y efectiva al abrirle la puerta al capital transnacional para instalarse en los territorios, cuidando cualquier regulación que afectara la rentabilidad de cada inversión<sup>59</sup>.

Desde entonces el Estado cede en la práctica los derechos de uso del agua para todas estas actividades extractivas en un mismo «paquete» legal, e incluye el derecho de explotación de suelos y subsuelos mediante la figura de licencias de explotación concedidas por el Ministerio de Energía y Minas (MEM)<sup>60</sup>.

Así es como se preparó una contradicción de fondo: los AdP parecían exigirle al Estado un papel activo en la construcción de la paz, con mayores tareas de supervisión pero con pocos recursos a su disposición. De manera más problemática, aun el modelo de apertura económica se plantea a contracorriente de los AdP y va a tomar el relevo del modelo desarrollista expoliador de la naturaleza ensayado en los años de la guerra<sup>61</sup>, que no incluía mayores restricciones de índole ambiental para las compañías extractivas.

---

<sup>58</sup> El giro se refiere a un conjunto de reformas legislativas, financieras y organizativas que favorecieron la aceptación de las consignas del Consenso de Washington a nivel estatal, al impactar a la vez la administración del agua. Como se sabe, estas consignas eran justificadas a nivel internacional por las críticas al Estado *ineficiente*, en un ambiente político en el que se volvía más apetecible la reducción del Estado, a favor de un enfoque más gerencial para atender la cosa pública. González- Izás, *Transformación del Estado*, 36.

<sup>59</sup> Según Bull, el neoliberalismo descansa en la generación de procesos gubernamentales eficientes y la optimización de recursos, pero también, en «evitar la coerción y asegurar la libertad». Benedicte Bull, *Globalización, Estado y Privatización* (Costa Rica: Flacso, 2008), 39.

<sup>60</sup> Esta reconfiguración legal-administrativa es analizada más en detalle en el capítulo 3.

<sup>61</sup> Se desarrolla este punto posteriormente en el capítulo 3. Para un análisis del caso ver a Terrance W. Kading, «The Guatemalan Military and the Economics of *La Violencia*», *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 24, n.º 47 (1999).

### 3.2 La convergencia entre inversión extranjera, élites locales y gobernantes

La fuerza del giro neoliberal se puede comprender, desde una lógica de poder, en la medida que esta reestructuración económico-política sucede en función de una estrecha vinculación entre instituciones financieras internacionales, los intereses económicos de las élites económicas y el poder ejecutivo (la presidencia y el MEM), bajo el manto discursivo del *desarrollo económico*<sup>62</sup>.

Los gobiernos de Arzú Irigoyen y de Oscar Berger Perdomo (2004-2008) han sido paradigmáticos en ese sentido. Según Solano, Arzú, además de inaugurar el *boom* minero por su política de atracción de capitales mineros y petroleros, también inaugura una nueva etapa de asociación económica de la presidencia con las élites tradicionales, para definir la política de desarrollo económico nacional, pero también, para aprovechar de las oportunidades de negocio que se perfilan. En cuestiones extractivas, destaca en particular su asociación con las familias azucareras como los Buscayrol o Campollo Codina en la Compañía Petrolera del Pacífico<sup>63</sup>. Más adelante, el presidente Berger Perdomo y la familia Berger-Widmann aparecerán cercanos a intereses mineros y cañeros, pero también a una empresa de cloro que produce y comercializa el químico para volver potable el agua en Centroamérica<sup>64</sup>. Berger, en una red de negocios que lo vincula igualmente con la familia cementera Novella, también aparecerá cercano a los intereses detrás de la Mina Marlin<sup>65</sup>. Se instalan de esta manera en el ejecutivo las puertas

<sup>62</sup> Bull, *Globalización, Estado*, 45.

<sup>63</sup> Luis Solano, «La transnacionalización de la industria extractiva», *El Observador*, año 4, n.º 19 (junio-julio 2009), 3. Ver igualmente a Margarita Hurtado P., Irene Lungo R. (comp.), *Aproximaciones, caracterización y tendencias del movimiento ambiental en Centroamérica* (Guatemala: Flacso, 2007), 65.

<sup>64</sup> Solano, «La transnacionalización de la industria », 15-18.

<sup>65</sup> Es el caso del gerente general de Montana Exploradora, Milton Estuardo Saravia Rodríguez, Compañía minera responsable de la Mina Marlin en San Miguel Ixtahuacán. Saravia Rodríguez fue, durante el gobierno de Serrano Elías (1991-1993), secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Una investigación del periódico *Prensa Libre* en 1993 denunció la llegada fraudulenta de Saravia Rodríguez al puesto en Conap por la intervención de María Eugenia Novella de Berger, comisionada presidencial de Medio Ambiente durante ese gobierno. Novella era casada con François Berger, primo del presidente Oscar Berger. Solano, «La transnacionalización de la industria», 26.

giratorias del poder, parafraseando el concepto periodístico<sup>66</sup>, por las que entran y salen de la administración pública personas vinculadas a intereses corporativos, en particular en instituciones de promoción del modelo de desarrollo o de cuidado del ambiente.

En efecto, la influencia de las élites económicas<sup>67</sup> en la reforma neoliberal del gobierno se traduce por un interés directo en la conducción de asuntos de Estado. Según González-Izás, la firma de los Acuerdos de Paz significa el «posicionamiento de una nueva élite económica con objetivos empresariales más agresivos, generalmente vinculados al capital transnacional»<sup>68</sup>. Bull y Aguilar-Støen sugieren desde un análisis del impacto de los intereses de las élites económicas en políticas ambientales que, en Guatemala, las élites terratenientes han adquirido tanto control en el régimen actual sobre las políticas del país, que han logrado, inclusive, subordinar la entrada en el juego político del país de nuevas élites con acceso a nuevos mercados y tecnologías<sup>69</sup>. Las élites lograrían esta subordinación mediante el control de recursos políticos, información y redes necesarias para la implantación de las transnacionales en el país. Además, participarían de alguna manera como socios minoritarios en las subsidiarias de las firmas internacionales.

Más precisamente, y en lo que concierne el giro neoliberal del Estado, algunos reportes insisten en la participación de empresarios nacionales y canadienses en la redacción de la nueva legislación minera<sup>70</sup>. El descuido en la mitigación del impacto de la minería en

---

<sup>66</sup> Ver el sitio web chileno «La puerta giratoria del poder». Acceso el 18 de mayo de 2018, <http://www.lapuertagiratoria.cl/>

<sup>67</sup> En esta ocasión se circunscribe las élites económicas con alguna influencia en las políticas ambientalistas del país al llamado G8, o a las familias-corporaciones que controlan la industria y que han prosperado en el país desde la Independencia. Ver a Alberto Fuentes Knight, *Rendición de cuentas* (Guatemala: F&G editores, 2011); Paul Dosal, *El ascenso de las élites industriales en Guatemala 1871-1994* (Guatemala: Editorial Piedra Santa, 2005).

<sup>68</sup> Matilde González-Izás, «Transformación del Estado y territorio», *Espacios políticos*, año V, n.º 7 (2012): 37.

<sup>69</sup> Benedicte Bull, Mariel Aguilar Støen, «Changing Elites, Institutions and Environmental Governance», en *Environmental Governance in Latin America*, Castro, Hogenboom, Baud (eds.) (Nueva York: Palgrave MacMillan, 2016), 150.

<sup>70</sup> Según el investigador Michael Dougherty, la ley fue formulada con aportes de la industria minera nacional y con inversores extranjeros. Michael L. Dougherty «The Global Gold Mining Industry, Junior Firms, and Civil Society Resistance in Guatemala», *Bulletin of Latin American Research* (2011): 9. Solano, por su parte, reportó en 2015 que el abogado Jorge Asencio Aguirre, representante legal de las mineras subsidiarias de Goldcorp Montana Exploradora (Mina Marlin), Entre Mares (Cerro Blanco), Exmingua (El Tambor) y Tahoe Resources Minerasa (El Escobal), «contribuyó a elaborar el proyecto de Ley de las reformas a la Ley de Minería en 1997». Luis Solano, «Cómo se constituyó un proyecto cuasi militar en el proyecto minero Escobal», *CMI*, 09 de abril de 2015. Acceso el 27 de junio

la explotación territorial de los recursos naturales, deriva de la importancia en volver esta legislación lo más atractiva para los intereses extractivos. En consecuencia, fueron algunas de las firmas multinacionales con los más bajos estándares en responsabilidad ambiental, reconocidos a nivel mundial, las que ganaron los derechos de explotación<sup>71</sup>. En dos de los casos más emblemáticos de conflictos ligados a minería de oro, en las que el impacto industrial sobre las fuentes de agua es una preocupación constante, se ve la huella de este proceso: la explotación de oro en la Mina Marlin fue subsidiada por la transnacional canadiense Goldcorp, mientras que el proyecto minera San Rafael en Santa Rosa fue de Tahoe Resources, de igual nacionalidad.

En lo que concierne a la expansión de plantaciones de caña, por su parte, también coincide con la presencia de intereses azucareros en los gobiernos sucesivos de Álvaro Colom Caballeros (2008-2012) y Otto Pérez Molina (2012-2015). Si bien las redes económico-privadas vinculadas a los Gobiernos son amplias y variadas, en la actualidad destaca el caso de Mario Leal Castillo, empresario vinculado al Ingenio Magdalena, uno de los más visibles financistas de campaña de ambos presidentes. Su poder en los asuntos partidarios y luego gubernamentales fue tal, que está siendo investigado en la actualidad por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), por tráfico de influencias.

El fenómeno de expansión extractiva en el país se retoma en este análisis, por tanto se señala que la decisión de Estado de promover la IED aparece más claramente ligada a un proyecto de consolidación y convergencia de intereses industriales y transnacionales, con los de los gobiernos de corte empresarial de la región centroamericana.

En lo que concierne el *boom* minero, las labores de explotación y exploración son en su mayoría manejadas por compañías ligadas a multinacionales mineras<sup>72</sup>, por lo que

---

de 2018, <https://cmiguate.org/como-se-constituyo-un-proyecto-cuasi-militar-en-la-mina-el-escobal-2/>.

La presencia de la minería canadiense en América Latina es significativa y determinante en muchos casos. Grupo de trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El impacto de la minería*, 3-5.

<sup>71</sup> Dougherty, «The Global Mining Industry», 7-8. El *Jantzi Social Index*, que lista a las compañías canadienses que comercian en la Bolsa de Toronto según su responsabilidad socioambiental, removió a Goldcorp de la lista en 2008, por la oposición pública al proyecto guatemalteco, y por tener la mayor cantidad de multas ambientales de todas las compañías mineras registradas.

<sup>72</sup> Ver la distinción entre firmas «junior» y «senior» y las dinámicas con el Estado según Dougherty. Dougherty, «Global Gold Mining», 6-7.

la entrada en vigor de esta política es un claro ejemplo de la promoción estatal de IED. La firma del Plan Puebla Panamá en 2001, y luego del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-Cafta) en 2006, consolidan la apuesta de los países centroamericanos por promover estas inversiones. Se consolida entonces el plan para el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) y la Iniciativa Energética Mesoamericana del Plan Puebla Panamá.

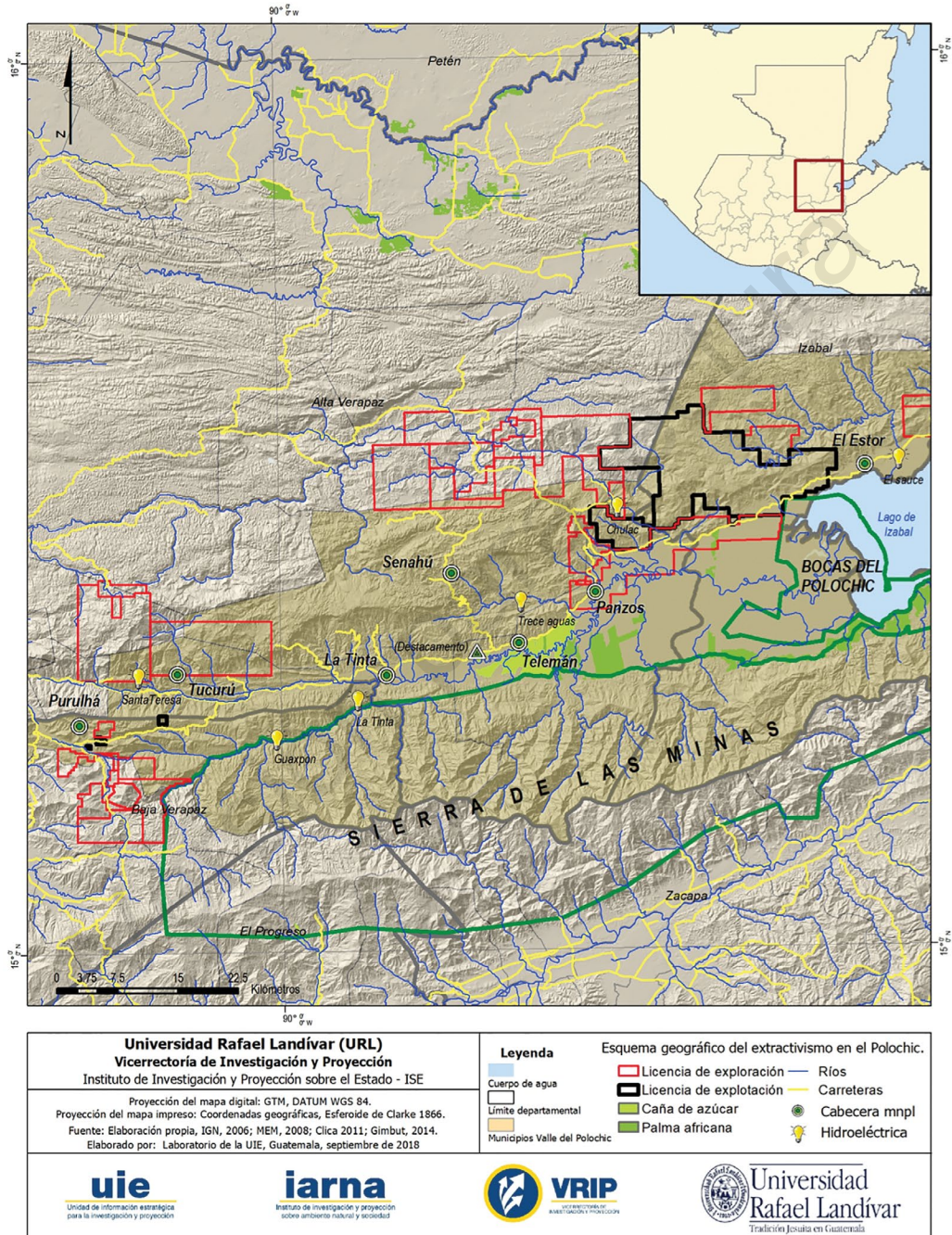
Adicionalmente, el comercio regional de caña de azúcar también entra en las políticas de promoción del DR-Cafta<sup>73</sup>. No es coincidencia que el incremento exponencial de uso de tierras para la producción de palma africana responde de manera privilegiada a la revalorización especulativa de los *commodities*, por el capital financiero junto al alza de precios mundiales que comienza en 2001. Luego, la «fiebre de los agrocombustibles» que sucede en razón de políticas en los centros mundiales de poder por aportar alternativas energéticas al uso de fuentes de petróleo o diesel<sup>74</sup>, también aporta razones económicas de peso que motivarán el incremento de inversiones de capital nacional en la reconversión y extensión de tierras cultivables.

---

<sup>73</sup> Observatorio a Tratados de Libre Comercio, *Informe Regional*, 50-54.

<sup>74</sup> Alberto Frajedas, Fernando Alonzo, Jochen Dürr, *Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala* (Guatemala: Idear/CONGCOOP, 2008), 20-24.

**Mapa 2.** Esquema regional de la connivencia de proyectos en la era del extractivismo. Colectivo Clica, 2011



Fuente: elaboración propia con base en Clica, 2011 y Gimbut, 2014.

La importancia conferida al crecimiento de las hidroeléctricas en esta nueva fase no significa forzosamente un giro hacia un modelo ecológico<sup>75</sup>. Más que una voluntad de transitar hacia un modelo de energía renovable, la formulación de la nueva matriz coincide con el activo mantenimiento de la apertura del país a la inversión extranjera. Más aún, la importancia en el desarrollo de capacidades energéticas para fines industriales incidirá en las políticas de ordenamiento territorial del Estado. Se privilegia en este caso la mejora de la infraestructura necesaria para mantener y agilizar los flujos entre los centros de explotación y los mercados internacionales, antes que todo. Como caso ilustrativo, Illescas<sup>76</sup> notaba en 2013 que, de los cinco principales consumidores de energía eléctrica en el mercado mayorista, tres eran mineras.

**Cuadro 6.** Demanda firme de las 5 industrias privadas que más electricidad consumen en Guatemala

| Lugar | Empresa                                 | KW     |
|-------|---|--------|
| 1     | Aceros de Guatemala                     | 41,603 |
| 2     | Cementos Progreso, S. A. (Sanarate)     | 28,723 |
| 3     | Montana Exploradora de Guatemala, S. A. | 16,113 |
| 4     | Cervecería Centroamericana              | 5,579  |
| 5     | Cementos Progreso, S. A. (zona 6)       | 5,349  |
| Total |   | 97,367 |

Fuente: Illescas, 2013.

La creciente producción de palma, por su parte, que responde a la demanda mundial por aceite de palma y agrodiesel también tiene un impacto durable en el territorio. En este caso se puede apreciar el fenómeno de acaparamiento de tierras: de 2011 a 2015, el precio internacional del aceite de palma ha venido gradualmente en caída, pero esta tendencia no ha desincentivado a las productoras de palma en sus emprendimientos, al contrario, se han redoblado los esfuerzos productivos y la compra de tierras, en gran parte por los altos rendimientos por hectárea que brinda naturalmente el país<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Luis Solano, «La transnacionalización», 7.

<sup>76</sup> Gustavo Illescas, «Sin Producción y Transporte Eléctrico no hay Minera», *CMI*, 25 de julio de 2013. Acceso el 3 de marzo de 2018, <https://cmiguatate.org/sin-produccion-y-transporte-electrico-no-hay-minera-24/>

<sup>77</sup> Luis Solano, «Palma africana y empresas se expanden aceleradamente en a lo largo de la FTN», *Enfoque*, Año 7, n.º 36 (julio de 2015): 9-10.



Se suma a este fenómeno la ampliación de los intereses exportadores del país hacia Europa gracias a un nuevo tratado de libre comercio firmado en 2014.

#### 4. El desgaste socioambiental

Una de las consecuencias más perniciosas del modelo de desarrollo extractivo es sin duda el desgaste socioambiental. Esta fórmula se entiende, en este caso, como una situación de deterioración del ambiente, y de conflicto en comunidades rurales afectadas por la instalación de megaproyectos, que es incorporada dentro del esquema del «Estado débil» como un mal necesario para el desarrollo económico del país. De tal manera, el Estado se convierte en un agente de conflictividad.

En 2013, la periodista Maricel Diéguez entrevistó a Miguel Ángel Balcárcel, en su calidad de coordinador del Sistema Nacional de Diálogo sobre la conflictividad social en el país. Balcárcel afirmó en ese entonces, primero, que el mayor generador de conflictos es el Estado, por la *debilidad institucional*, segundo, que el principal factor conflictivo es el control de los recursos naturales (incluido en ese diagnóstico el uso del agua)<sup>78</sup>.

En efecto, la implantación de megaproyectos a lo largo del territorio nacional es un fenómeno que puede fragilizar la vida local, y el consumo desregulado del agua es un importante vector en este sentido. El Estado tiene una obligación al respecto, que desborda el puro mandato constitucional de velar por los derechos humanos de cada individuo. Como lo anota Bakker:

Estas cualidades del agua -un recurso fluido que es esencial para la vida pero cuyos efectos negativos territoriales pueden ser fácilmente desplazados – explican en parte porqué el recurso se encuentra en la frontera entre el mercado y el Estado<sup>79</sup>.

Los conflictos que surgen entre las comunidades y las empresas son la cristalización de esa frontera; una frontera que se dibuja en la medida que las poblaciones y aliados resisten a la instalación de megaproyectos, por el riesgo que suponen a su modo de vida y las empresas se instalan en función de la libertad que les concede la política de desarrollo extractiva. El Estado, por su parte, reacciona en función de la predilección configurada

<sup>78</sup> Incep, *Reporte Político*, año XLIII, época V, n.º 8 (2013): 27-28.

<sup>79</sup> Karen Bakker, «From state to market? Water mercantilización in Spain», *Environment and Planning*, Vol. 34 (2002), 773.

a favor del capital y de los principios democrático-liberales vigentes. En estos casos es que el Estado revela de manera más evidente su acoplamiento con las corporaciones, aunque no forzosamente por una cuestión de falta de recursos o capacidades (que es a lo que alude finalmente Balcárcel en su diagnóstico). Conviene revisar de manera crítica en qué consiste esa debilidad institucional que mencionaba Balcárcel en 2013 y cómo comprenderla en el marco del giro neoliberal del Estado débil.

#### 4.1 Cifras de conflictividad

El impacto del extractivismo en el Estado, a la hora de encarar las externalidades del uso del agua, es un factor omnipresente en las estadísticas sobre conflictividad, de una manera u otra.

Según el informe estadístico de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (Copredek) 2015-2016, fueron registrados 381 conflictos en el país de los cuales 77 tenían que ver con recursos naturales, mientras que de conflictividad agraria se trató de 135 casos y de energía eléctrica fueron 35<sup>80</sup>.

La «conflictividad» se traduce sobre todo en manifestaciones (86 casos), bloqueos (63), tomas de instalaciones (36), desalojos (25) y ocupaciones (19)<sup>81</sup>.

**Cuadro 7.** Desglose de casos ingresados al sistema Copredek

| <b>Categoría</b>             | <b>Tipo</b>            | <b>Cantidad</b> |
|------------------------------|------------------------|-----------------|
| Conflictividad Agraria       | Ocupaciones            | 40              |
| Conflictividad Agraria       | Problemas limítrofes   | 11              |
| Conflictividad Agraria       | Disputa de derechos    | 10              |
| Conflictividad Agraria       | Acceso a la tierra     | 9               |
| Conflictividad Agraria       | Desalojos              | 5               |
| Derechos Cívicos y Políticos | Participación política | 5               |
| Derechos Culturales          | Derechos               | 4               |
| Políticas Públicas           | Ámbito municipal       | 27              |
| Políticas Públicas           | Economía               | 1               |
| Políticas Públicas           | Educación              | 13              |
| Políticas Públicas           | Infraestructura        | 9               |
| Políticas Públicas           | Laboral                | 24              |

<sup>80</sup> Copredek-DAMC, *Informe estadístico SAT enero-diciembre 2015* (Guatemala: Copredek/DAMC, 2015).

<sup>81</sup> *ibid.*

| <b>Categoría</b>           | <b>Tipo</b>                       | <b>Cantidad</b> |
|----------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| Políticas Públicas         | Salud                             | 9               |
| Políticas Públicas         | Telecomunicaciones / Antena       | 5               |
| Políticas Públicas         | Transporte                        | 3               |
| Recursos Naturales         | Hidroeléctrica                    | 3               |
| Recursos Naturales         | Minería                           | 3               |
| Recursos Naturales         | Recursos hídricos                 | 17              |
| Recursos Naturales         | Sostenibilidad ambiental          | 9               |
| Recursos Naturales         | Usos productivos de la tierra     | 2               |
| Seguridad Democrática      | Marco legal (justicia)            | 5               |
| Seguridad Democrática      | Seguridad                         | 8               |
| Servicio Energía Eléctrica | Prestación de servicio            | 5               |
| Servicio Energía Eléctrica | Tarifa del servicio de la energía | 3               |
|                            | Total                             | 230             |

Fuente: Copredek, 2016.

Un mayor desglose de dichas «alarmas» (Cuadro 7) demuestra que la autorización de proyectos hidroeléctricos, la disputa por derechos de uso (de recursos hídricos), la reivindicación de derechos de tierra y derechos culturales, la explotación minera, junto a temas de acceso a infraestructura vial y tasas de alumbrado público, son algunas causas de activación del sistema que pueden estar ligadas de alguna manera u otra al acceso al agua<sup>82</sup>.

Por su parte, la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) identificaba en 2014 57 focos de conflictividad alrededor de mineras e hidroeléctricas, concentrados principalmente en los departamentos de Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz y Guatemala<sup>83</sup>, donde se encuentran algunos de los mayores proyectos extractivos. Los conflictos ligados a la energía eléctrica (que suceden seguidamente por protestas en contra del precio de la electricidad) también figuraron prominentemente en el mapeo de la PDH, especialmente en el caso de Huehuetenango. El Consejo Nacional de Seguridad (CNS), por su parte, registró en 2017 65 casos vigentes de conflictividad de los cuales 23 son sobre hidroelectricidad, 17 agrarios, 3 energía eléctrica, 3 minería<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> *ibid.*

<sup>83</sup> Centro de Acción Legal Ambiental y Social de Guatemala (Calas), *V Informe Nacional 2011-2015* (Guatemala: Calas, diciembre 2016), 11.

<sup>84</sup> Resolución STCNS/UIP S025-2017, «Requerimiento de Información Pública» (Guatemala: Unidad de Información Pública de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, 2017).

**Cuadro 8.** Relación entre licenciamientos mineros y conflictos

| Descripción de la categoría de municipio           | Número de municipios que corresponden a la categoría |            |
|--|--|------------|
|  | Total  | Porcentaje |
| Municipios con licencias y con conflicto reportado | 78   | 77         |
| Municipios con licencias y sin conflicto reportado | 23   | 23         |
| <b>Total de municipios con licencias</b>           | 101  | 100        |
| Municipios sin licencias y con conflicto reportado | 22   | 10         |
| Municipios sin licencias y sin conflicto reportado | 208  | 90         |
| <b>Total de municipios</b>                         | 230  | 100        |

Fuente: Icefi/Ibis con base en Iralep, 2015.

La relación preponderante entre la instalación de megaproyectos cerca de comunidades, y la proliferación de conflictos por derechos y la amenaza a los modos de vida rural, permiten corroborar que la promoción de la IED en este respecto, da paso a la continuación de los problemas socioambientales de la guerra.

No obstante, la continuación del desgaste socioambiental se topa con la organización comunitaria y la resistencia social. Las acciones de desobediencia civil registradas por el gobierno son solo la manifestación de un proceso más amplio de resistencia local de cara al Estado. Más específicamente, de los movimientos que más han trascendido desde el inicio de la nueva etapa extractiva destacan aquellos, indígenas y campesinos, que reivindican el derecho humano y cultural al uso del agua y la tierra. Este movimiento, indígena campesino también se opone a la toma de decisiones «desde arriba» sobre el desarrollo local que ponen en riesgo las condiciones de vida, «desde abajo».

Junto al *boom* minero que sucede de 2003 a 2008, se han organizado varias consultas comunitarias basadas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1996) o el Código Municipal (2002), en las que las comunidades hacen valer, en calidad de pueblos indígenas, la obligación del Estado de consultarles sobre todo proyecto de desarrollo planteado en los límites del territorio que habitan<sup>85</sup>. El Estado, hasta ese entonces, no había desarrollado reglamentos específicos para aplicar las cláusulas «participativas» contenidas dentro del Convenio 169 de la OIT ni del Código Municipal.

<sup>85</sup> Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala, *Informe alternativo* (Guatemala: CERD, 2015), 22.

Fueron entonces las comunidades, asesoradas por redes de soporte de la sociedad civil, las que tomaron las riendas del asunto, para la cual se diseñó una metodología propia para rechazar la implantación de megaproyectos en los territorios.

Los resultados de las consultas demuestran una práctica sistemática de contestación a la aprobación de proyectos de minería e hidroeléctricas en los territorios, por las poblaciones participantes.

Por su parte, la construcción de hidroeléctricas, si bien no ha sido hasta ahora objeto de resistencia social al mismo nivel que la minería (alrededor del 85 % de las consultas comunitarias han sido sobre minería, y 11 % para la hidroelectricidad), es el nuevo foco de movilizaciones comunitarias que rechazan la instalación de estos proyectos en los territorios, mediante mecanismos de consulta popular. En estos casos, el riesgo para las comunidades consiste en que se les prive de acceso al agua. La más reciente, en Cahabón, Alta Verapaz, movilizó a 26 554 personas, de las cuales solo 12 personas se manifestaron a favor de la instalación del proyecto hidroeléctrico Oxec<sup>86</sup>. Para 2017, la cantidad de consultas llevadas a cabo oscilaría entre 85 y 94, con una participación de más de 1 millón de personas en 15 años<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Consulta comunitaria de buena fe, Santa María Cahabón A.V. 2017, «Resultados oficiales» (Alta Verapaz: 2017).

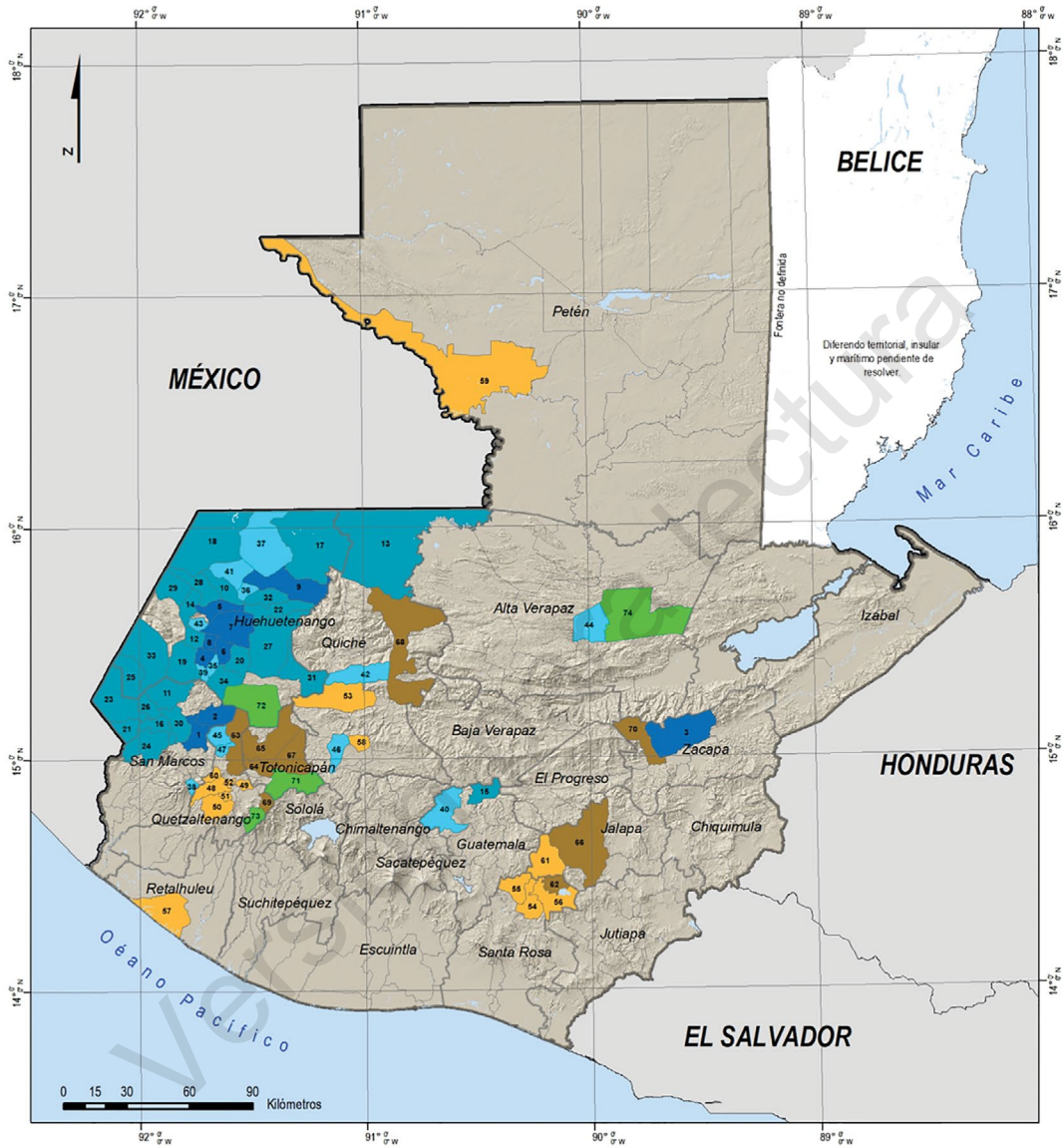
<sup>87</sup> Ver los montos del PNUD sobre las consultas comunitarias y el conteo de Ceppas. Acceso el 1 de febrero de 2018, <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2017/01/24/las-consultas-comunitarias-mecanismos-de-agencia-colectiva-en-las-luchas-por-el-bienestar-.html>

Acceso el 1 de enero 2018. <https://www.ceppas.org.gt/article/infografia-consultas-comunitarias-en-guatemala/>

Estos montos reflejan un crecimiento relativo a las cifras registradas con anterioridad: de 2005 a 2013 algunos estudios han sugerido la sumatoria de 56 a 64 consultas sobre minería, movilizándose entre 600 000 y 850 000 personas. Para 2014, la cantidad de consultas completadas subió a 80. Ver a Mariana Walter y Leire Urkidi «Community mining consultations in Latin America (2002–2012)», *Geoforum*, 2015, consultado en línea el 28 de marzo de 2017, <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007>

Resistencia de los Pueblos, «Monitoreo de autorizaciones de explotación de bienes naturales» (base de datos) (Guatemala: Resistencia de los Pueblos, 2015), <https://cmiguate.org/actualizacion-de-explotacion-de-bienes-naturales/> acceso el 10 de julio de 2017; Organización de Pueblos Indígenas de Guatemala, «Informe alternativo», 22.

**Mapa 3. Consultas comunitarias de buena fe**

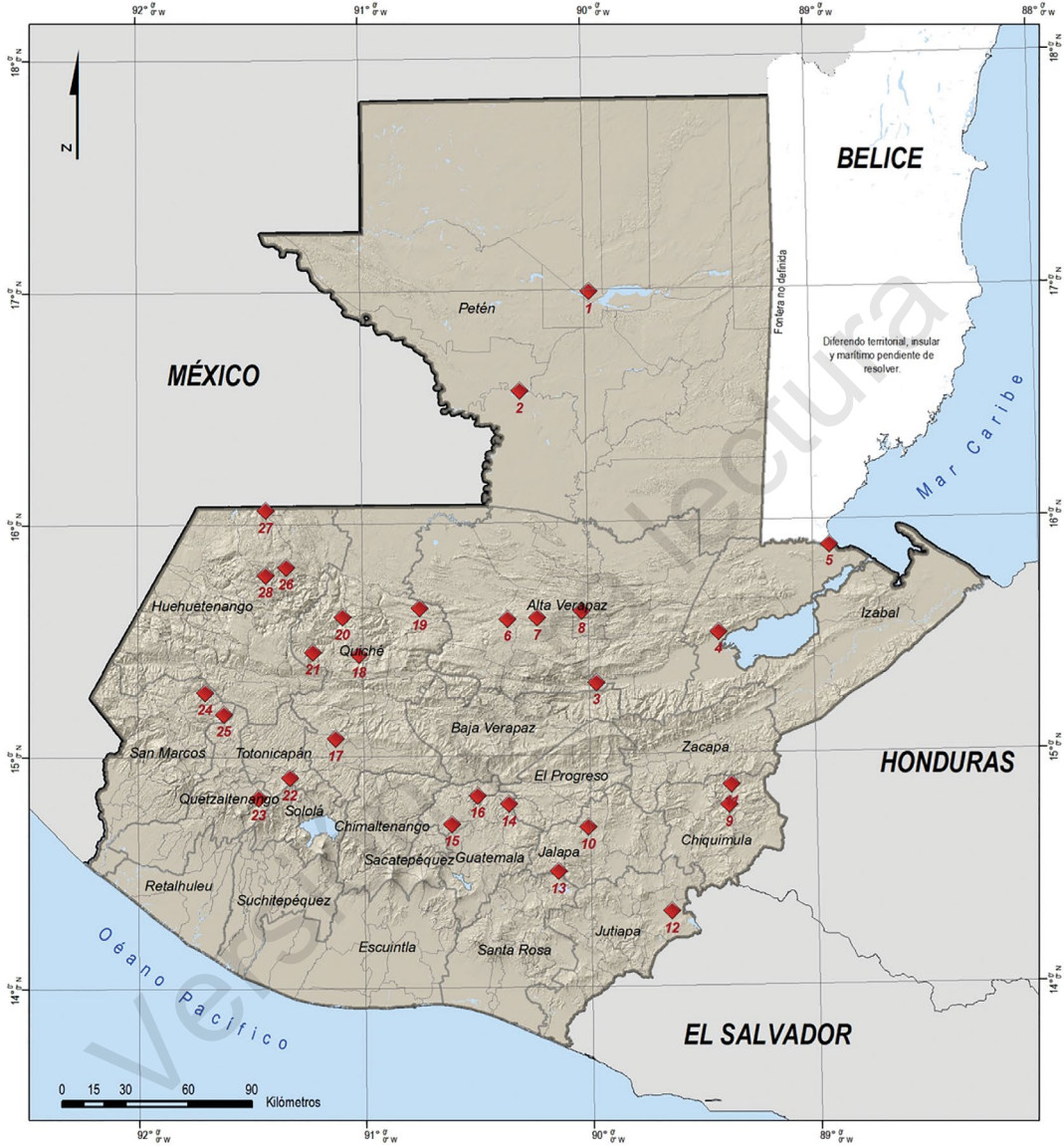


|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
| <p><b>Universidad Rafael Landívar (URL)</b><br/> <b>Vicerrectoría de Investigación y Proyección</b><br/>                 Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado - ISE</p> <p>Proyección del mapa digital: GTM, DATUM WGS 84.<br/>                 Proyección del mapa impreso: Coordenadas geográficas, Esferoide de Clarke 1866.<br/>                 Fuente: Elaboración propia, IGN, 2006; Prensa Comunitaria, (Bastos/ANTROPOSIG), 2016.<br/>                 Elaborado por: Laboratorio SIG de la UIE, Guatemala, septiembre de 2018</p> |  | <p>Mapa de ubicación de la realización de consultas comunitarias</p> <p><b>Leyenda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; border: 1px solid black; background-color: lightblue; margin-right: 5px;"></span> Cuerpo de agua</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; border: 1px solid black; background-color: white; margin-right: 5px;"></span> Límite departamental</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; border: 1px solid black; background-color: #f0f0f0; margin-right: 5px;"></span> Límite municipal</li> </ul>   |  |
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #0056b3; margin-right: 5px;"></span> 2005 - 2006</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #0099cc; margin-right: 5px;"></span> 2007 - 2008</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #add8e6; margin-right: 5px;"></span> 2009 - 2010</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #ffa500; margin-right: 5px;"></span> 2011 - 2012</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #8b4513; margin-right: 5px;"></span> 2013 - 2014</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #388e3c; margin-right: 5px;"></span> 2015 - 2017</li> </ul> |  |

Fuente: elaboración propia con base en *Prensa Comunitaria*, 2016.



**Mapa 4. Conflictos entre comunidades y empresas**

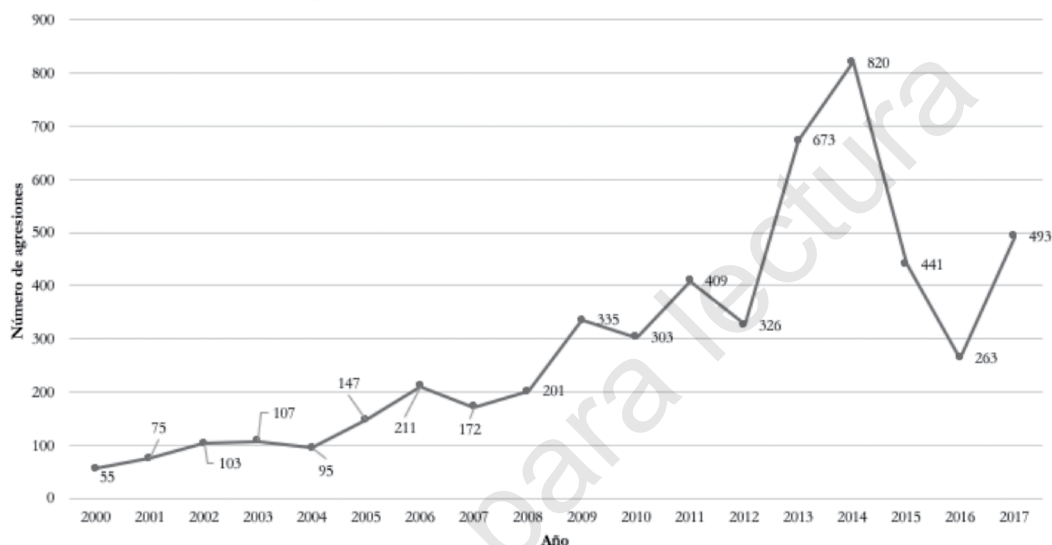


|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p><b>Universidad Rafael Landívar (URL)</b><br/> <b>Vicerrectoría de Investigación y Proyección</b><br/>                 Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado - ISE</p>  |  | <p>Mapa de ubicación de conflictos</p>  |  |
| <p>Proyección del mapa digital: GTM, DATUM WGS 84.<br/>                 Proyección del mapa impreso: Coordenadas geográficas, Esferoide de Clarke 1866.<br/>                 Fuente: Elaboración propia, IGN, 2006; Prensa Comunitaria, (Bastos/ANTROPOSIG), 2016.<br/>                 Elaborado por: Laboratorio SIG de la UIE, Guatemala, septiembre de 2018</p> |  | <p><b>Legenda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Cuerpo de agua</li> <li> Limite departamental</li> <li> Limite municipal</li> </ul> |  |
|   |  | <p> Conflictos 1-28</p>   |  |
| <p><b>uie</b><br/>                 Unidad de información estratégica<br/>                 para la investigación y proyección</p>  |  | <p><b>iarna</b><br/>                 Instituto de investigación y proyección<br/>                 sobre ambiente natural y sociedad</p>           |  |
|   |  | <p><b>VRIP</b><br/>                 Vicerrectoría de Investigación y Proyección</p>   |  |
|   |  | <p> <b>Universidad Rafael Landívar</b><br/>                 Tradición Jesuita en Guatemala</p>  |  |

Fuente: elaboración propia con base en *Prensa Comunitaria*, 2016.

Del 2000 a la década presente, hay un crecimiento de actos de violencia registrados que afectan en su mayoría a activistas que defienden los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de propiedad de la tierra y el medioambiente<sup>88</sup>. Este fenómeno llega a un pico de recurrencia en 2014, durante el gobierno del general retirado Pérez Molina.

**Figura 5.** Agresiones contra defensores/as 2000-2017



Fuente: Udefegua, 2018.

De manera específica, un informe de CIDH y la Red DESC en 2017 contabilizó, en diez casos de instalación de hidroeléctricas, 273 incidentes de amenazas, ataques contra defensores, autoridades tradicionales, medios de comunicación y comunidades<sup>89</sup>. En el caso de la Mina Escobal en Santa Rosa, de los más violentos que han sucedido hasta ahora, la empresa a cargo, Tahoe Resources, está siendo demandada legalmente por siete comunitarios heridos por bala en un acto de «represión violenta de una manifestación pacífica», el 27 de abril de 2015.

Los actos de violencia que recuerdan la lucha contra el *enemigo interno*, elemento central del Estado débil según Torres-Rivas y Aguilera, son las ejecuciones extrajudiciales y asesinatos.

<sup>88</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de Derechos Humanos en Guatemala* (Washington D. C.: OEA, 2017), 83.

<sup>89</sup> Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos y Red DESC, *Guatemala: derechos humanos e hidroeléctricas* (Reino Unido: Ciedh/Red DESC, 2017), 7-9.



En su último informe de 2017 Front Line Defenders, estima que 67 % de los asesinatos en contra de defensores de derechos humanos en todo el mundo tenían que ver con la defensa de la tierra, el ambiente o los derechos de los pueblos indígenas, casi siempre en conflictos ligados a megaproyectos. Sobre ejecuciones extrajudiciales, el Juzgado de Mayor Riesgo B reconoció en 2015 la culpabilidad de 18 agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) vinculados a tres ejecuciones extrajudiciales en el caso de una operación en Semachoc, Chisec, Alta Verapaz. Una crónica de los hechos indica que el 15 de agosto de 2014 se desplegó un contingente de 1416 policías para liberar a ocho agentes que ejecutaron órdenes de captura contra unos dirigentes comunitarios, asociados a la organización Codeca, en ese entonces en conflicto con la empresa de distribución de electricidad Energuate.

El juzgado, presidido por el juez Miguel Ángel Gálvez, mandó a prisión en 2015 a los policías implicados, no sin antes lamentar tal despliegue de fuerza. Este tipo de acciones, afirmó el juez, eran recurrentes en la época del conflicto armado<sup>90</sup>.

En el contexto actual guatemalteco, la defensa de derechos humanos es vinculada discursivamente a la resistencia social en contra de megaproyectos, para bien y para mal<sup>91</sup>. La violación de derechos humanos, por ende, también recibe un tratamiento ambiguo por parte de las autoridades, aun cuando el Estado guatemalteco adhiere formalmente a la mayoría de convenciones y tratados sobre derechos humanos. La criminalización radica en esto precisamente. «Las estrategias utilizadas en Guatemala surgen desde el cambio de leyes específicas, hasta la criminalización y judicialización de los defensores y defensoras que son presentados como “delincuentes, terroristas o vividores” ante la opinión pública»<sup>92</sup>.

Por ejemplo, en una sistematización de casos por *Prensa Comunitaria* se estableció que de 2007 a 2016, 406 personas, la mayoría comunitarios o activistas, sufrieron de detenciones ilegales, arbitrarias o denuncias judiciales enmarcadas en alguna forma de violencia política. De estos casos, casi 2/3 partes están ligados a conflictos ambientales<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> Acceso el 1 de noviembre de 2017, <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/policias-son-enviados-a-prision>; <https://comunitariapress.wordpress.com/2015/05/12/policias-acusados-por-represion-y-ejecucion-extrajudicial-contra-campesinos-en-samococh-2/>

<sup>91</sup> Carolijn Terwindt, «Criminalization of Social Protest: *Future Research*», *Oñati Socio-Legal Series* (online), vol. 4, n.º 1 (2014), 161-169, acceso el 5 de marzo de 2018, <https://ssrn.com/abstract=2384374>

<sup>92</sup> Calas, «V informe nacional», 18.

<sup>93</sup> *Prensa Comunitaria*, «Cuaderno de mapas y sus datos», 19-27. Ver igualmente Compendio de información, «derechos humanos e hidroeléctricas».

Los actos de violencia pueden venir tanto de autores no identificados, como de los agentes de seguridad privada ligados a las empresas que buscan instalarse en el territorio, mientras que la policía es acusada de detener ilegalmente a líderes comunitarios, con el apoyo de jueces afines a los intereses corporativos. En cualquier caso, en un informe presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en marzo de 2017, sobre violaciones de los derechos humanos y ataques a defensores en casos de implantación de hidroeléctricas, se registró la emisión de 103 órdenes de captura, el encarcelamiento de 36 personas y el asesinato de 11.

El otro lado de la criminalización de la protesta es la militarización de los espacios en disputa. La militarización sucede mediante operativos militares o policiales en las regiones en donde suceden conflictos entre comunidades y empresas, en los que se instalan las fuerzas del orden en un lapso de tiempo, con el objetivo de desarticular a las resistencias.

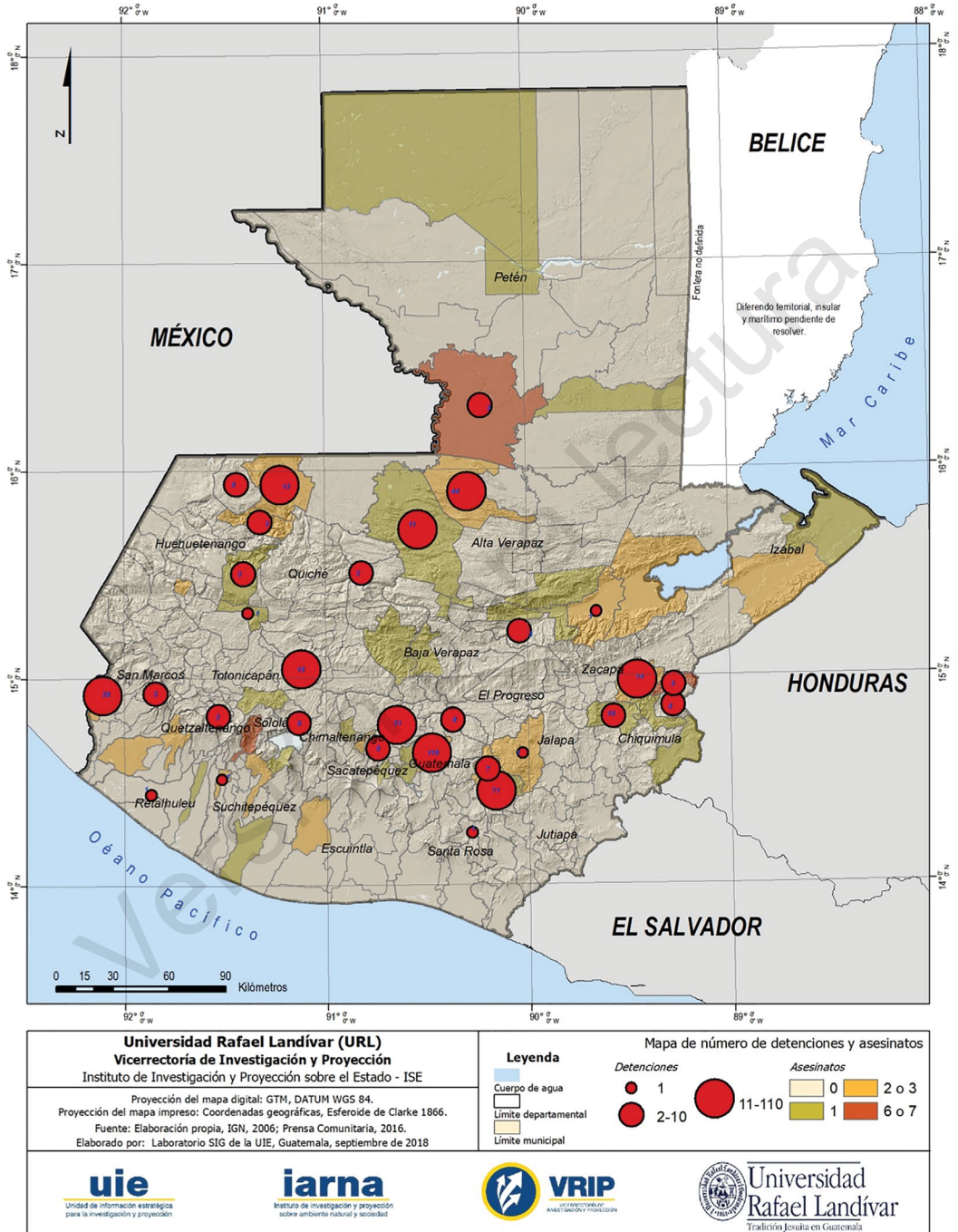
La criminalización de la protesta social pasa también por la proliferación de propaganda en la prensa mediante artículos de opinión, que se fundamentan en visiones dicotómicas de la realidad, con el fin de fabricar un nuevo *enemigo interno*. Si bien la lógica paramilitar de *la violencia* consistía en parte en dividir a las comunidades entre guerrilleros y no guerrilleros, el discurso del odio que se usa en varias columnas de opinión de prensa de mayor tiraje, sobre conflictividad, no duda en oponer al «buen guatemalteco» contra el «indígena/campesino manipulado» y «opositor al desarrollo»<sup>94</sup>.

Hasta cierto punto, la coincidencia entre la implantación territorial de los megaproyectos, el pasado de la violencia y el peligro percibido de las comunidades mayas a sus modos de vida, desemboca en una superposición de mapas que revelan la continuación de formas de represión similares a aquellas ensayadas durante la guerra, ahora difusas, en tiempos de paz.

---

<sup>94</sup> Diego Padilla «Análisis crítico de discurso: Ataques en la prensa contra movimientos campesinos y sociales en general, contra el Comité de Unidad Campesina (CUC) en particular» (Guatemala: CUC, 2016). No publicado.

Mapa 5. Detenciones y asesinatos contra activistas



Fuente: elaboración propia con base en *Prensa Comunitaria*, 2016.

## 4.2 Entre ausencia y beligerancia

El uso del estado de sitio, un mecanismo avalado por la Ley de Orden Público, es una medida de fuerza excepcional que puede ser vista como una manera de reafirmar que le pertenece al Gobierno el «ejercicio legítimo de la violencia», ante perturbaciones del orden social. No obstante, el uso frecuente de estos deja de ser una demostración excepcional de autoridad como tal y puede convertirse en una práctica de Estados «desviados» o inclusive «criminales»<sup>95</sup>.

La criminalización en el orden actual, más allá de lo económico, también es regida por una dialéctica entre ausencia de Estado y coerción, que relativiza el principio neoliberal de la reducción del Estado a favor de las reglas del mercado; si el Estado ha liberalizado el acceso a recursos naturales para fines mercantiles, también ha recurrido a métodos coercitivos para lidiar con la población en resistencia y proteger la inversión en los territorios. La criminalización de la protesta social, como se ha mencionado, es un ejemplo de la línea borrosa que separa la ausencia del Estado de un rol activo en actos de represión, por las decisiones que toman aquellos que se encuentran en puestos de gobierno. Por ejemplo, un reportaje del Centro de Medios Independientes de Guatemala (CMI-G) indicaba en 2015 que las dos agencias de seguridad privada contratadas sucesivamente por Exmingua, la empresa que se implantó en la minera La Puya, tenían vínculos con el gobierno de Pérez Molina y sus financistas respectivamente<sup>96</sup>.

Los gobiernos de Colom Caballeros como Pérez Molina usaron durante sus mandatos del recurso al estado de sitio para desmovilizar a poblaciones en resistencia. De 2008 a 2010, el gobierno de Colom decretará al menos tres estados de sitio de interés para este estudio (San Juan Sacatepéquez 2008, Huehuetenango 2009, San Marcos 2010), en los que el gobierno actuará para neutralizar la protesta social<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Jessop, *The State*, 28.

<sup>96</sup> CMI-G, «SAAS de presidente y azucareros detrás de seguridad de mina en La Puya», 25 de mayo de 2015, acceso el 5 de marzo de 2018, <https://cmiguate.org/la-seguridad-privada-en-la-puya/>

<sup>97</sup> En 2008, el gobierno de Colom Caballeros decreta estado de sitio en San Juan Sacatepéquez, lo cual favorece la implantación de una planta cementera de la empresa Cementos Progreso, afectando a 12 comunidades aledañas. Este ejemplo, aunque no está ligado a la problemática del agua es significativo por sentar el precedente más actual de una suspensión de derechos fundamentales de la población, que favorece la resolución de un conflicto territorial a favor de intereses económicos privados. Un estado de excepción en Huehuetenango en 2009 será decretado, asimismo, en un caso de disgusto poblacional por el mal manejo de desechos sólidos en comunidades vecinas al vertedero que estaba usando la

En 2012, Pérez Molina decreta estado de sitio en Santa Cruz Barillas para solucionar, por la fuerza, la instalación de la hidroeléctrica Hidro Santa Cruz en el territorio y en 2013 alrededor de la instalación de la mina San Rafael en San Rafael las Flores, ubicada en Santa Rosa y Jalapa<sup>98</sup>. El caso de San Rafael es importante ya que participó un amplio contingente de fuerzas de seguridad (PNC, antimotines, Ejército), para realizar los desalojos de la resistencia comunitaria. Las operaciones tácticas iniciaron en abril, cuando más de 300 policías participaron en el desalojo del 10 de abril de 2013; el uso de la fuerza causó varias personas heridas y encarceladas, 26 personas fueron detenidas<sup>99</sup>. El 27 de abril se registró otro incidente en el que agentes de seguridad de la minera abrieron fuego en contra de los comunitarios en resistencia. El estado de sitio es decretado el 2 de mayo, ya para entonces con la presencia en la región de 3500 miembros del Ejército y 1000 de la PNC<sup>100</sup>. En ambos casos, Santa Cruz Barillas y San Rafael Las Flores, el presidente minimizó en actos públicos, adentro y afuera de Guatemala, el nivel de conflictividad en las localidades donde buscaban implantarse estos proyectos, como una estrategia para asegurar la confianza de los inversionistas<sup>101</sup>.

La fórmula de «debilidad institucional» que usó Balcárcel en la entrevista mencionada al inicio del apartado, como tal, no es derivable del concepto «Estado débil» que se ha usado hasta ahora en este estudio. Si en el primer caso se trata de culpar la «producción de conflictividad» por el reconocimiento fatalista de un Estado con pocas capacidades materiales y organizativas –un «estado» literal de pobreza–. En el segundo, se trata de señalar que el Estado ejerce seguidamente su poder en contra de la población; un Estado que se encuentra en una crisis de legitimidad y, por ende, trata de imponer el orden a través de la represión, creando aún más inestabilidad<sup>102</sup>. En este caso, parece evidente

---

municipalidad, en ese entonces. En mayo de 2010, el estado de sitio en San Marcos responde al disgusto por la alza de precios de electricidad manejados por la multinacional Unión Fenosa. Elisa Irene Aquino Gómez, «Prácticas hegemónicas y de control social sobre el territorio», *Territorios XI, CONGCOOP* (dir.) (Guatemala: Instituto de Estudios Agrarios y Rurales/CONGCOOP, 2016), 134-135.

<sup>98</sup> *ibid.* 136-137.

<sup>99</sup> *Prensa Comunitaria*, «Cuaderno de mapas», 20.

<sup>100</sup> Acceso el 2 de noviembre de 2017, <https://www.plazapublica.com.gt/content/las-mentiras-del-estado-de-sitio>

<sup>101</sup> Agencia EFE, «Pérez Molina da por “resuelto” el conflicto sobre hidroeléctrica», *Prensa Libre* (14 de febrero de 2013), acceso el 5 de mayo de 2018, [https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/perez-molina-resuelto-conflicto-hidroelectrica\\_0\\_865713575-html/](https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/perez-molina-resuelto-conflicto-hidroelectrica_0_865713575-html/)

<sup>102</sup> Torres Rivas y Aguilera, *Del autoritarismo*, 28.

que las consignas de la reducción del Estado y la limitación de su capacidad coercitiva no se aplican por igual, cuando se habla de promover la implantación de proyectos extractivos o de reconocer los derechos conferidos a la población en el marco de la transición democrática y los Acuerdos de Paz.

Por lo tanto, el incremento registrado en los indicadores sobre conflictividad social, las amplias movilizaciones sociales en defensa de la tierra y el agua, más la respuesta del aparato estatal, enmarañada en lógicas de criminalización y violencia, terminan de pintar el contexto en el que viene configurándose el Estado, y las capacidades instaladas que definen la frontera entre el uso y consumo del agua para fines mercantiles o en el marco del derecho al agua.

De manera más profunda, los rasgos contextuales de este «orden» que condiciona la administración del agua pueden ser leídos como manifestaciones de un proceso de acumulación primitiva o «por desposesión». Según Harvey<sup>103</sup> y, por su parte, Santos, este concepto, ligado a las condiciones vigentes del capitalismo global, descansa parcialmente en la apropiación de la tierra y los recursos naturales (seguidamente en países del sur) gracias a «mecanismos extraeconómicos» políticos y coercitivos, que poco tienen que ver con un orden de mercado libre<sup>104</sup> y menos aún con políticas de desarrollo sostenible. Al contrario, dichos mecanismos se insertan en este caso en las formas que toma la colusión entre élites, transnacionales y Gobierno, la apuesta por la IED o la liberalización del comercio regional, y las prácticas violentas como medios para acallar la protesta social.

La transferencia del costo de uso al ambiente, con las obvias consecuencias en salud pública, pero también, el estancamiento de la cobertura de servicios básicos sobre todo en las regiones donde se implantan megaproyectos, cobran un mismo sentido cuando se entiende que las políticas que habilitan estos fenómenos están ligadas directamente a intereses corporativos que mercantilizan el agua en el marco del Consenso de los *Commodities*. Los datos revisados en este capítulo sobre la contaminación generalizada de las aguas superficiales, el estancamiento de la provisión de agua potable y saneamiento, la agudización de esta falta de cobertura en el ámbito rural y el aumento de la violencia en contra de defensores de derechos humanos, ameritan ser estudiados más a fondo para comprender la manera como el Estado vuelve real un nuevo «modelo» de control social, multifacético, ligado al capitalismo. Lo que Balcárcel no veía en sus declaraciones sobre la conflictividad y la debilidad funcional del aparato estatal, justamente, es que el Estado puede ser débil para unas cosas, pero fuerte para otras.

---

<sup>103</sup> David Harvey, *The New Imperialism* (New York: Oxford University Press, 2008), 137-182.

<sup>104</sup> Santos, *Refundación del Estado*, 57-58.

## CAPÍTULO 2: UNA RADIOGRAFÍA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA, EN UN «ESTADO DÉBIL»

El capítulo presente consiste en un análisis de la administración del agua para visibilizar la manera como el «Estado débil» vuelve posible la mercantilización del agua y las consecuencias socioambientales que fueron descritas en el capítulo precedente. Se parte de que las tendencias macroeconómicas y sociales demuestran un orden que privilegia intereses corporativos por encima de otros, por lo cual, es preferible hablar de una institucionalidad «política», ya que se trata de develar una orientación estratégica selectiva del Estado en la administración de bienes públicos, enmarcada por el peso del modelo de desarrollo vigente.

Asumiendo de entrada que el extractivismo es una política de Estado que supedita a otras (como la agenda de paz, pero también, la institucionalidad ambiental, como se verá más adelante) y que el agua juega un papel estratégico en esta política: ¿cuáles son las formas político-institucionales que permiten la mercantilización del agua en el marco de un «Estado débil», pero democrático procedimental?

Para responder a esta pregunta, conviene analizar el sistema de Estado configurado en torno a la administración del agua, en función de la orientación general de poder descrita anteriormente y el desempeño del aparato estatal en las diferentes áreas de trabajo relativas al agua. Es necesario, por ende, criticar el discurso comúnmente aceptado de la «falta de institucionalidad» utilizado seguidamente en los diagnósticos técnicos para justificar los problemas de desempeño del Estado en esta materia. Al contrario, este diagnóstico parte de la institucionalidad existente, en el marco de un Estado condicionado por una historia y una normatividad no neutra, construida mediante dispositivos que reflejan las relaciones de poder en sociedad.

De manera más específica, el análisis crítico parte de reconocer que el Estado guatemalteco no se exime de lidiar con la deterioración de su soberanía en el plano nacional-territorial ni de la necesidad de transitar de un modelo de autoridad verticalista, dividido en varios niveles administrativos, a un modelo de gobernanza definido más que todo por la efectividad de sus redes de trabajo (entre agentes estatales o en colaboración con otros

sectores de la sociedad). Esta necesidad está adscrita al impacto de la globalización en las condiciones de gobierno en un Estado nacional territorial<sup>105</sup>.

## 1. Hacia una lectura sobre la orientación estratégica y selectiva del Estado

El agua entendida como objeto de administración pública es un bien público que se presta idealmente a métodos de gobernanza multinivel, de trabajo en red y de colaboración con agentes no estatales. Esta institucionalidad se fundamenta formalmente en la apertura del régimen a formas democráticas de distribución de poder, que implican una mayor coordinación entre los gobiernos central, regional y municipal, la descentralización del presupuesto nacional, la promoción de alianzas público-privadas y la participación ciudadana en decisiones gubernamentales a nivel local. En la realidad, las formas del «Estado débil» merman decididamente estas necesidades de gobernanza para con el agua. Se analizará enseguida el impacto del «Estado débil» en función de las condicionantes políticas sobre la gobernanza del agua, las limitaciones y contradicciones del gobierno centralizado y las limitaciones del modelo de descentralización.

### 1.1 Las condicionantes políticas de la gobernanza del agua

La idea de gobernanza ha sido utilizada en la teoría de Estado para calificar la transición de modelos de Gobierno fundados en un poder centralista (autoritario o democrático) a aquellos que deben responder a las exigencias de cooperación supranacionales, público-privadas del mundo globalizado<sup>106</sup>.

De manera más específica Bull retoma la definición de Fukuyama: la gobernanza sería la habilidad del gobierno para crear y poner en vigor reglamentos y proveer servicios básicos<sup>107</sup>. Esta definición más restringida sirve para comprender que la gobernanza en países del sur está condicionada por la racionalización de las capacidades de un Estado reducido en el marco del neoliberalismo, no sin sus contradicciones.

---

<sup>105</sup> Jessop, *The State*, 189.

<sup>106</sup> Jessop, *The State*, 164-185. Para un repaso sobre las dinámicas de las formas de gobernanza en América Latina ver a Matilde González-Izás, *Estado, territorio: ¿governabilidad o gobernanza?* (Guatemala: URL/ Cara Parens, 2012).

<sup>107</sup> Benedicte Bull, «Governance in the Aftermath of Neoliberalism: Aid, Elites and State Capacity in Central America», *Forum for Development Studies*, vol. 43, n.º 1 (2016): 3, acceso el 30 de abril de 2018, <http://dx.doi.org/10.1080/08039410.2015.1134647>



En este caso, esa racionalización es abordada desde el avance del extractivismo y su impacto en la proveeduría de servicios básicos. Pese a que el régimen democrático requiere de mejores formas de división del poder y delegación de funciones mediante la descentralización administrativa, el énfasis en el desarrollo humano, etc., en la práctica la reforma del aparato estatal para cumplir con estos requisitos se ve limitada por cuestiones básicas como la disponibilidad de recursos y la distribución efectiva de la autoridad.

No obstante, la relación entre el discurso democratizante, enmarcado en nuevas prácticas operativas de gobernanza (que reconocen de hecho la naturaleza limitada del Estado contemporáneo) y la materialidad del Estado, esconde en el caso del agua que las condiciones de gobernanza, es decir, el establecimiento de reglamentos y la proveeduría de servicios básicos, no funcionan de la misma manera según se trata de habilitar el modelo extractivista o de monitorizar, supervisar sus actividades.

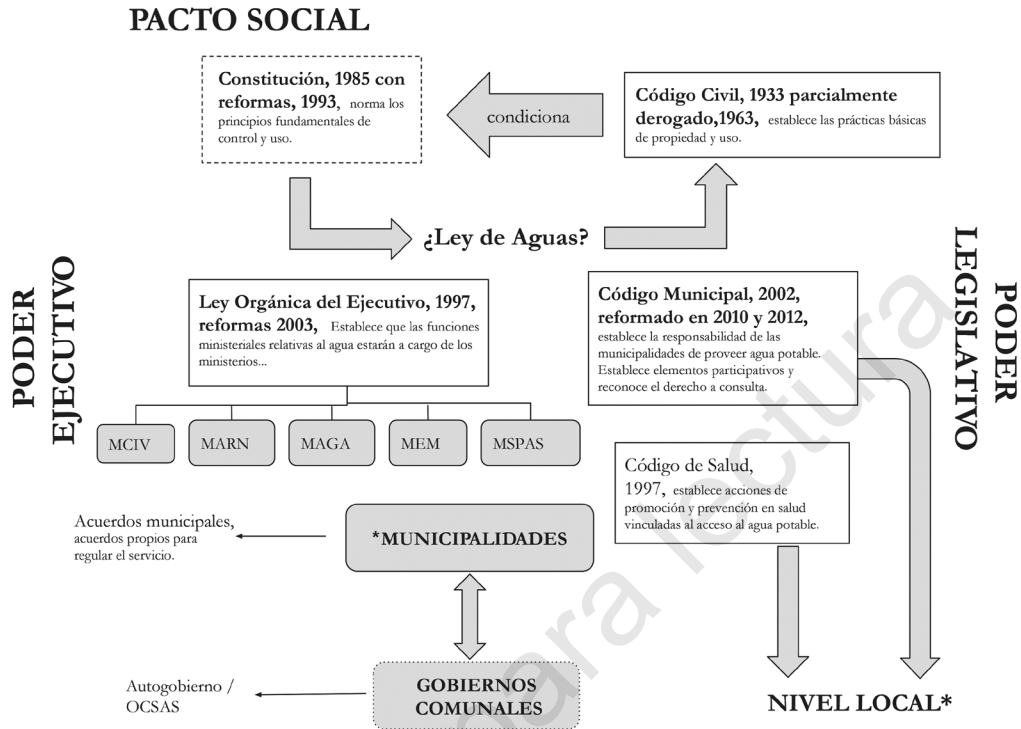
La gobernanza del agua es sin duda uno de los mayores retos técnicos que enfrenta el aparato estatal. Es notoria la complejidad logística para controlar el uso del agua. Como se menciona en la introducción de este estudio, la mayoría de diagnósticos técnicos sobre la gestión del agua explican que la causa de la poca capacidad del Estado, para aprovechar adecuadamente la abundante agua que recorre el territorio nacional, es la falta de institucionalidad<sup>108</sup>. El problema, que aparece en estos diagnósticos, comienza con la legislación: aparte de los artículos 127 y 128 que tratan específicamente del régimen de aguas, 37 otros artículos de la Constitución Política de Guatemala están relacionados de una manera u otra con el recurso<sup>109</sup>. De aquí se desprenden leyes específicas, normativas, mecanismos y planes intergubernamentales que retoman las necesidades de administrar el agua desde varios ámbitos de intervención estatal: salud, medioambiente, protección ambiental, seguridad alimentaria, desarrollo rural, etc. Las funciones de control, monitorización y aprovechamiento están repartidas correspondientemente entre una multitud de agencias estatales que deben coordinar entre sí, pero ninguna está facultada para dirigir el proceso en su totalidad, ni para ordenar que se cumplan con los acuerdos establecidos.

---

<sup>108</sup> La idea de falta de institucionalidad puede ser comprendida desde una lectura politológica como «un problema de gobernabilidad», pero este análisis pretende enfocarse, más que en los efectos, en las causas de los problemas. Sobre la argumentación técnica ver a Colom, *Política Nacional del Agua*; Segeplan, *Política Nacional de Gestión*; Segeplan, *Estrategia para la gestión integrada*; PSMMA, *Plan multisectorial*.

<sup>109</sup> Magaly Arrecis, «Ley de Aguas para Guatemala».

**Figura 6.** Normatividad vigente del agua (esquema simplificado)



Fuente: elaboración propia con base en Colom, 2005.

Esta complejidad, en la práctica, implica un esfuerzo considerable de cooperación para la gobernanza del agua que no es tarea simple: un repaso del Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua (PSMAA) formulado en 2010, por ejemplo, ayuda a comprender la magnitud de esta tarea.

**Recuadro 1.** El caso del PSMAA 2011-2013

El proyecto fue el resultado de la labor del Gabinete Específico del Agua (GEA), actuando a favor de las declaraciones de París (2005) y Accra (2008). El plan consistió en la apuesta más concreta por orientar esfuerzos concertados entre varias instituciones estatales para crear un plan maestro del agua. La propuesta es una ventanilla hacia las dificultades de articulación que implica gobernar el agua.

Dicho plan fue el resultado de un ejercicio de coordinación liderado por más de treinta instituciones gubernamentales, en el que participaron alrededor de

300 funcionarios. El proyecto se sustentó en la necesidad de cumplir con 58 resultados ligados a las necesidades de combatir el cambio climático, generar mejor gobernabilidad hídrica, asegurar el equilibrio ecológico y la biodiversidad y concientizar a la población sobre los problemas del medioambiente.

Fue un esfuerzo técnico considerable y apoyado en datos sólidos sobre los problemas del ambiente, dado que la política utilizó los diagnósticos de Segeplan de 2006 y los planes operativos de la Política Nacional del Agua. El PSMAA desembocó finalmente en la elaboración de 63 proyectos que una o varias instituciones se encargarían de poner en marcha en el plazo de dos años. El monto total de los proyectos fue evaluado en más de 10,8 mil millones de quetzales en tres años. No obstante, los pocos registros que permanecen sobre el plan demuestran que la última reunión de la Mesa Sectorial encargada de darle continuación al plan fue el 30 de agosto de 2011. Esta fecha coincide con el inicio de las elecciones generales 2011.

Fuente: elaboración propia con base en Consejo Permanente del Sector Ambiente y Agua, 2010.

Una crítica evidente a la afirmación de la «mala gestión» es que este tipo de lecturas se topa seguidamente con los límites de un pensamiento que busca «construir» institucionalidad, cuando las condiciones políticas lo permiten poco (Recuadro 1). El caso del PSMAA es significativo porque, a pesar de ser un trabajo colectivo importante, se encuentra con las limitaciones presupuestarias del Estado (como se verá más adelante) y, sobre todo, la decisión del gobierno de turno de darle continuidad, o no, al proyecto.

De tal manera que las condiciones de éxito de la gestión hídrica en el país descansan, en apariencias, en la «voluntad política» del gobierno de turno. La falta de institucionalidad, por ende, no se desliga de la inexistencia de una ley de aguas. El país es parte de una minoría mundial que no cuenta con una Ley de Aguas, aun cuando la Constitución exige una ley para normar el uso del recurso, pero ningún gobierno en los últimos 30 años ha acatado la orden. La dispersión «orgánica» en la Constitución para administrar el agua se ve condicionada por la ausencia de lineamientos claros para ordenar procesos y delimitar cuestiones de autoridad administrativa, ello significa que el Estado subvierte de entrada las posibilidades de coordinación interinstitucional en procesos de gobernanza del agua.

## 1.2 Caso: El *impasse* de la Ley de Aguas

Desde una perspectiva organizativa, la ausencia en el país de una «Ley de Aguas», pese a las órdenes constitucionales presentes desde 1985, es un fenómeno que afecta directamente

todo intento gubernamental de generar política hídrica. El desorden institucional producido y normalizado por este vacío es una particularidad del caso guatemalteco, cuyo origen es de orden político.

Las iniciativas para generar una ley de aguas inician desde los años 1950 y han aparecido crónicamente en la agenda legislativa desde los años 1990 a la actualidad<sup>110</sup>. El primer intento por acatar el nuevo orden constitucional con respecto al agua ocurre en 1989; un estudio para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés Usaid), afirmaba en ese entonces que el agua era fundamentalmente pública y por lo tanto debía ser monitoreada y controlada por el Estado. Esto generó críticas del sector privado, al ver la propuesta despectivamente como un proceso «regulatorio» y una amenaza al derecho de cualquier individuo de «alumbrar» agua en su propiedad para fines propios, en el marco de una reestructuración neoliberal del Estado en ciernes<sup>111</sup>. Como prueba de la longevidad de esta oposición sectorial a las prescripciones constitucionales sobre el agua, en 2010, el diagnóstico de la *Política Nacional del Agua* reconoció que aún existen «posiciones encontradas y firmes de grupos de interés respecto al aprovechamiento de las aguas y a cómo se asignan sus derechos de uso y quién asume las externalidades<sup>112</sup>».

Una ilustración puntual de esta dinámica está disponible en la nota de 2016 para *Plaza Pública* de Sebastián Escalón, titulada *La ley maldita*. En el artículo en cuestión, el autor indaga sobre los repetidos fracasos para lograr que el Congreso admita la ley, y se enfoca, para comprenderlos, en la iniciativa de ley n.º 3118 de 2005. Esta iniciativa ha sido la que más cerca ha estado de ser aprobada, hasta ahora. El argumento central de Escalón fue que en ese entonces muchas *fuerzas sociales*, por distintas razones, se opusieron a la regulación de los recursos hídricos del Estado.

Los intereses políticos afloran y afectan por distintas aristas este tipo de decisiones. Por su parte el sector privado, según el reportaje<sup>113</sup>, opera en las sombras para evitar que pase la ley, bajo la premisa fundamental, que no están dispuestos a pagar por un recurso que reciben gratuitamente del Estado. Si bien en los medios, la Cámara del Agro

---

<sup>110</sup> Solo en 2016 ingresaron 16 iniciativas de ley relacionadas al agua al Congreso. La gran cantidad de iniciativas sucedió al mismo tiempo que surgieron reportajes sobre los desvíos de ríos en la costa sur, casos de contaminación de ríos y que organizaciones campesinas e indígenas organizaron una marcha multitudinaria nacional llamada la «Marcha por el Agua».

<sup>111</sup> Office of Rural Development, *Report n.º 30: «Irrigation Sector Assessment»* (Guatemala: Usaid, septiembre 1989), 54.

<sup>112</sup> Colom de Morán y Morales de la Cruz, *PNA*, 7.

<sup>113</sup> Sebastián Escalón, «La ley maldita», *Plaza Pública*, 28 de marzo de 2016.

afirma no oponerse a la creación de la ley, e inclusive, se mueve para proponer su propia versión de la ley, en la práctica la misma cámara utiliza canales privados para influenciar a un cuerpo de legisladores para vetar los esfuerzos por aprobarla, como sucedió en 2005. Mientras tanto, la organización indígena 48 Cantones de Totonicapán<sup>114</sup>, en ese mismo caso, también se opuso a la creación de la ley, argumentando que se trataba de un intento de privatización de las fuentes de agua. 48 Cantones realizó, en ese entonces, bloqueos de carreteras y manifestaciones. En su calidad de gobernantes del territorio que controlan, viajaron a la capital y negociaron con el presidente Oscar Berger y diputados. Esto permitió que el Congreso archivara la ley. Los pobladores liberaron las carreteras. «Viene entonces la paradoja: unos, por mantener la privatización de hecho de los recursos hídricos, y otros, creyendo evitar su privatización, los dos sectores lograron detener la iniciativa»<sup>115</sup>.

La paradoja presenta insumos para comprender que, además de la reticencia del gobierno para promover la ley, el Estado se topa también con la resistencia de varios sectores que prefieren garantizar su derecho de uso, antes que todo. Pero la misma paradoja hace poco para enfatizar en la desigual correlación de fuerzas. Por otro lado, las demandas de 48 Cantones, aunque se puede argumentar que surgen desde una misma defensa de la propiedad sin injerencia del Estado que el sector privado, representado por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), no responden a la misma relación histórica y coyuntural con el mismo. Más aún, las condiciones y los orígenes de uso de la propiedad comunal trascienden el orden liberal, y se enraizan en principios de cuidado de la naturaleza propios a la cosmovisión maya, principios contrarios a la forma que toma la explotación de la naturaleza en este inicio de siglo<sup>116</sup>. No obstante, 48 Cantones y Cacif coincidieron, en ese entonces, en su defensa de un principio sustancial del orden vigente: que el agua es propiedad y el Estado no tiene la legitimidad para afectar este derecho<sup>117</sup>.

<sup>114</sup> Una forma de autoorganización política es 48 Cantones, de Totonicapán, que opera bajo la separación tradicional administrativa entre alcaldía municipal e indígena. La organización gobierna efectivamente sobre el territorio que circunscribe, en parte por el empoderamiento cultural, económico y político, de sus miembros del año 1944 en adelante, en parte por la tradición histórica de resistencia maya k'iche', que data desde los tiempos de la Conquista. La organización ejerce autonomía real y su caso demuestra los límites y las particularidades, a la vez, de la manera como se gobierna en el país. Ver a Carlos Salvador Ordóñez Mazariegos, *Relaciones Interétnicas en Totonicapán/Chuimekená (1944-2000)* (Guatemala: Cirma, 2003).

<sup>115</sup> Escalón, «La ley maldita», 4.

<sup>116</sup> Andrea Ixchiu, «Totonicapán, un bosque.» *Plaza Pública*, 18 de julio de 2014, acceso el 28 de junio de 2018, <https://www.plazapublica.com.gt/content/un-bosque>

<sup>117</sup> Este principio está inscrito en el *Código Civil* y permanecerá vigente hasta que no se apruebe una Ley de Aguas. Se revisará más en detalle el caso en el capítulo 3.

**Cuadro 9.** Listado de iniciativas sobre una ley de aguas

| Fecha | Ponentes / Denominación / Registro   |
|-------|--|
| 1969  | Comisión <i>Ad Hoc</i> Viteri, Vivanco y Topke   |
| 1974  | Diputado Carpio  |
| 1991  | Presidente Vinicio Cerezo / Ley de Aguas / n.º 677   |
| 1992  | Diputado Vargas Estrada / Ley de Aguas / n.º 993   |
| 1993  | Diputado Amiel Escobar <i>et al.</i> / Ley de Aguas / n.º 1001   |
| 1996  | Presidente Alvaro Arzú / Ley de Aguas / n.º 1621   |
| 2000  | Diputado Víctor Ruano Herrera / Ley de la Autoridad Hídrica Nacional / n.º 2227  |
| 2003  | Diputado Jorge Mario Ríos Muñoz / Ley General de Aguas / n.º 2865  |
| 2005  | Diputado Alfredo Cojtí / Ley de Aguas / n.º 3118   |
| 2006  | Diputados Marroquín Godoy <i>et al.</i> (FRG) / Ley que pone bajo rectoría del MARN a las diferentes autoridades a cargo de las aguas / n.º 3418 |
| 2006  | Diputado Marroquín Godoy <i>et al.</i> / Ley para el Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos / n.º 3419                     |
| 2006  | Diputados Chuvá de León, Celis Navas, Kestler / Ley de protección de cuencas hidrográficas de Guatemala / n.º 3337                               |
| 2007  | Diputado Zea Sierra <i>et al.</i> / Ley para el Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos / n.º 3702                          |
| 2008  | Diputados Giordano Estrada y Escobar / Ley que sitúa bajo la rectoría del MARN a las autoridades de los diferentes cuerpos de agua / n.º 3815    |
| 2016  | Diputados Hernández Salguero <i>et al.</i> / Ley de Aguas y Recursos Hídricos / n.º 5067   |
| 2016  | Diputados Juracán <i>et al.</i> (Convergencia, Winaq, URNG) / Ley Marco del Agua / n.º 5070  |
| 2016  | Diputados Reyes Lee <i>et al.</i> (UNE) / Ley General de Aguas / n.º 5095  |
| 2016  | Organismo Ejecutivo / Ley para el aprovechamiento y manejo integral, sostenible y eficiente del recurso hídrico en Guatemala / n.º 5161          |
| 2017  | Diputado Boris España / Ley de Cuencas / n.º 5221  |
| 2017  | Cruz Clavería <i>et al.</i> (FCN-Nación) / Ley del sistema nacional del agua en Guatemala / n.º 5253   |

Fuente: elaboración propia con base en fuentes variadas.

La propuesta de cada una de esas iniciativas en la agenda legislativa depende tanto de coyunturas específicas como de una correlación de fuerza relativa entre bloques legislativos, gremios, sociedad civil y opinión pública, además de estar sujetas a las dinámicas del campo específico en el que se llevan a cabo esas negociaciones. Un análisis más a fondo de la historia política de cada propuesta desde una lectura de las dinámicas

del campo legislativo sería necesario para obtener más claridad al respecto. No obstante, hay algunos elementos comunes que se pueden mencionar: más allá de lamentar la falta de liderazgo a la hora de encabezar un proceso de este tipo<sup>118</sup>, conviene revisar la oposición que ha sido reportada en algunos casos, por agentes de poder, para evitar que las leyes sean aprobadas.

El sector agroexportador en particular jugó un papel determinante en la concentración del poder de decisión en las manos del régimen militar, que mantenía un modelo extractivo propio en la década de 1970. Por lo tanto, no es de extrañar la reticencia de agentes políticos allegados al modelo de explotación actual de renunciar al paradigma liberal vigente ni a los beneficios históricos que se le han dado a los «asuntos agrarios».

Por ejemplo, en una iniciativa reciente de ley surge el antecedente de la negociación de las iniciativas 2865 y 3118. Sobre la 2865, aparece el relato de la negociación entre el Gobierno y los azucareros:

La iniciativa de ley 2865 contiene el resultado de casi dos años de negociaciones por parte de una amplia comisión convocada por el Presidente Alfonso Portillo a instancias del Congreso y coordinada por un diputado oficialista de la época, la cual no continuó su trámite dada la abierta oposición planteada por el Comité de Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), y, en particular, de la Asociación de Azucareros de Guatemala (AZASGUA). La iniciativa se conoció en el Congreso en plena campaña electoral. Además, su discusión coincidió con la implementación de sanciones (a través del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, MARN) contra los ingenios azucareros y la publicación de cifras sobre personas afectadas por la ceniza de la quema de caña (a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS)<sup>119</sup>.

La descripción del caso demuestra cómo un gobierno relativamente alejado de los intereses de las élites económicas tradicionales estuvo dispuesto a manejar políticamente el caso del agua, en un ámbito electoral, con medidas *de facto* que condenaban a los cañeros por los daños socioambientales de sus actividades<sup>120</sup>. La oposición del Cacif

<sup>118</sup> Carlos Roberto Cobos, *Situación de los Recursos Hídricos en Centroamérica* (GWP, 2016), 18.

<sup>119</sup> Servicios Jurídicos y Sociales (Serjus), «Proyecto de ley marco del agua» (Guatemala: Serjus, 2016). Dio lugar a la iniciativa n.º 5070 presentada por los diputados Leocadio Juracán, Sandra Morán (bancada Convergencia CPO-CRD) y compañía.

<sup>120</sup> Asimismo, demuestra la disposición del poder en el ejecutivo que, desde una postura de oposición al sector privado, se vale del peso político de la convocatoria a sectores amplios, del uso legítimo de su capacidad de sancionar a sectores sociales en temas socioambientales, y el peso de las estadísticas oficiales en la opinión pública.

fue frontal. No obstante, la iniciativa de ley n.º 3118 también enfrentó una oposición amplia, pese a que fue la iniciativa considerada como la más inclusiva y consensuada que ha sido elaborada hasta ahora. La «ley maldita», parafraseando el artículo de *Plaza Pública*, también fue una propuesta vetada por el cabildeo opaco del Cacif a través de algunos diputados que trabajarían como representantes directos suyos, adentro del Congreso.

En última instancia, fue el presidente proempresarial Oscar Berger el máximo operador para vetar la ley, aprovechando el cabildeo abierto de 48 Cantones para justificar su oposición. Sin embargo, la nota de Escalón también apunta a la interferencia de las élites económicas, y en particular, la de la familia Castillo (dueños de la empresa Distribuidora de Agua Salvavidas y la Cervecería Centroamericana, entre otras, pero también de las hidroeléctricas Poza Verde en Santa Rosa y San José en Escuintla), el Cacif o los cañeros, en la intervención del Presidente<sup>121</sup>.

En definitiva, la presión del sector privado agrícola es de las más obvias y determinantes, por la capacidad de lobby formal e informal que tiene el sector empresarial en el Congreso y la presidencia.

La utilización del agua en el régimen actual es clave para el gremio agroexportador en general (cuyos mayores usuarios son los cafetaleros, luego cañeros y palmeros), por lo que la oposición ya registrada de la cámara del agro a una ley de aguas se comprende aún más fácilmente, sea esta una propuesta «técnica» o no<sup>122</sup>.

La oposición de la Cámara del Agro es histórica y no se limita a la Ley de Aguas. Su veto en contra de legislación para mejorar las capacidades financieras y regulatorias del Estado es notorio. En efecto, en estudios históricos el Estado guatemalteco ha sido considerado demasiado pequeño para cumplir con todas sus obligaciones, en el sentido que el modesto gasto público no concuerda con el tamaño de su economía<sup>123</sup>. El ejemplo de las reformas fiscales ensayadas a través de los años demuestra claramente que la debilidad es el resultado de negociaciones de poder entre el sector privado, funcionarios y legisladores, que, aunque difieren por cada contexto en el que se llevan a cabo, terminan por abonar a un curso histórico específico: las tasas impositivas, de las más bajas a

---

<sup>121</sup> Escalón, «La ley maldita», 4.

<sup>122</sup> En ese sentido, conviene leer la resistencia del sector privado a estas políticas como el riesgo de instalar medidas ambientales que puedan mermar la rentabilidad de sus emprendimientos. Ver a Nicolás Gligo, «Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas», en *Primer Congreso Regional de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, Flacso (Guatemala: Flacso, 1998), 116-117.

<sup>123</sup> Werner Johanness Marti, *The Private Sector, The State, And Economic Development: The Guatemalan Experience* (Tesis doctoral, Universidad de Texas, Austin, diciembre 1994), 147. Ver igualmente a Susan A. Berger, *Political and Agrarian Development in Guatemala* (EE. UU.: Westview Press, 1992), 218-221.



nivel mundial, se mantienen por la oposición histórica del sector privado organizado a cualquier reforma fiscal<sup>124</sup>. Esta oposición seguidamente resulta en la imposibilidad para el Estado de planificar a largo plazo y menos aún en el desarrollo de políticas sociales<sup>125</sup>.

De esta manera, se puede apreciar que las dinámicas de poder entre el sector privado y el Estado tienden a desembocar en un costo mayor que asume históricamente el Estado, racionalizado en función de las prioridades estratégicas del gobierno de turno.

## 2. La condicionantes estructurales y mecanismos del «Estado débil»: Las contradicciones del modelo centralista sobre información y poder

La capacidad de veto de los poderes ejecutivo y legislativo no es la única manera con la que se mantiene políticamente la crisis socioambiental pese a las necesidades de gestión hídrica. Las decisiones de los gobernantes reproducen el carácter pequeño del Estado guatemalteco en una época en la que el recuento de los estragos ambientales socializado en estudios, artículos de prensa y discursos políticos, aplica una presión constante en la capacidad de respuesta del sistema de Estado. Esa respuesta depende en gran medida de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, centralizado y descentralizado. Estos recursos son sintetizados en lo que sigue, en función de las tendencias de adjudicación de fondos públicos para cuestiones ambientales, la producción de información científica y los mecanismos coercitivos para contener a los distintos usuarios de agua<sup>126</sup>.

### 2.1 El gasto público ambiental

Según el Banco Mundial, el costo relativo de los problemas ambientales en el país implica la pérdida de aproximadamente 5 % del PIB anual<sup>127</sup>, pero los montos del gasto ambiental

<sup>124</sup> Icefi, *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas* (Guatemala: F&G Editores, 2015); Aaron Schneider, *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*, (Guatemala: F&G Editores/Icefi/Flasco, 2014).

<sup>125</sup> Durante la presidencia de Méndez Montenegro (1966-1970) por ejemplo, una gran limitación a su política de desarrollo fue la victoriosa oposición del Cacif a una serie de reformas tributarias que desembocaron en un recorte presupuestario a los programas de transformación agraria, electrificación, irrigación entre otros. El Instituto Nacional de Transformación Agraria en particular sufrió una reducción drástica de su presupuesto y el despido subsecuente de 520 trabajadores. Martí, *The Private Sector*, 129.

<sup>126</sup> Ver lo relativo al estudio de la arquitectura institucional del Estado, según Jessop. Jessop, *The State*, 66-68.

<sup>127</sup> Colom de Morán, Morales de la Cruz, *Política Nacional del Agua*, 5.

adjudicados en este decenio están lejos de cubrir el déficit de las «externalidades» de uso. En efecto, de 2010 a 2014 el gasto ambiental no representó más de 0.14 % del PIB<sup>128</sup>. Pese a la crisis ambiental aparente en los indicadores de contaminación que se han revisado en este estudio, el gasto público sobre cuestiones ambientales no es una prioridad en el orden de las cosas. Esto se refleja en la repartición de las finanzas públicas entre distintos ministerios, secretarías e institutos de Estado.

El grueso del gasto público ambiental se reparte entre los Gobiernos central (35.7 %) y local (43.2 %). El resto del gasto lo asume el sistema de Gobierno descentralizado, es decir, municipalidades y consejos de desarrollo (21.1 %). Según Gálvez, Carrera y Tuy, pese a que gran parte del gasto está designado para la inversión pública, la investigación y desarrollo, la descontaminación de suelos, aguas superficiales y subterráneas son los rubros más marginados<sup>129</sup>.

En el presupuesto 2018, el MARN contó con Q171 933 660, el segundo presupuesto más bajo de todos los ministerios<sup>130</sup>. Aunque cuenta con uno de los presupuestos más bajos del ejecutivo, el MARN consta con más labores de supervisión y monitorización en campo. La subvaloración de las tareas que debe cumplir el ministerio en la definición del presupuesto anual de Estado demuestra, a lo mínimo, la poca importancia concedida al ejercicio de monitoreo y control *in situ*, que requiere de mayor dotación de fondos para el desplazamiento de supervisores en el campo. Al contrario, el Estado parece privilegiar la formulación de políticas sectoriales y transectoriales que incluyen alguna consideración sobre el manejo del ambiente y recursos naturales, pese a que solo el 9 % de estas políticas incluyen metas específicas al respecto, sin un presupuesto fijo para la implementación<sup>131</sup>. La insistencia en la elaboración de políticas sectoriales se topa, en lo que concierne la administración del agua, al problema de la ausencia de una autoridad con la legitimidad para dirigir los procesos. De manera más problemática, el Estado no destina mayores fondos para mitigar el impacto del uso industrial del agua, mientras que la falta de recursos para el trabajo de monitorización en campo pueden explicar hasta

---

<sup>128</sup> MARN, *Informe Ambiental del Estado de Guatemala* (Guatemala: MARN, 2017), 233. A esto, conviene agregar que 33 % del gasto ambiental proviene del sector privado, lo que aminora aún más el impacto que puede tener el Estado en estos asuntos.

<sup>129</sup> Gálvez, Carrera, Tuy, *Las cuentas del capital natural*, 7-8.

<sup>130</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, «Acuerdo Gubernativo número 300-2017», *Diario de Centro América*, n.º 72 (viernes 29 de diciembre de 2017): 3-6.

<sup>131</sup> MARN, *Informe Ambiental*, 232.

cierto punto la ausencia del Estado en la proliferación de conflictos, que en gran medida suceden por el riesgo de contaminación percibido y real de las aguas.

## 2.2 La (super)visión del Estado

La labor de monitorización y supervisión del agua en todo el territorio es una responsabilidad del Estado central. Jessop, citando a Wilke, considera como rasgos elementales del funcionamiento adecuado de cualquier Estado, el monopolio relativo sobre la inteligencia colectiva y el control social a través de sus capacidades de supervisión o disciplinarias<sup>132</sup>. En efecto, la autonomía del Estado con respecto a otras formas de organización social depende en gran medida del grado de desarrollo material del aparato de Estado, para ejercer control social. En ese sentido, la producción de conocimiento y la generación de datos propios del Estado es un indicador de autonomía y, en última instancia, de legitimidad<sup>133</sup>.

Tanto el MARN como el Iarna mencionan en sus estudios sobre recursos hídricos, que el Estado es débil a la hora de generar información sobre el agua. El aparato estatal no tiene los medios para generar una medición continua de la calidad y la cantidad de agua que discurre en el territorio nacional, porque presentan limitaciones presupuestarias y de personal. En la actualidad, el Estado no tiene la capacidad para generar información actualizada total sobre cada cuenca, ni tampoco para supervisar en su totalidad el uso responsable de las aguas por personas, colectivos y empresas.

Las pocas capacidades que tiene, están divididas en varios centros de investigación, que dependen, a su vez, de distintos ministerios (y presupuestos). El Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh) es el principal encargado de generar información científica al respecto, pero la información más fiable y constante que produce solo es regional.

El Instituto Geográfico Nacional (IGN) fue desde 1932 la entidad histórica encargada de generar cartografías hidrológicas para el Estado. El MAGA y el IGN tuvieron un rol importante en la época de gestación del proyecto estatal de generación de hidroelectricidad

<sup>132</sup> Jessop, *The State*, 29.

<sup>133</sup> La autonomía del Estado está ligada a la capacidad del Estado de ejercer control social, en relación a otras organizaciones sociales. Migdal, *Strong Societies*, 32; ver la definición de Mann sobre «poder infraestructural». Michael Mann, «The Autonomous Power of the State», *European Journal of Sociology*, vol. 25, n.º 2 (noviembre 1984), 189.

en los años 70 y de generación de información para los planes de aprovechamiento de los recursos naturales en el país. De 1998 a 2006, el IGN, estuvo adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, al igual que el Insivumeh, en función de la reestructuración durante los AdP del aparato estatal<sup>134</sup>. En ese entonces coinciden en un solo ministerio las capacidades de mapeo hidrográfico del Estado. De hecho, en 2004 el Insivumeh produjo el *Atlas Hidrológico*, «ampliando la información contenida en el publicado por el IGN a mediados de la década de 1970»<sup>135</sup>. No obstante, en 2006 se decreta el traslado del IGN al MAGA, el ministerio con mayor presupuesto para recaudar información hidrográfica<sup>136</sup>. El estudio ENGIRH 2006 de Segeplan sobre las condicionantes para una gestión hídrica integral recalcó, en ese entonces, que este tipo de trabajos consistían en una duplicación de la información recabada por el Insivumeh<sup>137</sup>. Cuatro años después, en la PNA se deploraba la falta de «alianzas estratégicas» con otras redes de medición del sector público (MARN, INDE)<sup>138</sup>.

Las dudosas decisiones burocráticas para desconcentrar las capacidades de información van de la mano de un modelo compartido entre lo público y lo privado de medición ambiental. Además del Insivumeh y el IGN participan en la generación de información las autoridades de cuenca, el MSPAS, universidades privadas (Universidad Rafael Landívar, Universidad del Valle de Guatemala) y el sector privado (mediante el Instituto privado de Investigación sobre Cambio Climático [ICC], financiado por las actividades azucareras, y Anacafé<sup>139</sup>); algunos casos de monitoreo público son: el Insivumeh en el río Olopa/Güüja, la autoridad de cuenca<sup>140</sup> en el lago de Amatitlán con el apoyo de la Universidad del Valle, y el caso del lago de Atitlán<sup>141</sup>.

---

<sup>134</sup> El IGN se encontraba bajo la tutoría del Ministerio de la Defensa desde 1982.

<sup>135</sup> Segeplan, ENGIRH, 25.

<sup>136</sup> Ver, por ejemplo, el «Atlas temático de las cuencas hidrográficas de la República de Guatemala» de la Unidad de Planificación de Riesgos del MAGA.

<sup>137</sup> *ibid.*, 26.

<sup>138</sup> Colom de Morán, Morales de la Cruz, *Política Nacional del Agua*, 6.

<sup>139</sup> *ibidem*.

<sup>140</sup> Las autoridades de cuenca son consejos colegiados creados durante el período de expansión del sistema de áreas protegidas, por la urgencia nacional de mitigar la contaminación en los lagos. Estos consejos son de conformación variable, en función de la ley que da nacimiento a cada autoridad de cuenca. No obstante, incluyen todos la participación de gobernadores, ministerios, el Instituto Guatemalteco de Turismo, entre otros.

<sup>141</sup> Cobos, *Situación del recurso*, 17.

El ICC, por su parte, brinda información en línea de una red de 28 estaciones meteorológicas automáticas a lo largo de la costa sur<sup>142</sup>, pero no incluyen información hidrológica. En contraste, Insivumeh cuenta con una red de 60 estaciones automáticas en todo el territorio, de las cuales 30 estaciones son hidrológicas. Sin embargo, la gran mayoría de estaciones no presentan datos actualizados en los mapas interactivos disponibles en línea<sup>143</sup>. Hasta cierto punto, la comparación entre modelos refleja una dinámica de poder entre los ámbitos público y privado: el modelo público demuestra poca capacidad de medición general y fallas técnicas, mientras que el modelo científico privado demuestra una amplia capacidad para medición hídrica y selectividad a la hora de compartir los datos públicamente.

Las deficiencias técnicas del Insivumeh van de la mano de una tendencia a la baja en su capacidad presupuestaria. En 2009, se reportó que el Instituto contaba con Q69 millones<sup>144</sup> para funcionar. Para 2016, el Instituto contaba con un presupuesto de poco más de Q44 millones, de los cuales Q20.4 millones provenían de una donación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Con esos fondos, el Insivumeh proyectó aumentar su cobertura del país hasta 61 % en estudios meteorológicos, hidrológicos, climatológicos para 2017 y 2018<sup>145</sup>.

El MSPAS, por su parte, está facultado para verificar la calidad del agua y los sistemas de agua en el país por cuestiones de salud pública. Según las bases de datos del ministerio, en 2016 se contaría con un registro de 10 370 sistemas de agua para 14 831 comunidades de uso en total. Del total de sistemas de agua registrados, 1940 son rurales y 8430 urbanos, lo que demuestra la disparidad en la cobertura rural/urbana en cuanto a información sobre la calidad del agua potable.

El control de la contaminación es responsabilidad del MSPAS y las municipalidades, en asuntos de salud pública y, del MARN, para cuestiones del cuidado del ambiente, aunque pueden jugar un rol el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), el

<sup>142</sup> Ver la página web del ICC. Acceso el 14 de junio de 2018, <http://icc.org.gt/es/icc-2/>

<sup>143</sup> Ver la red de estaciones automáticas del Insivumeh. Acceso el 14 junio 2018, [http://www.insivumeh.gob.gt/?page\\_id=1060](http://www.insivumeh.gob.gt/?page_id=1060)

<sup>144</sup> Colom de Morán, Morales de la Cruz, *PN4*, 12.

<sup>145</sup> Insivumeh, *Plan Operativo Anual 2017* (POA) (Guatemala: Micivi, 2016).

Instituto Nacional de Bosques (INAB) (siempre y cuando el caso impacte territorios bajo su jurisdicción). La ciudadanía también está facultada para sonar la alarma sobre posibles infracciones ambientales.

El MARN produce información sobre la cantidad de «usuarios» que se conforman a los reglamentos de «descargas a cuerpos de agua». Según Cobos, en 2015 el MARN tenía registrados a 547 «entes generadores» de los cuales 151 cumplen con el reglamento 236-2006, y 286 no lo cumplen, 15 cumplen parcialmente. En los datos reportados por Cobos también aparece el carácter incompleto de las mediciones que lleva a cabo el MARN, en la medida que los 95 usuarios restantes no fueron monitoreados en esa medición<sup>146</sup>.

El MSPAS llevó a cabo un control de 2490 de «cloro residual» sobre el total de los sistemas de agua registrados (10 370)<sup>147</sup>, lo que no llega al 25 % de la totalidad de sistemas.

El MAGA, por su parte, «provee apoyo permanente al proceso de consulta y adopción del Reglamento de descargas a cuerpos de agua»<sup>148</sup>, aún si sus tareas científicas están alineadas con los requerimientos de información de la industria agroexportadora. En 2014, la PDH recuperó declaraciones del gerente del «componente para el Manejo Integrado del Recurso Hídrico», que reconocía que había incrementado la descarga de químicos e insecticidas a los lagos y ríos del país<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> Cobos, *Situación del recurso*, 18.

<sup>147</sup> MSPAS, *Memoria de labores 2016* (Guatemala: MSPAS, 2016), 49.

<sup>148</sup> Jeanette Herrera Prera de Noack, «Guatemala», en *Gobernanza del agua en Mesoamérica* (Gland, Suiza, 2009): *Guatemala*, 87.

<sup>149</sup> PDH, *Duodécimo informe*, 10.

**Mapa 6. Zonas potenciales (edáficas y climáticas) de distribución de la palma africana**



Fuente: elaborado por laboratorio de SIG Iarna-URL, 2016.

El Estado al día de hoy aún no pone en marcha procesos de información y control sistemáticos. La falta de información y control es exacerbada por la inexistencia generalizada de procesos de gestión hídrica. Es significativo, que el informe ambiental del MARN publicado en 2017 retome datos de 2012 de fuentes secundarias, con porcentajes aproximativos, sobre la contaminación total<sup>150</sup>.

### 2.3 Sobre reglamentos y la transferencia de responsabilidad: el carácter metarregulador del Estado

La capacidad del Estado para generar y aplicar reglamentos es un rasgo esencial de los nuevos modos de gobernanza en regímenes democráticos. Según Santos, el Estado es responsable, asimismo, de «crear el espacio para la legitimidad de los reguladores no estatales»<sup>151</sup>, lo que abre las puertas a la institucionalización de los derechos de las grandes corporaciones en el marco de la soberanía nacional.

Como se ha mencionado, fueron las reformas a las legislaciones sobre electricidad (1996), minería (1997) e hidrocarburos (1997) las que habilitaron el papel estratégico del MEM en la extensión de licencias de explotación de recursos naturales siguiendo los lineamientos de la política de promoción de IED. La aprobación de la Ley General de Electricidad en 1996 permite la liberalización del precio de la energía eléctrica, bajo la supervisión del MEM<sup>152</sup>, por tanto conduce a la pérdida del monopolio público sobre el sector energético que había gozado el Estado a través del Instituto Nacional de Electrificación (INDE), desde los años 1970. La creación del AMM sella la transferencia al sector privado de la *responsabilidad* del «suministro y la seguridad de la electricidad en el país», de la mano de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE).

Las reformas a las leyes de Minería e Hidrocarburos de 1997 confieren al MEM la facultad para emitir licencias de explotación de los recursos naturales a escala nacional.

Por otra parte, el gobierno de Arzú Irigoyen también desmantela al sector público agrícola; terminan los programas de apoyo en infraestructura para la irrigación y el gobierno firma

---

<sup>150</sup> MARN, *Informe Ambiental*, 72.

<sup>151</sup> Svampa, *Pensar el desarrollo*, 4.

<sup>152</sup> Alex Koberle, *Energizar a Guatemala: propuesta de un plan de electricidad sostenible* (Berkeley: International Rivers, 2012), 19.



el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos que pone en jaque la intervención del Estado en materia comercial y de regulación de precios<sup>153</sup>. El desmantelamiento del sector público agrícola significa el fin del control que tenía la institucionalidad agrícola sobre las aguas de dominio público<sup>154</sup>.

Estas reformas siguen vigentes en la actualidad. Son el ejecutivo en el marco del modelo extractivo<sup>155</sup> y las municipalidades, encargadas con proveer agua potable y saneamiento a cada domicilio, las entidades que tienen la potestad de traspasar aguas de dominio público a manos privadas, en función de cada agenda.

No obstante, la legislación minera vigente, ha sido calificada de incongruente con la variedad de normativas ambientales por académicos y activistas<sup>156</sup>. Después de 10 años de implementación del DR-Cafta, se puede constatar un desfase entre la apertura flexible de estos países a la IED, «un marco regulatorio débil» común a los países centroamericanos (por la poca adecuación de las leyes mineras con las ambientales) y la presión del sector privado nacional por aminorar las barreras burocráticas, aún en un marco socioambiental precario<sup>157</sup>. Esto significaría que existe un desfase importante entre la manera como se ejercen las capacidades de supervisión en materia ambiental, y la extensión expedita de licencias para megaproyectos.

<sup>153</sup> Susana Gauster, Ricardo Zepeda, Lucía Samayoa, *Monitoreo a las políticas de apoyo a la economía campesina: de lo productivo a lo social* (Guatemala: CONGCOOP/Idear, 2011), 14.

<sup>154</sup> El Ministerio de Agricultura y el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) fueron desde los años setenta el ente encargado de regir sobre los recursos naturales, incluyendo el agua. El gobierno de Arzú traspasa la potestad sobre los recursos naturales de Agricultura a Energía y Minas, y pone fin al INTA en 1999, transfiriendo varias de sus funciones al Fondo de Tierras, creado en el marco de los AdP. No obstante, la ley del Fondo no especifica qué hacer con la autoridad que había ganado el INTA en los años setenta sobre los derechos de uso del agua. Ver el decreto n.º 24-99 Ley de Fontierras.

<sup>155</sup> La ley de minería le otorgó al Ministerio la potestad de adjudicar derechos de uso sobre los recursos naturales. Esta facultad le pertenecía históricamente a los agentes estatales agrícolas.

<sup>156</sup> Mara Luz Polanco, *La minería en Guatemala (El caso de Goldcorp: de la Mina Marlin al Escobal)* (Guatemala: IIIES/USAC, 2012).

<sup>157</sup> Observatorio a Tratados de Libre Comercio, Informe Regional. *Informe Regional Centroamericano 2015* (Managua: PPO Notiexpress, 2015), 61. Acceso el 20 de abril de 2018. [https://eulatnetwork.org/wp-content/uploads/2017/03/Regional-Report\\_Observatorio\\_ingl%C3%A9s.pdf](https://eulatnetwork.org/wp-content/uploads/2017/03/Regional-Report_Observatorio_ingl%C3%A9s.pdf)

Un nodo estratégico de este desfase tiene que ver con los requisitos burocráticos con que se le exige cumplir a cada empresa con las normas ambientales en el país. Más que asegurar un control constante *in situ*, el Estado ha apostado por la transferencia de responsabilidad a terceros, que deben cumplir con una serie de reglamentos estandarizados, formulados en particular por el MARN. En efecto, el ministerio cumple con su función de resguardo del medioambiente al exigirle a cualquier megaproyecto que presente, antes de iniciar labores, un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). La empresa se encarga entonces de formular el estudio a ser evaluado y eventualmente aprobado por el MARN, para legalizar su implantación en el territorio. La aprobación del EIA es un requisito indispensable para que el MEM otorgue una licencia de explotación; estos procedimientos son aplicables a la autorización de plantas hidroeléctricas en el país como de cualquier otro megaproyecto<sup>158</sup>.

#### **Recuadro 2.** Modelo centralizado de toma de decisión

##### “EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

Dentro de la estructura del MEM, la Sub-Dirección General de Minería es la responsable de otorgar las licencias de reconocimiento, prórroga o cesión, emitiendo para el efecto la resolución administrativa correspondiente. Esta Sub-Dirección cuenta con cinco departamentos, siendo estos: el de Derechos Mineros, Control Minero, Desarrollo Minero, Financiero y Administración legal. También es importante mencionar que se encuentra la Unidad de Control Ambiental, cuyas funciones principales es la coordinación interinstitucional con las otras dependencias de los otros ministerios.

##### “EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MARN)

El MARN cuenta con un Sistema de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental y dentro del mismo existen tres direcciones: la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales –DIGARN–; la Dirección General de Coordinación Nacional –DIGCN–; y la Dirección General de Cumplimiento Legal –DIGCL–. Para efectos de este estudio la dirección que interesa es la de Gestión Ambiental y Recursos Naturales, por ser la encargada de todos los aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental, así como

<sup>158</sup> Yagenova, *La industria extractiva*, 36; Mariel Aguilar-Støen y Cecilie Hirsch, «Environmental Impact Assessments, local power and self-determination: The case of mining and hydropower development in Guatemala», *The Extractive Industries and Society*, vol. 2 (2015), 474.

de su monitoreo, evaluación y seguimiento. Estas direcciones cuentan con 22 delegaciones departamentales, quienes según el proyecto y la determinación de su impacto proceden a darles seguimiento institucional.

“(...) la principal relación del Estado y la industria minera se da a través de dos instituciones, el MEM y el MARN, en dos temas principalmente: el otorgamiento de licencias y la evaluación, control y seguimiento ambiental, respectivamente. En este sentido la institucionalidad local, las municipalidades, no tienen mayor injerencia, dado que la responsabilidad directa de la actividad minera se encuentra a nivel nacional por medio de las instituciones antes mencionadas. La industria minera según una lista taxativa del MARN, tiene una clasificación “A”, porque se determina que su impacto es alto por consiguiente toda la administración o gestión ambiental se lleva a cabo a nivel central, dejando a nivel municipal con los delegados del MARN la responsabilidad de la clasificación tipo B2 y C.64.”

Fuente: Yagenova, *La industria extractiva*, p.33-36.

Se puede apreciar en el Recuadro 2 que la aprobación de proyectos mineros y las licencias de explotación correspondientes sucede a nivel central, directamente entre las empresas, el MEM y el MARN, al ser actividades categorizadas como de «alto impacto» ambiental. Una revisión del listado taxativo del MARN, actualizado en 2016 demuestra que tanto las hidroeléctricas de más de 10 MW como la siembra de monocultivos mayores a 500 hectáreas entran en la clasificación taxativa «A»<sup>159</sup>. Según Yagenova, las delegaciones departamentales del MARN se enfocan en actividades extractivas de menor impacto y no tienen potestad en la aprobación ni el seguimiento institucional correspondiente.

Es significativo que la palabra «contaminación» solo aparece una vez en toda la Ley de Minería de 1997<sup>160</sup>. Como se mencionó en el capítulo 1, el Estado actual permite la transferencia del costo de uso y consumo industrial del agua al ambiente y la población. Esta transferencia recae seguidamente, en el principio liberal de la *responsabilidad individual*

<sup>159</sup> MARN, «Listado taxativo de proyectos, obras, industrias o actividades», *Acuerdo Ministerial n.º 199-2016* (Guatemala: MARN, 2016), acceso el 12 de junio de 2018, <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/4740.pdf>

<sup>160</sup> Bill Barreto, «Demostrar el delito de contaminación ambiental es solo una ilusión», *Plaza Pública*, 02/03/2015, acceso el 20 de julio de 2017, <https://www.plazapublica.com.gt/content/demostrar-el-delito-de-contaminacion-ambiental-es-solo-una-ilusion>

en la contaminación de las aguas. Apelar a la responsabilidad de los distintos sectores sociales en la contaminación del agua remite de nuevo a las formas de gobernanza del agua vigentes. Es decir, en este marco se admite implícitamente que la contaminación del agua es más una decisión individual que un fenómeno colectivo ligado a la necesidad de generar procesos de regulación hídrica «integrales», y, por ende, se minimiza el papel regulador del Estado en esta materia<sup>161</sup>. El Estado es pensado de esta forma, de acuerdo al principio de gobernanza expuesto anteriormente (reglamentación + prestación de servicios), como un agente poco apto a controlar asuntos que son fundamentalmente privados.

En efecto, la ley confiere la *responsabilidad* a las compañías extractivas de llevar a cabo los estudios requeridos, en el formato que pide el MARN, que demuestran que el proyecto no es excesivamente riesgoso en términos económicos, sociales y ambientales<sup>162</sup>. La Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales (Digarn) es la entidad ministerial encargada de supervisar que las empresas cumplan con los «procedimientos técnicos y administrativos» planteados en los manuales ambientales del ministerio, y le transfiere la responsabilidad de la información contenida al proponente<sup>163</sup>. La Digarn se encarga enseguida de analizar el instrumento ambiental propuesto por la empresa, previo al inicio de las actividades.

Bajo los parámetros legales vigentes, estas licencias incluyen el permiso de uso de aguas, que en la ley es conocido como el «aprovechamiento especial» de aguas de dominio público.

Las acciones (o la ausencia de estas) del MEM y del MARN son determinantes en la relación que se instala entre la empresa y la comunidad donde se instala el megaproyecto.

---

<sup>161</sup> Como se explica en el capítulo 3, el principio liberal al que se hace alusión aparece como tal en el régimen de agua vigente, reglamentado en el *Código Civil*.

<sup>162</sup> En lo que concierne el agua, los EIA deben presentar información sobre la forma y fuente de abastecimiento, el uso (en cantidades) que se le dará, el tipo de drenaje de aguas servidas, manejo de desechos, identificación de impactos ambientales y medidas de mitigación, protocolos propios de seguimiento y vigilancia, análisis de riesgo y una proyección de la manera como la empresa piensa «dejar» el ambiente del área del proyecto, una vez hayan concluido con las actividades. Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales, «Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental», *Guía de Términos de Referencia* (Guatemala: MARN, 2016), Acceso el 12 de junio de 2018, [http://www.marn.gob.gt/paginas/Documentos\\_Descargables](http://www.marn.gob.gt/paginas/Documentos_Descargables)

<sup>163</sup> Ver todo lo relativo al procedimiento de revisión en función del listado taxativo y la categoría «A». Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, *Acuerdo Gubernativo número 137-2016*, 11 de julio de 2016. Artículos 21 y 23. Acceso el 12 de junio de 2018, [http://www.marn.gob.gt/paginas/Documentos\\_Descargables](http://www.marn.gob.gt/paginas/Documentos_Descargables)

La labor de supervisión para asegurar que la empresa cumpla con los lineamientos del EIA, depende del seguimiento que le den los ministerios responsables a cada caso<sup>164</sup>. No obstante, el centralismo en la toma de decisiones para la instalación es un factor de peso que explica la manera como el Estado se convierte en un «agente de conflictividad» ya que muchas de las críticas desde los movimientos comunitarios de resistencia, las oenegés que acompañan los casos y la academia, tienen que ver con indicios que el gobierno y las empresas deciden, de manera poco clara instalarse en los territorios sin cumplir con los requisitos socioambientales requeridos en ley<sup>165</sup>.

En este marco, el MARN ha sido acusado en algunas ocasiones de aplicar un «silencio administrativo» al realizar la aprobación automática de los EIA, de permitir la desaparición física de EIAs o la «desatención de expedientes»<sup>166</sup>. Al entrevistar a funcionarios del MARN, Aguilar Støen y Hirsch descubrieron que este silencio es explicado por la «poca capacidad» con la que cuentan para llevar a cabo la corroboración de los estudios<sup>167</sup>. Esto es significativo en la medida que la escasez de personal y de recursos materiales en la que se ven sumidos los ministerios, se convierten en una excusa casi legítima que termina por favorecer la implantación expedita de megaproyectos.

Al retomar el análisis de la aprobación del EIA, las autoras estiman que la tasa de estos, aprobados por el MARN es mayor al 90 % pese a las carencias de recursos para asegurar que los estudios hayan sido elaborados adecuadamente<sup>168</sup>.

<sup>164</sup> Este fenómeno no es rechazado inclusive por funcionarios públicos. Elisa Colom lo afirmó claramente en declaraciones cuando fungía como representante del Gabinete Específico del Agua en 2011, y lo mismo afirmó el coordinador del sistema de Diálogo Nacional, Miguel Angel Balcárcel, en declaraciones a la prensa en 2013. Ver Elisa Colom de Morán, «Gabinete Específico del Agua de la Presidencia de la República de Guatemala, mecanismo para definir, coordinar y dar seguimiento a la política pública del agua, su estrategia, programas, acciones y presupuesto» (ponencia presentada en el marco de la UN Water International Conference, Zaragoza, España, 3-5 de octubre de 2011).

<sup>165</sup> Barreto, «Demostrar el delito»; Aguilar-Støen y Hirsch, «Environmental Impact Assessments», 475. Se revisará más adelante el otro gran eje de disputa entre comunidades, empresas y Estado: las consultas comunitarias.

<sup>166</sup> Margarita Hurtado P, Irene Lungo R. (comp.), *Aproximaciones, caracterización y tendencias del movimiento ambiental en Centroamérica* (Guatemala: Flacso, 2007), 36.

<sup>167</sup> Aguilar-Støen y Hirsch, «Environmental Impact Assessments», 475.

<sup>168</sup> *ibidem*.

La vigilancia administrativa depende específicamente de MARN, MSPAS y Conap en los rubros específicos de su gestión (respectivamente: ambiente, salud, áreas protegidas). Se repite aquí la tendencia revelada anteriormente, a saber, que estas dependencias no tienen la capacidad instalada a nivel nacional para lograr una monitorización sistemática *in situ*, aun si pueden hacer visitas puntuales en el territorio por temas relacionados al agua, de manera programada o excepcional. El resultado es que la programación anual de visitas dependerá entonces, además de la programación anual preestablecida, de políticas o coyunturas específicas puestas en marcha por cada ministerio. Lo que remite, de nuevo, al modelo de la concentración del poder en el ejecutivo, esta vez, por la *necesidad* de racionalizar los fondos disponibles.

El fenómeno de desvíos de ríos no es novedad, ya que desde el 2002 se tiene registro de denuncias interpuestas en contra de fincas productoras de caña<sup>169</sup>. Nada más cierto que en el caso de la condena pública del ministro de Ambiente contra ingenios y plantaciones, Sidney Samuels en 2016, ante el descubrimiento de los desvíos de ríos por las industrias de palma africana, caña de azúcar y banano<sup>170</sup>. No obstante, los casos reportados no habían sido tratados como un problema ambiental de alto perfil, para la opinión pública, hasta ahora.

La condena pública de los desvíos en 2016, fue acompañada de la denuncia por parte del gobierno en contra de ocho empresas agroindustriales por el desvío de los ríos Madre Vieja, Pacayá, Nahualate. Al final del año, las denuncias emitidas por el ministerio sumaban 41, de las cuales 33 eran por desvíos y contaminación de los ríos<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> Hurtado y Lungo, *Aproximaciones, caracterización y tendencias*, 37.

<sup>170</sup> En ese entonces, el ministro participó en un sobrevuelo de reconocimiento del fenómeno en la costa sur, a petición del diputado UNE Edwin Lux; la acción fue acompañada de una condena de los actos en la opinión pública. Jorge Tizol, «Ministerio de Ambiente verifica desvío de ríos en la costa sur», *Prensa Libre*, 10 de abril de 2016, acceso el 21 de noviembre de 2017, <http://www.prensalibre.com/guatemala/retalhuleu/ministerio-de-ambiente-verifica-desvio-de-rios-en-la-costa-sur>

<sup>171</sup> Cabe mencionar que varias de estas denuncias fueron impulsadas inicialmente por «particulares e interesados» a las que el ministerio les dio seguimiento finalmente durante la coyuntura de la Marcha por el Agua, en abril de 2016. Esto relativiza hasta cierto punto el interés por los miembros del gabinete de generar procesos de control, antes bien si por responder a presiones ejercidas desde la opinión pública.

En el informe de labores del MARN 2016 se menciona, además de este caso, que se llevaron a cabo 745 inspecciones ambientales ese año por «solicitudes gubernamentales» gestionadas adentro o afuera del ministerio<sup>172</sup>.

La vigilancia judicial, por su parte, depende del Ministerio Público (MP)<sup>173</sup> y la Procuraduría General de la Nación (PGN). En lo que concierne el Organismo Judicial, el ramo penal tiene a su cargo procesar los delitos contra el ambiente. De 2005 a 2013, las estadísticas sobre delitos contra el ambiente demuestran una cantidad de casos registrados en aumento. Si de 2005 a 2008 ingresan 15 449 denuncias por delitos medioambientales, de 2010 hasta los primeros meses de 2013 ingresaron 15 593 casos<sup>174</sup>. Sin embargo, de los casos ingresados de 2010 a 2013, solo 3 % llegaron a una sentencia condenatoria<sup>175</sup>.

Las condenas, de todos modos son leves: el delito de contaminación contempla una sanción «irrisoria» de uno a dos años de prisión y multa de trescientos a cinco mil quetzales<sup>176</sup>.

Las estadísticas judiciales sobre la cantidad de casos procesados demuestran que el sector justicia no está configurado para tratar de manera contundente los problemas socioambientales, por el mal uso de aguas. En ese sentido, la debilidad de las penas inscritas en ley para disuadir la contaminación o el daño de las aguas de uso común, termina por reforzar el modelo de supervisión parcializado del Estado.

De tal manera, se puede apreciar que la forma como el Estado concede facultades reguladoras a empresas extractivas, su desregulación, es consistente con la imposibilidad de generar procesos sistemáticos de supervisión, junto al visto bueno de los funcionarios en la emisión de licencias de explotación y la selectividad política para llevar a cabo visitas

<sup>172</sup> MARN, *Primer año de gobierno*. «Memoria de labores 2016-2017» (Guatemala: MARN, 2017), 43.

<sup>173</sup> La Fiscalía de Delitos Contra el Ambiente fue creada para casos que tengan que ver con el ambiente, y en materia de aguas procesa casos de envenenamiento del agua, propagación de enfermedad, usurpación de uso, explotación ilegal de recursos naturales, contaminación y contaminación industrial.

<sup>174</sup> La mayoría de casos registrados en el sistema de delitos penales son catalogados como «daños» y «usurpaciones». Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (Cenadoj), *Casos ingresados: Delitos ambientales en los órganos jurisdiccionales del ramo penal años 2005-2006-2007-2008 (enero-septiembre)* (Guatemala: Informador Estadístico del Organismo Judicial, noviembre de 2008).

<sup>175</sup> Saramaría Estrada Artola, «Derecho al medioambiente en Guatemala: acceso a la justicia», *Revista Jurídica*, n.º XX, primer semestre (2014): 5.

<sup>176</sup> Estrada Artola, «Derecho al medio ambiente», 5.

*in situ* de la implantación de megaproyectos, aun cuando algunas estadísticas demuestran un incremento de casos de delitos ambientales, o la agudización de casos de conflicto.

## 2.4 Caso: El parteaguas causado por la intervención de las cortes

Ante las decisiones del Gobierno central, lo que le queda a las poblaciones en resistencia es valerse del principio básico liberal de defensa de la propiedad. La mayoría de conflictos ligados al agua, entre impulsores de megaproyectos y comunidades, terminan de una forma u otra en las cortes, por litigios que tienen que ver con el derecho de uso indígena de la tierra o del agua<sup>177</sup>. La transición del conflicto local a la arena jurídica es el resultado de un fenómeno particular a escala regional, en el que, según Santos, algunos movimientos campesinos e indígenas en Latinoamérica han logrado adueñarse de los «instrumentos políticos hegemónicos» necesarios para hacer valer sus agendas políticas, «más allá del marco político-económico del Estado liberal y de la economía capitalista»<sup>178</sup>. La legitimidad de las comunidades para plantear sus demandas de esta forma la recuperan de la preeminencia que le otorga la Constitución al derecho humano, del reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas avalado por el Convenio 169 de la OIT y posteriormente en el Código Municipal.

Las comunidades entran de esta manera en la arena de la disputa técnica sobre información y poder<sup>179</sup>, produciéndose el hito de la entrada en juego de la defensa de los derechos humanos en un marco extractivo y la defensa, indirecta, del derecho al agua, pero directamente presente en los discursos y prácticas de resistencia.

<sup>177</sup> Esto no significa, sin embargo, que el derecho de uso esté desligado de la contaminación o la escasez. El tratamiento político del caso como un problema de derechos de uso puede tener que ver más bien con una decisión estratégica, pero la preocupación por la calidad o el acceso al agua es central, para las poblaciones. Ver a Dougherty, «The Global Gold Mining Industry», 8.

<sup>178</sup> Santos, *Refundación del Estado*, 59-60. Otros autores hacen énfasis, de manera similar, en un proceso de «judicialización» de la política. Javier Couso, «The Transformation of Constitutional Discourse and the Judicialization of Politics in Latin America», *Cultures of Legality*, Couso, Huneus, Sieder (ed.) (Nueva York: Cambridge University Press, 2010), 142-143. En breve, dos elementos que inducen este proceso son la incorporación en la Constitución de la República de Guatemala de cláusulas sobre derechos humanos (el reconocimiento de la preeminencia del derecho internacional en materia de Derechos Humanos) y la creación de la Corte de Constitucionalidad (CC). En el caso guatemalteco, la CC adquiere un poder político innegable por el papel determinante que ha tenido en fallos claves e históricos del período democrático, como sucedió durante el autogolpe del presidente Serrano Elías en 1993 o en el juicio por genocidio en contra de Ríos Montt en 2013.

<sup>179</sup> Aguilar-Stoen y Hirsch, «Bottom-up responses to environmental and social impact assessments: a case study from Guatemala», *Environmental Impact Assessment Review* (2016): 7. Acceso el 13 de abril de 2017, <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2016.08.003>



La vinculación entre derecho al agua y derechos humanos se ha vuelto más explícita en el marco del derecho internacional. A nivel global, se ha denominado *crisis del agua* al fenómeno de «privación» de agua, visto como uno de los grandes desafíos mundiales del inicio del siglo XXI. En 2006, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedicó su informe anual exclusivamente a la vinculación de la escasez de agua con la situación de pobreza de un segmento importante de la población mundial. Desde entonces, han crecido las voces a nivel internacional sobre la crisis. Las Naciones Unidas, el Consejo Mundial del Agua, el *Global Water Partnership*, el Foro Económico Mundial, son solo algunas de las agencias y redes internacionales que promueven la idea de «seguridad del agua» como eje analítico para generar políticas de protección del recurso, bajo el paraguas del desarrollo sostenible. En la década de 2010 el agua cobra mayor importancia en el marco de un reconocimiento explícito del derecho humano al agua por Naciones Unidas.

En materia de derechos humanos, las disposiciones en el Convenio 169 de la OIT (1996) y el Código Municipal (Decreto Número 12-2002), que son reivindicadas por la sociedad civil y pueblos indígenas en contra de la instalación de megaproyectos, permiten un reconocimiento gradual por la CC del derecho de consulta. Uno de los primeros fallos de la CC, el de la Mina Marlin (2007), es importante porque demuestra la manera como la corte tuvo que resolver salomónicamente sin, por lo tanto, afectar las operaciones de la mina: en ese entonces la CC dictaminó que la consulta popular organizada de manera autónoma fue válida, según las normativas vigentes, pero no vinculante ya que estas últimas eran imprecisas. Además, ante la incertidumbre tomaba más importancia el carácter de «interés nacional» de la actividad minera, por encima de todo<sup>180</sup>.

La CC lleva más de diez años exigiéndole al Congreso que decrete una normativa correspondiente, a raíz de la elevación de casos como el de la Mina Marlin a esa instancia de decisión<sup>181</sup>. Asimismo, ha otorgado «más de 10 amparos por las múltiples violaciones a derechos humanos y procedimientos por parte de las empresas<sup>182</sup>». Esto no impide que las mineras continúen con sus actividades, inclusive de manera encubierta, con el apoyo de redes informales allegadas a la presidencia como en el caso de «La Puya» y los nexos develados de la empresa con el gobierno de Pérez Molina<sup>183</sup>.

<sup>180</sup> Walter y Urkidi, «Community Mining Consultations», 9.

<sup>181</sup> Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (CC), sentencia contenida en los expedientes acumulados 90-2017, 91-2017 y 92-2017 de fecha 26 de mayo de 2017 para el Caso Oxec y Oxec II.

<sup>182</sup> Diputados Leocadio Juracán, Sandra Morán, Álvaro Velásquez, «Iniciativa n.º 5091 que dispone aprobar una ley de moratoria minera e hidroeléctrica», 5 de julio de 2016.

<sup>183</sup> Walter y Urkidi, «Community Mining Consultations», 9; Muñoz Elías, «Las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad», 15-18.

Desde el gobierno de Colom, en 2010, el éxito de las consultas comunitarias junto a las recomendaciones de las cortes obliga al Gobierno a iniciar un proceso de regulación para terminar con la «falta de certeza jurídica». No obstante, la primera iniciativa promovida por el gobierno en 2010<sup>184</sup> fue vetada por la CC en un fallo de 2011, que exigía que cualquier iniciativa por normar las consultas incluyera a las comunidades afectadas, ya que se estimó que el Gobierno no había propiciado un acercamiento real con los movimientos<sup>185</sup>.

El problema radica en el desfase entre una práctica local de consulta construida «desde abajo», con la experiencia de los procesos asamblearios comunitarios reconocida *a fortiori* por las cortes en función del Convenio 169, y los recientes intentos del gobierno por tomar el control del proceso. La crítica de la sociedad civil consiste en que el gobierno pretende normar al favorecer a las empresas extractivas, ya que las compañías interesadas junto al MEM no han roto con la práctica de poder para acelerar los procesos administrativos sin cumplir con los requisitos de una «consulta de buena fe<sup>186</sup>».

Más aún, en el caso de los proyectos que han sido suspendidos oficialmente también permanece la duda de si continúan actividades extractivas de manera encubierta<sup>187</sup> o si las cortes revertirán la sentencia a favor de las empresas<sup>188</sup>.

La crítica de la sociedad civil hace eco, de manera más profunda, de una pugna que, más que darse «entre derechos», sucede entre derechos e intereses económicos<sup>189</sup>. En el marco del «Estado débil», esto se traduce por una desconfianza de las articulaciones que

---

<sup>184</sup> Daniel Villatoro García, ¿Quién le teme a las consultas comunitarias?, *Plaza Pública*, 28/05/2017, acceso el 5 de mayo de 2018, <https://www.plazapublica.com.gt/content/quien-le-teme-las-consultas-comunitarias>

<sup>185</sup> CC, amparo en única instancia contenido en el expediente 1072-2011,

<sup>186</sup> Equipo de *El Observador*, «La resolución de la CC que dejó vigentes las operaciones de la hidroeléctrica Oxec I y II, constituye la vía libre a la privatización, el saqueo y el despojo de las riquezas naturales en Guatemala», *El Observador* (Informe Especial n.º 12, octubre de 2017).

<sup>187</sup> Juan Pablo Muñoz Elías, «Las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad: suspensiones o cancelaciones de licencias de explotación minera en los casos de San Pedro Ayampuc/San José del Golfo, San Rafael Las Flores y Senahú/Panzós», *Enfoque*, Año 8, n.º 41 (27 de mayo de 2016). Ver el caso de la resistencia pacífica La Puya, 10-22.

<sup>188</sup> Como es el caso de la Mina San Rafael ubicada en San Rafael Las Flores, Santa Rosa. Desde la suspensión de labores, la Cámara de Industria de Guatemala (CIG) lanzó una campaña mediática mediante campos pagados en los que exige que la Corte de Constitucionalidad revierta la decisión de suspender operaciones de la minera.

<sup>189</sup> Mónica Mazariegos Rodas, «Derecho a la consulta y disenso. Por el uso contrahegemónico del derecho» (Tesis doctoral, Universidad Carlos III, Madrid, España, 14 de julio de 2014).

defienden la resistencia indígena, en que el Estado adopte una postura que responda a un imaginado «interés general», y, por ende, que respete el derecho humano ante todo.

En 2017, y pese a la decisión controversial de revocar la licencia de la mina San Rafael en Santa Rosa, un nuevo fallo de la CC vuelve a urgir que el gobierno central tome cartas en el asunto. El fallo de la CC por el conflicto en Cahabón, Alta Verapaz, con las hidroeléctricas Oxec I y II (propiedad de la corporación nacional Multi Inversiones), desconoce la consulta comunitaria llevada a cabo en agosto 2017, en la que más de 26 000 personas rechazaron la instalación de las hidroeléctricas, y mandata al MEM a que organice en el plazo de un año un proceso de consulta en las comunidades afectadas para poder mantener vigente la licencia de explotación otorgada<sup>190</sup>. El Ministerio de Trabajo, por su parte, elabora una guía para las consultas, para consideración del Congreso que retoma como justificación primordial el fallo de 2017<sup>191</sup>.

### 3. Condicionantes estructurales y mecanismos del «Estado débil»: la descentralización de la agenda «agua y saneamiento» y la cuestión de los caciquismos

El rubro de agua y saneamiento constituye un eje específico de inversión pública descentralizada ligado a los AdP. Con la transición democrática, esta agenda es objeto de mayor énfasis, por las políticas internas que confluyen con el rediseño descentralizado del Estado<sup>192</sup>, y por políticas externas ligadas tanto al «adelgazamiento» del Estado, como a las metas de desarrollo social<sup>193</sup> compartidas entre agencias internacionales y el Gobierno.

De esta manera, desde un enfoque nacional se trata la provisión de servicios básicos ligados al agua mediante un discurso de *combate a la pobreza*, propio a una lógica de desarrollo en la que participan también agencias financieras y de cooperación internacionales, desde finales de los cincuenta. Desde entonces, las políticas de desarrollo de infraestructura «social» dependen del aporte dinerario y técnico de «la cooperación», bajo el discurso

<sup>190</sup> CC, expedientes acumulados 90-2017, 91-2017 y 92-2017.

<sup>191</sup> Ministerio de Trabajo, «Guía Operativa para la Implementación de la Consulta a Pueblos Indígenas» (Guatemala: Mintrab, 2017).

<sup>192</sup> Arenas, *Políticas de desarrollo*.

<sup>193</sup> Matilde González-Izás, «Transformación del Estado y territorio», *Espacios Políticos*, año V, n.º 7 (octubre de 2012), 32-33.

de intervención para el desarrollo en el *Tercer Mundo*, en concomitancia con el orden mundial post Segunda Guerra Mundial, como lo explica Escobar<sup>194</sup>.

Con los Acuerdos de Paz, la necesidad de propiciar mayor desarrollo social se convierte, como se ha visto, en una prioridad para la agenda de paz. El Código de Salud ratificado en 1997, planteó una política prioritaria que consistía en deservir agua a las poblaciones que más lo necesitan. En consecuencia, la reestructuración del Estado en ese entonces privilegió la transferencia de responsabilidades y capacidades a las municipalidades, el sistema de consejos regionales y el Instituto de Fomento Municipal (Infom) con el apoyo del MSPAS. Esta reestructuración se vio acompañada de un flujo cuantioso de dinero proveniente de la cooperación internacional para la extensión de la cobertura en agua potable, saneamiento y electricidad, manejados por varios fondos de inversión social (FIS, Fonapaz, FSDC).

Para el inicio de los 2000, el Estado deja percibir la misma cantidad de fondos que permitieron un alza significativa en términos de cobertura social. No obstante, con las reformas del 2002 en el gobierno de Portillo Cabrera, a las leyes de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la General de Descentralización y la reforma al Código Municipal, se produce un nuevo empuje por avanzar en la agenda de paz, mediante el fomento de prácticas participativas locales por un lado, por la reorganización del modelo de descentralización que parte de la presidencia, por el otro<sup>195</sup>. Este paquete de leyes consolida la autonomía municipal y la transferencia de fondos a los municipios, vinculándola a la planificación nacional para la inversión pública (con el apoyo técnico de Segeplan), e incluye articulados sobre la participación comunitaria e indígena en cuestiones de desarrollo local.

La política social de los AdP que impulsó una nueva etapa de desarrollo infraestructural fue condicionada por las políticas macroeconómicas de ese entonces, que exigían mayor eficiencia en el gasto público. Para 2010 se comprobó exactamente lo opuesto: el gasto público se contrae pese al crecimiento del PIB en la primera mitad de esta década, y el

<sup>194</sup> Arturo Escobar, *Encountering Development* (Princeton: Princeton University Press, 1995), 21-32.

<sup>195</sup> Juan C. Gómez Sabaini, Maximiliano Geffner, *Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza* (Santiago de Chile: Cepal/Naciones Unidas, 2006), 16.

rubro de agua y saneamiento también sufre un descenso gradual<sup>196</sup>. La administración en general registra graves deficiencias operativas en muchas áreas de intervención pública.

### 3.1 Las limitantes materiales de la descentralización

Como se ha visto, los problemas de cobertura y cuidado del agua en los últimos diez años apuntan a un estancamiento de la provisión de servicios básicos, y va de la mano de las nuevas formas de acumulación por desposesión que se ensayan en el territorio nacional. El primer elemento estructural a tomar en cuenta, para explicar este fenómeno, es el desfase entre la creación de un marco normativo nacional que apostó por la democratización, con el alcance material del Estado a la hora de deservir servicios públicos en el territorio y la fuerte dependencia en el aporte dinerario de la cooperación internacional.

En este contexto, la reforma del Estado por los AdP permitió el reencauzamiento de fondos y la creación de nuevos instrumentos para captar dinero, y canalizarlo a través del sistema de descentralización administrativa<sup>197</sup>. Sin embargo, una revisión de los montos adjudicados demuestra que el Estado, por sus propios méritos, se reproduce al seguir las condiciones fiscales del histórico Estado pequeño.

En 2017, el Ministerio de Finanzas aprobó un monto de Q3051.7 millones de «aporte constitucional» a dividir entre las 340 municipalidades del país. La asignación en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, para obras de «salud, agua y saneamiento», consistió en Q8769 millones<sup>198</sup>. Una medición propuesta por el INE indica que desde 2010 el gasto municipal para el abastecimiento de agua se redujo, y varió entre 1 % y 2.2 % del

<sup>196</sup> MARN, *Informe Ambiental*, 206; Oscar Villagrán, Celene Enríquez y María José Iturbide, *Revisión del Gasto Público del Gobierno Central para la Biodiversidad en Guatemala* (Guatemala: Biofin/PNUD, 2016), 16.

<sup>197</sup> Las autoridades municipales reciben cuatro tipos de aportes estatales para su financiamiento: el aporte constitucional equivale al 10 % del presupuesto nacional, según las modificaciones constitucionales de 1993, más aportes por impuestos específicos (vehículos, petróleo) y el aporte del IVA-PAZ. Con las reformas a la Constitución en 1993 se ordenó emplear 90 % del presupuesto municipal en proyectos sociales (salud, agua y saneamiento, vivienda, educación). El Código Municipal asimismo declara que son competencia municipal el abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada, instalación, y cuidado de alcantarillado. Ver a Ottoniel Monterroso-Rivas, «Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo», *Revista Cepal* (97, abril 2009), 167.

<sup>198</sup> Ministerio de Finanzas, «Presupuesto Ciudadano 2017», tabla Excel, acceso el 2 de febrero de 2018, [http://www.minfin.gob.gt/index.php/files/150/Ejercicio%20Fiscal%202017/46/Aportes%20constitucionales,%20Acuerdos%20de%20Paz%20y%20otros%20\(2017\).xls](http://www.minfin.gob.gt/index.php/files/150/Ejercicio%20Fiscal%202017/46/Aportes%20constitucionales,%20Acuerdos%20de%20Paz%20y%20otros%20(2017).xls)

presupuesto total (lo que equivale a un gasto medio de Q1 millón por municipalidad<sup>199</sup>). En el decenio pasado (2000-2010), el gasto público en agua y saneamiento no superó el 0.3 % del PIB<sup>200</sup>. En general, se puede afirmar que la inversión física pública en conjunto no ha pasado de 2 % en un promedio de 9 años (2005 a 2014) y de 2012 a 2014 no pasó de 1.2 % del PIB<sup>201</sup>.

De manera correspondiente, el desempeño municipal en este caso es generalmente deficiente. En una medición reciente de Segeplan, se estimó, sin mayor sorpresa, que el promedio nacional sobre calidad y cobertura en la prestación de servicios públicos debe ser categorizado como «muy bajo». En el estudio en cuestión, tres de los cinco indicadores usados para ponderar el rendimiento de cada municipalidad tienen que ver directamente con agua y saneamiento (cobertura del servicio público de distribución de agua, calidad del servicio público del agua, disposición y tratamiento de aguas residuales<sup>202</sup>). Adicionalmente, «En disposición y tratamiento de aguas residuales 228 municipalidades (68 %) se encuentran en una categoría “Baja”»<sup>203</sup>. Según Juracán, «de los 223 centros urbanos de más de dos mil habitantes con sistemas de drenaje, solo 24 aplican alguna clase de tratamiento a sus aguas residuales<sup>204</sup>».

De tal manera, se puede argumentar que los pocos fondos destinados al gasto público en temas de agua y saneamiento en la década, demuestran que la política prioritaria en el Código de Salud dejó de tener la misma vigencia que durante el período temprano de posguerra; un período en el que se dio el mayor empuje en materia de cobertura de servicios en el ámbito rural gracias a una inversión que alcanzó US\$ 152 millones de 1997 a 2001<sup>205</sup>. La tendencia regresiva crónica en los montos de inversión abre la puerta al mantenimiento de un modelo de

<sup>199</sup> MARN, *Informe Ambiental*, 206.

<sup>200</sup> Maynor Cabrera, Manuel Delgado, Vivian Guzmán, *Guatemala: choques económicos, vulnerabilidad y políticas de protección social* (Guatemala: Icefi, 2009), 29.

<sup>201</sup> Samuel Zapil Axjup, «A mayor pobreza, menor inversión», *Revista Estudios Sociales*, IV Época, n.º 78, (2015): 53.

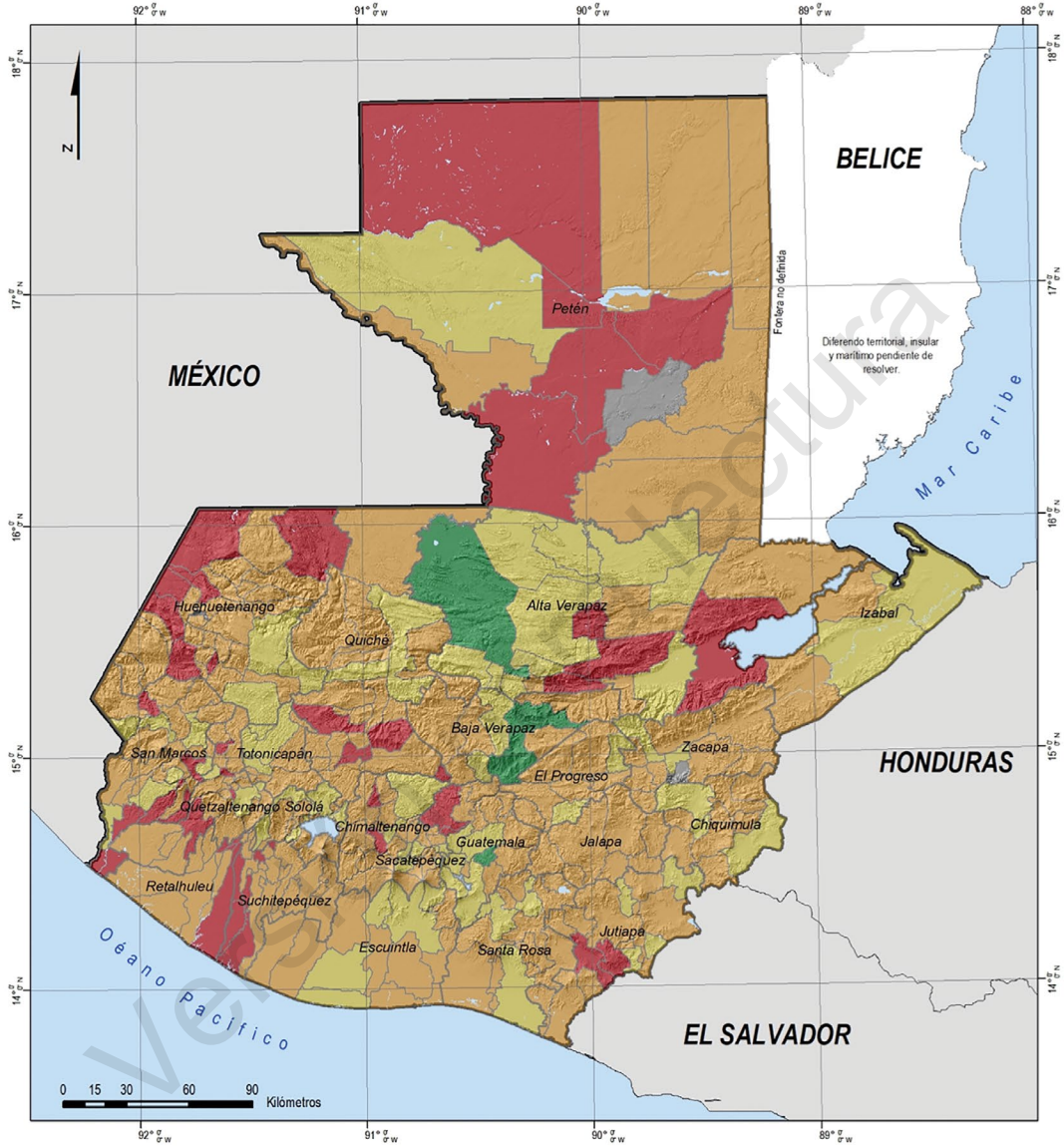
<sup>202</sup> El promedio nacional calculado para este índice es de 0.2785, sabiendo que la puntuación ideal de la clasificación es 1.

<sup>203</sup> Segeplan, *Ranking de la gestión municipal 2013: informe ejecutivo* (Guatemala: Segeplan, 2015), 46-48.

<sup>204</sup> Leocadio Juracán, «Iniciativa de Ley de Agua en Guatemala y su discusión», en *Territorios XI*, CONGCOOP (dir.) (Guatemala: Instituto de Estudios Agrarios y Rurales/CONGCOOP, 2016), 148.

<sup>205</sup> Vivien Foster y Caridad Araujo, *Poverty and Modern Utility Services in Guatemala* (Washington D. C: Banco Mundial /Guapa, 2001), 3.

Mapa 7. *Ranking* municipal, 2013



|  |  |
|--|--|
| <p><b>Universidad Rafael Landívar (URL)</b><br/> <b>Vicerrectoría de Investigación y Proyección</b><br/>                 Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado - ISE</p> <p>Proyección del mapa digital: GTM, DATUM WGS 84.<br/>                 Proyección del mapa impreso: Coordenadas geográficas, Esferoide de Clarke 1866.<br/>                 Fuente: Elaboración propia, IGN, 2006; INE, 2013.<br/>                 Elaborado por: Laboratorio SIG de la UIE, Guatemala, septiembre de 2018</p> | <p><b>Mapa de ranking de gestión municipal</b></p> <p><b>Leyenda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Cuerpo de agua</li> <li> Límite departamental</li> <li> Baja</li> <li> Media Baja</li> <li> Media</li> <li> Media Alta</li> <li> Límite municipal</li> </ul>                        |
| <p><b>uie</b><br/>                 Unidad de información estratégica para la investigación y proyección</p>  | <p><b>iarna</b><br/>                 Instituto de investigación y proyección sobre ambiente natural y sociedad</p> <p><b>VRIP</b><br/>                 Vicerrectoría de Investigación y Proyección</p> <p><b>Universidad Rafael Landívar</b><br/>                 Tradición Jesuita en Guatemala</p> |

Fuente: elaboración propia con base en Segeplan, 2013.

cogobierno entre agentes municipales y comunitarios, que reproduce la ausencia del Estado y la vigencia de formas indígenas y comunitarias de autogestión, como se verá más adelante.

### 3.2 Caso: El Instituto de Fomento Municipal

El mecanismo más antiguo para el financiamiento y apoyo a las obras municipales viene de la restructuración del Estado a finales de los años cincuenta: los parámetros básicos se fijan en ley desde 1956, con la creación del Infom y la modificación de la Ley Municipal de ese entonces (el Infom comienza labores finalmente en 1965). El Infom se financia por un modelo mixto de tributación para el desarrollo de las capacidades municipales y la captación de fondos internacionales<sup>206</sup>.

El Infom se convierte en un instrumento del combate a la pobreza, a nivel local, y de vínculo con las políticas de desarrollo global. Esto quiere decir, asimismo, que la *ineficiencia* del Estado también es resultado de un proceso de modernización<sup>207</sup> atravesado por intereses de poder que no responden a los objetivos afirmados en el discurso oficial. En el caso de América Latina, las políticas de ayuda financiera y técnica provenientes de los Estados Unidos durante el período de la Guerra Fría condicionaban a los países destinatarios a abrirse al desarrollo capitalista, aminorar el peso del nacionalismo, y controlar al campesinado, la clase obrera y la oposición política<sup>208</sup>.

En ese sentido, la racionalidad gubernamental del uso de fondos para infraestructura básica, en calidad y cantidad, se apega a las reglas del juego internacional, que consistían en el acercamiento entre las agendas políticas del norte y el capital nacional. En cada época, sin embargo, el modelo de cooperación va a adaptarse al régimen vigente, sin importar que se trate de un modelo autoritario o democrático<sup>209</sup>.

Es significativo, por ejemplo, que el Infom, aunque nace como el agente técnico de apoyo a las municipalidades, no fue concebido inicialmente para mejorar las condiciones de vida rural. El Infom va a ser desde sus inicios un agente estatal centrado en apoyar procesos de urbanización, pese a los graves indicadores humanos de la época, que afectaban sobre todo al campo. La política de desarrollo rural estuvo más bien vinculada

---

<sup>206</sup> Lina Barrios, *Tras las huellas del poder local: la alcaldía indígenas en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX* (Guatemala: URL/Idies, 2001), 203.

<sup>207</sup> González-Izás, *Estado, territorio*, 12-37.

<sup>208</sup> Escobar, *Encountering Development*, 33.

<sup>209</sup> Edelberto Torres-Rivas, *El Estado en Guatemala* (Guatemala: PNUD, 2010); González-Izás, *Estado, territorio*.



a las políticas agrarias, mientras que la política de agua y saneamiento rural estaba a cargo del Ministerio de Salud (en 1975, se crea la Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales [Unepar]).

Con los AdP el Infom es reencauzado como el brazo de inversión pública para atender la urgencia nacional en salud. Esto propicia el traspaso del programa Unepar y el Proyecto de Agua Potable y Saneamiento del Altiplano (Paysa) al Infom. Es de hecho en la década de los noventa y principios de los dos mil que el país conocerá el mayor empuje relativo en materia de cobertura de agua potable y mejoras de saneamiento<sup>210</sup>, bien que mal, por la descuidada administración de los fondos de cooperación a las instituciones encargadas del combate a la pobreza, como el Infom, el Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz)<sup>211</sup>.

El Infom en la actualidad es un agente con dificultades operativas y de gestión de fondos. En 2012, recibió un presupuesto general de Q245 millones (USD 30 millones) pero la ejecución no superó 35 % del monto pedido. En 2008, declaró contar con un poco más de Q33 millones para proyectos de agua potable, saneamiento ambiental y educación básica, con una cartera de 40 proyectos de agua y saneamiento<sup>212</sup>. Esta cifra evidencia una capacidad de intervención muy limitada, si se considera que la PSMAA estableció que una cartera de proyectos integral para abordar los problemas del agua implicaría una inversión anual de al menos Q3.6 millardos<sup>213</sup>.

La inversión en programas de agua potable a nivel rural es uno de los rubros más marginados. Unepar contó en el quinquenio 2012-2017 con un presupuesto que varió entre Q12 y 16 millones anuales. Estos montos han servido, entre otras cosas, para la elaboración de estudios de factibilidad y la construcción de obras de agua potable o alcantarillado local. En 2017 se contabilizaron 22 proyectos en total y 4 «de arrastre», es decir, no acabados<sup>214</sup>.

<sup>210</sup> Las estadísticas revisadas en el capítulo 1 de este estudio ayudan a ponderar el avance en el área rural de las políticas cobertura.

<sup>211</sup> El Fondo de Inversión Social (FIS) es un caso emblemático que contó con préstamos millonarios del Banco Mundial y del BID, hasta el inicio de su liquidación en 2006. González-Izás, *Transformación del Estado*, 39-40.

<sup>212</sup> Unepar, *Informe de transparencia y eficiencia del gasto público* (Guatemala: Infom, 2017); Infom, *Transición política 2007-2008* (Guatemala: Infom, 2008), 14.

<sup>213</sup> En la cartera de proyectos del PSMAA se estimó que la implementación costaría más de 10.8 millardos de quetzales por 4 años. Sector Ambiente y Agua, *PSMAA*, VI-VIII.

<sup>214</sup> Unepar, *Informe de transparencia y eficiencia del gasto público. Mes de septiembre 2017* (Guatemala: Infom, 2017), 4.

El Infom puede ser un caso de estudio interesante para comprender las dinámicas entre inversión y cooperación para el desarrollo, en la medida que el instituto depende financieramente de los aportes dinerarios para generar proyectos de mayor envergadura. En 2017 el instituto contaba con una donación de USD 50 millones otorgada en 2010 por la cooperación española, y un préstamo otorgado en 2012 de USD 50 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como fuentes de financiamiento para sus programas de agua potable. Estos fondos fueron desembolsados en el período que fue concretada la Política Nacional de Agua. Dicha política fue descartada con la transición al gobierno de Pérez Molina, no obstante, en el informe de 2017 de avances del Infom aparecen de nuevo los 50 millones de dólares provenientes de la cooperación española, de los cuales solo se han ejecutado medio millón de quetzales, mientras que del préstamo del BID la ejecución es de Q5.7 millones<sup>215</sup>. Hay una reducción documentada de gastos del Gobierno en temas de agua potable en este decenio, en comparación con el período anterior, pese a la disponibilidad de fondos o las declaraciones oficiales que reiteran apoyo a proyectos de esta índole<sup>216</sup>.

**Cuadro 10.** Fuentes de financiamiento proyectos agua potable y saneamiento (Fondo Español y BID)

| <b>Cooperante:</b>                            | <b>Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina</b> |
|---|---|
| Número de convenio:                           | Convenio donación GRT/WS 11905-GU   |
| Fecha de inicio del programa:                 | 29/01/2010  |
| Fecha de finalización del programa:           | 29/01/2015  |
| Ampliación para último desembolso:            | 29/07/2018  |
| Monto total del préstamo:                     | \$50 000 000  |
| Monto ejecutado del 01 al 31 de julio 2017    | Q205 525  |
| Monto ejecutado acumulado al 31 de julio 2017 | Q570 748  |

<sup>215</sup> Instituto de Fomento Municipal, «Programa de agua potable y saneamiento para el desarrollo humano (Fase I)», *Memoria de labores, mes de julio de 2017* (Guatemala: Infom, 2017).

<sup>216</sup> Cobos, *Situación de los recursos*, 24.

|   |   |
|---|---|
| <b>Cooperante:</b>                            | <b>Banco Interamericano de Desarrollo -BID-</b> |
| Número de convenio:                           | Contrato préstamo BID 2242/BL-GU                |
| Fecha de inicio del programa:                 | 08/11/2012                                      |
| Fecha de finalización del programa:           | 08/11/2017                                      |
| Ampliación para último desembolso:            | 29/07/2018                                      |
| Monto total del préstamo:                     | \$50 000 000                                    |
| Monto ejecutado del 01 al 31 de julio 2017    | Q577 679.36                                     |
| Monto ejecutado acumulado al 31 de julio 2017 | Q5 700 837.69                                   |

Fuente: Infom, 2017.

### 3.3 Autogestión comunitaria del agua: ¿Una participación truncada?

Para concluir con este apartado y generar una radiografía general en sus múltiples dimensiones «administrativas», conviene revisar un ámbito del poder local para la administración del agua desde las prácticas comunitarias e indígenas.

Más allá de la labor municipal, los «comités de agua» juegan un papel esencial en la provisión de agua en comunidades rurales. Estos nacen en muchos casos «por pura necesidad»<sup>217</sup>, mediante prácticas comunitarias relativamente autónomas, y han sido auspiciados igualmente por diversos agentes financistas (desde fondos de la cooperación hasta remesas familiares<sup>218</sup>) para la formación de comités de agua (Organizaciones Comunitarias para el Servicio de Agua y Saneamiento [OCSAS]). Las formas de autogobierno indígena<sup>219</sup> también inciden en el cuidado y distribución del agua, forman parte de la configuración del Estado actual, y, hasta cierto punto, del Estado *deseado*<sup>220</sup> planteado en los AdP.

Estos proyectos son el ejemplo más evidente de algún avance en materia de gobernanza del agua, ya que se trata de organizaciones que administran recursos comunes de manera

<sup>217</sup> Alianza por el Agua, *La gestión comunitaria del agua y saneamiento en Guatemala* (Guatemala: AECID, 2016), 7.

<sup>218</sup> Alianza por el Agua, *La gestión comunitaria*, 7.

<sup>219</sup> Para una definición precisa de lo que se entiende por gobierno indígena ver a Gladys Tzul Tzul y Jovita Tzul Tzul, «Plurigobernabilidad: Comunidad-Tierra-Autogobierno», *Resignificando los Acuerdos de Paz*, Fundación Propaz (Guatemala: Serviprensa, 2017), 147-166.

<sup>220</sup> Esto es cada vez más evidente en la importancia que se le da a la autogestión comunitaria como una posible solución al problema de cobertura en servicios públicos básicos, que «ni el Estado ni el mercado pudieron resolver.» Zurbriggen, *Políticas latinoamericanas*, 96.

autónoma, reivindicando el derecho humano al agua<sup>221</sup> o la vigencia de las prácticas asamblearias y colectivas indígenas<sup>222</sup>. De cierta manera, estas organizaciones representan esa dispersión de responsabilidad sobre la que descansa la administración del agua, pero al extremo opuesto de las concesiones entregadas por el gobierno a las compañías extractivas.

En Guatemala, las municipalidades atienden los sistemas de abastecimiento y distribución de agua en las cabeceras municipales, y solo muy ocasionalmente a otras comunidades cercanas. Todo lo demás se gestiona mediante la organización comunitaria a través de OCSAs, particularmente por comités de Agua<sup>223</sup>.

Las OCSAS son formas de servicio comunitario para conseguir y consumir agua existentes en todo el territorio y, aún si los estudios sobre la amplitud, las formas de organización y el impacto que tienen sobre la vida comunitaria siguen faltando, las cifras aproximadas sobre la extensión de los sistemas son notables: la organización Alianza por el Agua estima que entre 30 y 40 % de la población sería abastecida por algún tipo de sistema comunitario en Guatemala. Se estima que existen entre 5000 y 13 000 comités administradores de agua potable en el país<sup>224</sup>. En contraste, las municipalidades atienden unos 400 sistemas de distribución de agua<sup>225</sup>.

Aunque estas cifras no discriminan entre OCSAS y Gobierno comunal, es evidente el peso de la auto organización indígena sobre todo en el ámbito rural, dadas las características demográficas del país y la tendencia estructural por parte del Estado a invertir sobre todo en obras en las áreas urbanas y peri urbanas. Sin embargo, dada la histórica relación contenciosa entre el Estado y las formas de Gobierno indígenas, la descentralización aporta nuevas tensiones a viejos problemas anclados en las relaciones étnicas y la

---

<sup>221</sup> Ver el sitio web de Alianza por el Agua. Acceso el 11 de mayo de 2018, <http://alianzaporelagua.org/guatemala-continua-impulsando-el-derecho-humano-al-agua-y-saneamiento.html>

<sup>222</sup> Gran parte de la cooperación para procesos de gestión comunitaria está asentada en el occidente del país. Ver los informes sobre casos específicos reportados en Global Water Partnership y Alianza por el Agua, *Experiencias de Agua Potable y Saneamiento con enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Guatemala* (Tegucigalpa, Honduras: GWP Centroamérica / Alianza por el Agua, 2010).

<sup>223</sup> Alianza por el Agua, *La gestión comunitaria*, 7. Ver igualmente Emilio Lentini, *Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito* (Santiago: Cepal/GTZ/BMZ, 2010), 18.

<sup>224</sup> *ibid.*, 4; Zurbriggen, *Políticas latinoamericanas*, 96.

<sup>225</sup> Alianza por el Agua, *La gestión comunitaria*, 7.

formación del Estado<sup>226</sup>. Lo que merma, a su vez, un reconocimiento más amplio desde el Estado de las capacidades organizativas indígenas a la hora de administrar el agua, aún desde la necesidad para el sistema de la gestación de procesos autónomos locales para cubrir servicios vitales. Esta relación contenciosa se ve exacerbada por el desfase entre la decisión desde arriba de aprobar la implantación de megaproyectos en los territorios, y la falta de potestad desde abajo del Gobierno local en materia de explotación de los recursos naturales<sup>227</sup>.

### 3.4 Las condicionantes de la poca inversión pública: caciquismo, corrupción y desarrollo

Según Zapil, los patrones de la inversión pública en la actualidad evidencian que pese a los criterios técnicos que se deben de tomar en cuenta en la asignación del presupuesto nacional para subsanar problemas de pobreza, «existe sesgo al asignar mayor inversión a determinados municipios en detrimento de otros»; este sesgo no respondería, justamente, a las condiciones de pobreza<sup>228</sup>. Hay evidencia reciente en estudios académicos, periodísticos y criminalísticos para afirmar que los patrones de inversión pública están vinculados a intereses político-partidarios a tal grado que serían un insumo «capturado» por las redes ilícitas de poder incrustadas en el Estado<sup>229</sup>.

Por otra parte, es válido cuestionar el «error» conceptual del proyecto de Estado nacional territorial al querer implantar un modelo administrativo unívoco en un territorio plural, en el que la formación local del Estado llega a chocar con los diseños nacionales a través de las distintas épocas históricas consideradas. Según González-Izás, las deficiencias en la provisión de servicios básicos debería ser leída al considerar la historia de la continuación de viejos y nuevos cacicazgos, en las distintas partes del territorio

<sup>226</sup> Algunos casos empíricos que demuestran la tensión entre los Cocodes, las dirigencias ladinas y las autoridades indígenas aparecen en los casos del departamento de Huehuetenango en el texto de Tzul Tzul, «Plurigobernabilidad»; el norte de Quiché y el departamento de Guatemala en los estudios de Illmer. Patrick Illmer, «Afirmando la “diferencia”, defendiendo el territorio: dos casos de acción colectiva en la Guatemala posconflicto», *Cuadernos Densto de Derechos Humanos* (n.º 85, 2016), 9-113.

<sup>227</sup> Ver a Yagenova, *La industria extractiva*, 94-101.

<sup>228</sup> Zapil, «A mayor pobreza», 42.

<sup>229</sup> Icefi, *Política fiscal*; Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), *El financiamiento de la política en Guatemala* (Guatemala: Cicig, 2015); Harald Waxenecker, «Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca», *Revela*, n.º 3 (julio 2015).

nacional, ya sea que se hable de nuevos feudos que se alimentaron con la percepción de fondos de desarrollo, de las dinámicas político-formales de la descentralización (en las que la autonomía municipal y la opacidad del gasto son determinantes) o de la sujeción de la política local a las prerrogativas de los poderes fácticos<sup>230</sup>.

En efecto, la construcción, reparación y conservación de la infraestructura pública en Guatemala era hasta hace muy poco un negocio muy lucrativo y poco fiscalizado por la administración pública, mediante el cual se concedían fondos de inversión pública a empresas privadas de manera ágil y opaca. Las investigaciones que rodean el financiamiento de partidos políticos mostraron el desvío de fondos públicos para el beneficio de estructuras ilícitas en las que confluyen alcaldes, diputados, familiares y empresas constructoras allegadas, en un afán por capitalizar su paso en el Gobierno y afincar a la red familiar en procesos de largo aliento de cooptación del erario público<sup>231</sup>.

Este fenómeno, naturalmente, cabe en la ola de reestructuración de los años noventa de lo público. En ese entonces suceden dos fenómenos paralelos importantes: la entrada en fuerza del sector privado tradicional en los planes de expansión de infraestructura estatal, y la emergencia de un sector de empresarios locales, regionales, allegados a alcaldes y diputados distritales<sup>232</sup> para captar fondos de inversión pública.

Por ejemplo, así es como, por un lado, se canaliza la adjudicación de medianos a grandes contratos de construcción a favor de empresas agremiadas en la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC), en la que varias de las principales familias de la élite tradicional habían diversificado su portafolio económico para incluir el sector de la construcción<sup>233</sup>. Por el otro, sucede un fenómeno de captación de contratos de construcción municipal mediante redes de cooptación entre alcaldes, concejales, o miembros de los Consejos Departamentales de Desarrollo.

---

<sup>230</sup> González-Izás, *Estado, territorio*, 40-41.

<sup>231</sup> Ver el ejemplo de la estructura del diputado Baudilio Hichos o el alcalde Edgar Medrano del municipio de Chinautla. Cicig, *El financiamiento de la política*, 52-53.

<sup>232</sup> Estos procesos abonan al nuevo modelo de captación y gestión opaca de fondos para la inversión pública a través de fideicomisos privados, por un lado, de la estructuración del sistema de descentralización desde la presidencia hacia otros niveles de gestión (regional, departamental, municipal...), por el otro.

<sup>233</sup> Icefi, *Política fiscal*, 89-93.

La «captura» de los fondos y fideicomisos como Fonapaz, FIS, FDSC merma entonces la capacidad de inversión en programas de extensión de cobertura en agua potable que habían sido pactados, no obstante, en los AdP y que dependían de un *uso eficiente* de estos fideicomisos<sup>234</sup>. Mientras que la captación de fondos para la inversión a la escala municipal esté encauzada en una lógica de negocios, se ve afectada la planificación central y la calidad de la infraestructura<sup>235</sup>. En ese sentido, Gutiérrez y Méndez afirman que tanto el descuido durante el período autoritario de las labores de organización, gestión y control como los ajustes estructurales de los noventa habilitaron «graves distorsiones funcionales y desórdenes administrativos que, a su vez, impactaron de manera negativa sobre la calidad del gasto público y, consiguientemente, afectaron la ya insuficiente legitimidad del Estado<sup>236</sup>».

---

<sup>234</sup> Leopoldo Sandoval, «Grado de preparación del sector agrícola ante la globalización», en *Guatemala: las particularidades del desarrollo humano* (vol. II), Torres-Rivas y Fuentes K. (comp.) (Guatemala: F&G Editores, 1999), 223-309.

<sup>235</sup> Cicig, *El financiamiento de la política*, 82-92.

<sup>236</sup> Edgar Gutiérrez y Claudia Méndez, «Guatemala hoy. La Reconfiguración Cooptada sobre instituciones fallidas», en *Narcotráfico, corrupción y Estados*, Garay Salamanca y Salcedo-Albarán (México D. F.: Random House Mondadori, 2012).

## CAPÍTULO 3: LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICO-NORMATIVA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL AGUA

El presente capítulo consiste en una interpretación político-estructural sobre los factores que han incidido hasta ahora en la mercantilización del agua en las políticas de Estado<sup>237</sup>. Este repaso histórico es esencial para vincular la lectura del orden que se ha presentado hasta ahora con base en datos y algunos elementos contextuales clave, como en el caso de la reestructuración del Estado en los años noventa, con una posible explicación sobre el papel que juegan los grupos de poder en la creación, producción y normas para la administración de bienes comunes. De esta manera, se busca comprender las dinámicas subyacentes a un orden que ha sido descrito hasta ahora como la «continuación» del «Estado débil», mediante el impulso de una nueva fase económica extractiva y la evidencia de un ordenamiento de Estado, que responde primordialmente al modelo de desarrollo económico.

Son dos las pistas analíticas en este capítulo, que tienen que ver con dos procesos históricos que afectan la administración del agua desde el retorno de los gobiernos civiles: primero, que el orden normativo vigente se fundamenta en una «ambigüedad performativa»; la negación desde 1985 por los gobiernos civiles de legislar para establecer un nuevo régimen de agua y la aceptación táctica de este orden, segundo, que el auge del consumo intensivo de agua por la industria extractiva y el estancamiento en la provisión de servicios básicos suceden pese a los acuerdos sustantivos de la agenda de paz, que planteaban, en lo que concierne el agua, políticas de protección ambiental y de mejoras en la cobertura de agua potable y saneamiento.

Para concluir, se revisan dos procesos políticos, el primero institucional (la difícil instalación de la institucionalidad ambiental) y el segundo, social (la Marcha por el Agua), que demuestran las formas precisas que toma la reproducción del modelo de Estado vigente.

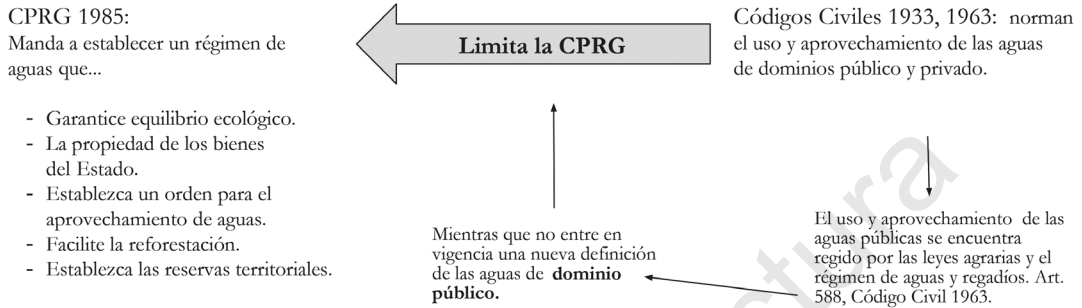
---

<sup>237</sup> Desde una lectura estructural sociológica el estudio de las leyes es clave para comprender las costumbres de una sociedad y la manera como se define un sentido de «normalidad». Las leyes se constituyen en ventanillas para comprender las reglas sociales de conducta sancionadas en una sociedad en particular, en la medida que toda sociedad produce concepciones específicas sobre lo bueno y malo, lo prohibido y lo aceptado. Ver a Emile Durkheim, *Lecciones de sociología* (Granada: Editorial Comares, 2006). Segundo, que la relación entre derecho y poder es ambigua pero irrevocable, a causa de la «incierto dialéctica» entre validez y efectividad de las normas dado que: «por un lado, es el derecho el que atribuye poder –*lex facit regem*–, pero por el otro es siempre el poder el que instituye al ordenamiento jurídico y garantiza su efectividad: *rex facit legem*.» Norberto Bobbio, Danilo Zolo, «Hans Kelsen, la teoría del derecho y el derecho internacional», *Anuario de filosofía jurídica y social*, n.º 17, (1999). Acceso el 1 de noviembre de 2017, <http://www.juragentium.org/topics/wlgo/es/bobbio.htm>



## 1. El tratamiento liberal del agua

**Figura 7.** El problema fundante en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) 1985



Fuente: elaboración propia, 2018.

Como se planteó, más allá de los frenos políticos para generar procesos efectivos de gobernanza, se encuentra el problema estructurante que deviene del orden no acatado de 1985. En efecto, se cuenta al día de hoy con 50 años de legislación, incompleta y anacrónica, que no coincide con los imperativos constitucionales vigentes pero que mantiene, no obstante, la mercantilización del agua y sus efectos sociales<sup>238</sup>.

El punto focal de este desfase es la ausencia de una redefinición del agua como bien del Estado y de dominio público<sup>239</sup>, que sirve como requisito para trascender y supeditar el modelo vigente normado, en esencia, por el *Código Civil* de 1933 (Figura 7)<sup>240</sup> y las «leyes agrarias». Como resultado, se pone entre paréntesis el alcance de las responsabilidades constitucionales

<sup>238</sup> Esto explica las tentativas de derogar el Decreto Ley-Número 106 en algunas iniciativas de ley de agua. En este sentido, el ambientalista Yuri Mellini, director de Calas, interpuso en 2007 una acción de «inconstitucionalidad general parcial» ante la Corte de Constitucionalidad, al plantear que el decreto viola el artículo 127 de la Constitución. La resolución de la CC fue de exhortar al Congreso a crear una Ley de Aguas, pero declaró sin lugar la inconstitucionalidad. Iveth Anayté García Vidaurre, «La regulación del régimen de aguas en Guatemala» (Tesis de posgrado, maestría en Derecho Constitucional, Universidad Rafael Landívar, 2014), «Cuadros de cotejo 2», 150-151. Se puede apreciar la manera como nueva legislación merma el mandato constitucional en el apartado sobre «aprovechamientos especiales».

<sup>239</sup> Corte de Constitucionalidad, Constitución Política, artículo 127.

<sup>240</sup> En 1963 se establece un nuevo *Código Civil*, pero no se desmarca de las normas de uso y control del agua de 1933.

que tiene el Estado para con el agua y las instituciones que deben obrar para cumplirlas por mandato (garantizar la propiedad de los bienes del Estado, garantizar el equilibrio ecológico, establecer un aprovechamiento regulado de las aguas, reforestar, establecer las reservas territoriales), ya que el *Código Civil* solo norma cuestiones interindividuales o mercantiles de uso (servidumbres y restricciones<sup>241</sup>).

Las bases legales que rigen el agua definen, más que nada, el derecho de constituirse como propietario del agua<sup>242</sup>. En ese sentido, se puede decir que «la base jurídica del agua descansa en el sistema de propiedad el cual no ha variado desde su organización inicial en 1821 respecto a un aspecto esencial: proteger la propiedad»<sup>243</sup>.

En consecuencia, las disposiciones del *Código Civil* predominan y restringen su comprensión al de un bien «apropiable», hasta que sea aprobado un nuevo régimen que considere la cualidad pública de todas las aguas, pero también, las prioridades de uso<sup>244</sup>.

## 1.1 El agua es propiedad

El *Código Civil* es el instrumento legal que permite establecer los derechos de uso del agua<sup>245</sup>. Herrera, citando a Colom, identifica la influencia ontológica de este reglamento en

---

<sup>241</sup> Colom, «Estudio de los Cambios Legales», 11-13.

<sup>242</sup> Según el *Código Civil* de 1933, el agua es inicialmente objeto de apropiación como cualquier recurso natural y junto al suelo constituyen bienes inmuebles (art. 370). Según el capítulo III sobre el dominio de las aguas, se definen las aguas como «de uso común y de dominio nacional» las que se encuentren en un dominio nacional, además de los cuerpos de agua que no estén reducidos a propiedad particular (art. 402). Enseguida, el agua será definida en relación a su «aprovechamiento y uso». A notar que el agua se vincula directamente al predio por donde discurre y según sea este público o privado. Secretaría de Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia, *Código Civil* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1937).

<sup>243</sup> Gálvez, *Situación del recurso*, 25.

<sup>244</sup> El artículo 128 constitucional, por ejemplo, manda a que se garantice el uso de las aguas de los ríos o lagos «al servicio de la comunidad y no de persona en particular».

<sup>245</sup> Los derechos de uso se rigen principalmente por el tipo de propiedad del que se trata, con la diferencia que el Estado tiene algunos derechos de más, como la capacidad de obligar a particulares a ceder el uso si esto sirviera a intereses nacionales (esto se llama «servidumbre administrativa») o a controlar los ríos y lagos que fungen como vías de transporte o fronteras naturales con otros países.

la Ley de Aguas de España de 1879<sup>246</sup>. Según esta concepción el agua se convierte en objeto de «dominio» público o privado. El agua está adscrita de esta manera al derecho sobre la tierra, con la diferencia que puede «rebalsar» los límites de la propiedad de cada uno.

La ley contempla, por lo tanto, no solo que uno es dueño del agua que surge, cae o discurre por su tierra, sino también, que esa agua puede rebalsar o salirse de la propiedad, lo que puede causar problemas para *terceros*.

Más allá de estos planteamientos, el *Código Civil* parece limitado por el ámbito legal que cubre en relación al resto del orden jurídico, a aportar mayores insumos para propiciar una gobernanza hídrica, ya que este plantea, antes que nada, las normas de conducta a obedecer entre individuos y sus respectivas propiedades.

## 1.2 Uso común y aprovechamiento doméstico

La ambigüedad legal para definir los bienes de dominio público, junto a la vigencia de las disposiciones del *Código Civil*, son elementos clave para comprender el carácter público-privado del sistema de agua en el país. Si la CPRG manda a considerar las aguas como «bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles», esto debe ser el fundamento de gobierno para el Estado. Si la CPRG se ve limitada hasta que no se aclare el régimen de aguas junto a una nueva definición de dominio público, la definición del *Código Civil*, que mercantiliza el agua de hecho, es lo que prevalece ante todo.

¿Cómo está definido el dominio público del agua según el *Código Civil*? En esencia, el código reconoce el derecho universal a consumir agua y propone que las aguas de dominio público pueden ser destinadas, para estos efectos, al «uso común» y «aprovechamientos especiales». El uso común del agua se refiere «al derecho de toda persona de satisfacer de forma directa, anónima e individual, necesidades básicas, esenciales y recreativas, como beber agua, bañarse, lavar ropa, abreviar ganado, navegar y pescar»<sup>247</sup>, mientras que el «aprovechamiento especial» consiste en que las autoridades designadas concedan derechos de uso de aguas públicas para fines particulares, siempre y cuando este uso no perjudique a terceros.

<sup>246</sup> Herrera, «Guatemala», 72. Nota de pie de página n.º 168.

<sup>247</sup> Colom, «Estudio de los cambios legales», 13.

Desde esta óptica, la definición de uso común vigente no incluye elementos de «cuidado» común del agua. Uso común no es sinónimo de interés general. Tampoco incluye elementos para considerarla como un bien interconectado o multidimensional, sino que se limita a conceder que toda persona *tiene derecho* a usar el agua. Según Colom, el uso común para fines domésticos explica que las municipalidades instalen pilas comunales y chorros en el espacio público, para que cada quien obtenga agua. Este tipo de prácticas se dan sobre todo en las cabeceras municipales y para el uso libre de los habitantes<sup>248</sup>.

El aprovechamiento especial, es el tipo de uso que habilita la creación de servicios colectivos de abastecimiento de agua potable para cada hogar, pero también para los proyectos extractivos. En cualquier caso, la aparición de esta norma en el *Código Civil* demuestra que desde entonces el abastecimiento de agua se pensó como un servicio privatizable.

(...) todo servicio de abastecimiento de agua potable debiera gozar de un derecho de aprovechamiento especial respecto a las fuentes de agua que lo surten, otorgado por autoridad competente precisamente para garantizar el abasto del servicio, el cual conforme el Código Civil (1933) y en ausencia de la Ley de Aguas corresponde otorgarlo al municipio en donde se “encuentran, surgen ó discurren” las aguas (...) <sup>249</sup>.

El uso del agua pública puede caer en uno de dos casos: como un bien público al cual todos tienen derecho a procurarse, o como un bien que puede ser arrendado, siempre y cuando se determinen previamente los requisitos como la cantidad de agua que se usará y el tiempo que durará la concesión.

De cierta manera, la arquitectura normativa afirma que el uso del agua es una cuestión local ante todo y se pliega a las condiciones propias a cada espacio; esto impide una gestión centralizada del recurso y complica una privatización del sistema en conjunto (distribución, purificación, gestión de aguas usadas, etc.). Por lo tanto, es la reducción histórica del agua en calidad de bien apropiable tal y como aparece en el *Código Civil*, lo que garantiza una privatización localizada del servicio, mas no nacional. La forma institucional de abastecimiento de agua en el país es un caso especial comparado con otras experiencias de gestión del agua en América Latina. La privatización del agua fue uno de los tantos procesos que se llevaron a cabo durante la ola de privatización del erario público en los años 90, bajo las directivas del Consenso de Washington.

---

<sup>248</sup> *ibidem*.

<sup>249</sup> *ibid.*, 19.

Pero el agua en Guatemala, a diferencia de la electricidad o la telefonía, no se privatizó en esas épocas. En el país no se dieron los dramáticos procesos que se realizaron en Bolivia y Argentina en los años 90 y 2000<sup>250</sup>.

### 1.3 Aprovechamiento especial del agua

Como se mencionó anteriormente, lo que se llama en términos jurídicos «aprovechamiento especial del agua», no es más que el derecho concedido de uso de aguas públicas para fines específicos, según el *Código Civil*. El derecho tiene que ver con la concesión de aguas que son propiedad del Estado, conferidos a particulares para usos diversos (doméstico, agrícola, piscícola, energético, minero, turístico, navegación). Estas concesiones también deberían ser sujetas a políticas cuidadosamente controladas:

El aprovechamiento especial de las aguas públicas se refiere a los usos que debido a su importancia, magnitud ó incidencia económica, social ó ambiental, requieren seguridad jurídica y certeza hídrica y por ello se sujetan al otorgamiento formal de la administración (...) <sup>251</sup>.

Es desde esta definición que aparece el primer problema de diseño normativo con respecto al uso de caudales para la explotación de recursos naturales. El uso debería ser medido y sin afectar a «terceros», pero los indicadores de contaminación junto al surgimiento de conflictos demuestran en la práctica lo contrario<sup>252</sup>.

La ausencia de planificación hidrológica o inclusive de seguridad jurídica es importante al respecto. Bajo los parámetros legales más básicos en lo que concierne el derecho de uso para fines privados o sectoriales –la ausencia de algún tipo de visión de conjunto (certeza hídrica) o un procedimiento jurídico unívoco (certeza jurídica)– el Estado opera históricamente en contra de los mismos lineamientos de ley. Es decir, la inexistencia de un plan maestro destinado a controlar el uso sostenible del agua, garantizando algún tipo de sostenibilidad ambiental, es un problema que

---

<sup>250</sup> Cristina Zurbriggen, «Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: de la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública», *Agua y territorio*, n.º 3 (enero-julio 2014), 92-95.

<sup>251</sup> Colom, «Estudio de los Cambios Legales», 13.

<sup>252</sup> *ibidem.*: «La legislación civil manda ejercitar el aprovechamiento especial mediante concesión otorgada por autoridad competente, para destino definido, por un caudal determinado y si bien conlleva el uso exclusivo a una determinada cantidad de agua, se ejercita sin perjuicio de tercero y el derecho de aprovechamiento puede ser objeto de expropiación por razones de utilidad pública ó interés social».

la institucionalidad arrastra, ya que la ausencia de «certeza hídrica» (o planificación hídrica) es total, algo que reclamaba inclusive el *Código Civil* de 1933.

Por lo tanto, el Estado perpetúa a través de los años un modelo de explotación de aguas públicas simplificado, que descansa sobre todo en los principios esbozados anteriormente, más los mecanismos de adjudicación de derecho de uso, la creación de servidumbres y de reglamentos específicos o reactivos, pero sin una autoridad definitiva para crear o modificar derechos y obligaciones de aprovechamiento<sup>253</sup>.

El mantenimiento del orden liberal por encima del orden ambiental propuesto en la CPRG, por ende, sigue siendo funcional, pese a lo anacrónico u anárquico<sup>254</sup> que puede parecer, para la perpetuación de un uso irrestricto del agua sin garantías socioambientales de por medio. Tal vez por esto es que Colom afirma que «El régimen de asignación de derechos de aprovechamiento especial es en sí el tema central de las Leyes de Aguas»<sup>255</sup>.

## 2. La figura del aprovechamiento especial, al servicio de un modelo centralista-autoritario

Como se ha descrito, la base jurídica del agua descansa en la protección de la propiedad privada. El agua se ve enmarcada por este mismo derecho y las disposiciones específicas del *Código Civil*. El aprovechamiento especial es el mecanismo que permite el uso de aguas públicas para fines privados. Toca enseguida examinar la manera como ha sido instrumentado el mecanismo, a favor de ciertas políticas, que terminan siendo fundamentales para comprender el orden vigente.

Para introducir el proceso de su instrumentalización, conviene revisar un cuadro de cotejo sobre algunas de las iniciativas de ley de aguas más avanzadas que han sido presentadas en el Congreso y los elementos que propusieron para su derogación.

---

<sup>253</sup> Gálvez, *Situación del recurso*, 11.

<sup>254</sup> *ibid.*, 12.

<sup>255</sup> Colom, «Estudio de los Cambios Legales», 13.

**Cuadro 11.** Propuestas de derogación de la legislación contraria a la Constitución de 1985

|  | <b>Disposiciones derogatorias, de acuerdo a la Constitución de 1985</b>   |
|--|---|
| <b>Ley General de Aguas (n.º 2865, 2003)</b>   | Los capítulos II. 111. [sic ]<br>IV y V del título II y II y III del título VI del Código Civil, decreto legislativo 1932. El capítulo XXIII de la Ley de Transformación Agraria. El artículo 74 de la Ley de Minería. Literal e) y d) (de forma parcial) del artículo 4 Decreto núm. 102-70.   |
| <b>Ley General de Aguas (n.º 3118, 2005)</b>   | Derogación de las disposiciones del Código Civil de 1932, vigentes por el artículo 124 del Decreto ley 106. Artículos 581, 582, 583, 587, 684, 685, 750, 761, 764, 765, 785 del Código Civil (Todos transitorios). Derogación del Capítulo XXIII de la Ley de Transformación Agraria, Decreto del Congreso 1551. Literal j) del artículo 29 bis de la Ley del Organismo Ejecutivo. Artículo 15 de la Ley de Protección y mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86, Literales a) b) d) e) f) i). |
| <b>Ley para el Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos (n.º 3419, 2006)</b> | Derogación de los artículos 581, 582, 583, 587, 684, 685, 750, 761, 764, 765, 785 del Código Civil (Todos transitorios). Derogación del Capítulo XXIII de la Ley de Transformación Agraria.   |

Fuente: García, 2014.

En al menos tres propuestas de creación de una ley general, n.º 2865, 3118 y 3419, se buscó derogar entre otras cosas, las disposiciones legales del *Código Civil* de 1933 que permanecen vigentes. Dentro de estos intentos por anular la anticuada legislación aparecen al menos dos elementos que pueden ser leídos con todo el peso de su carga política. Por un lado, la derogación de las disposiciones del *Código Civil* de 1933 permitiría superar la definición liberal restringida del agua como propiedad. Por el otro, se daría fin al control histórico y sectorial que se le ha dado bajo las disposiciones agrarias de los años 70, aún si estas han sido desplazadas en la práctica por nuevas propuestas de control sectorial originadas en el ejecutivo. Estas disposiciones agrarias, que no dependen de la normativa básica del *Código Civil*, sino que han sido el producto de políticas de desarrollo históricas, son las que permiten el funcionamiento de la ley para el extractivismo de nueva cuña. Por lo tanto, es pertinente revisarlas de cerca.

## 2.1 Un período histórico clave

El desarrollo de infraestructura para la captación y distribución del agua condujo en la segunda mitad del siglo XX a la aprobación de leyes como la de Servidumbres para Obras e Instalaciones Eléctricas (1966), para expropiar bienes inmuebles para construir el acueducto Xayá Pixcayá (1970), al igual que una serie de leyes agrarias<sup>256</sup>. Esta última es importante ya que la mayoría de leyes que se buscaron derogar, en las iniciativas de ley revisadas anteriormente, tienen que ver directamente con esta estructuración normativa del uso del agua.

La aprobación de las leyes agrarias está relacionada a la legislación desarrollista<sup>257</sup> propuesta por los gobiernos contrarrevolucionarios de 1962 a 1970. En ese entonces, la elaboración y aprobación del andamiaje de leyes que favorecen la explotación del agua para fines económicos sucede bajo la impronta del desarrollismo autoritario<sup>258</sup>.

¿A qué respondía el encauzamiento del uso del agua en función de las leyes agrarias? A un andamiaje discursivo que ponía el desarrollo agrario al frente de las prioridades de desarrollo nacional, bajo la fórmula de *Transformación Agraria*. En la ley del mismo nombre (1962), se aprobó que tanto las aguas públicas como privadas serían «afectables» para fines agrícolas e inafectables todo tipo de aguas usadas en procesos productivos. La ley abarcó también las aguas usadas para hidroelectricidad y minería<sup>259</sup>.

Más importante aún, el «régimen de aguas y regadíos<sup>260</sup>» incluido en la ley, le otorgó al Instituto Nacional de Transformación Agraria la potestad de regular y modificar el uso del agua de dominio público. La reforma del *Código Civil* (1963) luego supedita las normas sobre aprovechamiento especial del agua a las «leyes agrarias» (art. 588).

<sup>256</sup> Gálvez, *Situación del Recurso Hídrico*, 7.

<sup>257</sup> Se entiende por legislación desarrollista, aquella que fue elaborada entre los años 1962-80 con el fin de propiciar procesos económicos de mayor envergadura con la activa participación del Estado en el crecimiento económico del país. Torres-Rivas, *El Estado*, 105-106.

<sup>258</sup> Para una explicación general del «modelo», en el caso guatemalteco pero también desde una perspectiva latinoamericana y global, ver a Torres-Rivas, *El Estado*, 148; González-Izás, *Estado, territorio*, 16-27; 90-93; Escobar, *Encountering Development*, 31-39.

<sup>259</sup> Congreso de la República, *Decreto n.º 155: Ley de Transformación Agraria* (Guatemala, 7 de noviembre de 1962): capítulo XXIII.

<sup>260</sup> Ley de Transformación Agraria, Decreto n.º 1551, Congreso de la República, 1962. Capítulo XXIII.



Más adelante, el decreto 102-70 propuesto durante la presidencia de Carlos Arana Osorio (1970-74) trasladó el control, registro y concesión de uso y aprovechamiento de los recursos naturales del país al Ministerio de Agricultura<sup>261</sup>.

En esencia, de 1962 a 1970 el Congreso avaló y emitió una serie de reformas legislativas que volvieron posible la extrapolación de las disposiciones en el *Código Civil* (limitadas a regular el comportamiento entre individuos alrededor de bienes, modos de propiedad, obligaciones y contratos) al nivel de política de desarrollo nacional, al conferirle al ejecutivo el derecho de emisión de licencias de explotación de aguas públicas por terceros.

Si bien es cierto que estas disposiciones fueron disueltas en la práctica porque en los noventa es desmontado el dispositivo institucional agrícola, especialmente en lo que concierne la irrigación pública, las leyes siguen vigentes por la ausencia de una Ley de Aguas. Además, el agua es concedida *de facto* a las empresas extractivistas en el marco de la Ley de Minería. En ese sentido, aunque existe un vacío legal sobre el aprovechamiento especial del agua, en la práctica el uso de aguas públicas está incluido en el mecanismo para otorgar licencias de explotación, controlado por el Ministerio de Energía y Minas.

## 2.2 Las características del régimen detrás de las «leyes agrarias»

En efecto, el mecanismo para adjudicar aprovechamiento especial de aguas públicas fue absorbido por las políticas desarrollista del Estado de 1962 a 1970. Dichos planes respondían a la alineación de los Gobiernos de turno con programas de ayuda para el desarrollo, como en el caso de la *Alianza para el Progreso*, promovida por el Gobierno estadounidense de John Kennedy desde 1962. No obstante, esa alineación discursiva con el programa de desarrollo económico propuesto por los Estados Unidos, de por sí condicionado por intereses geopolíticos, se traduce en la práctica por el encauzamiento de fondos mediante políticas contrarrevolucionarias, en la que confluían intereses económicos, violencia y poder<sup>262</sup>.

<sup>261</sup> «Decreto n.º 102-70».

<sup>262</sup> Sobre la aplicación de la Alianza para el Progreso en Guatemala ver a Stephen M. Streeter, «Nation-building in the Land of Eternal Counter-Insurgency: Guatemala and the Contradictions of the Alliance for Progress», *Third World Quarterly* (vol 27 n.º 1, 2006). Sobre el impacto de la contrarrevolución y la violencia en los programas de desarrollo rural de la época ver a Carlos Figueroa Ibarra, *El recurso del miedo: Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala* (San José: Educa, 1991).

En lo que concierne el desarrollo de infraestructura estatal, el agua juega un papel clave en el proyecto energético del Estado desarrollista, en el cual se privilegió potenciar las condiciones hidrológicas favorables, para la producción hidroeléctrica<sup>263</sup>. Este proceso puede ser leído como un esfuerzo de racionalización de los recursos estatales o un proyecto a largo plazo de fortalecimiento de las capacidades productivas del Estado, en el que la explotación del agua se convirtió en algo central. El desarrollo de una infraestructura pública para la hidroelectricidad estuvo ligado al proceso de consolidación del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) como rector del sector energético, de 1959 a 1996.

El INDE produjo en ese entonces el Plan Maestro de Electrificación Nacional (PMEN), que proyectaba la extensión del sistema de electrificación nacional de 1977 a 2000, gracias al desarrollo de plantas hidroeléctricas de alto rendimiento<sup>264</sup>. La construcción de las represas Aguacapa (1982) y Chixoy (1985), entre otras, son planificadas en ese entonces.

Más aún, para el caso de las obras de hidroelectricidad, el Congreso:

(...) al declarar de urgencia nacional la realización de estudios y la construcción de obras, exime a las instituciones del ejecutivo del cumplimiento de las leyes de licitación y deja a su discreción las contrataciones respectivas, tal el caso de los estudios y obras de Jurún Marinalá, Los Esclavos, El Porvenir, Atitlán (1964), Chixoy y Cahabón (1971)<sup>265</sup>.

La visión plasmada en el PMEN compaginaba, asimismo, con el plan de desarrollo nacional económico de la época, en el que la minería también fungía un papel clave<sup>266</sup>. El caso de la

---

<sup>263</sup> Alfredo Guerra Borges, *Geografía económica de Guatemala*, tomo II (Guatemala: Editorial Universitaria, 1973), 339-340; Ciencia y Tecnología para Guatemala A. C., *El sistema eléctrico nacional de Guatemala*, (México: Citgua, 1991); Lorenzo Hernández Sánchez, «Chixoy, un proyecto energético ambicioso», Cuadernos Citgua (n.º 11, año 3, septiembre 1986): «cuadro n.º 4».

<sup>264</sup> En 1974, es presentado el Plan Maestro de Electrificación Nacional (PMEN) para el país. Este último consistía en el primer caso de creación de una política nacional con miras a aprovechar todo el recurso hídrico del país, y fue al mismo tiempo el primer gran plan de aprovechamiento del agua. El plan consistía en calcular las necesidades de abastecimiento para el país en función de las proyecciones que se hicieron sobre el crecimiento poblacional y la demanda de electricidad, identificar la viabilidad de construcción de nuevos proyectos de generación energética y poner en marcha la expansión del sistema eléctrico nacional; el mismo hacía hincapié en la generación de hidroelectricidad y el crecimiento de la capacidad estatal de abastecimiento. Ver Ciencia y Tecnología para Guatemala A. C., *El sistema eléctrico nacional de Guatemala*, (México: Citgua, 1991) 6-7; Hernández Sánchez, «Chixoy», 19-23.

<sup>265</sup> Gálvez, *Situación del Recurso Hídrico*, 8.

<sup>266</sup> El PMEN hacía referencia del Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979, en el que se proyectó la necesidad de un crecimiento de 10 puntos para el sector energético al igual que el minero, para favorecer el desarrollo económico del país. Citgua, *El sistema eléctrico*, 17.

explotación de níquel por la Explotadora y Exploradora Minera de Izabal S. A. (Exmibal) es paradigmático, ya que se constituyó en un intento prematuro de adecuación legislativa y fiscal para generar las mejores condiciones posibles de rentabilidad para la corporación que financiaría el proyecto (la compañía canadiense International Nickel Company), pese a las críticas de la sociedad civil que el contrato no favorecía lo suficiente al país<sup>267</sup>. En efecto, la crónica del caso señala que la transnacional incidió en la legislación minera, logró abogarse a las leyes de fomento de actividades industriales para evitar el pago de impuestos, incidió en las condiciones cambiarias del país, evitó la divulgación financiera sobre sus ganancias y redujo la parte de las ganancias destinadas al Estado, entre otras acciones<sup>268</sup>. En este marco, la empresa también recibió una concesión por 40 años para aprovechar 9.5 m<sup>3</sup> por segundo del lago de Izabal en la fase de extracción, pero sobre todo para el procesamiento de los minerales y el enfriamiento de las máquinas<sup>269</sup>. Anota Piedrasanta Arandi, que en esta concesión el Estado no tomó en consideración el peligro de la contaminación de las aguas de Izabal y Río Dulce, ni el impacto que podría tener sobre la actividad pesquera o la salud pública<sup>270</sup>.

En el caso de Exmibal, la violencia inicia con la decisión del Gobierno militar de acelerar el proceso legal para validar la licencia de explotación de la compañía, en medio de un estado de sitio en 1971. Este primer ensayo desembocó en la represión violenta de los opositores más vocales en la opinión pública. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) consignó casos de masacres relativos al caso en su informe sobre el conflicto interno armado<sup>271</sup>.

<sup>267</sup> Rafael Piedrasanta Arandi, *Introducción a los problemas económicos de Guatemala* (Guatemala: Editorial Universitaria USAC, 2009), 159-175; Susanne Jonas, *The Battle for Guatemala* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991), 52-53; Susanne Jonas, «La nueva línea dura: estrategia norteamericana en los setentas», *Guatemala: una historia inmediata*, Jonas y Tobis (comp.) (México: Siglo Veintiuno Editores, 1976), 198-200; Fred Goff, «Exmibal: Llévate otro níquel» *Guatemala: una historia inmediata*, Jonas y Tobis (comp.) (México: Siglo Veintiuno Editores, 1976), 232-262.

<sup>268</sup> Piedrasanta Arandi, *Problemas económicos*, 160-169.

<sup>269</sup> *ibid.*, 161.

<sup>270</sup> *ibidem*. Según Kading, la cobertura que se deseaba alcanzar era primordialmente para suplir a la demanda industrial, doméstica e internacional, con énfasis en la intensa actividad minera y petrolera que se perfilaba para los años ochenta, en el norte. Kading, «The Guatemalan Military», 64.

<sup>271</sup> Piedrasanta Arandi, *Problemas económicos*, 169; Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), «Caso masacres de Río Negro versus Guatemala», sentencia de 4 de septiembre de 2012; Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala: memoria del silencio*. Tomo VI. Casos Ilustrativos, Anexo I (Guatemala: Unops, 1999).

**Cuadro 12.** Matriz de proyectos mineros, industriales y de turismo (MW) planificados de 1976 a 1999, del Plan Maestro de Electrificación

|                |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Capital        | 5    | 4    | 6    | 8    | 105  | 18   | 30   | 36   | 31   | 43   | 42   | 33   | 37   | 35   | 32   | 31   | 31   | 31   | 28   | 35   | 38   | 45   | 704   |
| Jutiapa        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 8    |      |      |      | 8     |
| Jalapa         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 5    |      |      |      |      |      |      |      | 10   | 15    |
| Chiquimula     |      |      |      |      | 4    |      |      |      |      | 5    |      |      |      |      | 5    |      |      |      |      |      |      |      | 14    |
| Zacapa         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 5    |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 10   | 15    |
| Izabal         |      |      |      |      | 80   | 14   | 10   | 15   | 15   | 4    |      | 20   | 7    |      |      | 10   | 10   |      | 10   |      |      |      | 195   |
| Petén          |      | 1    |      | 1    |      |      |      | 1    | 4    | 4    |      |      | 1    | 5    |      | 8    |      | 1    |      |      | 8    |      | 30    |
| Baja Verapaz   |      |      |      |      | 3    |      |      | 10   | 15   |      |      |      | 5    | 5    | 10   |      |      | 10   |      | 5    |      | 20   | 83    |
| Alta Verapaz   |      |      |      |      |      |      |      | 4    |      |      |      |      | 5    |      |      |      |      | 5    |      | 5    |      |      | 19    |
| Quiché         |      |      |      |      |      | 3    |      | 5    |      |      |      |      |      | 8    |      |      |      | 5    |      | 5    |      |      | 26    |
| Huehuetenango  |      |      |      | 3    |      |      | 5    |      |      |      | 8    |      |      |      |      | 8    |      |      |      |      |      | 10   | 34    |
| San Marcos     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 5    |      | 4    |      | 5    |      | 5    |      | 5    | 5    | 10   |      | 34    |
| Retalhuleu     |      |      | 1    | 1    | 2    |      | 4    |      | 5    |      | 3    | 7    |      |      |      |      | 4    |      | 5    |      |      |      | 32    |
| Suchitepéquez  |      |      | 2    | 2    | 5    |      | 5    |      | 5    |      | 6    |      | 8    |      |      |      | 5    |      | 5    |      |      |      | 43    |
| Quetzaltenango |      | 2    | 2    |      | 3    |      | 5    |      | 6    |      | 6    | 5    |      | 10   | 5    |      | 10   | 5    |      | 5    |      | 15   | 79    |
| Totonicapán    |      |      | 1    |      |      |      | 1    |      |      |      | 8    | 1    | 3    |      |      | 2    |      |      |      | 10   |      |      | 26    |
| Sololá         |      | 1    |      | 1    |      | 1    |      | 1    |      | 2    | 2    |      |      | 2    |      |      | 2    |      |      |      |      |      | 12    |
| El Progreso    | 5    |      |      |      | 5    |      |      |      |      | 5    | 5    |      |      |      |      | 5    | 5    |      |      |      |      |      | 30    |
| año            | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Total |

"Matriz de proyectos mineros, industriales y de turismo (MW)". Plan Maestro de Electrificación, INDE, Guatemala, 1976

Fuente: elaboración propia con base en INDE, Citgua, 1976.

La historia de la infraestructura del agua no solo revela, sin embargo, un modelo centralista autoritario en la administración del agua (y los recursos naturales) del país. También refleja las condicionantes y la forma que toman las políticas tempranas de combate a la pobreza, en el campo. Estas políticas también están ligadas a las leyes agrarias.

En efecto, en los años setenta se termina de reformar el aparato estatal para dar a luz al Sector Público Agrícola (SPA). En paralelo, la justificación para la creación del SPA proviene del impulso de la *Transformación Agraria*, y el reconocimiento discursivo de las necesidades de desarrollo del campesinado<sup>272</sup>. La estrategia consistía en propiciar mejoras en las condiciones de cultivo para pequeños agricultores del país en virtud de distintas estrategias de desarrollo rural, en gran medida con el apoyo de la cooperación internacional<sup>273</sup>. De hecho, el apoyo técnico y financiero de la cooperación en el SPA para extender la infraestructura de irrigación pública es determinante de los años 1960 a 1980. De tal manera que la política de Estado

<sup>272</sup> Berger, *Political and Agrarian Development*, 107-116. La Alianza para el Progreso de los EUA, un valuarte del progresismo diplomático del gobierno de John F. Kennedy, canalizó fondos de cooperación en este sentido, reencauzados en Guatemala por la *transformación agraria*. Ver igualmente ONUAA, *El riego en América Latina y el Caribe en cifras* (ONUAA: Roma, 2000), 18.

<sup>273</sup> Tanto el BID como la Agencia de Cooperación Estadounidense (AID) van a incidir en los años 1970-80 en la instalación de infraestructura para la irrigación y la capacitación del equipo técnico del ministerio de Agricultura y usuarios.

para mantener y expandir el sector de irrigación pública a través de los años<sup>274</sup> es un producto compartido con la cooperación internacional<sup>275</sup>.

No obstante, más allá de los problemas de orden técnico o político para hacer funcionar el modelo en mayor escala, la dotación de fondos para la construcción de infraestructura de este tipo se vio restringida, como sucede aun en la actualidad, por una reticencia por extender la cobertura de servicios en el ámbito rural, a favor del desarrollo de las áreas urbanas. La excepción a esta regla se da por el interés que va a cobrar para el régimen militar el desarrollo de vías de comunicación y de infraestructura productiva en la Franja Transversal Norte y sobre todo en Izabal (en donde se buscaba impulsar actividades minera y petrolera), tal y como se ve reflejado en el Cuadro 12.

En consecuencia, los resultados para extender la infraestructura de irrigación pública fueron modestos en comparación con la envergadura de la pobreza en el campo o la cobertura privada de irrigación. En tiempos presentes, con el *boom* extractivista, la disparidad en el uso, de la tierra entre pequeños y grandes productores no cesa de aumentar. De 1996 a 2006, el área bajo riego se duplica alcanzando 310 000 ha, lo que representaba cerca del 25 % del potencial nacional, de las cuales la agroindustria ocupa 290 000 ha<sup>276</sup>. Queda la duda sobre el impacto que podría haber tenido el mantenimiento y la consolidación del modelo de irrigación pública ensayado durante más de 30 años; la política de irrigación pública de 1960 hasta 1997 dejó instalada en el país alrededor de 30 000 ha de sistemas de riego.

---

<sup>274</sup> La irrigación pública y el SPA serán desmanteladas en los años noventa, durante el gobierno de Arzú Irigoyen, por la impronta neoliberal.

<sup>275</sup> Un estudio de fondo sería necesario para establecer cómo ese «producto compartido» responde igualmente a planes geopolíticos y a la dominación económica. Ver en ese sentido las críticas a la Alianza para el Progreso en Berger, *Political and Agrarian Development*; Jonas, «La nueva línea dura»; Carlos Figueroa Ibarra, *El recurso del miedo*.

<sup>276</sup> MAGA, *Política de Promoción del Riego 2013-2023* (Guatemala: MAGA, 2013), 4.

**Cuadro 13.** Cronología de la institucionalidad del agua

| Año  |  |
|------|--|
| 1821 | El agua como bien económico aparece en el ordenamiento constitucional, clasificado entre aguas públicas y privadas y distintos modos de propiedad. |
| 1824 | El agua es incorporada por el régimen constitucional como bien público capaz de satisfacer usos de interés general.                                |
| 1920 | Se comienza a contemplar en ley la medición de fenómenos climatológicos e hidrológicos.  |
| 1923 | Los criterios económicos de uso eficiente del agua aparecen por primera vez en la legislación nacional, supeditados a las leyes agrarias.          |
| 1932 | Nace el Instituto Geográfico Nacional.   |
| 1933 | Las normas civiles que rigen los dominios público-privado, el aprovechamiento común y especial del agua son establecidas.                          |
| 1940 | Nace el Departamento de Electrificación de la Dirección General de Obras Públicas.   |
| 1956 | Se crea en ley el Instituto de Fomento Municipal mediante la nueva Constitución.   |
| 1957 | Nace el Departamento de Recursos Hidráulicos del Ministerio de Agricultura.  |
| 1958 | Inicia la creación de comisiones y comités en el ejecutivo para estudiar y plantear opciones sobre el «problema del agua».                         |
| 1958 | Nace la Comisión Nacional de Riego.  |
| 1959 | Nace el Instituto Nacional de Electrificación.   |
| 1962 | El gobierno de Ydígoras Fuentes promulga la Ley de Transformación Agraria.   |
| 1962 | El gobierno comienza a captar fondos de la Alianza para el Progreso propuesta por Estados Unidos a países latinoamericanos.                        |
| 1964 | El Ministerio de Agricultura comienza la construcción de un sistema de irrigación pública, con el apoyo en gran parte del BID.                     |
| 1965 | El Infom inicia operaciones.   |
| 1969 | Se nacionaliza la Empresa Eléctrica de Guatemala S. A.   |
| 1970 | El decreto n.º 102-70 permite la creación del Sector Público Agrícola.   |
| 1970 | Nace la Dirección General de Servicios Agrícolas (Digesa).   |
| 1971 | Nace la Escuela de Biología de la Universidad de San Carlos  |
| 1972 | Se celebra la Conferencia de Estocolmo.  |
| 1972 | Nace la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala, Empagua.  |
| 1972 | Termina la construcción de la represa pública Jurún Marinalá.  |
| 1973 | Nace el Plan Maestro del INDE, PMEN.   |

|             |  |
|-------------|--|
| <b>1973</b> | Se crea la Comisión de Ambiente y Desarrollo Humano, adscrita al Ministerio de Gobernación.  |
| <b>1973</b> | Son planteados por primera vez en ley algunos delitos específicos con respecto al agua (estrageo, envenamiento de aguas, inutilización de defensas).   |
| <b>1975</b> | Nace la Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (Unepar), adscrita al MSPAS.   |
| <b>1978</b> | Usaid promueve el miniriego a través de su apoyo en distintos proyectos de irrigación en el país.  |
| <b>1981</b> | Nace la Dirección de Riego y Avenamiento (Dirya), responsable de los recursos agua y suelo, y de las actividades de riego y drenaje.   |
| <b>1981</b> | Nace el Centro de Estudios Conservacionistas de la Universidad de San Carlos (Cecon).  |
| <b>1982</b> | Es promulgada una nueva Ley de Hidrocarburos.  |
| <b>1982</b> | Termina la construcción de la represa pública Aguacapa, en el departamento de Santa Rosa.  |
| <b>1983</b> | El Ministerio de Economía traspasa las acciones del Estado en Eegsa al INDE.   |
| <b>1985</b> | Termina la construcción de la represa pública Chixoy, entre el Quiché y Alta Verapaz.  |
| <b>1985</b> | Nace la más reciente CPRG. Esta incluye artículos de protección y cuidado del medioambiente. Los artículos 127 y 128 tratan específicamente del agua como bien público, inalienable e imprescriptible y de interés social. |
| <b>1986</b> | Nace la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.   |
| <b>1987</b> | Nace la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama).   |
| <b>1987</b> | Comienzan las discusiones sobre el Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (Siepac).   |
| <b>1988</b> | Guatemala se adhiere a la Convención Ramsar. Esta entra en vigencia en 1990.   |
| <b>1989</b> | Creación del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap).   |
| <b>1989</b> | El MAGA crea el Plan Maestro de Riego y Drenaje.   |
| <b>1992</b> | La Asamblea General de NNUU aprueba la Declaración de Río.   |
| <b>1993</b> | Es creada la Secretaría de Recursos Hidráulicos por la presidencia.  |
| <b>1994</b> | Es creado el Plan de Acción para la Modernización y Fomento de Agricultura Bajo Riego (Plamar), siguiendo los lineamientos de Usaid.   |
| <b>1996</b> | Junio. Guatemala ratifica el Convenio 169 de la OIT.   |
| <b>1996</b> | Octubre. Nace la Ley General de Electricidad. Nace el Administrador del Mercado Mayorista y sus facultades regulatorias son transferidas del INDE al MEM.  |
| <b>1996</b> | Diciembre. La guerrilla y el ejército firman los Acuerdos de Paz, dentro de los cuales se incluye el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.   |

|             |  |
|-------------|--|
| <b>1997</b> | El Congreso redacta y aprueba el nuevo Código de Salud.  |
| <b>1997</b> | Los programas Unepar y el Proyecto de Agua Potable y Saneamiento del Altiplano (Paysa) son transferidos al Infom, según las disposiciones del Código de Salud.   |
| <b>1997</b> | Junio. El Congreso emite la nueva Ley de Minería.  |
| <b>1998</b> | El Estado vende el 80 % de las acciones de Eegsa, que pertenecían al INDE, a un consorcio americano-europeo.   |
| <b>1999</b> | Nace la tarifa social que regula el precio de la electricidad para usuarios de escaso ingreso.   |
| <b>2000</b> | Se crea el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) que reemplaza a Conama.  |
| <b>2000</b> | Los Estados miembros de NNUU acuerdan poner en marcha los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2015 estos serán rebautizados Objetivos de Desarrollo Sostenible.  |
| <b>2002</b> | Son promulgadas la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el nuevo Código Municipal y la Ley General de Descentralización.  |
| <b>2004</b> | Sucede el Foro Gubernamental del Agua, liderado por el MARN con el apoyo del proyecto Parpa del MAGA, con el objetivo de generar una política gubernamental para el manejo del recurso.  |
| <b>2005</b> | La iniciativa de Ley n.º 3118 para la creación de una Ley de Aguas es aprobada por el Congreso, luego vetada por el Presidente Óscar Berger.   |
| <b>2005</b> | Se firma la Iniciativa Energética Mesoamericana.   |
| <b>2006</b> | Entra en vigor el Tratado de Libre Comercio DR-Cafta.  |
| <b>2006</b> | Segeplan diseña la Política y Estrategia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.  |
| <b>2008</b> | Nace el Gabinete Específico del Agua (GEA) para revisar y actualizar la propuesta de la Política y Estrategia de Gestión Integrada de Recursos Hídricos.   |
| <b>2008</b> | Noviembre. El Gobierno y el grupo de donantes G13 ratifican la Declaración de Antigua II.  |
| <b>2009</b> | El MARN produce el primer Informe Ambiental del Estado de Guatemala -Geo 2009, con el apoyo del Iarna/URL, PNUMA, con el apoyo de la Embajada de los Países Bajos, The Nature Conservancy y la asociación Instituto de Incidencia Ambiental. |
| <b>2010</b> | La Asamblea General de Naciones Unidas reconoce explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento.   |
| <b>2010</b> | MARN, Minfin, el Gabinete Específico del Agua, MRE y Segeplan lideran la elaboración del Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011-2013.   |



|             |  |
|-------------|--|
| <b>2010</b> | Guatemala es incorporado al Protocolo de Nagoya, por lo que el país es reconocido oficialmente como «megadiverso». De este reconocimiento surge la Convención de Diversidad Biológica 2011-2020. |
| <b>2013</b> | Nace la Ley Marco del Cambio Climático.  |
| <b>2013</b> | Con el decreto gubernativo n.º 418-2013 se aprueba la Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento elaborada por el MSPAS.   |
| <b>2016</b> | El MAGA presenta un nuevo Plan Nacional de Riego con el que pretende recuperar 29 sistemas de riego abandonados en el país.  |

Fuente: elaboración propia con fuentes variadas.

### 3. Los frenos al modelo extractivista y la mutación del «Estado débil»

La inclusión de una «institucionalidad ambiental» en el Estado, es un ejemplo de mutación del «Estado débil» con una configuración autoritaria (contrainsurgente) a una democrática procedimental. Las dinámicas de poder cambian en la medida que el sistema de Estado debe lidiar con la instalación de un proyecto divergente, pero permanece el fondo, ya que la extraordinaria aceptación produce una serie de resistencias en contra de la consolidación del dispositivo. Estudiar las condiciones histórico-políticas de concepción e instalación de esa institucionalidad, permiten comprender cómo el «Estado débil» se organiza en contra de un proyecto estatal alternativo, así como el encadenamiento de poder burocrático y organizativo que permite limitarlo efectivamente. En esencia, como se podrá apreciar, permanece en su núcleo el modelo centralista autoritario que debe lidiar con las transformaciones «democratizantes» del régimen.

#### 3.1 Caso: Un modelo ambientalista a contracorriente del económico

La CPRG, elaborada en 1985, contiene algunas garantías ambientales en particular sobre el agua, ligadas al criterio de uso de interés social y su carácter eminentemente público. No obstante, la inclusión de las garantías ecológicas en la carta magna sucede a contracorriente de la historia de uso y consumo del agua, en la que se ha priorizado la explotación económica de los recursos naturales del país. Si en la actualidad se puede percibir una tensión administrativa interna entre la habilitación del modelo de explotación de recursos naturales y la protección del ambiente, es en gran medida por las condiciones sociales que permitieron la aprobación de esas garantías constitucionales.

En efecto, la instalación de la institucionalidad ambiental en el país (el aparato de vigilancia y control ambiental que abarca la creación de instancias específicas en el ejecutivo y otras de carácter autónomo) sucede mediante un impulso político particular, que inicia en los setenta, propiciado por la presión externa, internacional, para que el Estado tomara medidas de protección del ambiente, e interna, mediante la emergencia de un movimiento de élites ambientalistas (profesionales, académicos) que cabildeaban para que el Estado cumpliera con sus compromisos ambientales. De acuerdo con Hurtado y Lungo, este movimiento como tantos otros fue el blanco de medidas represivas por parte del Estado.

Varias personas que criticaban al gobierno por avanzar proyectos económicos nocivos para el ambiente, fueron considerados subversivos y blanco de ataques<sup>277</sup>. No obstante, algunos profesionales ambientalistas también decidieron involucrarse en puestos públicos en la institucionalidad naciente.

Dentro de este doble juego de reconocimiento-oposición entre ambientalistas por un lado y gobierno, por el otro, se producen algunas victorias ambientales en los casos de la oposición a la construcción de una megarepresa en el Usumacinta, el juicio contra la compañía Shell por contaminación ambiental en la Bahía de Amatique (1974) o la creación de la Escuela de Biología y los Biotopos administrados por la USAC<sup>278</sup>. En este entonces el grupo de ambientalistas profesionales presentará una primera iniciativa de ley ambiental, pese a la negativa del Gobierno y del sector empresarial de apoyarla<sup>279</sup>.

En paralelo, el Gobierno mantenía un discurso ambientalista y realizaba «ciertas acciones visibles» a nivel internacional, para demostrar la voluntad de acatar los acuerdos alcanzados, sobre todo con respecto a las directrices de la Conferencia de Estocolmo de 1972<sup>280</sup>.

La época de oro de la gestión ambiental en el país sucede con el retorno de los gobiernos civiles, ya que el movimiento logró incidir en el articulado ambiental de la CPRG de 1985

---

<sup>277</sup> En este respecto, Susan Berger sugiere que el asesinato de Mario Dary, uno de los padres del movimiento ambientalista, puede estar ligado a las críticas públicas que hizo Dary de la política ambiental del gobierno, dos meses antes de su muerte. Susan A. Berger, «Environmentalism in Guatemala: when fish have ears», *Latin American Research Review*, vol 32, n.º 2 (1997); 101-102.

<sup>278</sup> Hurtado y Lungo, *Aproximaciones, caracterización*, 50.

<sup>279</sup> *ibidem*.

<sup>280</sup> *ibid.*, 48-49. Esto condujo a la creación de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Humano en el Ministerio de Gobernación, en 1973.

y en el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990)<sup>281</sup>. El acceso al aparato estatal que gana el movimiento ambientalista en esa coyuntura se da principalmente a través de dos canales: la relación con el partido que ganó ampliamente los comicios de 1985, la Democracia Cristiana (DC) por los notables aportes individuales en el proceso de transición del Gobierno militar al civil, y la redacción de la nueva Constitución, aún en el marco de la represión estatal.

El ambientalista Jorge Cabrera, por ejemplo, contribuyó casi a solas<sup>282</sup> en la inclusión de los artículos 125, 126 y 127 constitucionales<sup>283</sup>. El movimiento ambientalista de ese entonces también fue respaldado por un creciente interés de la comunidad internacional por reencausar el desarrollo económico de países *tercermundistas*, desde principios ecológicos. La creación y extensión de áreas protegidas en el territorio nacional y la aprobación de la ley forestal son el resultado directo de este proceso<sup>284</sup>.

Los logros de esta época están ligados a la extensión y el fortalecimiento del sistema de áreas protegidas del país. Asimismo, la creación de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente habilitará la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, más adelante.

Un elemento clave en este reajuste, no obstante, está ligado al peso de la presidencia tanto en la agenda extractivista como la ambiental. Pese a los poderes conferidos a instituciones como la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama) o el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) en el reajuste constitucional de 1985, estas agencias dependerán de una arquitectura estatal que, al igual que la agraria de los años setenta, reproduce, como se verá en lo que sigue, el peso de la presidencia en el desempeño del sector.

En efecto, el orden actual confiere a la presidencia discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios clave por lo que, más allá de la disponibilidad presupuestaria de cada

<sup>281</sup> Ver el relato de este proceso en Hurtado y Lungo, *Aproximaciones, caracterización y tendencias*, 47-53; Susan A. Berger, «Environmentalism in Guatemala»; Andreas Lenhoff, «Hacia una nueva institucionalidad sobre biodiversidad en Guatemala» (Ponencia presentada en el simposio, «Hacia un nuevo modelo de gestión ambiental», Ciudad de Guatemala, 20 de abril de 2017).

<sup>282</sup> Berger, «Environmentalism in Guatemala», 101.

<sup>283</sup> Jorge era hermano de Alfonso Cabrera, quien fue electo presidente del Congreso; este no era el único vínculo social entre funcionarios y el movimiento: el hijo del presidente Vinicio Cerezo, Marco Cerezo Blandón trabajaba en la Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación (Fundacco).

<sup>284</sup> El Conap, en particular, es un objeto de disputa a lo interno del aparato estatal en el que se cristalizan seguidamente las posiciones encontradas entre ambientalismo y extractivismo. Ver a Berger, «Environmentalism in Guatemala», 104-106.

año, el presidente juega un papel decisivo en el flujo de recursos hacia el aparato de protección ambiental<sup>285</sup>. Susan Berger afirma, en una crónica del gobierno de la DC, que Cerezo Arévalo sí demostró interés por hacer avanzar la agenda ecológica, al nombrar, por ejemplo, a Jorge Cabrera como director de Conama y a Andreas Lenhoff en Conap, ambos notables ambientalistas.

El éxito de estos nombramientos se reflejó, no obstante, en la oposición que generó la activa apuesta del presidente por avanzar esa política: tanto el Ejército como el sector privado organizado se opusieron en ese entonces a la política ambientalista del gobierno. El fortalecimiento de la institucionalidad ponía en riesgo las actividades económicas lícitas e ilícitas (en particular el comercio de madera y animales exóticos, negocios que fueron promovidos en el período de la expansión del régimen militar hacia la Franja Transversal Norte), lo que resultó, además de los intentos de golpe de Estado, en formas de intimidación contra funcionarios del Conap cometidos por agentes de inteligencia militar, en Petén<sup>286</sup>.

Luego, la llegada de Jorge Serrano Elías (1990-1993) a la presidencia constituye otro freno al modelo promovido por la DC<sup>287</sup>; el nuevo gobierno fue acusado en su momento de lanzar una campaña de intimidación y represión contra el movimiento ambientalista. La remoción de los cargos estratégicos (Conama, Conap) de los miembros del movimiento ambientalista y su reemplazo por personas afines al sector privado, frena durablemente la capacidad de estas instituciones para promover políticas y acciones de acuerdo al programa lanzado en los años 1980<sup>288</sup>.

---

<sup>285</sup> El presidente y el Consejo de Ministros son responsables de la «emisión de políticas sobre medioambiente y en la administración del patrimonio natural de la Nación.» En el mismo listado de actores, aparece enseguida a nivel institucional el MEM y Conap. Al MEM le es encargado velar por que se cumplan los lineamientos ambientales propuestos por el MARN, en las actividades extractivas del país. El Conap, por su parte, tiene bajo su responsabilidad la dirección y coordinación del Sigap. El Consejo debe controlar el uso de aguas adentro de las áreas protegidas y cualquier emprendimiento que se desarrolle adentro de los límites del sistema. Aunque el Conap goza de autonomía funcional para obrar, el presidente del Consejo es en esencia el ministro en funciones del MARN, mientras que el titular de la Secretaría Ejecutiva también es nombrado por el presidente.

<sup>286</sup> Una victoria importante del movimiento ambientalista en contra de intereses privados se generó cuando le negaron la solicitud a la petrolera Exxon de cabar pozos cerca de la reserva natural El Ceibal. En este caso, el Ministerio de Cultura y Conama lograron frenar el proceso emprendido por la multinacional, apoyada por el MEM.

<sup>287</sup> Berger, «Environmentalism in Guatemala», 109.

<sup>288</sup> Por ejemplo, como se mencionó en el capítulo 1, Serrano Elías nombró en su momento a María Eugenia Novella de Berger, vinculada a la familia dueña de Cementos Progreso como Comisionada

Como se ha mencionado, el impulso ambientalista adentro del Estado durará de 1986 hasta 2000, y su máximo logro es la extensión territorial de las áreas protegidas, ya sea público o privadas, en el país. El año 2000 también es significativo por el nacimiento del MARN, que reemplaza a Conama ya que, en principio, la creación de un ministerio para reemplazar a un consejo en materia de política ambiental, significa mayor capacidad y legitimidad para avanzar la agenda, en el marco del ejecutivo.

Sin entrar en detalle, ya que esto ameritaría una investigación más amplia, es importante anotar cómo, al menos discursivamente, aparecen en los principios de ley cambios sustantivos que reflejan el cambio simbólico influenciado por el momento neoliberal: la consolidación de la institucionalidad ambiental se ve subordinada, en este momento, a la explotación de los recursos naturales en el país.

**Cuadro 14.** Comparativo Creación de Conama versus MARN

| <b>Decreto n.º 68-86: Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (5 de diciembre de 1986).</b>  | <b>Decreto n.º 90-2000: Ley de Creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (11 de diciembre de 2000).</b>   |
|--|--|
| <p><b>CONSIDERANDO:</b> Que la <u>protección</u> y el <u>mejoramiento</u> del medio ambiente y los recursos naturales y culturales es <u>fundamental</u> para el logro de un <u>desarrollo social y económico</u> del país de manera sostenida;</p> <p><b>CONSIDERANDO:</b> Que Guatemala aceptó la declaratoria de principios de las resoluciones de la histórica conferencia de las Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo Suecia, en el año 1972, y en tal virtud, <u>debe integrarse a los programas mundiales para la protección y mejoramiento del medio ambiente</u> y la calidad de vida en lo que a su parte territorial corresponde (...)</p> | <p><b>CONSIDERANDO:</b> Que el artículo 64 de la Constitución Política de la República de Guatemala declara de <u>interés nacional</u> la <u>conservación y mejoramiento del patrimonio natural</u> de la nación.</p> <p><b>CONSIDERANDO:</b> Que es <u>obligación fundamental</u> del Estado <u>promover el desarrollo económico</u> de la Nación, por lo que <u>a la par</u> de estimular la actividad industrial debe adoptar medidas que garanticen el <u>equilibrio eficiente</u> para la conservación, sostenibilidad, desarrollo, aprovechamiento y buen uso de los recursos naturales con que cuenta el país (...)</p> |

Fuente: elaboración propia con base en el Congreso de la República de Guatemala, 1986, 2000.

En la actualidad, todavía surgen casos de conflicto al interior que reflejan, de cierta manera, la orientación estratégica de cada «proyecto» enquistado en el sistema de

---

Presidencial de Medio Ambiente y luego a Milton Saravia (gerente general de Montana Exploradora en los años 2000) como secretario ejecutivo del Conap.

Estado<sup>289</sup>. Más aún, la crónica del caso demuestra que la elaboración del articulado constitucional sobre el agua, junto a la instalación del aparato de protección del ambiente emerge en un contexto puntual y breve de debilitamiento del modelo centralista autoritario que favorecía la macropolítica de explotación de los recursos naturales. En los años noventa, la decisión de apoyar un proyecto extractivista agresivamente, desde la presidencia, enmienda la plana a favor de la predominancia de la explotación económica de los recursos naturales, ante todo.

Para la década de 2000, los ensayos en fomento de una política ambiental no responden a las mismas condiciones de la época de la transición democrática. Durante la presidencia de Colom Caballeros se impulsó una política integral específica sobre el agua, siguiendo en gran medida los diagnósticos de 2006 de Segeplan. Una de las personas claves del grupo presidencial encargado de poner en marcha ese diseño fue Elisa Colom, hermana del presidente, desde el Gabinete del Agua (GEA) adscrito legalmente a la vicepresidencia.

La conexión familiar con el presidente no es solo anecdótica. Aunque Colom es experta sobre los recursos hídricos y proponente clave de la gestión hídrica integral en el país, como se ha visto en este estudio, se repite la historia de la integración en los planes de gobierno de las preocupaciones ambientales en los años 1980: las preocupaciones políticas por poner en marcha la institucionalidad ambiental suceden en la cúspide del poder, mediante el acceso directo y selectivo de algunas élites ambientalistas al gobierno<sup>290</sup>.

No obstante, ya avanzada la nueva fase del extractivismo, los intentos con algún tinte ambientalista no producirán resultados cercanos a los avances relativos a la época del nacimiento del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap). Al mismo tiempo que se instalaba la Política Nacional del Agua (PNA), el gobierno de Colom dio la pauta para la readecuación de la matriz energética alrededor de la hidroelectricidad y aportó continuidad, más bien, a la política de su antecesor. La bancada oficialista Unión Nacional

---

<sup>289</sup> Un caso reciente de conflicto entre las mismas instituciones ambientales es el caso de la concesión Rocja Pontilá para la instalación de una hidroeléctrica cerca de la Laguna de Lachuá. En enero de 2017, el MARN fue señalado por un consorcio de instituciones ambientalistas (Conap, la Escuela de Biología de la USAC, el INAB) de aprobar un estudio de impacto ambiental (EIA) que contenía muchas «irregularidades». Las organizaciones denunciantes alegaron que el proyecto ponía en peligro el sistema ambiental de la Laguna de Lachuá, que forma parte del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap). *El Periódico* hace alusión de una estructura clientelar que vincula al viceministro del MARN y a otros implicados con el actual partido oficialista FCN Nación. Ver *El Periódico*, «Los favores del MARN a la hidroeléctrica Pontilá», 29 de enero de 2017, acceso el 5 de abril de 2017, <https://elperiodico.com.gt/investigacion/2017/01/29/los-favores-del-marn-a-la-hidroelectrica-pontila/>

<sup>290</sup> Bull y Støen, «Changing Elites», 137.

de la Esperanza (UNE), por su parte, tampoco reactivó el debate en el Congreso sobre la ley de aguas, pese a la instalación del GEA en la presidencia.

A primera vista, resulta irónico que durante la misma época en que el Gobierno impulsó un esfuerzo como este, el presidente haya decidido a la vez apoyar la transición a una nueva matriz energética. Más flagrante aún, fue el primer mandatario en decretar un Estado de prevención de diciembre de 2009 a abril de 2010 en el departamento de San Marcos con el objetivo de desarticular las protestas comunitarias en contra de las alzas en los precios de la electricidad<sup>291</sup>.

Como lo plantean Bull y Aguilar-Støen, un análisis común en los estudios sobre desarrollo apunta a que aunque existe en América Latina un movimiento conservacionista de élite, las luchas para proteger el ambiente tienden a darse en los territorios, entre los grupos subalternos y las élites locales, nacionales o transnacionales, no en las altas esferas del poder<sup>292</sup>. En este análisis parece que la orientación de la institucionalidad vigente, en particular, la ley que crea el MARN, y la orientación de los procesos burocráticos como la aprobación expedita de los EIA terminan por blindar institucionalmente el avance del modelo de desarrollo económico por encima de las demás prioridades ambientales que tienen que ver, justamente, con la contaminación de las aguas.

### 3.2 Caso: Las movilizaciones alrededor del agua, no solo la tierra

Una paradoja de fondo del régimen democrático liberal es la producción de estatalidad mediante el conflicto entre el desarrollo extractivista y la resistencia comunitaria. La paradoja consiste en que la promoción estatal de la gobernanza bajo edictos de democratización o de consolidación de la paz en los territorios tiene pocos resultados, mientras que la política centralista de expansión del extractivismo, legada del régimen autoritario, sí resulta en la activación política de las comunidades, en contra de la instalación de megaproyectos, lo que produce a su vez nuevas formas de presión ciudadana ajenas al campo político-institucional.

<sup>291</sup> Rodrigo Batres, «La generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica en Guatemala: una historia de nacionalizaciones y privatizaciones», *El Observador* (Año 9, n.º 44-45, abril-noviembre de 2014), 19-23.

<sup>292</sup> Bull y Støen, «Changing Elites», 137.

Esta paradoja no escapa a las contradicciones políticas inherentes al Estado, que resultan en el desenvolvimiento a distintas velocidades y por grados de efectividad de visiones discursivas en conflicto, lo cual remite, de una manera u otra, al modelo de desarrollo económico promovido por el MEM y la presidencia. Si la institucionalidad ambiental fue configurada como un freno al avance desregulado de la explotación de los recursos naturales, la defensa de la *Madre Naturaleza* es una respuesta contra-discursiva al modelo de desarrollo que recuerda, hasta cierto punto, a esa historia dialéctica de reconocimiento-oposición del movimiento ambientalista de los años 1970-80, ahora, alrededor de la defensa de la cosmovisión y el derecho indígena. En efecto, el uso que le dan los pueblos indígenas a los *recursos naturales*, ligado inexorablemente a su cosmovisión, goza de un reconocimiento parcial por el Estado gracias a la aprobación de convenios y leyes, además del apoyo internacional.

Organizaciones como el Consejo de los Pueblos de Occidente (CPO) que nacen por el proceso de organización comunitaria contra las mineras, vinculan su vida política a la defensa de la naturaleza como una cuestión ética y de vida. Walter y Urkidi condensan la estrategia expansión de la red del CPO de manera siguiente:

El objetivo principal de CPO es el desarrollo de una estrategia anti-minería basada en la comunidad, en donde los derechos territoriales indígenas juegan un papel central. También hay redes nacionales e internacionales de oenegés que apoyan el desarrollo de las consultas. No obstante, una de las claves características del proceso guatemalteco es la sinergia entre los movimientos anti-minería, las autoridades sub-municipales reconocidas por tradición o legalmente y los gobiernos municipales, en la organización de la mayoría de las consultas, junto a la incorporación de líderes locales en las redes regionales<sup>293</sup>.

Estas sinergias permiten la conformación variable de sujetos políticos que parten de la defensa de los medios de vida en el campo y consiguen oponerse al avance del extractivismo, a la vez que reivindican su lugar en la toma de decisiones local.

El agua, en este sentido, se ha vuelto cada vez más estratégica en las demandas de los movimientos para frenar el avance extractivo, por los hallazgos de casos concretos de contaminación de las aguas o de malas prácticas en la elaboración de los EIA<sup>294</sup>. De

---

<sup>293</sup> Walter y Urkidi, «Community Mining Consultations», 9.

<sup>294</sup> Hurtado P, Lungo R. (comp), *Aproximaciones, caracterización y tendencias*, 60. Ejemplos de informes alternativos son los que ha producido Madre Selva en los casos del proyecto minero Cerro Blanco, o



manera general, se constituyó, al menos desde 2004, una nueva ola de activismo en la que comunitarios, activistas indígenas, abogados y demás, demandan ante el Estado y las cortes nacionales e internacionales que se les tome en cuenta en asuntos de recursos naturales y desarrollo.

Este movimiento reclama a la vez que el gobierno y las empresas acaten los convenios internacionales en derechos humanos, las leyes participativas nacionales y el derecho indígena<sup>295</sup>. La diferencia con el movimiento ambientalista es de peso: se trata de movimientos de masa que pueden ser los más aptos a frenar el avance del *extractivismo*, pero que en el pasado fueron considerados en su momento como la expresión más fuerte del *enemigo interno*, por el «Estado débil».

Las consultas comunitarias en contra de las hidroeléctricas en el altiplano y la denuncia de desvíos de ríos en contra de ingenios y palmeras en la costa sur, han hecho que la demanda de acceso al agua en cantidad y calidad suficientes se vuelva más presente en los discursos militantes y en las prácticas, lo que ha trascendido recientemente de la resistencia comunitaria local al plano nacional.

La Marcha por el Agua de 2016, una marcha nacional indígena-campesina que se llevó a cabo del 11 al 21 de abril de 2016, simboliza la evolución de las demandas sociales, al constituir un intento por interconectar las protestas «territorializadas» alrededor de un mismo eje.

En ese momento, las demandas ciudadanas comunitarias canalizadas por la Asamblea Social y Popular (ASP), incorporan de manera explícita el repudio a la contaminación de las fuentes de agua y la falta de acceso, y de esta manera acuerpan una agenda ambiental nacional sin renunciar, por lo tanto, a la crítica del modelo extractivo y las carencias que enfrentan a nivel local<sup>296</sup>. De esta manera, las comunidades en resistencia

---

la hidroeléctrica Xalalá. Redacción *El Observador*, «La construcción de la Central Hidroeléctrica Xalalá afectará la biodiversidad en el norte de Quiché y Alta Verapaz, así como los derechos integrales de los Pueblos Indígenas», *El Observador*, año 3, n.º16 (diciembre 2008-enero 2009): 35-50.

<sup>295</sup> Elisabet Dueholm Rasch, «Transformations in Citizenship: Local Resistance Against Mining Projects in Huehuetenango (Guatemala)», *Journal of Developing Societies*, vol. 28, n.º 2 (2012): 169.

<sup>296</sup> Magalí Rey Rosa, «La Marcha por el Agua fue tremenda (y 70 diputados que votaron a favor del desvío de ríos)», *Plaza Pública*, 4 de mayo de 2016, acceso el 20 de junio de 2018, <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-marcha-por-el-agua-fue-tremenda-y-70-diputados-que-votaron-favor-del-desvio-de-rios>

se ponen en movimiento y extienden sus demandas a un tema que no es exclusivo de la organización comunitaria. El resultado fue que la marcha, además de multitudinaria, forzó la atención del Estado.

La ASP es una plataforma de organizaciones sociales y campesinas unificadas bajo el manto discursivo del *Buen Vivir* y la Refundación del Estado. Durante diez días, tres «vertientes» de manifestantes se pusieron en marcha desde La Mesilla en Huehuetenango, Tecún Umán en San Marcos y Purulhá en Baja Verapaz, para converger finalmente en la ciudad capital, en donde les esperaba otro grupo de manifestantes, organizados mediante las redes sociales, sumando así miles de personas en todo el recorrido<sup>297</sup>. Las demandas inmediatas fueron denunciar los desvíos de ríos, la escasez, pero también la persecución penal de líderes comunitarios<sup>298</sup>.

El éxito de la movilización puede medirse por las acciones políticas que desencadenó. El 18 de abril de 2016 se produce el sobrevuelo en avioneta a lo largo de la costa sur en la que el ministro de Ambiente reconoció los desvíos de ríos. La opinión pública se volcó entonces al tema, varios artículos aparecen sobre el tema en diarios de tiraje nacional. El presidente del Congreso, Mario Taracena (UNE), recibió por su parte a la dirigencia de la marcha y prometió la organización de una comisión interparlamentaria para darle seguimiento a las demandas comunitarias. La dirigencia también exigió la persecución penal de las empresas culpables por desvíos de ríos y se produjo una iniciativa de ley al respecto. Se acordó igualmente trabajar públicamente sobre una Ley de Aguas que incluyera la participación ciudadana, lo que condujo a los Diálogos del Agua en el mes de agosto, organizados inicialmente por un grupo multisectorial compuesto por la USAC, la ASP, la comisión interparlamentaria, el MARN, Iglesias, entre otros<sup>299</sup>.

A finales de mayo de 2016 los diputados que integraban la Comisión realizaron visitas a algunas comunidades afectadas. En junio el MEM rindió un informe en el que volvió pública su cooperación con la Comisión interparlamentaria con información y en actividades de

---

<sup>297</sup> *ibid*; Sebastián Escalón, «Seis caminantes por el agua», *Plaza Pública*, 22-04-2016.

<sup>298</sup> ASP, «Marcha por el Agua», *Boletín n.º 5* (Guatemala, 15 de abril de 2016), acceso el 20 de junio de 2018, <http://aspguatemala.org/2016/04/15/boletin-no-5/>

<sup>299</sup> Comisión de Ley de Aguas Consejo Superior Universitario, *Informe Final Diálogos por el Agua* (Guatemala: USAC, 2016).

acompañamiento *in situ* sobre denuncias de desvíos por la construcción de hidroeléctricas<sup>300</sup>. Siguió un informe de seguimiento del MARN entregado por el vicepresidente de la República Jafeth Cabrera al dirigente Daniel Pascual sobre las denuncias de los desvíos de ríos<sup>301</sup> interpuestas por el Gobierno contra las empresas infractoras.

Finalmente, el 14 de octubre de 2016, la comisión interparlamentaria entregó a los dirigentes sociales su informe final sobre el seguimiento a las demandas de la marcha mientras un plantón de la ASP se encontraba frente al Congreso. En el acto reconocieron públicamente la situación de desvíos de ríos, la existencia de presos políticos y los grados de contaminación de las aguas<sup>302</sup>.

Todas estas acciones demuestran el impacto inédito de una movilización campesina indígena en el espacio público a nivel nacional. No obstante, el tope al avance de la marcha tiene que ver con la reticencia del Estado de incluir las demandas de base en la agenda legislativa, por un lado, con la progresión de los casos penales en contra de las empresas, por el otro.

Dos años después, todavía no se ha vuelto público algún avance sustancial en las denuncias penales en contra de las empresas acusadas<sup>303</sup>.

La aprobación de una Ley de Aguas que incluya explícitamente los resultados de los Diálogos del Agua, por su parte, no se logró. El MARN se desmarcó del grupo que impulsó los Diálogos para elaborar su propia iniciativa de ley (n.º 5161), en la que la rectoría del agua queda en manos del Ministerio.

Más aún, la ASP se manifestó en ese momento en contra del anuncio de la iniciativa del Mintrab de un diálogo nacional para la reglamentación de las consultas comunitarias, que el Gobierno volvió público durante esas mismas fechas. No solo la iniciativa era

<sup>300</sup> Acceso el 20 de junio de 2018, <http://www.mem.gob.gt/2016/06/mem-rindio-informe-a-mesa-tecnica-por-el-agua-del-congreso/>

<sup>301</sup> Acceso el 20 de junio de 2018, [http://www.marn.gob.gt/noticias/actualidad/Gobierno\\_de\\_Guatemala\\_entrega\\_informe\\_de\\_desvo\\_de\\_ros\\_a\\_comunidades\\_campesinas](http://www.marn.gob.gt/noticias/actualidad/Gobierno_de_Guatemala_entrega_informe_de_desvo_de_ros_a_comunidades_campesinas)

<sup>302</sup> Acceso el 20 de junio de 2018, <https://www.congreso.gob.gt/noticia/?ENTREGAN-INFORME-SOBRE-DESVÍOS-DE-RIOS-Y-CONTAMINACIÓN-DEL-AGUA-7872>

<sup>303</sup> Para ver la más reciente actualización sobre el estado de las denuncias, ver a Carmen Reina, «¿Qué pasó con la liberación de los ríos y las luchas por el agua?» *Enfoque*. Año 9, n.º 47 (enero de 2017): Tabla 1, 6-8.

«favorable» a las empresas, en contra de «los pueblos», sino que lamentaban, además, el acto simbólico de comunicar la noticia en el día aniversario del Descubrimiento de América y el inicio de la *Resistencia* de los pueblos<sup>304</sup>.

De manera más profunda, esto puede responder a una dialéctica entre Estado-Nación y etnicidad, que Mazariegos identifica específicamente en el marco del extractivismo y los conflictos socioambientales:

(...) mientras por un lado se les reconoce derechos, por el otro se desactivan sus mecanismos de efectividad. Son sujetos de derecho, pero sus vidas no importan. Se les “permite” participar en la esfera pública, pero se les imponen reglas y valores intocables. Se les consulta para “tomarlos en cuenta”, pero se decide por ellos<sup>305</sup>.

La democratización del Estado ha producido choques con el modelo vigente autoritario-mercantil para aprovechar el agua, al menos de dos maneras. Estos casos (la historia social de la institucionalidad ambiental, y la marcha por el agua) son ejemplos de la manera como el «Estado débil» ha ido mutando, de un tipo de Estado que mantuvo el orden mediante la violencia en los años 70 e inicios de los 80, a un Estado que mantiene privilegios corporativos similares a esa época, pero que se ha visto forzado a integrar normas y prácticas de inspiración democrática para una parte importante de la población, que anteriormente fue categorizada de subversiva. En ambos casos, la permanencia en la práctica de la estructura centralizada de extensión de derechos de uso, y el control autoritario del ejecutivo del mecanismo en cuestión, se constituye en la columna vertebral de la política de poder que constituiría, la «política de las políticas», con respecto al agua.

<sup>304</sup> Acceso el 20 de junio de 2018, <http://aspguatemala.org/2016/10/14/balance-y-conclusiones-de-tres-dias-de-movilizaciones-12-13-y-14-de-octubre/>

<sup>305</sup> Mónica Mazariegos Rodas, «Las claves de la(s) violencia(s) y el rol del Estado en las rutas del extractivismo neoliberal en América Latina» (ponencia presentada en el Campus América de la Universidad La Laguna, Tenerife, España, 13 de octubre de 2018).

## CONCLUSIONES

Pese a la contaminación ambiental y los malos indicadores de rendimiento del sector público, el agua es gestionada para garantizar antes que nada su mercantilización. No obstante, la mercantilización del agua no es un proceso de privatización convencional, más bien se produce detrás del discurso oficial, en contradicción con los planes para encauzar el uso del agua desde una lógica «hídrica», fundamentada en principios (meta)políticos estructurales (la dependencia económica, el derecho a la propiedad, el autoritarismo).

Esta conclusión está respaldada en el estudio mediante tres ejes analíticos: los datos contextuales sobre la incorporación del consumo del agua en un esquema económico de «acumulación por desposesión»; un diagnóstico de la arquitectura estatal y sus falencias configurada en dos velocidades; una interpretación sociohistórica sobre el legado del autoritarismo en el régimen vigente y el alcance de la demanda social «desde abajo».

En lo que concierne al contexto, cabe mencionar que el fenómeno en cuestión no se debe a que el Estado haya decidido con las reformas de los años 1990, privatizar la distribución de agua en el país, ya que esto no sucedió. De hecho, el agua se convirtió en el marco de los Acuerdos de Paz en un eje de propuestas para tomar medidas contra los estragos socioambientales de la guerra. No obstante, la apertura del país a la inversión extranjera directa (IED) mediante una reestructuración agresiva del Estado, con el apoyo activo de la presidencia y el Ministerio de Energía y Minas en el marco de Gobiernos que impulsaron una agenda económica neoliberal, viene a minar los avances socioambientales planteados tanto en la Constitución Política de la República como en los Acuerdos de Paz.

Los indicadores de aumento del consumo industrial de agua para responder a la demanda externa por materia prima —el Consenso de los *Commodities*— y, en correspondencia, el aumento de la contaminación de las aguas, también son un legado de la guerra que se buscó mitigar en los Acuerdos.

De manera pasiva, la poca capacidad de respuesta pública ante esta situación, que se refleja sobre todo en el estancamiento de la cobertura en servicios básicos (agua potable y saneamiento), y los indicadores de salud en el área rural, es un fenómeno que sucede al mismo tiempo del *boom* extractivista y complica las posibilidades de mitigación del riesgo que supone la instalación de megaproyectos.

De manera activa, la movilización del aparato coercitivo para disolver protestas y realizar desalojos en el marco de la resistencia comunitaria es un fenómeno reciente que va de la mano de un alza en las cifras de detenciones, asesinatos y criminalización de la protesta social.

Ambos procesos, tienden a reforzar la idea de la socialización de los costos (la contaminación del ambiente es parte integral del plan para volver rentable la inversión; el costo por reprimir la protesta social o por organizar «mesas de diálogo» es asumido por el Estado) y la privatización de las ganancias (derivado del consumo gratuito del agua). Con todo, este proceso conduce a la degradación del derecho común sobre el agua, a través de la supeditación del modelo de los Acuerdos (la contaminación de las aguas, la promoción del uso de aguas públicas para fines privados) a las conveniencias de la apertura económica del país. Esto es lo que se entiende por «acumulación por desposesión».

La radiografía institucional, enseguida, aporta insumos para comprender la continuación del «Estado débil», ya no por la represión abierta, sino por mecanismos más sutiles montados sobre la tónica discursiva de la gobernanza o del desarrollo. Estas dinámicas cobran forma adentro del sistema de Estado. De cierta manera, el Estado opera bajo un modelo de dos velocidades: la aceleración y desregulación de la inversión extranjera, que va de la mano de la desaceleración del control o de medidas para mitigar impactos.

Ambas «velocidades» tienen que ver con la promoción del modelo macroeconómico en cuestión y el mantenimiento de un Estado reducido, en cuestiones fiscal y presupuestarias, dependiente del apoyo de la cooperación para propiciar mejoras en la cobertura y en inversión pública.

Primero, se puede apreciar la dinámica de aceleración/desaceleración en la diferencia entre el proceso abreviado de extensión de licencias de explotación y la transferencia de responsabilidad sobre el ambiente a las empresas, por un lado, y las falencias del monopolio de inteligencia y control de un «Estado de supervisión» en temas ambientales, por el otro. Es así como se constató que la celeridad con la que el gobierno central adjudica licencias de explotación para usar aguas públicas, contrasta con la adjudicación de fondos para generar información, monitorizar y vigilar el estado del medioambiente y el impacto de megaproyectos en los territorios. Esto relega el rol del Estado a la producción de reglamentos sin capacidades supervisoras fuertes para constatar que se cumplen con esos reglamentos.

El carácter metarregulador del Estado sale a relucir. Con menos capacidades financieras, el Estado pone en riesgo la posibilidad de aplicar reglamentos (un pilar de la gobernanza), por lo tanto realiza presión sobre el sistema judicial (para resolver conflictos sobre derechos de uso) y en su capacidad de proveer servicios básicos.

De hecho, con estas carencias de control desde un esquema centralizado de poder, es la Corte de Constitucionalidad la que toma un papel cada vez más importante para arbitrar entre las partes, en la medida que las comunidades se aferran al derecho de consulta para frenar la instalación de megaproyectos, en gran medida por el miedo a la contaminación de las aguas y la degradación general del ambiente.

Segundo, el alcance del Estado en el país también se puede medir por las deficiencias en la descentralización de la provisión de servicios básicos, lo que pone en entredicho las capacidades de generar procesos de gobernanza efectivos. La «urgencia nacional» inscrita en el Código de Salud y el gasto prioritario en agua y saneamiento a nivel municipal, se topan con la pobreza material del Estado, es decir, la poca adjudicación de fondos para llevar a cabo proyectos de inversión pública que permitan extender la cobertura en el ámbito rural.

La captura de instituciones como el FIS, Fonapaz, por redes ilícitas, tiene una incidencia directa en la provisión de servicios básicos, ya que gran parte de los fondos de inversión que fueron adjudicados para extender la cobertura a partir de 1990 fueron manejados a través de estos fondos. A esto se suma la instrumentalización de la autonomía municipal para el manejo de los mismos destinados a la inversión pública.

Lo que parece ser un rasgo propio a la configuración extractivista del Estado, no obstante, es la reproducción de un modelo de Estado que, al no abarcar todo el territorio, vuelve funcional su ausencia/beligerancia a favor de las empresas extractivas. Esto es evidente en el desfase entre las políticas centralizadas y descentralizadas para controlar el agua. El ejemplo más flagrante es que la autogestión local (indígena o no) debe asegurar cuestiones básicas de «acceso y saneamiento», pero no está facultado para participar en la decisión de implantar un megaproyecto en su municipio, o no. Mientras tanto, las entidades supervisoras se encuentran centralizadas o cuentan con pocos recursos para presentarse físicamente en las minas, hidroeléctricas, etc.

Finalmente, la «ambigüedad performativa» que rige la normativa de base sobre el agua, es un hilo analítico clave que permite verificar el desfase entre un discurso ideal y una

práctica (o táctica) de poder. El bloqueo del legislativo para aprobar una ley de aguas, pone en jaque el avance en planificación hídrica a escala nacional y la definición constitucional misma del agua. En sí, este veto permanente demuestra una reticencia estructural de reconocer el carácter común del agua (el dominio público del agua). El riesgo para el sector privado y los operadores políticos que se oponen a la redefinición del régimen consiste en el establecimiento de una nueva jerarquía de usos, en la cual el consumo por la economía se vería limitado o entorpecido por la preeminencia de otros usos (como el uso doméstico). El bloqueo de la ley no es de extrañar si se considera la reticencia ideológica en tiempos neoliberales a reconocer o clarificar la autoridad de lo público, sobre todo en cuestiones económicas (aunque en este caso aparecen también elementos históricos o tradicionales, como el veto de la Cámara del Agro en contra de la ley).

De manera más específica, el mandato constitucional de redefinición de la autoridad sobre el agua, pone a discusión la vigencia del mecanismo de aprovechamientos especiales, es decir, los derechos de uso que otorga el gobierno para «privatizar» de hecho las aguas de dominio público. Los aprovechamientos especiales remiten enseguida al proceso histórico mediante el cual el poder ejecutivo, en tiempos de guerra, consolidó su control sobre el agua poniéndola al servicio de las leyes agrarias. Esto significó la supeditación de la normativa incluida en el *Código Civil*, que reduce el agua a un bien apropiable, a políticas específicas económicas del ejecutivo, para explotar los recursos naturales del país bajo el manto discursivo de la *Transformación Agraria*.

Este proceso proviene de un régimen autoritario que no se limitó a propiciar una reestructura funcional para explotar libremente los recursos naturales del territorio nacional. En la práctica, la concentración del poder sobre los recursos naturales vino de la mano de una política desarrollista que se justificaba, en última instancia, por los intereses de la cúpula militar en la instalación de megaproyectos en el país. La violencia que acompaña las ambiciones desarrollistas, por ende, también es un legado de la guerra que se vuelve visible en las prácticas de violencia actuales y los intereses económicos que atraviesan al poder ejecutivo. Por lo tanto, modificar el régimen de aguas en la actualidad implica el riesgo para la presidencia y el Ministerio de Energía y Minas, que heredaron el modelo centralista-autoritario aún después de la reforma democrática del Estado, de perder el poder de decisión unilateral sobre el derecho de uso. Este poder de decisión es el mismo para el aprovechamiento especial del agua que las disposiciones sobre los recursos naturales, en general.



No obstante, el juego de pesos y contrapesos no se limita a la aprobación de una nueva ley. El Estado está atravesado por resistencias interinstitucionales y de orden político-organizativo que provienen desde la sociedad civil y fungen como frenos relativos al avance del extractivismo. Las resistencias internas al Estado para poner en marcha un modelo funcional de gobernanza ambiental, terminan por confirmar que las deficiencias materiales del aparato estatal de supervisión no son solo una cuestión de *mala* adjudicación de fondos o de un descuido general de las labores del Estado para con el ambiente.

La historia social de la institucionalidad ambiental demuestra que las reformas que han sido alcanzadas en este respecto suceden porque el Gobierno las reconoce parcialmente, al estar vinculadas a prerogativas internacionales, lo que va de la mano de la tolerancia ambivalente hacia movimientos sociales que se soportan en estas prerogativas. Por ende no es de extrañar que, el tratamiento técnico-presupuestario para la consecución de los planes operativos del sector ambiental, también esté sujeto a algún tipo de ambivalencia política de parte de agentes estatales con una mayor cuota de poder. En la medida que, como se ha visto, la presidencia juega de bisagra entre la agenda ambiental y la consecución de una política de Estado más sustancial, la cercanía de la misma a intereses de grupos capitalistas (trans)nacionales termina por mover la balanza en favor de un modelo expoliador, en el presente orden de las cosas.

De manera opuesta, la inclusión desde la presidencia de principios ambientales ha sucedido hasta ahora por la influencia precisa de élites ambientalistas, que tienen un éxito limitado en orientar al Estado en este respecto, aminorado aún más por la consolidación de la matriz energética y el Consenso de los *Commodities* en los años dos mil. En este marco, movimientos de masas como la Marcha por el Agua son una síntesis interesante de resistencia, en la primera línea del avance del proyecto extractivo, de adaptación, por la adopción de discursos reconocidos internacionalmente de defensa de los derechos humanos e indígenas, de potencial, al conglomerar a una base social amplia, dispuesta a pelear por la defensa de lo común.

## RECOMENDACIONES

El presente estudio realiza una lectura problematizada sobre la administración del agua y aporta elementos nuevos a los debates en la opinión pública sobre los problemas ligados a la crisis del agua. Asimismo, las conclusiones presentadas anteriormente pueden servir como bases para el debate en el diseño de políticas públicas. En este caso, conviene concentrarse en la discusión alrededor de la Ley de Aguas.

Desde una lectura relacional-estructural, conviene revisar lo que está en juego en la redefinición de la potestad que tiene el Estado sobre el agua. En ese sentido, la cuestión de los «aprovechamientos especiales» es en efecto el corazón del problema. La mercantilización de las aguas proviene del modelo histórico de extensión de licencias para el uso de aguas compartidas que, una vez son emitidas, dejan de ser prácticamente objeto de Estado y entran en el dominio de la meta-regulación empresarial, que se vuelve real por la reproducción del «Estado débil».

Un debate más acertado sobre la Ley de Aguas, siguiendo este análisis, consistiría en encarar el problema de la redefinición del dominio público del agua en función del impacto que podría tener una redefinición de la jerarquía de usos, y por ende, el impacto de esta redefinición en el consumo económico y privado del agua. Esto tendría, por consecuencia, un efecto dominó en las prácticas actuales que implicarían si no un costo monetario más elevado para el derecho de uso, sí un incremento de sanciones en el caso que los usuarios no cumplieran con los requerimientos básicos. El mantenimiento de este modelo, se puede argumentar, consiste en un costo adicional para el Estado en términos socioambientales que es esencialmente anti democrático.

De manera opuesta, la gobernanza más efectiva actual tampoco deriva de un proceso virtuoso instalado por el sistema de Estado. Esta nace de dos maneras: en la toma de una posición política de las comunidades que se ven afectadas por estos proyectos, en un arranque de participación y preocupación por lo común exigiendo el respeto a su consumo del agua. En las prácticas de autogestión comunitaria.

Los elementos de base que ya han sido descritos, pero que conviene repetir:

1. La necesidad de *politizar*<sup>306</sup> el debate sobre la ley de aguas, al identificar y señalar los intereses incrustados en el Estado que bloquean los intentos por autorizar la ley.

---

<sup>306</sup> Esta propuesta es abiertamente provocadora. Por politizar se entiende, al contrario de la marullería, volver visible la resistencia activa de los intereses detrás del modelo vigente a una propuesta ambiental que descansa en el fortalecimiento del carácter público del agua.

En ese sentido, la aprobación de una Ley de Aguas debe responder antes que nada a la necesidad de mitigar el costo ambiental que paga la colectividad por mantener los privilegios de la industria extractiva.

2. La necesidad de ir más allá de la discusión técnica sobre la abundancia o la escasez, la capacidad o la incapacidad del Estado, etc.: este estudio llama a una reorientación del debate sobre la Ley de Aguas, siguiendo la afirmación de base presentada al inicio: las deficiencias en la administración del agua deben ser tratadas desde un ángulo político, bajo el entendido que el agua es un eje estratégico y vital para la predominancia del consumo económico del agua por encima de otros. Lo técnico descansa en la lógica ideal de la gobernanza, mientras que lo político descansa en la lógica real del mantenimiento de privilegios. La redefinición del dominio público del agua desde preceptos multidimensionales (social, ambiental, económico) es un elemento nodal, estratégico, que puede ser visto como una amenaza al mantenimiento de los privilegios económicos para la industria extractiva. Es preciso reconocer esta historia de dominación, para entablar un debate en el que se pueda negociar el lugar que debería ocupar el consumo económico del agua dentro de una lógica de planificación hídrica más amplia.
3. Los privilegios que permiten la organización del Estado para mercantilizar el agua son una herencia histórica del pasado autoritario y del mantenimiento de la «ambigüedad performativa» inscrita en ley. Para trascender esta herencia conviene, además de aprobar una Ley de Aguas, liberar la institucionalidad ambiental del determinante peso del ejecutivo. Se sugiere por lo tanto incorporar en las discusiones sobre la Ley de Aguas consideraciones sobre el carácter autónomo que debería tener una adecuada rectoría del agua.
4. La necesidad de reconocer y facilitar la autogestión local del agua, para promover procesos virtuosos de gobernanza y de participación política de la población a nivel local. Esto también implica la transferencia de poderes a nivel local para decidir sobre la explotación racional de los recursos naturales en consonancia con las políticas macro de desarrollo económico y social.

## REFERENCIAS

- Abrams, Philip, Akhil Gupta y Timothy Mitchell. *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Aguilar-Støen, Mariel & Cecile Hirsch. «Bottom-up responses to environmental and social impact assessments: a case study from Guatemala», *Environmental Impact Assessment Review* (2016): 1-8. Consultado el 13 de abril de 2017. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2016.08.003>
- \_\_\_\_\_. «Environmental Impact Assessments, local power and self-determination: The case of mining and hydropower development in Guatemala». *The Extractive Industries and Society*, vol. 2 (2015): 472-479.
- Alianza de Derecho Ambiental. *La gestión comunitaria del agua y saneamiento en Guatemala*. Guatemala: Alianza por el Agua/AECID, 2016.
- Aquino Gómez, Elisa Irene. «Prácticas hegemónicas y de control social sobre el territorio». *Territorios XI*. Guatemala: Idear/CONGCOOP, 2016.
- Arenas, Clara. *La política de desarrollo del Estado guatemalteco 1986-1987*. Guatemala: Inforpress/Avancso, 1988.
- Arrecis, Magaly. «Ley de Aguas para Guatemala. ¿Es posible o hay limitantes?». Ponencia presentada en el Día Mundial del Agua, Guatemala, Ciudad Universitaria, 22 de marzo de 2017.
- Bakker, Karen. «From state to market? Water mercantilización in Spain». *Environment and Planning*, vol. 34 (2002): 767-790.
- Barrios, Lina. *Tras las huellas del poder local: la alcaldía indígenas en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX*. Guatemala: URL/Idies, 2001.
- Batres, Rodrigo. «La generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica en Guatemala: una historia de nacionalizaciones y privatizaciones». *El Observador*. Año 9, n.º 44-45 (abril-noviembre de 2014): 5-38.

Berger, Susan A. «Environmentalism in Guatemala: when fish have ears». *Latin American Research Review*, vol. 32, n.º 2 (1997): 99-116.

\_\_\_\_\_. *Political and Agrarian Development in Guatemala*. EUA: Westview Press, 1992.

Bobbio, Norberto y Danilo Zolo. «Hans Kelsen, la teoría del derecho y el derecho internacional». *Anuario de filosofía jurídica y social*. n.º 17 (1999). Consultado el 1 de noviembre de 2017. <http://www.juragentium.org/topics/wlgo/es/bobbio.htm>

Bryant, Raymond L. & Sinéad Bailey. *Third World Political Ecology*. Nueva York: Routledge, 1997.

Bull, Benedicte. *Globalización, Estado y Privatización*. Costa Rica: Flacso, 2008.

\_\_\_\_\_. «Governance in the Aftermath of Neoliberalism: Aid, Elites and State Capacity in Central America». *Forum for Development Studies*, vol. 43, n.º 1 (2016): 1-23. Consultado el 30 de abril de 2018. <http://dx.doi.org/10.1080/08039410.2015.1134647>

Bull, Benedicte & Mariel Aguilar Støen. «Changing Elites, Institutions and Environmental Governance». En *Environmental Governance in Latin America*. Castro, Hogenboom, Baud (eds.). Nueva York: Palgrave MacMillan, 2016: 137-163.

Cabrera, Maynor, Manuel Delgado y Vivian Guzmán. *Guatemala: choques económicos, vulnerabilidad y políticas de protección social*. Guatemala: Icefi, 2009.

Carrera, Jaime. «Institucionalidad y política ambiental». En *Guatemala: las particularidades del desarrollo humano* (volumen II). Compilado por Edelberto Torres-Rivas y Alberto Fuentes Knight. Guatemala: F&G Editores, 1999: 357-410.

Carrera, Jaime, Juventino Gálvez y Elmer López. «Recursos hídricos: mucha agua, poca gestión». En *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012*. Guatemala: Iarna/URL, 2012: 131-147.

Carrera, Jaime, Héctor Tuy, José Miguel Barrios, Patricia Hernández, Juan Pablo Castañeda y Juventino Gálvez. *Cuenta Integrada de Recursos Hídricos. ¿Quién usa el agua en Guatemala?* «Resumen». Guatemala: Iarna/URL/Banguat, 2017.

- Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (Ciedh) y Red DESC. Guatemala: derechos humanos e hidroeléctricas. «Compendio de información que presentan organizaciones y comunidades a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos». Reino Unido: Ciedh/Red DESC, 2017.
- Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (Cenadoj). *Casos ingresados: Delitos ambientales en los órganos jurisdiccionales del ramo penal años 2005-2006-2007-2008 (enero-septiembre)*. Guatemala: Informador Estadístico del Organismo Judicial, noviembre de 2008.
- Centro de Acción Legal Ambiental y Social de Guatemala (Calas). *V Informe Nacional sobre violaciones a los derechos humanos de ambientalistas, activistas ambientales, trabajadores de ONG y trabajadores gubernamentales relacionados con la gestión ambiental y recursos naturales en Guatemala 2011-2015*. Guatemala: Calas, 2016.
- Ciencia y Tecnología para Guatemala A. C. *El sistema eléctrico nacional de Guatemala*. México: Citgua, 1991.
- Cobos, Carlos Roberto. *Situación de los Recursos Hídricos en Centroamérica: «Guatemala»*. Tegucigalpa, Honduras: Global Water Partnership, 2015.
- Colom de Morán, Elisa. «Estudio de los Cambios Legales en el Marco de la Privatización del Agua en Guatemala». Estudio encargado por Bröt Fur Die Welt en preparación de los talleres «El Derecho Humano al Agua en la Agenda Política y Social Centroamericana». Managua, junio de 2005.
- \_\_\_\_\_. «Gabinete Específico del Agua de la Presidencia de la República de Guatemala, mecanismo para definir, coordinar y dar seguimiento a la política pública del agua, su estrategia, programas, acciones y presupuesto». Ponencia presentada en el marco de la UN Water International Conference. Zaragoza, España, del 3 al 5 de octubre de 2011.
- Colom de Morán, Elisa y Marco Morales de la Cruz (editado por). *Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia*. Guatemala: Gabinete Específico del Agua, mayo de 2011.
- Comisión de Ley de Aguas Consejo Superior Universitario. *Informe Final Diálogos por el Agua*. Guatemala: USAC, 2016.

- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). *El financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala: Cicig, 2015.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). *Guatemala: memoria del silencio*. Tomo VI. Casos Ilustrativos, Anexo I. Guatemala: Unops, 1999.
- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (Copredek). *Informe estadístico SAT enero-diciembre 2015* (Guatemala: Copredek/DAMC, 2015).
- \_\_\_\_\_. *Casos ingresados al sistema de enero a octubre 2016 (Oficio de acceso a información pública, expediente DIC/UAIP n.º 34)*. Guatemala: Copredek, noviembre de 2016.
- Congreso de la República de Guatemala. *Decreto No. 155: Ley de Transformación Agraria*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala, 7 de noviembre de 1962.
- \_\_\_\_\_. *Decreto No. 68-86: Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala, 5 de diciembre de 1986.
- \_\_\_\_\_. *Decreto No.90-2000: Ley de Creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala, 11 de diciembre de 2000.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap). *Ley de Áreas Protegidas y su Reglamento, Decreto No. 4-89 y sus Reformas, Decretos No. 18-89, 110-96 y 111-97 del Congreso de la República de Guatemala*. 9.ª edición. Guatemala: Conap, 2016.
- Consejo Nacional de Seguridad (CNS). *Resolución STCNS/UIP S025-2017. Requerimiento de información pública*. Guatemala: Unidad de Información Pública, 2017.
- Consejo Permanente del Sector Ambiente y Agua. *Plan Sectorial Multianual de Ambiente y Agua 2011-2013, PSMAA*. Guatemala: Consejo Permanente del Sector Ambiente y Agua, 2010.
- Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (CC). *Constitución Política de la República de Guatemala* (aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad). Guatemala: CC, 2002.
- \_\_\_\_\_. Sentencia contenida en los expedientes acumulados 90-2017, 91-2017 y 92-2017 de 1 fecha 26 de mayo de 2017 para el Caso Oxec y Oxec II. Guatemala: CC, 2017.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Caso masacres de Río Negro versus Guatemala*. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Washington D. C.: CIDH, 2012.
- Couso, Javier. «The Transformation of Constitutional Discourse and the Judicialization of Politics in Latin America». *Cultures of Legality*. Editado por Javier Couso, Alexandra Huneus, Rachel Sieder. Nueva York: Cambridge University Press, 2010: 141-160.
- Dosal, Paul. *El ascenso de las élites industriales en Guatemala 1871-1994*. Guatemala: Editorial Piedra Santa, 2005.
- Dougherty, Michael L. «The Global Gold Mining Industry, Junior Firms, and Civil Society Resistance in Guatemala». *Bulletin of Latin American Research* (2011): 1-16. doi:10.1111/j.1470-9856.2011.00529
- Durkheim, Emile. *Lecciones de sociología*. Granada: Editorial Comares, 2006.
- El Observador. «La construcción de la Central Hidroeléctrica Xalalá afectará la biodiversidad en el norte de Quiché y Alta Verapaz, así como los derechos integrales de los Pueblos Indígenas». *El Observador*, diciembre 2008-enero 2009.
- Escobar, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. EUA: Princeton University Press, 1995.
- Estrada Artola, Saramaría. «Derecho al medio ambiente en Guatemala: acceso a la justicia». *Revista Jurídica*. n.º XX, primer semestre (2014): 1-14.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). *Primer Congreso Regional de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Guatemala: Flacso, 1998.
- Figueroa Ibarra, Carlos. *El recurso del miedo: Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala*. San José: Educa, 1991.
- Foster, Vivien & Caridad Araujo. *Poverty and Modern Utility Services in Guatemala*. Washington D. C.: Banco Mundial/Guapa, 2001.
- Frajedas, Alberto, Fernando Alonzo y Jochen Dürr. *Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala*. Guatemala: Idear/CONGCOOP, 2008.



- Franco, Jennifer, Lyla Mehta & Gert Jan Veldwisch. «The Global Politics of Water Grabbing». *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 9 (2013): 1651-1675. Consultado el 5 de mayo de 2017. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.843852>
- Fundación Solar & Carlos Rufin. «Guatemala: Reforms in the Balance». *Keeping the Lights On: Power Sector Reform in Latin America*, ed. por von der Fehr y Millán. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003: 217-300.
- Gabinete Específico del Agua (GEA). «Presentación de Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia». *Política Nacional del Agua y su Estrategia* por Elisa Colom de Morán y Marco Morales de la Cruz. Guatemala: GEA, 2011.
- Gálvez, Juventino (coord.). *Situación del Recurso Hídrico en Guatemala*. Guatemala: URL/FCAA/Iarna e IIA, 2005.
- Gálvez, Juventino, Jaime Carrera y Héctor Tuy. *Las cuentas de capital natural guatemalteco*. Guatemala: INE/Banguat/Iarna/URL, 2013.
- Garay Salamanca Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán. *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México: Random House Mondadori, 2012.
- García Vidaurre, Iveth Anayté. «La regulación del régimen de aguas en Guatemala». Tesis de posgrado. Universidad Rafael Landívar, 2014.
- Gauster, Susana, Ricardo Zepeda y Lucía Samayoa. *Monitoreo a las políticas de apoyo a la economía campesina: de lo productivo a lo social*. Guatemala: CONGCOOP/Idear, 2011.
- Gligo, Nícolo. «Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas». Ponencia en el Congreso Regional de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en Flacso, Guatemala, 1998.
- Global Water Partnership y Alianza por el Agua. *Experiencias de Agua Potable y Saneamiento con enfoque de Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Guatemala*. Tegucigalpa, Honduras: GWP y Alianza por el Agua, 2010.
- Godínez, Mario. «Presentación de resultados de los Diálogos por el Agua». Ponencia presentada en el Día Mundial del Agua, Guatemala, Ciudad Universitaria, 22 de marzo de 2017.

- Goff, Fred. «Exmibal: Llévate otro níquel». En *Guatemala: una historia inmediata*. Compilado por Susanne Jonas y David Tobis. México: Siglo Veintiuno Editores, 1976.
- Gómez Sabaini, Juan C. y Maximiliano Geffner. *Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza*. Santiago de Chile: Cepal/Naciones Unidas, 2006.
- González-Izás, Matilde. *Estado, territorio: ¿gobernabilidad o gobernanza?* Guatemala: URL/ Cara Parens, 2012.
- \_\_\_\_\_. «Transformación del Estado y territorio». *Espacios Políticos*. Año V, n.º 7 (octubre 2012): 31-60.
- Grigera, Juan y Laura Álvarez. «Extractivismo y acumulación por desposesión». *Theomai*, 27-28 (primer semestre 2013): 80-97.
- Grupo de trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina. *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Resumen ejecutivo presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. San José: Grupo de trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina, 2014.
- Gudynas, Eduardo. *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Montevideo: Coscoroba, 2004.
- \_\_\_\_\_. «El nuevo extractivismo progresista en América del Sur». En *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*. Varios autores, Barcelona, España: Icaria Editorial, (2011): 75-92.
- Gudynas, Eduardo y Alberto Acosta. «La renovación de la crítica al desarrollo y el Buen Vivir como alternativa». *Utopía y praxis Latinoamericana*, año 16, n.º 53 (abril-junio 2011): 71-83.
- Guerra Borges, Alfredo. *Geografía económica de Guatemala*. Tomo II. Guatemala: Editorial Universitaria, 1973.
- Hands Off The Land Alliance. *The Global Water Grab*. Unión Europea: TNI/FIAN/ IGO/FDCL, 2014. Consultado el 5 de mayo de 2017. [https://www.tni.org/files/download/the\\_global\\_water\\_grab.pdf](https://www.tni.org/files/download/the_global_water_grab.pdf)
- Harvey, David. *The New Imperialism*. Nueva York: Oxford University Press, 2003.

- Hernández Sánchez, Lorenzo. «Chixoy, un proyecto energético ambicioso». *Cuadernos CITGUA*. n.º 11, año 3 (septiembre de 1986): 1-57.
- Herrera Prera de Noack, Jeanette. «Guatemala». En *Gobernanza del agua en Mesoamérica*. Editado por Grethel Aguilar y Alejandro Iza (2009): 71-112.
- Hurtado P., Margarita y Irene Lungo R. (comp.). *Aproximaciones, caracterización y tendencias del movimiento ambiental en Centroamérica*. Guatemala: Flacso, 2007.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). *La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*. Guatemala: Icefi, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala: F&G Editores, 2015.
- Illmer, Patrick. «Afirmando la ‘diferencia’, defendiendo el territorio: dos casos de acción colectiva en la Guatemala posconflicto». *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*. n.º 85 (2016): 9-113.
- Instituto de Fomento Municipal (Infom). *Memoria de labores, mes de julio 2017. Programa de agua potable y saneamiento para el desarrollo humano (Fase I)*. Guatemala: Infom, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Transición política 2007-2008*. Guatemala: Infom, 2008.
- Instituto de Agricultura Recursos Naturales y Ambiente (Iarna). *Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009*. Guatemala: Iarna/URL, 2009.
- Instituto de Investigación y Proyección sobre Ciencia y Tecnología (Incyt). *Composición porcentual de la matriz energética*. Guatemala: Centro de visualización de datos de energía. Consultado 18 de julio de 2017. <http://incyt.org/indicadores/#1493403703579-b969b98d-92e5>
- Instituto Geográfico Nacional. *Catastro minero*. «Derechos mineros departamento de Huehuetenango». Guatemala: MEM, 2017. Acceso el 14 de agosto de 2017, [http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2018/09/Ot\\_huehuetenango.pdf](http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2018/09/Ot_huehuetenango.pdf)
- Intelligence Community Assessment. *Global Water Security*. EUA: ICA 2012-08, 2 de febrero de 2012. Consultado el 30 de abril de 2017. [https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report\\_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf)

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. *Reporte Político*, año XLIII, época V, n.º 8 (enero-junio 2013): 3-45.

Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif). *Peritaje n.º FIQ 13-0007/INACIF-13-000788*. Guatemala: Inacif, 2013.

Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2014. Principales resultados*. Guatemala: INE, 2015.

\_\_\_\_\_. *Encuesta Nacional Agropecuaria 2014*, Guatemala: INE, 2015.

\_\_\_\_\_. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –Encovi– 2014*, Tomo I. Guatemala: INE, 2016.

Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco de Guatemala (Banguat), Instituto de Agricultura Recursos Naturales y Ambiente (Iarna). *Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica de Guatemala 2001-2010: SCAE 2001-2010*. Tomo I. Guatemala: INE, Banguat y Iarna, 2013.

Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Insivumeh). *Plan Operativo Anual 2017 (POA)*. Guatemala: Micivi, 2016.

Jessop, Bob. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press, 2016.

Jonas, Susanne. «La nueva línea dura: estrategia norteamericana de los setentas». En *Guatemala: una historia inmediata*. Compilado por Susanne Jonas y David Tobis. México: Siglo Veintiuno Editores, 1976.

\_\_\_\_\_. *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2000.

\_\_\_\_\_. *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads and U.S Power*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991.

Juracán, Leocadio. «Iniciativa de Ley de Agua en Guatemala y su discusión». En *Territorios XI*, CONGCOOP (dir.). Guatemala: Instituto de Estudios Agrarios y Rurales/ CONGCOOP, 2016.

- Juracán, Leocadio, Sandra Morán y Álvaro Velásquez. *Iniciativa n.º 5091 que dispone aprobar una ley de moratoria minera e hidroeléctrica*. Guatemala: Juracán, Leocadio, Sandra Morán y Álvaro Velásquez, 2016.
- Kaag, Mayke y Annelies Zoomers (ed.). *The global Land Grab: Beyond the Hype*. EUA: Zed Books, 2014.
- Kading, Terrance W. «The Guatemalan Military and the Economics of La Violencia». *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 24, n.º 47 (1999): 57-91.
- Koberle, Alex. *Energizar a Guatemala: propuesta de un plan de electricidad sostenible*. Berkeley: International Rivers, 2012.
- Lenhoff, Andreas. «Hacia una nueva institucionalidad sobre biodiversidad en Guatemala». Ponencia presentada en el simposio «Hacia un nuevo modelo de gestión ambiental», Guatemala 20 de abril de 2017.
- Lentini, Emilio. *Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito*. Santiago: Cepal/GTZ/BMZ, 2010.
- Maas, Raúl. «Extractivismo: una aproximación histórica y conceptual». En *Compilación de investigaciones y análisis de coyuntura sobre la conflictividad socioambiental de Guatemala*. (coord. Juventino Gálvez), (2014): 71-77.
- Mann, Michael. «The Autonomous Power of the State: its origins, mechanisms and results». *European Journal of Sociology*, vol. 25, n.º 2 (noviembre 1984): 185-213.
- Mazariegos Rodas, Mónica. «Derecho a la consulta y disenso por el uso contrahegemónico del derecho». Tesis doctoral. Universidad Carlos III, 2014.
- \_\_\_\_\_. «Las claves de la(s) violencia(s) y el rol del Estado en las rutas del extractivismo neoliberal en América Latina». Ponencia presentada en Universidad La Laguna, 13 de octubre 2018.
- Migdal, Joel S. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1988.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). *Política de promoción de riego 2013-2023*. Guatemala: MAGA, 2012.

\_\_\_\_\_. *El Agro en Cifras 2014*. Guatemala: MAGA, Dirección de Planeamiento, 2015.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). *Listado taxativo de proyectos, obras, industrias o actividades. Acuerdo Ministerial n.º 199-2016*. Guatemala: MARN, 2016. Consultado en línea el 12 junio de 2018. <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/4740.pdf>

\_\_\_\_\_. *Plan Operativo Anual 2015*. Guatemala: MARN, 2015.

\_\_\_\_\_. *Primer año de gobierno. Memoria de labores 2016-2017*. Guatemala: Autor, 2017.

Ministerio de Energía y Minas (MEM). *Anuario Estadístico Minero 2015*. Guatemala: Dirección General de Minería, 2015.

\_\_\_\_\_. *Condición sectorial 2015*. Guatemala: MEM, 2016.

\_\_\_\_\_. *Índice de cobertura eléctrica*. Guatemala: MEM, 2016.

\_\_\_\_\_. *Autorizaciones definitivas para la instalación de centrales hidroeléctricas otorgadas*. Guatemala: MEM, Dirección General de Energía, 2017.

\_\_\_\_\_. *Anuario Estadístico Minero 2016*. Guatemala: MEM, Dirección General de Minería, 2017.

\_\_\_\_\_. *Resolución UIP n.º 565-2017. Autorizaciones definitivas para la instalación de centrales hidroeléctricas otorgadas*. Guatemala: MEM, 2017.

\_\_\_\_\_. *Licencias vigentes de exploración y explotación*. Guatemala: MEM, 2017.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE) e ICF International. *VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (Ensmi) 2014-2015*. Guatemala: MSPAS, 2017.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua). *Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales*. Guatemala: Minugua, 2000.

- Mitchell, Timothy. «Sociedad, economía y el efecto del Estado». En *Antropología del Estado*. Editado por Aradhana Sharma y Akhil Gupta. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Melini, Yuri. *Ambiente, recursos naturales y desarrollo sustentable en el contexto de los Acuerdos de Paz*. Guatemala: Ideads, 2000.
- Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin). «Acuerdo Gubernativo número 300-2017». *Diario de Centro América*, n.º 72 (Viernes 29 de diciembre de 2017): 3-6.
- Monterroso-Rivas, Ottoniel. «Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo». *Revista Cepal* n.º 97 (abril 2009): 155-171.
- Muñoz Elías, Juan Pablo. «Las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad: suspensiones o cancelaciones de licencias de explotación minera en los casos de San Pedro Ayampuc/San José del Golfo, San Rafael Las Flores y Senahú/Panzós». *Enfoque*, año 8, n.º 41 (27 de mayo de 2016): 1-29.
- Navarro, Mina Lorena. «Luchas por lo común contra el renovado cercamiento de bienes naturales en México». *Bajo el Volcán*, año 13, n.º 21 (septiembre 2013-febrero 2014): 161-169.
- Observatorio a Tratados de Libre Comercio y Responsabilidad Empresarial en Centroamérica. *Informe Regional Centroamericano 2015*. Managua, Nicaragua: PPO Notiexpress, 2015. Consultado 20 de abril de 2018. [https://eulatnetwork.org/wp-content/uploads/2017/03/Regional-Report\\_Observatorio\\_ingl%C3%A9s.pdf](https://eulatnetwork.org/wp-content/uploads/2017/03/Regional-Report_Observatorio_ingl%C3%A9s.pdf)
- Office of Rural Development. *Report n.º 30: Irrigation Sector Assessment*. Guatemala: Usaid, 1989.
- Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONUAA). *AQUASTAT: Guatemala*. Roma: ONUAA, 2016. Consultado el 28 de marzo de 2017. [http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries\\_regions/GTM/indexesp.stm](http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/GTM/indexesp.stm)
- \_\_\_\_\_. *El riego en América Latina y el Caribe en cifras*. Roma: ONUAA, 2000.
- Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador. *Relaciones Interétnicas en Totonicapán/Chuimekená (1944-2000)*. Guatemala: Cirma, 2003.

- Organizaciones de Pueblos Indígenas de Guatemala. *Informe alternativo a los informes periódicos 14.º y 15.º del Estado de Guatemala sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*. Guatemala: CERD, 2015.
- Piedrasanta Arandi, Rafael. *Introducción a los problemas económicos de Guatemala*. Guatemala: Editorial Universitaria USAC, 2009.
- Polanco, Mara Luz. *La minería en Guatemala (El caso de Goldcorp: de la Mina Marlin al Escobal)*. Guatemala: IIIES/USAC, 2012.
- Prensa Comunitaria. *Cuaderno de mapas y sus datos*. Guatemala: Prensa Comunitaria, 2016.
- Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH). *Duodécimo informe sobre Derechos Humanos*. Guatemala: PDH, 2014.
- Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*. México: Mundi-Prensa, 2006.
- Rasch, Elisabet Dueholm. «Transformations in Citizenship: Local Resistance Against Mining Projects in Huehuetenango (Guatemala)». *Journal of Developing Societies*, vol. 28, n.º 2 (2012): 159-184. doi: 10.1177/0169796X12448756
- Reina, Carmen. «¿Qué pasó con la liberación de los ríos y las luchas por el agua?» *Enfoque*, año 9, n.º 47 (enero 2017): 1-38.
- Resistencia de los Pueblos. *Monitoreo de autorizaciones de explotación de bienes naturales*. Guatemala: Resistencia de los Pueblos, 2015. Consultado el 10 de julio de 2017. <https://cmiguate.org/actualizacion-de-explotacion-de-bienes-naturales/>
- Rojas Navarrete, Manuel Eugenio. *Centroamérica: Estadísticas de producción del subsector eléctrico, 2014*. México D. F: Cepal/Naciones Unidas, 2015.
- Sandoval, Leopoldo. «Grado de preparación del sector agrícola ante la globalización». En *Guatemala: las particularidades del desarrollo humano*, vol. II. Compilado por Edelberto Torres-Rivas y Alberto Fuentes Knight. Guatemala: F&G Editores, 1999.
- Santos, Boaventura de Sousa. *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz, Bolivia: Plural Editores, 2010.



- Secretaría de Estado en el Despacho de Gobernación y Justicia. *Código Civil*, de la República de Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional, 1937.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). *Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de Guatemala*. Guatemala: Segeplan/BID, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Política nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos PNGIRH y de la Estrategia Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos ENGIRH*. Guatemala: Segeplan/BID, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Ranking de la gestión municipal 2013: informe ejecutivo*. Guatemala: Segeplan, 2015.
- Seemann, Miriam. *Water Security, Justice, and the Politics of Water Rights in Peru and Bolivia*. Reino Unido: Palgrave MacMillan, 2016.
- Servicios Jurídicos y Sociales (Serjus). *Proyecto de ley marco del agua*. Guatemala: Serjus, 2016.
- Sigüenza Sigüenza, Gustavo Adolfo. *Código Civil: Decreto-Ley Número 106*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Rafael Landívar, 2010.
- Solano Luis. «El negocio de la electricidad: transformación de la matriz energética y sus impactos». *El Observador*, año 3, n.º 16 (diciembre de 2008-enero de 2009): 3-34.
- \_\_\_\_\_. «La transnacionalización de la industria extractiva», *El Observador*, año 4, n.º 19 (junio-julio 2009): 3-39.
- \_\_\_\_\_. «Palma africana y empresas se expanden aceleradamente en a lo largo de la FTN». *Enfoque*, año 7, n.º 36 (julio 2015): 1-23.
- \_\_\_\_\_. «Valle del Polochic: el poder de dos familias». *Enfoque*, año 2, n.º 16 (2011): 1-27.
- Solano, Luis y Fernando Solís. «La palma africana: agronegocio que se expande», *El Observador*, año 6, n.º 28-29 (diciembre de 2010-marzo de 2011): 18-38.
- Solís, Fernando. *¿Hacia dónde va la producción de caña de azúcar y palma africana de Guatemala?* Guatemala: Serviprensa, 2010.
- Solís, Fernando, Luis Solano, Carmen Reina y Marco Fonseca. «Editorial: Generación de energía y megaproyectos». En *El Observador*, año 3, n.º 16 (diciembre de 2008-enero de 2009).

- Schneider, Aaron. *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores/Icefi/Flacso, 2014.
- Streeter, Stephen M. «Nation-building in the Land of Eternal Counter-Insurgency: Guatemala and the Contradictions of the Alliance for Progress». *Third World Quarterly*, vol. 27, n.º 1 (2006): 57-68.
- Svampa, Maristella. «Consenso de los *Commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina». *OSAL*, año XIII n.º 32 (noviembre 2012): 15-38.
- \_\_\_\_\_. «Consensus of the *Commodities*' and languages of valuation in Latin America». *Nueva Sociedad*, n.º 244 (marzo-abril 2013): 30-46.
- \_\_\_\_\_. «La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes». Texto presentado en el seminario *Interrogating the Civil Society Agenda*, Massachusetts, Amhers. Abril 2008. Consultado el 1 de marzo de 2018. <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo43.pdf>
- \_\_\_\_\_. *Pensar el desarrollo desde América Latina*. Ensayo n.º 56. Consultado el 4 de marzo de 2018. <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo56.pdf>
- Terwindt, Carolijn. «Criminalization of Social Protest: Future Research». *Oñati Socio-Legal Series* (online) vol. 4, n.º 1 (2014): 161-169. Consultado el 5 de marzo de 2018. <https://ssrn.com/abstract=2384374>
- Torres-Rivas, Edelberto. *El Estado en Guatemala: ¿Orden con progreso?* Guatemala: PNUD, 2010.
- Torres-Rivas, Edelberto y Gabriel Aguilera. *Del autoritarismo a la paz*. Guatemala: Flacso, 1998.
- Tzul Tzul, Gladys y Jovita Tzul Tzul. «Plurigobernabilidad: Comunidad-Tierra-Autogobierno». En *Resignificando los Acuerdos de Paz*. Compilado por Fundación Propaz. Guatemala: Serviprensa, 2017.
- Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (Udefegua). *Por el Derecho a Defender Derechos: Informe 2017*. Guatemala: Udefegua, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Exprésate con otro rollo, sin odio: Informe sobre la situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*. Guatemala: Udefegua, 2016.

Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (Unepar). *Informe de transparencia y eficiencia del gasto público*. Guatemala: Infom, 2017.

\_\_\_\_\_. *Informe de transparencia y eficiencia del gasto público. Mes de septiembre 2017*. Guatemala: Infom, 2017.

Velásquez, Sergio. «El contexto de la Energía Renovable en Guatemala y la Matriz Energética del País». Ponencia presentada en el panel-foro *Estrategia multisectorial para apoyar las microcentrales hidroeléctricas*, Guatemala, 25 de abril de 2012.

Villagrán, Oscar, Celene Enríquez y María José Iturbide. *Revisión del Gasto Público del Gobierno Central para la Biodiversidad en Guatemala*. Guatemala: Biofin/PNUD, 2016.

Walter, Mariana y Leire Urkidi. «Community mining consultations in Latin America (2002–2012)». *Geoforum* (2015): 1-15. Consultado el 28 de marzo de 2017. <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007>

Waxenecker, Harald. «Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca». *Revela*, n.º 3 (julio de 2015): 21-49.

Yagenova, Simona Violetta (coord.). *La industria extractiva en Guatemala*. Guatemala: Flasco, 2012.

Zapil Axjup, Samuel. «A mayor pobreza, menor inversión». *Revista Estudios Sociales*, IV Época, n.º 78 (2015): 41-96.

Zurbriggen, Cristina. «Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: de la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública». *Agua y territorio*, n.º 3 (enero-julio de 2014): 89-100.

Versión para lectura

Esta publicación se distribuye de forma digital,  
fue finalizada en junio de 2019.



¿Para el Estado, el agua es un bien de producción o un derecho humano?

Este estudio constituye un análisis político-institucional sobre las relaciones de poder que influyen la administración del agua en medio de varias disputas sociales, sobre su uso y control. El análisis parte de una lectura crítica del Estado, siguiendo los parámetros del Programa Refundación del Estado del Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE).

Con los hallazgos de esta investigación se busca entablar un diálogo interdisciplinario con otros estudios del agua, ya que el aporte de este estudio es mostrar cómo los factores políticos y luchas de poder adentro del Estado alimentan o sostienen la crisis socioambiental vigente. Asimismo, se pretende contribuir al debate académico sobre las distintas maneras de analizar el Estado en el siglo XXI, a través del tipo de control que ejerce el aparato estatal sobre la población y el territorio.

El análisis en cuestión invita al lector a subvertir la noción de sentido común de «debilidad institucional» y sustituirlo por el concepto sociológico de «Estado débil», para comprender las razones detrás de las «deficiencias» que impactan la administración estatal del agua.