

Informe final



Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013







Informe final

“Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013”

Con el apoyo técnico y financiero de:



Impresión y diseño:



3a. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
www.serviprensa.com
Guatemala, Centroamérica

Diagramación: Evelyn Ralda
Portada: Rolando Pérez
Revisión textos: Jaime Bran

Esta publicación fue impresa en mayo de 2015.
La edición consta de 100 ejemplares en papel couche mate 80 gramos.

Presentación

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Oficina Regional para México, América Central y el Caribe, UICN-ORMACC, acordaron una alianza para contribuir a la generación de capacidades legales dentro del equipo jurídico del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) de la República de Guatemala, a través de la elaboración de un análisis de la legislación nacional existente sobre cambio climático, derechos de propiedad de bienes y servicios ambientales y su vinculación con REDD+, a través del Programa Global ONU-REDD.

En ese sentido, el presente estudio se realiza por el hecho de que la asistencia técnica-jurídica permitirá y orientará a los equipos jurídicos de los distintos organismos de gobierno con responsabilidad en los temas de REDD+, para introducir aquellos conceptos de tipo jurídico que deben ser considerados en el planteamiento de la estrategia REDD+ en Guatemala (ER-PIN).

La consultoría comprende la identificación y el análisis de la normativa nacional e internacional que se relaciona con los asuntos REDD+ desarrollándose en base a los siguientes objetivos: a) Facilitar apoyo al Gobierno de Guatemala, a través del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y del Grupo Coordinador Interinstitucional –GCI–, para contribuir a la generación de capacidades jurídicas sobre REDD+ a **equipos multidisciplinarios** y **actores institucionales**, en el marco de la implementación de la R-PP y ER-PIN, tomando de referencia la Ley de Cambio Climático (Decreto 7-2013), y b) Brindar los conocimientos necesarios en materia jurídica ambiental y administrativa, para prestar **asesoría técnica a las unidades jurídicas** de los actores institucionales, para el fortalecimiento de las mismas en el marco de lo establecido en el decreto mencionado.



Acrónimos.....	9
Introducción	11
PARTE I. Diagnóstico sobre legislación nacional e internacional en Guatemala relativo a REDD+	13
Glosario y conceptos	15
1. Legislación base para la implementación de la iniciativa REDD+ en Guatemala	25
1.1 Marco Jurídico Internacional	25
1.1.1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	25
1.1.1.1 El Protocolo de Kioto (PK).....	27
1.1.2 Convención de Diversidad Biológica	28
1.1.3 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación.....	29
1.1.4 Convención 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales	29
1.1.5 Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas	31
1.2 Marco Jurídico Nacional	32
1.2.1 Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente	33
1.2.2 Ley de Áreas Protegidas.....	33
1.2.3 Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los Efectos del Cambio climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero.....	34
1.2.4 Ley Forestal, Decreto 101-96 del Congreso de la República	35
1.2.5 Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (PINPEP)	37
1.2.6 Iniciativa de Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala (Ley Probosque)	38
1.2.7 Ley de Incentivos para Proyectos de Energía Renovable	38
2. Propiedad y posesión de la tierra en Guatemala	41
2.1 Caracterización de la tenencia de la tierra en Guatemala	41
2.2 Legislación sobre la propiedad y posesión de la tierra en Guatemala	43
2.2.1 Regulación de la propiedad del carbono y de los certificados de carbono	50

3. Las iniciativas REDD+ en Guatemala	55
4. Consideraciones finales: asuntos clave vinculados a REDD+	59
5. Conclusiones.....	63
PARTE 2. Identificación de vacíos legales y propuesta de reformas relativas a REDD+	65
1. Consideraciones jurídicas de representantes de Asesorías Jurídicas interesadas en REDD+....	67
2. Falta de normativa para el involucramiento de representantes comunitarios en proyectos REDD+.....	71
3. Identificación de vacíos legales	75
4. Propuesta de reformas jurídicas y abordaje de vacíos legales encontrados	77
4.1 Vacíos y reformas jurídicas en normativa relativa a Cambio Climático.....	77
4.2 Vacíos y reformas jurídicas en la legislación forestal.....	78
4.3 Normativa pendiente de emitirse.....	78
4.4 Emisión de normativa ordinaria.....	79
5. Aportaciones finales al proceso de validación de resultados	81
Bibliografía.....	83
Anexos	85
Anexo 1. Memorias de Talleres Jurídicos.....	85
Anexo 2. Metodología de la consultoría.....	103

Acrónimos

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CER	Certificado de Reducción de Emisiones (siglas en inglés)
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CO ₂	Dióxido de carbono
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
ER-PIN	Nota de Idea de Programa de Reducción de Emisiones (siglas en inglés FCPF)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (siglas en inglés)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio (del Protocolo de Kioto)
MEM	Ministerio de Energía y Minas
ONU REDD	Programa de las Naciones Unidas sobre Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales del Gobierno de Guatemala
PINPEP	Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierras de Vocación Forestal o Agroforestal
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PK	Protocolo de Kioto de la CMNUCC
PSA	Pago por Servicios Ambientales
RBM	Reserva de Biósfera Maya (dentro de la SIGAP)

REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal; “y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”
RIC	Registro de Información Catastral
R-PIN	Nota de Idea para un plan de preparación (siglas en inglés FCPF)
R-PP	Propuesta de Preparación para REDD+ (siglas en inglés FCPF)
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala
SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SPV	Vehículo de propósito especial (siglas en inglés)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
VCS	Estándar para el Carbono Verificado (siglas en inglés).

Introducción

El presente trabajo surge de un análisis de instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en Guatemala, que regulan o hacen referencia a la protección del medio ambiente y a la necesidad de enfrentar el fenómeno del cambio climático, principalmente a través de la implementación de la iniciativa “Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (REDD+).

Se destacan además, las políticas nacionales y el uso de incentivos positivos para reducir las emisiones de dióxido de carbono –CO₂– como efecto de la deforestación y degradación del bosque y de los suelos, así como apoyar la conservación y el aumento de las reservas existentes de carbono en los bosques y su gestión sostenible. Este estudio toma en consideración los programas de incentivos para la reforestación, como el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) y el Programa de Incentivos Forestales para Pequeños Poseedores (PINPEP) y la propuesta de la Ley Probosque, como continuación del PINFOR.

Dado que tiene la finalidad de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los actores institucionales, principalmente de equipos jurídicos de las entidades relacionadas con la protección del ambiente, se inicia con una introducción de los conceptos básicos de cambio climático y REDD+. Posteriormente, se hace una descripción de los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala que contienen obligaciones a ser implementadas en el ámbito doméstico, y un análisis de los avances y obstáculos del nivel de cumplimiento de estos compromisos. Seguidamente se introduce un análisis de la normativa ordinaria vigente, que aborda la temática de bosques, protección del ambiente y el cambio climático. Al final se presentan algunos desafíos para su observancia por parte de los actores estatales y de la sociedad en general.

El presente documento también incorpora algunos de estos aspectos en el análisis que se realiza de la legislación guatemalteca y su viabilidad para REDD+, para que a partir de ellas se provean insumos a fin de sentar las bases para desarrollar un marco jurídico armonioso que requiere el país para dar soporte legal a las iniciativas REDD+ y sirva a los propósitos de responder a las necesidades nacionales, dada la complejidad de casos específicos que puedan surgir dentro de este proceso.

PARTE I

Diagnóstico sobre legislación nacional e internacional en Guatemala relativo a REDD+



Glosario y conceptos

Con el ánimo de ilustrar los términos técnicos que se utilizan frecuentemente en las comunicaciones relativas al cambio climático y la iniciativa REDD+, se presentan a continuación algunas definiciones de ellos, con una breve interpretación para ayudar a una mejor comprensión de los alcances de los mismos.

El cambio climático y el calentamiento global

La tierra ha sido definida como un organismo vivo, es decir que el cambio resulta ser una constante en la vida del planeta. Ese cambio permanente se ha documentado formalmente a partir de 1850, cuando se efectúan por primera vez mediciones instrumentales de cambios en la temperatura de la tierra y los océanos.

Los cambios de temperatura a los que ha estado sometido el planeta han sido drásticos y profundos y se han dado en forma natural. En la actualidad se cuenta con información detallada, que ha sido recolectada con equipos de alta tecnología y ha sido analizada en centros meteorológicos altamente especializados como el de Hardley en Inglaterra, el instituto Goddard de la NASA y el de la Administración Nacional del Océano y la Atmósfera de Estados Unidos (NOAA por sus siglas en inglés).

Partiendo de esos registros documentados de los cambios en la temperatura de la tierra y los océanos, se observó una clara tendencia hacia el incremento del promedio de las temperaturas, particularmente a partir de la era industrial (1800). En principio, se adjudicaron esos cambios a los efectos provocados por los residuos de la combustión de combustibles fósiles en el aire, y a partir de ello se inició una serie de estudios y análisis científicos que terminan, entre otros hallazgos, con la identificación de un agujero en la capa de ozono sobre la Antártida, situación que da origen a dos iniciativas en el seno de las Naciones Unidas, que se recopilan en sendos documentos sobre el clima. En concreto: la Convención de Viena (entró en vigencia en Guatemala el 02/09/1988) y el Protocolo de Montreal (entró en vigencia en Guatemala el 05/02/1990), que recogen los compromisos de las naciones industrializadas, en las que se obligan a promover cambios en sus métodos de producción industrial para proteger la capa de ozono.

La Convención de Viena y el Protocolo de Montreal

La Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal, relativa a las sustancias que agotan la capa de ozono, fueron los primeros tratados relacionados con el clima que se firmaron para controlar sustancias que debilitan o modifican esa capa de la atmósfera, y que son fuente de calentamiento global, así como de mutaciones genéticas en los seres vivos, algunas beneficiosas como la fotosíntesis y otras dañinas como el cáncer en la piel de los humanos, tal el caso de los rayos ultravioleta (UV), localizados fuera del espectro visible de la luz, en el lado de longitud de onda más corto. Es en la capa de ozono en donde se absorbe o se refleja entre un 97% a un 99% de la radiación ultravioleta que llega a la tierra desde el sol. Entre los causantes de ese deterioro en la

capa de ozono se identificaron a los clorofluorocarbonos (CFC) que son los componentes activos de los refrigerantes y aerosoles y cuyo uso, así como el de otros gases industriales, fueron regulados en el Protocolo de Montreal.

El efecto invernadero

Es un efecto natural de retención de calor en la tierra que provee la atmósfera y que hace posible la vida como la conocemos hoy. A este efecto se le conoce como efecto invernadero, porque al igual que en los invernaderos, la capa de material traslúcido en el techo que deja entrar las radiaciones solares al interior, permite que la radiación solar caliente las partículas de agua y de sólidos suspendidos en el aire, así como la superficie del suelo y que luego rebote de nuevo hacia el exterior. Es aquí, en el techo, donde nuevamente por la acción aislante de la lámina traslúcida son retenidos, generando en el interior un ambiente cálido aunque en el exterior esté frío. En la tierra se forma igualmente una más o menos delgada capa de gases que hacen el efecto del techo en el invernadero.

Esos gases, debido a su baja densidad ascienden hasta detenerse en la tropósfera y provocan en la tierra ese efecto techo con la consiguiente retención de calor. A estos gases se les denomina "Gases de Efecto Invernadero" o GEI. Uno de esos gases es el vapor de agua, que se estima es el causante de entre el 40% y el 70% del efecto invernadero en la tierra; sin embargo, por su condición cambiante y móvil dentro del ciclo del agua, los efectos que produce son auto-regulados por el mismo clima y no son tan permanentes como los de otros gases, como el dióxido de carbono o CO₂.

El dióxido de carbono (CO₂)

El CO₂ es un sub-producto de la generación o del consumo de energía. Esto es porque durante la combustión (uno de los procesos de producción de energía), se obtiene energía calórica y como sub-producto se libera a la atmósfera CO₂ y vapor de agua. A este fenómeno se le conoce como emisión (de GEI).

Por otro lado, el CO₂ es también un insumo en procesos de almacenamiento de energía (sumideros), como ocurre en las plantas por intermedio de la fotosíntesis. Este es un proceso natural, mediante el cual los nutrientes minerales (materia inorgánica) del suelo, se convierten en energía almacenada (materia orgánica) mediante los efectos radioactivos de la luz ultravioleta –en este caso proveniente del sol– liberando como sub-producto oxígeno. A este proceso físico-químico se le conoce como fijación del carbono. Esa energía almacenada en la forma de biomasa, se encuentra tanto en la madera de los bosques, como en los mantos petrolíferos y los depósitos de carbón mineral, que no son otra cosa que madera fosilizada y transformada por efectos de la temperatura, la presión en el subsuelo y el tiempo, y que liberan su contenido energético por efecto de la combustión, entregando como sub-producto vapor de agua y CO₂, ambos GEI. Se considera que el CO₂ contribuye con el 9% y el 26% al efecto del calentamiento terrestre. La peculiaridad de este gas es su largo ciclo de vida, que se estima puede llegar a ser de 100 años en promedio, por lo que su remoción resulta crítica.

El cambio climático

A raíz de nuevas observaciones y estudios del clima, se ha relacionado al efecto invernadero no solamente con el calentamiento de la tierra, sino también como un elemento que, vinculado a otros fenómenos climáticos, provoca temperaturas frías y heladas más intensas.

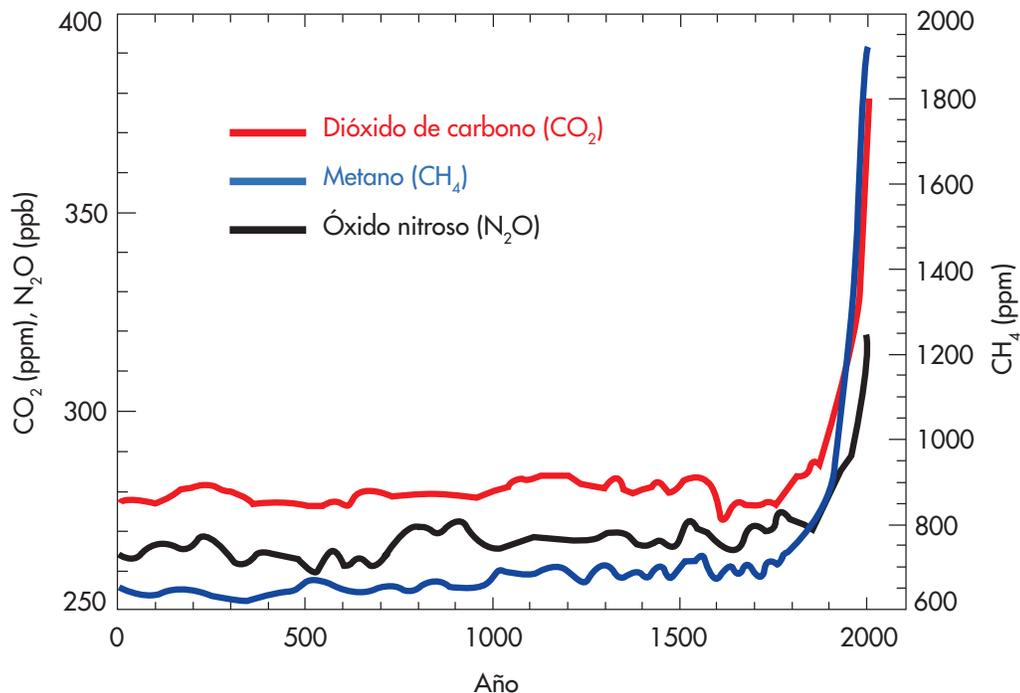
A todos esos cambios en el comportamiento del clima que se han desatado en períodos históricos relativamente cortos y que son los causantes de alteraciones en los patrones meteorológicos de la tierra, como la duración y la intensidad de las estaciones, las disminuciones en los períodos de lluvia y el incremento en la intensidad de las mismas, la prolongación de períodos de sequía, el deshielo de las capas polares y de la permafrost, el aumento del nivel del agua y de la acidez en los océanos, el corrimiento de las fronteras de las enfermedades endémicas en las plantas y animales, entre muchos otros, se le conoce como el cambio climático. Ese fenómeno, por la magnitud de las consecuencias que genera al planeta Tierra, que sufre además de otras presiones como las de la sobrepoblación en los centros urbanos y el cambio en el uso de la tierra en las áreas rurales, ha sido considerado de importancia global, por lo que las Naciones Unidas ha decidido intervenir impulsando un movimiento mundial, orientado a estudiar, prevenir y revertir los efectos de este fenómeno.

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC)

El IPCC es un cuerpo científico que lidera las comunicaciones oficiales sobre el cambio climático. Fue establecido en 1988 por el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP, por sus siglas en inglés) y por la Organización Mundial Meteorológica (WMO, por sus siglas en inglés) y tiene su sede en Ginebra, Suiza. El Panel emite reportes, documentos de estudio y publica estadísticas, aunque no realiza estudios ni efectúa monitoreos propiamente.

Del informe del grupo de trabajo I del IPCC (Base de las ciencias físicas) se extrae la siguiente gráfica de concentraciones de gases de efecto invernadero, mediante la cual el IPCC muestra los incrementos de los tres principales GEI desde la era industrial, esto es a partir de 1750, hecho que respalda la teoría de que sus efectos no son de origen natural y espontáneo, sino que es producto de la actividad humana.

Gráfica No. 1
Concentraciones de gases de efecto invernadero del año 0 al 2005



Fuente: IPCC, Grupo de trabajo I. Cuarto reporte: Cambio Climático 2007

El IPCC ha presentado cuatro informes a saber: en 1990, 1995, 2001 y 2007 y acaba de publicar (marzo de 2014) el quinto informe titulado “Cambio Climático 2014: Impacto, adaptación y vulnerabilidad”, el cual fue elaborado por más de 309 autores principales, procedentes de 70 países, así como de 436 colaboradores y un total de 1,729 revisores y expertos gubernamentales y en cuyo texto concluye con una certeza del 95% que:

“La influencia humana en el sistema climático es clara y evidente a tenor de las crecientes concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, el forzamiento radiactivo positivo y el calentamiento observado”.

El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)

El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), es uno de los tres mecanismos propuestos en el Protocolo de Kioto para promover el cumplimiento de las obligaciones de reducción de emisiones de GEI, junto al de Implementación Conjunta (Joint Implementation –JD–) y el Régimen para el Comercio de derechos de Emisión de GEI de la Unión Europea (ETS / European Union Emission Trading Scheme).

Mediante el MDL, un país en desarrollo puede emitir Créditos Certificados de Reducción de Emisiones (CERs), los que pueden ser negociados y vendidos a países desarrollados y usados por éstos para cumplir más rápidamente con sus metas de reducción de emisiones de acuerdo con el Protocolo de Kioto.

En Guatemala funciona la Oficina Nacional de Desarrollo Limpio (ONDL), como una unidad del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y es la encargada de emitir la certificación nacional a un proyecto, previo a que éste gestione su participación dentro del mecanismo ante las oficinas centrales en Bonn, Alemania.

La iniciativa REDD+

La Reducción de Emisiones por Deforestación Evitada (RED) es una iniciativa desarrollada en el seno de Naciones Unidas en 2005 y que nació como propuesta en la COP11 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de Montreal, la que toma en cuenta el hecho de que uno de los principales eventos que afectan al cambio climático, es el cambio de uso de la tierra y la deforestación.

Originalmente se planteó como una iniciativa que permitiría a los países en desarrollo –que es en donde se lleva a cabo con mayor intensidad la deforestación– beneficiarse de las oportunidades que ofrece el mercado del carbono y vender a los países industrializados CERs para que éstos puedan cumplir más rápidamente con sus obligaciones de reducción, y de esta manera obtener un doble beneficio, pues esta podría ser una fuente de ingresos para las comunidades forestales y rurales, que es donde se ubica gran parte de la pobreza en el mundo.

En el transcurso del tiempo, el concepto ha ido ampliándose al de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada (REDD) más otros conceptos adicionales como la conservación de los almacenes (stocks) de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales en los países en desarrollo (REDD+).

La iniciativa se encuentra aún en desarrollo y ya se presenta en una última modalidad: REDD+ con co-beneficios, que además de lo anterior, también contempla el monitoreo de beneficios sociales y ambientales. Las últimas directrices fueron tomadas en la COP19 (Conferencia de las Partes No 19) de la CMNUCC en el documento “Marco de Varsovia para REDD+”.

Para poder medir y documentar la deforestación y la degradación evitada (y mostrarla como un hecho que genera reducción de emisiones de CO₂ por deforestación y degradación y que por lo tanto sería objeto de beneficios económicos), se hace necesario contar con un registro documentado del estado inicial del bosque o línea de base en la que se proyecte, en función de información verificable y auditable, así como de proyecciones mediante modelos estadísticos, la deforestación que tendría lugar si no se toman acciones que la eviten. Para atender el tema, se han abierto dos programas, a saber: ONU-REDD y el PCPF del Banco Mundial, que brindan apoyo a los países en desarrollo en el tema de REDD.¹

¹ El Programa ONU-REDD es la iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en países en desarrollo. El Programa se lanzó en septiembre de 2008 para ayudar a los países en desarrollo a preparar e implementar estrategias nacionales REDD y se basa en la capacidad de convocatoria y la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA).

El Banco Mundial, el FCPF y REDD+

El Banco Mundial actúa como secretariado y fiduciario del denominado Fondo Colaborativo para el Carbono (FCPF / Fondo Colaborativo para el Carbono de los Bosques o Carbono Forestal), el cual comprende dos entidades: el Fondo de Preparación (Readiness Fund) y el Fondo del Carbono (Carbon Fund). Es a través de estas dos entidades que se ayuda a países con bosques tropicales y subtropicales, para crear sus propios mecanismos de identificación de niveles de emisiones de GEI, para diseñar sus sistemas de medición, reporte y verificación, así como asegurar que se observen las salvaguardas sociales y ambientales apropiadamente. Una vez un país ha completado satisfactoriamente el proceso de preparación (R-PP / Readiness Preparation Proposal), estará en condiciones de acceder al Fondo del Carbono para implementar un proyecto REDD+.

Treinta y siete países, 14 en África, 15 en América Latina y el Caribe (entre ellos Guatemala) y 8 en Asia y el Pacífico, han sido seleccionados como países REDD+ para presentar procesos de preparación R-PP dentro del FCPF.

Una objeción común al FCPF, es que requiere que se utilicen las salvaguardas del Banco Mundial, sin considerar las que podrían proponer las comunidades forestales y los pueblos indígenas, en los países en donde los hay. Como una primera solución a lo anterior, se ha propuesto un mecanismo que aún se encuentra en evaluación y es el de la implementación de la Evaluación Social y Ambiental Estratégica (SESA), y sirve de base para construir el Marco para el Manejo Social y Ambiental (ESMF, por sus siglas en inglés).

Aunque el Banco Mundial actúa como ente fiduciario de los fondos, para el caso Guatemala se ha nominado al Banco Interamericano de Desarrollo –BID– como agente intermediario.

Documentos para aplicar al Fondo del Carbono del BM

Para poder participar en el Fondo del Carbono del Banco Mundial, primero deben llenarse por lo menos dos documentos preliminares; a saber:

- El de preparación preliminar o R-PIN (Readiness Plan Idea Note) y
- El de preparación a nivel de propuesta o R-PP (Readiness Preparation Proposal)

En los registros del FCPF se encuentran inscritos 37 países que están construyendo ya su documento preparatorio de R-PP, como en el caso de Guatemala y se encuentran implementándolo y así obtener un fondo de US\$3.6 millones cada uno para financiar su proceso de preparación, previo a solicitar los beneficios del Fondo del Carbono del BM dentro de la iniciativa REDD+.

Actualmente el programa apoya las actividades de preparación para REDD+ en 49 países aliados a través de África, Asia-Pacífico, y Latinoamérica. Además de continuar con el apoyo para la preparación *inicial* de REDD+ a nivel nacional, la estrategia para 2011-2015 del Programa ONU-REDD ha hecho un cambio estratégico para concentrarse en brindar apoyo en la capacitación de *necesidades técnicas puntuales* para ciertas áreas de trabajo como los métodos de Medición Reporte y Verificación (MRV), el compromiso de las partes interesadas y la repartición justa de los beneficios a nivel nacional.

Las salvaguardas sociales y ambientales

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) cuenta con su propio sistema de salvaguardas, que son a las que se comprometen directamente los países signatarios. Las salvaguardas del CMNUCC se conocen también como las de Cancún², y son básicamente siete; a saber:

1. La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales, de las convenciones y de los acuerdos internacionales.
2. La transparencia y la eficacia de las estructuras de la gobernanza forestal nacional.
3. El respeto de los pueblos indígenas y las comunidades locales.
4. La participación plena y efectiva de los interesados.
5. Compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica.
 - Que no se usen para la conversión de bosques naturales.
 - La conservación de los bosques y los servicios derivados de los ecosistemas.
 - Potenciar otros beneficios sociales y ambientales.
6. Hacer frente a los riesgos de reversión.
7. Implementar medidas para reducir el desplazamiento de emisiones

El CMNUCC además requiere que se tomen en cuenta:

- a) Las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra.
- b) La gobernanza forestal y
- c) Las consideraciones de género

El Banco Mundial también impulsa políticas orientadas al desarrollo sostenible, esto es garantizando (salvaguardando) que los proyectos que apoya, respeten los derechos de las personas y del medio ambiente, como sus bienes culturales, las zonas territoriales en disputa, los bosques y la silvicultura, los pueblos indígenas, las aguas internacionales, los reasentamientos involuntarios, los hábitats naturales y la seguridad en las obras. Para la observancia de esas salvaguardas, el BM encarga a los gobiernos las evaluaciones ambientales y sociales y delega en la Unidad de Garantía y Cumplimiento del Banco, la supervisión de su observancia.

En julio de 2012, el BM inició un proceso de consultas y de revisión de esas salvaguardas en el marco del rediseño del Marco Social y Ambiental, del cual se presentó un documento preliminar en julio de 2014 denominado: *“Establecimiento de estándares para el desarrollo sustentable”*, el que se ha abierto a posteriores consultas, ampliaciones y comentarios e incluye los siguientes temas: a) Evaluación y administración de riesgos e impactos ambientales y sociales, b) Mano de obra y condiciones de trabajo,

² Salvaguarda REDD+ de la CMNUCC se refiere al párrafo 2 del Apéndice I de la decisión 1/CP.16 (el Acuerdo de Cancún).

c) Eficacia de los recursos y prevención de la contaminación, d) Salud y seguridad de la comunidad, e) Adquisición de tierras, restricciones para el uso de tierras y reasentamientos, f) Conservación de la biodiversidad y gestión sustentable de los recursos naturales vivos, g) Pueblos indígenas, h) Patrimonio cultural, i) Intermediarios financieros, j) Divulgación de la información y participación de las partes interesadas, y k) Mecanismos de queja.

Los mercados del carbono

Para efectuar intercambios de Certificados de Reducción de Emisiones o CERs, existen esencialmente dos tipos de mercados del carbono, a saber: el mercado regulado (obligatorio) y el mercado voluntario. El primero es el empleado por los gobiernos, que deben de cumplir con las reducciones de emisiones de GEI de acuerdo con el Protocolo de Kioto.

Los mercados voluntarios, por el contrario, no están sujetos a obligaciones y son más abiertos y flexibles para acceder. Principalmente se trata de empresas comprometidas con la Responsabilidad Social Empresarial o con Movimientos Ambientalistas. Un ejemplo de esa apertura y flexibilidad, es que en los mercados voluntarios los proyectos agrícolas y forestales representaron en 2008 el 11% de las transacciones, mientras que en el MDL éstos solo representan el 1% y son adquiridos principalmente por el sector privado.

El mercado voluntario se ve frecuentemente vinculado a los movimientos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y a las estrategias de imagen y de relaciones públicas de las corporaciones. Las certificaciones de producción limpia y los requerimientos de clientes con responsabilidad ambiental también los impulsan. En este caso las ventas de bonos de carbono se hacen directamente entre las partes, sin la intermediación de ninguna entidad reguladora.

El informe Stern o la economía del cambio climático

Este es un informe sobre el impacto económico que podría significar al mundo los efectos del cambio climático y del calentamiento global, el cual fue redactado por el economista británico Sir Nicholas Stern, y que fue publicado en octubre de 2006. En una de sus conclusiones advierte que se deberán tomar acciones de mitigación con una inversión anual del orden del 1% del PIB mundial hasta el año 2050 para detener el incremento esperado de dos grados centígrados, y que de no hacerse se podría esperar en la economía efectos recesivos por un monto cercano a 20 veces esa suma.

En el informe se advierte que los mayores efectos del cambio climático se sufrirán en los países pobres, por lo que se convertirá en una barrera en la lucha por la reducción de la pobreza. Propone también para financiar los esfuerzos de reducción de emisiones dos caminos: mediante un impuesto (tributación) o por regulación (multas), de tal forma que se estimule a las actividades productivas a que se empiecen a abandonar actividades altas en emisiones. Propone también que los gobiernos incrementen las inversiones en investigación y desarrollo (R&D) para disponer de nuevas tecnologías que sean más eficientes y bajas en emisiones, así como fomentar su uso, incluyendo la aplicación de subsidios. En grandes líneas, el informe propone tres grandes acciones de intervención:

1. Asignar un precio al carbono y usar esos recursos para apoyar a los países pobres a implementar acciones propias de mitigación y adaptación.
2. Vincular los mercados del carbono en una base global, que lleven en último término a la creación de los mercados mundiales del carbono.
3. Reducir la deforestación (sus emisiones representaban en ese momento el 20% de los GEI, muy por encima del transporte)

Pagos por Servicios Ambientales (PSA)

Estos constituyen instrumentos económicos, diseñados para apoyar actividades de manejo sostenible de los recursos naturales, de tal forma que éstos continúen proporcionando sus beneficios a los usuarios. Los PSA son voluntarios y sus acuerdos son negociados. Es un mecanismo novedoso que se distancia de los tradicionalmente usados por los gobiernos, es decir, mediante la implementación de medidas de aplicación vertical (legislación / regulaciones) o basados en controles, cuyo incumplimiento conlleva sanciones (pago de multas). Estos pagos se vinculan al cumplimiento de compromisos claramente definidos, que deben ser medibles, verificables y objeto de monitoreo y certificación, tanto en cantidad como en calidad.

De acuerdo con el artículo 5 inciso j, de la Ley Marco de Cambio Climático, la correcta interpretación del término Servicio Ambiental, es el beneficio que la sociedad recibe de los bienes naturales y ecosistemas.



1. Legislación base para la implementación de la iniciativa REDD+ en Guatemala

“Ningún acuerdo internacional será eficaz ni creíble sin leyes proporcionales en el ámbito nacional”.
Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

1.1 Marco Jurídico Internacional

Guatemala es un Estado signatario de los principales convenios y tratados internacionales ambientales a partir de su adhesión, ratificación, aprobación, adopción y subsecuente entrada en vigor en el país. De igual manera, Guatemala se integra formalmente a las conferencias de las partes de las tres convenciones derivadas de la Conferencia de Río en 1992 como Estado miembro, participando activamente en las mismas.

En ese sentido, Guatemala, como signataria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³ (CMNUCC)⁴ y del Protocolo de Kioto, da seguimiento a las decisiones adoptadas en la Conferencia de las Partes (COP), y busca orientar las acciones nacionales en oportunidades que permitan al país adoptar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Una de estas medidas se concentra en el impulso a proyectos REDD+ que, aunque están sujetos a complejas discusiones en las Conferencias de las Partes del CMNUCC y a las provenientes del Protocolo de Kioto, requiere de una evaluación de la normativa nacional existente para identificar el soporte jurídico con el fin de armonizar los conceptos y requerimientos de las COPs, que aunque no son prescriptivos, deben adaptarse a las circunstancias y condiciones de país.

1.1.1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC (UNFCCC por sus siglas en inglés) entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y tiene como objetivo fundamental impedir la interferencia “peligrosa” del ser humano en el sistema climático. La Convención cuenta con un número de miembros que la hace casi universal ya que las denominadas “Partes en la Convención” son los 195 países que la han ratificado e incorpora un primer elemento innovador en sus negociaciones, al aplicar **el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas**, aplicable a las emisiones de gases de efecto invernadero, las políticas nacionales y las estrategias nacionales para abordar el problema y adaptarse a los efectos previstos, incluida la prestación de apoyo financiero y tecnológico. Las Partes se dividen en dos tipos básicos, con sus respectivos papeles y obligaciones:

- 1) Los países industrializados (los del anexo I) tienen que rendir cuentas con regularidad de sus políticas y medidas contra el cambio climático, incluyendo cuestiones que se rijan por el Protocolo de

3 El cambio climático es “Un cambio en el clima, atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.” Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

4 El CMNUCC fue ratificado por Decreto 15-95 del Congreso de la República.

Kioto (en el caso de países que lo hayan ratificado). También deben presentar un inventario anual de sus emisiones de gases de efecto invernadero, incluyendo datos de su año base (1990) y todos los años siguientes.

- 2) Los países en desarrollo (las Partes no incluidas en el anexo I) rinden cuentas en términos más generales de sus medidas tanto para hacer frente al cambio climático como para adaptarse a sus efectos, pero con menor regularidad que las Partes del anexo I, y la presentación de sus informes está supeditada a la disponibilidad de financiación para prepararlos, especialmente en el caso de los países menos adelantados. En la última COP de la CMNUCC celebrada en Varsovia en 2013, los gobiernos tomaron nuevas decisiones esenciales para seguir avanzando hacia un acuerdo universal sobre el cambio climático a suscribirse en 2015. En la COP20 de Lima, Perú, se ratificó esta decisión, por lo que la COP21 de diciembre de 2015 en París, Francia, tendría como objetivo la suscripción del acuerdo global mencionado.

Tabla 1
Resoluciones de las COP relacionadas a REDD+

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Resoluciones de las COP relacionadas a REDD+		
2007	COP13: BALI	Plan de Acción de Bali. Las Partes No Anexo I, tienen que emprender (NAMAs) que sean medibles, reportables y verificables, actividades REDD+, incluidas guías sobre actividades de demostración.
2008	COP14: POZNAN	Se sientan las bases sobre la decisión COP13 en aspectos metodológicos.
2009	COP15: COPENHAGEN	Guías metodológicas sobre actividades REDD+, incluso sistemas nacionales de monitoreo de bosques requeridos para medir GEI en actividades forestales.
2010	COP16: CANCÚN	Acuerdos de Cancún: establecen el marco de actividades que las Partes deben emprender con respecto a REDD+ cuyos pilares son: 1) estrategia nacional REDD+ o Plan de acción; 2) nivel nacional de referencia forestal o de emisiones forestales; 3) sistema nacional de monitoreo de bosques y MRV; 4) sistema de información sobre salvaguardas.
2011	COP17: DURBAN	Guía sobre niveles de referencia de emisiones forestales para actividades REDD+ y SIS para REDD+
2012	COP18: DOHA	Programa de trabajo sobre financiamiento basado en resultados (COP19); coordinación de apoyo SBSTA/SBI; se inicia el trabajo en enfoques no de mercado y guías metodológicas para beneficios no carbono.
2013	COP19: VARSOVIA	Se acuerdan siete decisiones conocidas como "el marco de Varsovia para REDD+", siendo: 1) financiamiento REDD+; 2) coordinación de apoyo para la implementación de actividades REDD+; 3) sistemas nacionales de monitoreo de bosques; 4) resumen de información sobre salvaguardas; 5) niveles de referencia forestales; 6) MRV de emisiones relacionadas con bosques; 7) factores impulsores de la deforestación y degradación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por Francesca Felicani Robles, División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras/FAO.

1.1.1.1 El Protocolo de Kioto (PK)

El Protocolo de Kioto, adoptado en 2005 en el marco de la CMNUCC, promueve el desarrollo sostenible y la cooperación entre las partes, para fomentar la eficacia individual y global de las políticas y medidas que se adopten dentro de los Estados. Constituye el instrumento a través del cual se establece metas vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea, reconociendo que son los responsables de los elevados niveles de emisiones de GEI que se han acumulado en la atmósfera, como resultado de la quema de combustibles fósiles durante más de 150 años.⁵ A partir de ello, promueve un principio central: el de la “responsabilidad común pero diferenciada”, que se considera novedoso como norma que genera importantes consecuencias jurídicas y que rige las relaciones de cooperación interestatal en el ámbito de la protección ambiental.⁶

El Protocolo, entró en vigencia en febrero de 2005,⁷ y cuenta actualmente con 193 Partes y el total de emisiones representadas correspondientes a las Partes del anexo 1, es de 63.7%. Se considera que es un instrumento que aporta al logro de un “régimen verdaderamente mundial de reducción y estabilización de las emisiones de GEI, y proporciona la arquitectura esencial para cualquier acuerdo internacional sobre el cambio climático que se firme en el futuro”⁸. Así, se dice que el Protocolo de Kioto, compromete a los países industrializados a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que la Convención solo alienta a los países a realizarlo y ello representa una diferencia sustancial, dado que el cumplimiento es vinculante y sus decisiones son jurídicamente exigibles.

El Protocolo se basa en los objetivos y principios que adopta la Convención Marco, pero supera en buena medida un aspecto fundamental, dado que por su medio, las Partes integradas en el anexo I se comprometen a avanzar en sus propios objetivos individuales, que se consideran jurídicamente vinculantes, para reducir o limitar las emisiones de gases de efecto invernadero que producen. Por otra parte, ha incentivado a los gobiernos a establecer leyes y políticas para cumplir sus compromisos, a las empresas a tener el medio ambiente en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre sus inversiones, y ha propiciado la creación del mercado del carbono.

5 El Anexo I del Protocolo de Kioto incluye a los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Comunidad Europea, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza y Ucrania.

6 El principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas contribuye a alcanzar la justicia social, económica y ambiental mediante la solidaridad y la cooperación entre los Estados para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra y para compensar la situación desventajosa de los países en desarrollo provocada por la presión ejercida por los Estados desarrollados sobre el medio ambiente. No obstante, expertos en la materia, consideran que aun es incipiente reconocer que constituya un principio a ser aplicado en las relaciones entre Estado, dado que su interpretación y aplicación no ha sido lo suficientemente uniforme para confirmar su valor como un principio de derecho internacional. Susana Borrás Pentinat. Profesora ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas, de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona).

7 En concordancia con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención el Protocolo entró en vigencia al nonagésimo día desde la fecha en que depositaron los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la CMNUCC, entre las que se encontraban las Partes del anexo I cuyas emisiones totales representaban por lo menos el 55% del total de emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990.

8 Acuerdo Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. www.unfccc.org

Se establece además como compromiso para todos los países emisores, un esfuerzo de reducción de emisión de GEI (esfuerzos de mitigación) de un mínimo del 5% para 2012, tomando como base los niveles de emisión de 1990. Estas reducciones son aplicables a los países de la lista conocida como Anexo I de la CMNUCC (industrializados) y cuyos efectos entrarían en vigencia cuando el protocolo fuera ratificado por los países responsables de por lo menos el 55% de las emisiones. Esto ocurrió en 2004 con la ratificación de Rusia.

Para ayudar a los países del Anexo I a cumplir con sus obligaciones, dado el elevado nivel de las inversiones que era necesario efectuar para cumplir con las metas del PK, se crean los Certificados de Reducción de Emisiones (CER), que son volúmenes de emisiones evitadas por proyectos de producción bajos en emisiones, que pueden ser comprados por los países que no alcanzan sus metas. Con ello se crea lo que se ha denominado, el mercado del carbono.

Finalmente, a nivel nacional y para el caso de Guatemala, se han promovido diversos instrumentos normativos que abren oportunidad a las iniciativas que impulsan actores nacionales.

1.1.2 Convención de Diversidad Biológica

Fue ratificada en 1995 mediante Decreto 5-95 del Congreso de la República, y fue publicada en el Diario Oficial el 14 de marzo de 1995 y cuyos objetivos, de conformidad con sus disposiciones, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un acceso adecuado a esos recursos y a la transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta los derechos sobre esos recursos y las tecnologías.

La Convención hace una declaración específica sobre el derecho soberano que tienen los Estados de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. Para dar cumplimiento a las disposiciones del convenio, los Estados deberán:

- 1) Elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptar para ese fin las estrategias, planes o programas existentes; y
- 2) Integrar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

Asimismo, las disposiciones de la Convención reconocen la importante contribución de los pueblos indígenas a la conservación del medio ambiente e insta a las Partes contratantes a respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, y promueve el reparto equitativo de los beneficios derivados de su utilización.

1.1.3 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación

La Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación, cobró vigencia mediante el Decreto 13-98 del Congreso de la República y fue publicado el 25 de marzo de 1998, cuyo objetivo, es luchar contra la desertificación y reducir los efectos de la sequía en los países gravemente afectados por estas, en particular en África, mediante medidas eficaces a todos los niveles. De acuerdo a los términos de la Convención, la lucha contra la desertificación conlleva la ejecución de actividades ligadas al desarrollo integrado de las tierras de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, que sean destinadas a: a) Prevenir y reducir la degradación de las tierras, b) Rehabilitar las tierras parcialmente deterioradas y c) Restaurar las tierras desérticas.

La Convención orienta acerca de los programas de acción nacionales, subregionales y regionales que deben constituir el marco para su aplicación y concebirse como parte integrante de la política nacional de desarrollo sostenible del país. Guatemala se adhirió a la Convención, designando al MARN como autoridad nacional para dar seguimiento a los compromisos provenientes del mismo. Para tal efecto, el MARN emitió el Acuerdo Ministerial 362-2007 que creó la Unidad de Lucha contra la Desertificación y Sequía y el Acuerdo Ministerial 665-2013 que puso en vigencia el Manual Administrativo para dar soporte al cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Unidad. El Programa de acción nacional de lucha contra la desertificación y la sequía –PROANDYS– se enfoca en el desarrollo de un conjunto de acciones nacionales que forman parte de la política nacional de desarrollo sostenible, encaminadas a enfrentar la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, con medidas de recuperación de tierras degradadas y la restauración, prevención, conservación y manejo de ecosistemas naturales en las áreas semiáridas y subhúmedas para mejorar el nivel de vida de las poblaciones en forma sostenible.

1.1.4 Convención 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales

La Convención 169 fue adoptada en Guatemala mediante el Decreto 9-96 del Congreso de la República de fecha 5 de marzo de 1996, depositada su ratificación el 5 de junio de 1996 y publicada en el Diario Oficial el 24 de junio de 1997. Entró en vigencia el 5 de junio de 1997.

Antes de la ratificación de esta Convención, se solicitó una opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad, la cual se pronunció, reconociendo que: *“...Guatemala, ha suscrito, aprobado y ratificado con anterioridad varios instrumentos jurídicos internacionales de reconocimiento, promoción y defensa de los Derechos Humanos de los habitantes en general y de los cuales también son nominalmente destinatarios los Pueblos indígenas; sin embargo, tomando en cuenta que si bien es cierto que las reglas del juego democrático son formalmente iguales para todos, existe una **evidente desigualdad real** de los Pueblos indígenas con relación a otros sectores de los habitantes del país, por lo cual la Convención se diseñó como un mecanismo jurídico especialmente dirigido a remover parte de los obstáculos que impiden a estos Pueblos el goce real y efectivo de los Derechos Humanos*

*fundamentales, para que por lo menos los disfruten en el mismo grado de igualdad que los demás integrantes de la sociedad...*⁹

En cuanto a la protección del ambiente y la tierra y territorio de los pueblos indígenas, esta Convención regula con respecto al **Concepto de tierras y territorios**, en el Artículo 13.2 “La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

- Un aspecto relevante abordado por la Convención es lo concerniente a la **Relación espiritual con la tierra** que se regula en el Artículo 13.1: “Al aplicar las disposiciones de esta parte de la Convención, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”. Al respecto la Relatora sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de los Estados Americanos, Dinah Shelton, recordó al Estado de Guatemala que: “...tiene [...] la **obligación de consultar a los Pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando en consideración la especial relación entre los Pueblos indígenas y tribales y la tierra y los recursos naturales**”¹⁰. Aunado a lo anterior, también se regula lo relativo **al Derecho de propiedad, posesión y utilización de tierras ocupadas por pueblos indígenas**. El Artículo 14, indica que: “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia...”

Un aspecto importante a tener en cuenta en las iniciativas REDD+, es lo referente a la utilización de los recursos naturales, sobre los cuales se señala: “**Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos**” (Artículo 15.1).

Para resolver algún tipo de conflicto cuando en las tierras en las que están asentadas las comunidades indígenas el Estado puede autorizar la explotación de recursos naturales, deberá llevarse a cabo previamente un proceso de **Consulta, como lo refiere el Artículo 15.2**: “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

⁹ Expediente 199-95, opinión consultiva, parte II, pág. 3.

¹⁰ Comunicado de prensa n°. 33/12, de fecha 27 de marzo de 2012.

Otro punto que se aborda en la Convención 169 es el respeto a las formas de traslado de la tierra que ejercen los pueblos indígenas y que está íntimamente vinculado con el derecho de posesión que tienen algunas personas en la actualidad. El Artículo 17.1 establece el **respeto a modalidades de transmisión de la tierra** "Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos".

Además de todas las normas anteriores, la Convención 169, contempla la necesidad de elaborar estudios de impacto, en el siguiente sentido: "Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. (Artículo 7.3).

1.1.5 Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración fue preparada y debatida oficialmente durante más de veinte años antes de ser aprobada durante la sesión 61 de la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. Aunque una declaración de la Asamblea General no es un instrumento coercitivo del derecho internacional, sí representa el desarrollo internacional de las normas legales relacionadas con el fortalecimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y refleja el compromiso de la Organización de Naciones Unidas y los Estados miembros. Es importante resaltar que uno de los Estados más activos en la preparación y aprobación de esta Declaración fue Guatemala.

Esta Declaración también hace referencia a la **relación espiritual con la tierra**: "Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras" (Artículo 25). En la Declaración también se expresa la obligación de proteger las formas propias de propiedad sobre la tierra: "Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate" (Artículo 26.3); "Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso", (Artículo 27).

En relación a las actividades que se planifiquen realizar y que involucren utilización de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas se deberán observar las siguientes normativas. **Consultas en caso de proyectos de exploración y explotación** "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo" (Artículo 32.2); Los pueblos indígenas

tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales, (Artículo 31.1); **Definición de prioridades para la utilización de tierras** "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos" (Artículo 32.1).

Estos Derechos de Pueblos Indígenas reconocidos en ambos instrumentos internacionales –Convención 169 y la Declaración– han sido interpretados y aplicados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha señalado: "...la salvaguarda de **participación efectiva** que se requiere cuando se trate de grandes **planes de desarrollo o inversión** que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad..., debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el **consentimiento libre, previo e informado del Pueblo...**, según sus costumbres y tradiciones".¹¹

Es decir que el reconocimiento que se hace en los Artículos 66 y 67 de la Constitución Política de la República, en cuanto al respeto de las formas de organización propias y las tierras y territorios de los pueblos indígenas se fortalece con estos dos instrumentos internacionales que señalan que para cualquier actividad en donde se involucre la utilización de bienes naturales que se encuentren dentro de territorio de pueblos indígenas se debe contar con la participación de estos y observar los resultados de las consultas realizadas.

1.2 Marco Jurídico Nacional

La legislación de Guatemala para asuntos ambientales se modernizó con la emisión de normativa que acogió principios internacionales ambientales, estableció la primera autoridad institucionalidad ambiental, de áreas protegidas y forestales e incorporó los mecanismos legales para asegurar que la reforestación, que reconoció de "*interés nacional*", recupere la cobertura forestal en el territorio nacional.

Los principios constitucionales relativos a ambiente y recursos naturales se enfocan en promover una acción conjunta entre el Estado, las municipalidades y la población a manera de impulsar un desarrollo que considere el equilibrio ecológico y se enfoque en acciones para reducir la contaminación. La Constitución incorpora principios sobre asuntos forestales, áreas protegidas, agua, tierras propiedad de la nación, y resalta elementos fundamentales que rigen el régimen jurídico del país. Así, el Artículo 64, declara de interés nacional la protección del patrimonio natural, el 126 declara de interés nacional la reforestación del país, en el 127 se declara a las aguas como bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles y su uso y aprovechamiento se otorga en función social. Las áreas de reserva territoriales del Estado gozan de protección de una ley específica especial: la Constitución. La estructura administrativa del Estado, el rol de las municipalidades y las facultades de los organismos del Estado se incluyen dentro de estos principios.

¹¹ Sentencia de la Corte Interamericana dentro del caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, op. cit., párrafo 137.

1.2.1 Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente

El Decreto 68-86 del Congreso de la República publicado el 19 de diciembre de 1986, constituye la primera ley ambiental promulgada en Guatemala, que creó a la autoridad ambiental que años después se convirtió en el actual Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. La ley incorpora como una herramienta de gestión ambiental la realización de estudios de impacto ambiental para mitigar los daños ambientales que se ocasione a los recursos naturales y al ambiente, la ejecución de obras, proyectos o cualquier otra actividad que esté incluida en la lista taxativa¹² que prioriza el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Para el desarrollo de esta normativa, está en vigencia el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental aprobado mediante el Acuerdo Gubernativo 431-2007. Este instrumento jurídico incluye una serie de entidades, procedimientos e instrumentos técnicos y operativos que permiten el desarrollo de procesos de control y seguimiento ambiental. Al reglamento se adiciona el Listado taxativo de proyectos, obras, industrias o actividades sujetas a evaluación ambiental, soportado por el Acuerdo Gubernativo 134-2005 que es actualizado periódicamente. En relación a la calidad de las aguas, se aprobó el Reglamento de las Descargas y Reuso de Aguas Residuales y de la Disposición de Lodos mediante el Acuerdo Gubernativo 236-2006.

Como ente rector de las políticas ambientales, el MARN ha promovido la Política Nacional Ambiental, la Política Nacional de Cambio Climático y la relativa a la gestión de las zonas costero marinas de Guatemala. Asimismo, preside el Consejo Nacional de Áreas Protegidas y es la autoridad ambiental para los convenios y tratados internacionales de los que Guatemala es parte. La Política Nacional de Cambio Climático aprobada en diciembre de 2009 mediante Acuerdo Gubernativo No 329-2009, tiene como objetivo, lograr la adopción de prácticas de prevención de riesgo, reducción de la vulnerabilidad y mejora de la adaptación al cambio climático para contribuir a la reducción de emisiones de GEI y con ello contribuir a mejorar la calidad de vida de la población guatemalteca. La política impulsa el desarrollo de capacidades y transferencia de tecnologías, reducción de la vulnerabilidad y promueve acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

1.2.2 Ley de Áreas Protegidas

La Ley está contenida en el Decreto 4-89 del Congreso de la República, el cual ya ha sido reformado por el Decreto 110-96 y publicada en el Diario Oficial el 10 de febrero de 1989, estableciendo el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, como órgano director del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. El Consejo, que es presidido por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales e integra a representantes de diversos sectores, incluyendo a la academia, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales en el Consejo que adopta legalmente las decisiones institucionales. Referente al tema, el CONAP ha desarrollado diversos instrumentos de aplicación de la ley, entre ellos, el Reglamento para el otorgamiento de concesiones forestales comunitarias e industriales, el Reglamento de coadministración de áreas protegidas y el propio reglamento de aplicación de ley. Asimismo, emitió una política de Diversidad biológica que incorpora un eje de cambio climático; instauró una oficina de Biodiversidad y en conjunto con representantes de la sociedad civil organizada ha impulsado iniciativas REDD+.

¹² Documento que prioriza las obras, proyectos o actividades que están sujetas a una evaluación ambiental.

1.2.3 Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero

La primera ley sobre cambio climático que se promulga en Guatemala está contenida en el Decreto 7-2013 del Congreso de la República y publicada en el Diario Oficial número 397 Tomo CCXCVIII del 4 de octubre del año 2013.

En la exposición de motivos, que justifica la emisión de la normativa, el legislador argumenta respecto al nivel de vulnerabilidad del país que se traducirá para sus poblaciones, en afectaciones debido a la recurrencia de fenómenos naturales, tales como tormentas, sequías, y otros fenómenos conexos que tendrán efecto en la vida cotidiana de sus habitantes y especialmente en: a) La disponibilidad del agua, b) Desplazamiento de plagas, vectores, depredadores y enfermedades, c) Alteración de la cadena alimenticia en los sistemas terrestres y marino costeros, d) El aumento de incendios forestales, e) Pérdida de infraestructura, especialmente servicios básicos, f) Pérdida de cosechas y con ello, inseguridad alimentaria, g) Destrucción de espacios naturales y hábitats estratégicos, h) Afectaciones a la calidad del suelo, por mencionar los más relevantes.

Estos motivos quedaron contenidos en los Artículos 1 y 2 de la Ley que en su orden establecen el objeto de la misma: "El objeto de la presente ley es establecer las regulaciones necesarias para prevenir, planificar y responder de manera urgente, adecuada, coordinada y sostenida a los impactos del cambio climático en el país". El fin principal de la ley es que el Estado de Guatemala a través del Gobierno Central, entidades descentralizadas, entidades autónomas, las municipalidades, la sociedad civil organizada y la población en general adopte prácticas que propicien condiciones para reducir la vulnerabilidad, mejoren las capacidades de adaptación y permitan desarrollar propuestas de mitigación de los efectos del cambio climático producto por las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por ello mismo, es una ley que concentra sus regulaciones en la promoción de la planificación coordinada y las buenas prácticas que fortalezcan las capacidades de la población a adaptarse a condiciones climáticas cambiantes.

Dada la situación y con el objeto de alcanzar un mecanismo de toma de decisiones efectivas, se crea el Consejo Nacional de Cambio Climático que incluye a la mayoría de los sectores del Estado,¹³ facultándose a la SEGEPLAN y el MARN a promover el funcionamiento del Consejo, articulándolos con los demás sectores de la población. A ello se adicionan facultades específicas para los ministerios de Estado, los que deben responder a una planificación general y a generar una cultura de prevención y alerta que minimice los impactos en la población, particularmente de las más vulnerables. En este sentido, los planes de gestión del riesgo deberán ser implementados coordinadamente en las diversas regiones del país.

La normativa da relevancia a los sistemas de información, los cuales podrán nutrirse con datos que provean tanto entidades públicas como privadas.

13 Existen algunas instituciones estatales como el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología que no fueron incluidas dentro del Consejo, a pesar que es una entidad que debe aportar información importante para cumplir con el objeto y fines de la ley.

Las áreas que se prevén con mayores impactos se relacionan con: a) La salud humana, b) Las zonas marino-costeras, c) La agricultura, ganadería y alimentación, d) Los recursos forestales, ecosistemas y áreas protegidas, y e) La infraestructura pública.

A partir de ello, las buenas prácticas recomendadas en la legislación se enfocan primordialmente en la adopción de prácticas innovadoras en la agricultura que requiere de la efectividad del Estado para que las prohibiciones sobre el uso de fertilizantes, pesticidas, herbicidas o cualquier otro tipo de elemento empobrezca o reduzca los nutrientes del suelo.

En el tema energético la ley dispone la implementación del Plan Nacional de Energía que se fundamenta en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, tecnologías eficientes y ahorro energético.

La legislación además crea nuevos mecanismos para reforzar y avanzar en los asuntos que son fundamentales, como los relativos a: información, financiamiento y proyectos sobre emisiones de GEI, mediante,

- a) El Registro de Proyectos de Remoción o Reducción de Emisiones GEI
- b) El Sistema Nacional de Información
- c) El Fondo Nacional de Cambio Climático

Un mecanismo de monitoreo para identificar los avances en la implementación de planes estratégicos también se prevé en la normativa.

No se incluyó un régimen sancionatorio al respecto.

1.2.4 Ley Forestal, Decreto 101-96 del Congreso de la República

La Ley Forestal, aprobada por el Congreso de la República el 2 de diciembre de 1996 mediante el Decreto 101-96 fue publicada en el Diario Oficial el 4 de diciembre del mismo año y entró en vigencia el 12 de diciembre de 1996. La ley parte de considerar que los recursos forestales deben constituir la base fundamental del desarrollo económico y social de Guatemala y que mediante el manejo sostenido pueden producirse bienes que coadyuven a satisfacer las necesidades de energía, vivienda y alimentos para contribuir a elevar la calidad de vida, el nivel económico, educación y recreación de las poblaciones, la protección de los recursos naturales y la fijación de carbono. Para tal efecto, la Ley crea el Instituto Nacional de Bosques, como entidad estatal autónoma descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, como órgano de dirección y autoridad competente del sector Público Agrícola y adopta sus decisiones a través de una junta directiva que incorpora multisectores¹⁴ a la gestión forestal. La Ley Forestal otorga facultades al INAB para elaborar sus reglamentos específicos y de las materias de su competencia¹⁵, como fortaleza institucional, crea el

14 La Junta Directiva integra, además de los representantes gubernamentales, a la Asociación Nacional de Municipalidades, la Escuela de Agricultura, gremiales de la Cámara de Industria dedicadas al procesamiento de madera, universidades que imparten estudios forestales y organizaciones no gubernamentales a través de ASOREMA.

15 Reglamentos vigentes: Reglamento de la Ley Forestal (Resolución de Junta Directiva 1.43.2005), Reglamento del Programa de Incentivos Forestales (Resolución JD 03.31.2014), Reglamento del Programa de Incentivos Forestales para poseedores de pequeñas extensiones de tierras con vocación forestal o agroforestal (Resolución 01.14.2011), Reglamento para el

fondo forestal privativo, al tiempo que descentraliza la gestión forestal a través de las municipalidades a quienes otorga competencias específicas.

Por otra parte la ley establece el programa de incentivos forestales para propietarios de tierras¹⁶. La ley también incorpora el régimen legal de tipificación de delitos y faltas forestales. Y entre las prohibiciones, limita la autorización de licencias en las partes altas de las cuencas hidrográficas cubiertas de bosque por su importancia en el proceso de captación y recarga hídrica¹⁷. Adicionalmente se incorporó una norma específica para la protección de los bosques de manglar, prohibiendo el cambio de uso¹⁸ del suelo en el ecosistema.¹⁹

En relación a los daños en ecosistemas forestales, la ley es explícita en cuanto a las normas que deben preverse por los operadores de justicia, quienes deben considerar para la estimación y determinación del daño material, lo siguiente: a) El valor del material dañado, explotado o exportado ilícitamente o dejado de reforestar, los que tendrán una vinculación directa con los listados de costos publicados por el INAB; b) Si el daño fue cometido en tierras nacionales o privadas; c) La capacidad de producción y explotación forestal; d) La gravedad del delito cometido; e) Las lesiones económicas provocadas a la sociedad por la inversión de recursos en la lucha por mantener los recursos naturales; y, f) Otras circunstancias que a juicio del juez sirvan para determinar el daño ocasionado.

El INAB tiene como objetivo institucional, reducir la deforestación de tierras de vocación forestal y el avance de la frontera agrícola, a través del incremento del uso de la tierra de acuerdo con su vocación y sin omitir las propias, así como también, conservar los ecosistemas forestales del país, a través del desarrollo de programas y estrategias que promuevan el cumplimiento de la legislación respectiva; y propiciar el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades al aumentar la provisión de bienes y servicios provenientes del bosque para satisfacer las necesidades de leña, vivienda, infraestructura rural y alimentos.

Transporte de Productos Forestales y su Procedencia Lícita (Resolución JD 03.12.2004), Reglamento del Registro Nacional Forestal (Resolución 02.43.2005), Reglamento para la Protección, Conservación, uso y Aprovechamiento de los Árboles del Ecosistema Manglar (Resolución 01.25.98) y Reglamento de Regentes Forestales (Resolución 03.43.2005).

- 16 Artículo 71 de la Ley Forestal: **"Incentivos.** El Estado otorgará incentivos por medio del Instituto Nacional de Bosques, INAB, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas conforme esta ley; a los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades, que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales; y a las agrupaciones sociales con personería jurídica, que virtud a arreglo legal, ocupan terreno de propiedad de los municipios. Estos incentivos no se aplicarán a la reforestación derivada de los compromisos contraídos según los casos indicados en esta ley. Las plantaciones derivadas de programas de incentivos forestales se conceptúan como bosques plantados voluntarios.
- 17 Zona de Recarga Hídrica: son áreas superficiales, asociadas a una cuenca determinada, que colectan y permiten la infiltración del agua hacia niveles freáticos y/o acuíferos. El valor estratégico de éstas se identifica por el agua de saturación que es extraída eventualmente por el hombre para sus diferentes actividades productivas. Glosario de la Ley Forestal.
- 18 Artículo 98. **Cambio del uso de la tierra sin autorización.** "Quien cambiare, sin autorización, el uso de la tierra en áreas cubiertas de bosque y registradas como beneficiarias del incentivo forestal, será sancionado con prisión de dos a seis (2 a 6) años y multa equivalente al valor de la madera conforme al avalúo que realice el INAB."
- 19 Artículo 35. **Protección del mangle.** Se declara de interés nacional la protección, conservación y restauración de los bosques de mangle en el país. El aprovechamiento de árboles de estos ecosistemas será objeto de una reglamentación especial, la cual deberá ser elaborada por el INAB en un plazo no mayor de un año, luego de la aprobación de la presente ley. Queda prohibido el cambio de uso de la tierra en estos ecosistemas. La restauración del manglar gozará de apoyo de una ley de protección especial.

Para cumplir con estos objetivos se establecen dos mecanismos: el primero lo constituyen los **incentivos forestales** que “Son todos aquellos estímulos que otorga el Estado para promover la reforestación y la creación de bosques y/o el manejo sostenible del bosque natural”. El segundo, se realiza mediante el otorgamiento de licencias para el uso sostenible del bosque, que es aquella “facultad que el Estado otorga a personas individuales o jurídicas, para que por su cuenta y riesgo realicen aprovechamientos sostenibles de los recursos forestales, incluyendo la madera, semillas, resinas, gomas y otros productos no maderables, en terrenos de propiedad privada, cubiertos de bosques”.

1.2.5 Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (PINPEP)

El PINPEP que fue adoptado por Decreto 51-2010 del Congreso de la República, es un programa que aplica a poseedores de pequeñas extensiones de tierras (menos de 15 ha) que no estén inscritas en el Registro General de la Propiedad y que tengan vocación forestal y agroforestal, con o sin cobertura forestal, en cualquier parte del territorio nacional. Su objetivo es facilitar el acceso a programas de incentivos forestales a los pequeños poseedores de tierra que se manejan de forma comunitaria, con el propósito de beneficiar a usuarios en extrema pobreza y garantizar el uso y manejo sostenible de los recursos naturales a nivel comunitario.

Este mecanismo incentiva el establecimiento de plantaciones y el manejo sostenible de bosques naturales tanto de protección como de producción, y estimula el cultivo de árboles en sistemas agroforestales. Al permitir que los poseedores de pequeñas tierras tengan acceso a incentivos forestales, la Ley brinda la oportunidad para que los sectores más vulnerables de la población, incluidas las mujeres, puedan contribuir a la conservación de los bosques y la reforestación de Guatemala, además de acceder a empleos decentes y llevar el desarrollo a las áreas más pobres del país.

Las disposiciones reglamentarias del PINPEP consideran aspectos para evaluar el cumplimiento de las actividades contenidas en los siguientes instrumentos de gestión:

- Plan de Manejo Forestal de Bosque Natural con fines de producción o Protección.
- Plan de Manejo Forestal para el establecimiento y manejo de plantaciones forestales o sistemas agroforestales para áreas mayores a 5 hectáreas.
- Formatos para áreas menores a 5 hectáreas para los proyectos de establecimiento de plantaciones forestales y sistemas agroforestales.

El incentivo es otorgado a través del INAB, para el manejo de bosques naturales de producción o protección, y el establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales y sistemas agroforestales, a favor de grupos organizados, comunidades y personas individuales poseedores de extensiones de tierra menores a 15 hectáreas.

1.2.6 Iniciativa de Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala (Ley Probosque)

Esta iniciativa de Ley registrada con el número 4812 por parte de la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, pretende darle continuidad al Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) que finaliza en 2016 y tiene como objetivo, *“contribuir a garantizar el uso sostenible de los bienes y servicios de los bosques para contribuir a cimentar las bases del desarrollo rural sostenible, la mitigación y reducción de la vulnerabilidad al cambio climático, la reducción del hambre y la pobreza, el crecimiento económico y el logro de la convivencia pacífica y armónica de la sociedad guatemalteca en torno a sus bosques”*. La iniciativa aumenta las modalidades de incentivos²⁰, incluyendo: a) El manejo de bosques con fines de producción, b) Las plantaciones forestales con fines comerciales, c) Los bosques energéticos, los sistemas agroforestales, la restauración de bosques degradados y los sistemas silvopastoriles (que comprenden bosques y ganadería).

El INAB se constituiría en la entidad que se encargaría de revisar y aprobar los planes de manejo, así como corroborar que se cumplieron previo a autorizar el pago del incentivo, que sería otorgado una sola vez para una misma área. Su vigencia está determinada para 30 años y los proyectos que se manejen deberían alcanzar 1.200,000 mil hectáreas de tierras que generarían 4,000 empleos.

La aprobación de la Ley Probosque vendría a complementar el régimen normativo e institucional, hacia un mayor y mejor cumplimiento del mandato constitucional que declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. Sin embargo, en lo concerniente a REDD+ es necesario resaltar que la ley debe mejorarse en cuanto a que contribuya a la armonización del ordenamiento jurídico en materia de bosques.

La iniciativa contempla la creación del Fondo Nacional de Bosques como un mecanismo que permitiría captar y administrar recursos económicos que se generan de la administración de los incentivos, lo que fortalecería la institucionalidad forestal.

1.2.7 Ley de Incentivos para Proyectos de Energía Renovable

El Decreto 52-2003 del Congreso de la República, aprobado el 28 de octubre de 2003, fue publicado el 10 de noviembre, y entró en vigencia el 11 de noviembre de ese mismo año. El decreto mencionado le dio vida jurídica a esta ley y está en congruencia con la política energética con visión al 2027 que promueve el aprovechamiento en forma racional y sustentable para la generación de energía a favor de la población guatemalteca.

Esta ley tiene por objeto promover una mayor independencia en la compra de combustibles fósiles, para que a mediano y largo plazo se pueda alcanzar un desarrollo continuo de los recursos energéticos renovables en Guatemala, y lograr un equilibrio entre las fuentes de energía nacional e importada, lo que repercutiría en una mejora de la calidad ambiental del país. La Ley establece incentivos fiscales, económicos y administrativos para promover el desarrollo de proyectos de energía renovable. Los pro-

²⁰ Los incentivos forestales son pagos en efectivo que el Estado otorga al poseedor o propietario de tierras de vocación forestal a cambio de ejecutar proyectos de reforestación o manejo de bosques naturales.

pietarios de proyectos pueden ser: las Municipalidades, el Instituto Nacional de Electrificación –INDE–, empresas mixtas, y las personas individuales y jurídicas que realicen proyectos de energía con recursos energéticos renovables (Artículo 5). Además del derecho de comercializar los certificados de reducción de emisiones, el Estado a través de esta ley, también les otorga incentivos fiscales como:

- Exención de derechos arancelarios para las importaciones, incluyendo el impuesto al Valor Agregado –IVA–, cargas y derechos consulares sobre la importación de maquinaria y equipo, utilizados exclusivamente para la generación de energía en el área donde se ubiquen los proyectos de energía renovable. Este incentivo tendrá vigencia exclusiva durante el período de preinversión y el período de construcción, el cual no excederá de diez (10) años.
- Exención del pago del Impuesto Sobre la Renta. Este incentivo tendrá vigencia exclusiva a partir de la fecha de inicio de entrega, FIE, por un período de diez (10) años y únicamente se otorga a las personas individuales y jurídicas que desarrollen proyectos específicos en congruencia con esta ley.

Tabla 2
Otra normativa nacional vinculada al cambio climático

Normativa	Contenido	Entidad emisora
Acuerdo Ministerial 134-2003	Para dar cumplimiento a las obligaciones provenientes del CMNUCC, se crea el Programa Nacional de Cambio Climático y la Unidad especializada de cambio climático a fin de desarrollar e implementar un programa de ámbito nacional.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Acuerdo Gubernativo 388-2005	La Presidencia de la República designa al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, como la autoridad administrativa nacional del MDL.	Presidencia de la República
Acuerdo Ministerial 477-2005	Se crea la Oficina nacional de Desarrollo Limpio adscrita al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Acuerdo Gubernativo 63-2007	Aprobación de la Política Nacional de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales.	Presidencia de la República
Acuerdo Gubernativo 329-2009	Aprueba la Política Nacional de Cambio Climático	Presidencia de la República

Fuente: Elaboración propia con información de bases de datos leyes.

Tabla 3
Ley Marco de Cambio Climático (Decreto 7-2013)

Normativa pendiente de emisión		
Normativa	Emisión	Entidad responsable
Emitir normativa necesaria para implementar los alcances de la ley	Emitirse dentro del primer año de vigencia de la ley	MARN
Emitir normativa para regular las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, GEI, en el transporte público, colectivo e individual,	Emitirse dentro de los 24 meses de vigencia de la ley	MARN/MICIVI
Emitir normativa para la creación y funcionamiento del Registro de Remoción o Reducción de GEI, incluyendo procedimientos de divulgación, promoción, registro, validación, monitoreo y verificación de proyectos	Emitirse dentro de los 18 meses de vigencia de la ley	MARN
Emitir el Reglamento de funcionamiento del Fondo Nacional de Cambio Climático	Emitirse 1 año después de la vigencia de la ley	MARN

2. Propiedad y posesión de la tierra en Guatemala

Partiendo de que REDD+ se refiere al empleo de políticas e incentivos positivos para reducir las emisiones de la deforestación y degradación (REDD) y de apoyar la conservación de las reservas existentes de carbono de los bosques, la gestión sostenible del bosque, y el aumento de las reservas de carbono de los bosques (+) en países en desarrollo; pareciera que Guatemala tiene potencial para implementar actividades REDD+. ²¹

Sin embargo, esta implementación requiere de distintas etapas y de aclaración o interpretación de las normas jurídicas vigentes en el país. El punto de partida en cada país es entender las causas diversas de la desaparición de los bosques y desarrollar una estrategia nacional para tratar estas causas. En ese sentido, a continuación se presenta un análisis de la tenencia de la tierra en Guatemala que está vinculado con el aprovechamiento de los bosques. ²²

2.1 Caracterización de la tenencia de la tierra en Guatemala

Actualmente el uso de la tierra en Guatemala, se divide en áreas para cultivos: anuales y perennes; pastos: naturales y cultivados; bosques: conífero, latifoliado y mixto, secundario: arbustal, charrales y matorrales; humedales: con y sin cobertura boscosa; cuerpos de agua: incluidas áreas con embalses; centros poblados: área urbana y rural. También en áreas dedicadas a procesos de extracción de minerales, playas, rocas expuestas, etc.

En cuanto a los latifundios en la Costa Sur, Franja Transversal del Norte y Petén, el uso de la tierra es para cultivos tradicionales destinados a la exportación: café, banano, algodón; para cultivos no tradicionales destinados a la exportación: caucho, palma africana, cardamomo, mini vegetales y *berries*. También se utiliza para pastoreo de ganado mayor destinado a exportación.

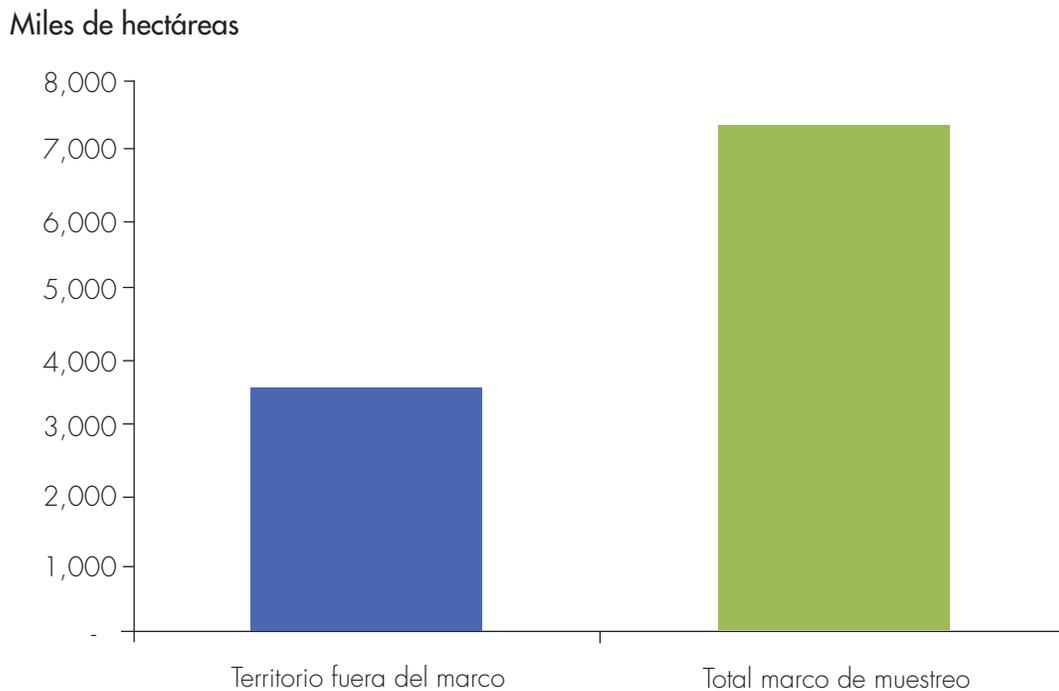
Los minifundios en el altiplano son destinados a la agricultura para el mercado local, el autoconsumo y la subsistencia. Existe ganadería menor y pastoreo para el mercado local, el autoconsumo y la subsistencia.

21 El Instituto de Incidencia Ambiental de la Universidad Rafael Landívar indicó en su informe técnico de 2003 que “El desarrollo de las sociedades en el mundo han requerido de la adaptación de la naturaleza para la satisfacción de sus necesidades; no obstante después de la forma en que se han utilizado los recursos naturales y el crecimiento de la población, entre otros factores, se ha pasado de un estado de abundancia, a un estado de escasez”. Este mismo informe establece: “En Guatemala la ocupación y la intensificación de los territorios han provocado un mayor uso de materia y energía procedentes de los ecosistemas naturales, provocando su reducción. Persiste la demanda de tierras y se observa que los hogares rurales, dependen en gran medida de los productos del bosque y de la producción agrícola, esta combinación de elementos ha provocado la ocupación de tierras para usos agropecuarios, reducido la cubierta boscosa y aumentado el espacio territorial en asentamientos humanos. La ocupación del territorio presenta entonces, un ordenamiento caracterizado principalmente por la demanda para diversos usos, pero que también demuestra una historia de desigualdades en el acceso a la tierra, a los servicios básicos como la educación, salud, vivienda, empleo, en suma a los bienes naturales con que cuenta el país.

22 Para mayor información, ver: http://es.slideshare.net/Ciencias_Juridicas_y_Sociales/historia-agraria-tenencia-y-uso-de-la-tierra, consultada el 27/09/2014.

En la Encuesta Nacional Agropecuaria 2013, realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) durante el período del 01 de agosto al 15 de diciembre del año 2013, recalca que el territorio nacional de Guatemala es de 10.888,915.11 hectáreas de las cuales 7.354,115.11 constituyen el marco de muestreo por ser áreas donde se encuentran explotaciones agropecuarias, 3,534,800 hectáreas están fuera del marco por ser exclusivamente de otros usos no agropecuarios.²³

Gráfica 2
Distribución de la superficie total del Territorio Nacional



Fuente: ENA 2013, INE.

El uso de la tierra a nivel nacional refleja la importancia de los cultivos permanentes, el cual tiene ocupados un millón de hectáreas. Los cultivos anuales representan 889.7 mil hectáreas, mientras que matorrales acumula 669 mil hectáreas, así también los pastos naturales y cultivados tienen 1.6 millones de hectáreas. La importancia de conocer cuál es el uso actual de la tierra en Guatemala, radica en establecer cuáles son los motivos de la deforestación y degradación de los bosques en este país, cómo se pueden armonizar las distintas actividades con las de REDD+ e identificar posibles conflictos entre estas acciones.

Después de conocer cómo se está usando la tierra en Guatemala, también es necesario abordar quién ejerce su titularidad y cómo se adquiere la misma.

²³ Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Nacional Agropecuaria 2013, ver: <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/06/03/OX6AAFPjaBJEjjCOiK2jz8YQ8djtlyub.pdf>, consultada el 26/10/2014.

Como se plantea en el libro *Conflictos de Tierras Municipales, Historia, Realidad y Tendencias*²⁴ la buena gobernanza facilita una administración de la tierra que funciona y es efectiva. Se define su administración como la forma en que los reglamentos, en la tenencia de la tierra, se aplican y son operativos. Hay que considerar varios puntos en este tema: derechos sobre la tierra, planificación de su uso, aplicación de decisiones jurídicas o tradicionales pertinentes a conflictos de tierra, su valoración y el pago de impuestos.

La tenencia de la tierra puede ser entendida como “la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra”.

En el último Censo de Población y Vivienda de noviembre 2002, se evidenció que menos del 20% de la población es propietaria del 90% de la tierra. El 90% de la población es propietaria de tan solo el 10% restante de la tierra. A esto hay que sumarle que la forma de tenencia se divide en *propietario*, quien tiene una inscripción en el Registro General de la Propiedad, aunque ésta no corresponda a la realidad física; *poseedor* es la persona con documentos de diferente naturaleza que nunca inscribieron sus derechos; y el *tenedor* que no posee ningún documento. Esta situación empeora debido a la subdivisión de la tierra y al crecimiento de la población.

Los asuntos de tenencia de la tierra son relevantes para REDD+ partiendo que las iniciativas que se impulsan se ubican en áreas bajo régimen especial de protección: áreas protegidas, y que enfrentan como primer reto legal, caracterizar las particularidades de las demás formas de tenencia de la tierra, dado que se conjugan tierras estatales, con tierras administradas por entidades gubernamentales, tierras sometidas a concesión, y otros derechos reales, ejidos municipales, propiedad privada, posesiones, áreas de reservas territoriales del Estado de Guatemala y tierras comunales de pueblos indígenas. La respuesta de la ley ante la complejidad es la aplicación de principios generales que se integran en las leyes que aplican al régimen de tenencia de la tierra vigente en el país.

2.2 Legislación sobre la propiedad y posesión de la tierra en Guatemala

Para hacer el presente análisis se parte de la jerarquía de las leyes. Sin embargo, también se hace referencia a instrumentos internacionales incorporados a través de los Artículos 44 y 46 de la Carta Magna.

Constitución Política de la República de Guatemala,²⁵ adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, entró en vigencia el 14 de enero de 1986 y fue reformada por el Congreso de la República, y aprobada su reforma a través de referéndum en 1993.

A lo largo de la historia, la tierra ha sido considerada como una fuente principal de riqueza, situación social y poder. Es la base para la vivienda, los alimentos y las actividades económicas, la fuente más importante de oportunidades de empleo en las zonas rurales y un recurso cada vez más escaso en los

24 Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (Idear) y otros, *Conflictos de Tierras Municipales, Historia, Realidad y Tendencias*, Magna Terra Editores, Guatemala, 2011, pág. 22.

25 Adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, entró en vigencia el 14 de enero de 1986 y fue reformada por el Congreso de la República, y aprobada su reforma a través de referéndum en 1993.

núcleos urbanos. El acceso al agua y a otros recursos, así como a servicios básicos tales como el saneamiento y la electricidad, está condicionado en muchos casos al acceso a los derechos sobre la tierra. La disposición y posibilidad de invertir a largo plazo en la tierra cultivable y en la vivienda dependen directamente de la protección que otorga la sociedad a los titulares de los derechos. En consecuencia, el desarrollo sostenible se asienta firmemente en el acceso a los derechos de propiedad de la tierra y en la seguridad de esos derechos.²⁶

La Carta Magna guatemalteca protege este derecho y hace un reconocimiento de distintas formas de tenencia de la tierra. El Artículo 39, señala que “Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la Ley...”. La Corte de Constitucionalidad ha señalado, al respecto, que “El Derecho de propiedad de bienes inmuebles se perfecciona con su inscripción en el Registro de la Propiedad...”²⁷ Es decir, que se configura la propiedad al momento en que el derecho sea inscrito formalmente en la institución que fue creada para darle certeza jurídica a la propiedad.

Continúa regulando el mismo Artículo 19 que: “El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos”.

Una interpretación importante que ha realizado el máximo órgano constitucional guatemalteco es lo relativo al beneficio social que debe prevalecer sobre el particular, materializando el fin supremo del Estado que es la realización, precisamente del bien común.

La Corte de Constitucionalidad ha expresado que “La propiedad privada se reconoce como un derecho inherente a la persona, por concurrir al desarrollo de la persona y, por ende, de su familia, a quienes el Estado dispensa protección primaria; ello sin perjuicio, claro está, de que por ley, pueda ser limitada su disposición cuando sea contraria a los fines sociales o necesaria la realización del bien común o interés social, que se erige en prevalente como especialmente lo señala el artículo 44 constitucional”.²⁸

Dentro de los derechos sociales que garantiza la Constitución se incluye una sección destinada específicamente al reconocimiento de las comunidades indígenas, señalándose que “Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya”, y al respecto, se declara que “El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.”²⁹

Con respecto a la tenencia de las tierras, se establece que: “Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, asistencia

26 FAO, Las cuestiones de género y acceso a la tierra, Ver: <http://www.fao.org/docrep/005/y4308s/y4308s04.htm>, consultada el 27/9/2014.

27 Gaceta 57, Expediente 275-2000, Sentencia de fecha 09/08/2000, Corte de Constitucionalidad, Constitución Política de la República con notas de jurisprudencia, pág. 108.

28 Gaceta 41, Expediente 305-95, Sentencia de fecha 26/09/1996, Corte de Constitucionalidad, Constitución Política de la República con notas de jurisprudencia, pág. 109.

29 Artículo 66, Constitución Política de la República de Guatemala.

crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema”.³⁰

Tal como se establece en el informe Serie Centroamericana de Bosques y Cambio Climático: “La particularidad de Guatemala, al poseer una población mayoritariamente indígena, es su deber de acordar consideraciones especiales sobre los temas vinculados con los derechos de los pueblos indígenas y la tenencia de la tierra”.³¹ Por lo tanto, toda iniciativa debe ser consensuada con estas comunidades.

Por otro lado, el Artículo 121 de la CPRG regula que: “Son bienes del Estado: a) Los de dominio público;...c) Los que constituyen el patrimonio del Estado, incluyendo los del municipio y de las entidades descentralizadas o autónomas;... e) El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo;... g) Los ingresos fiscales y municipales, así como los de carácter privado que las leyes asignen a las entidades descentralizadas y autónomas...”; es decir que el Estado también puede ser propietario.

Código Civil (Decreto Ley 106-1964)

Este instrumento del siglo pasado, fue adoptado el 14 de septiembre de 1963 y entró en vigencia el 1º de julio de 1964. Es la normativa sustantiva que incorpora el análisis de los derechos sobre la tierra. Como ya se expuso, los derechos sobre la tierra son diversos y en la práctica, varias personas o grupos pueden tener derechos sobre un mismo objeto.

La ley ordinaria que conceptualiza y delimita el ejercicio del derecho a la propiedad es el Código Civil, y establece: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las leyes”.³²

En cuanto a los bienes, según el Artículo 445 “Son bienes inmuebles: 1o.- El suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, las minas mientras no sean extraídas, y las aguas que se encuentren en la superficie o dentro de la tierra; 2o.- **Los árboles y plantas mientras estén unidos a la tierra, y los frutos no cosechados**; 3o.- Las construcciones adheridas al suelo de manera fija y permanente; ... 7o.- Los viveros de animales, palomares, colmenares, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los haya colocado o los conserve con el propósito de mantenerlos unidos de modo permanente a la finca”.

El Artículo 447, señala que “Es parte integrante de un bien lo que no puede ser separado sin destruir, deteriorar o alterar el mismo bien”. Además el Código Civil establece que: “Es accesorio del bien todo lo que está aplicado permanentemente a su fin económico y se halla en una relación que responde a ese fin. La separación temporal de los bienes no les hace perder su calidad”, (Artículo 449).

30 Artículo 67, Constitución Política de la República de Guatemala.

31 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Serie Centroamericana de Bosques y Cambio Climático, Ver: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/AD443S/AD443s01.pdf>, consultada: 29/09/2014.

32 Artículo 464 del Código Civil.

La ley ordinaria, sigue regulando en el Artículo 450 que: “Las partes integrantes y los accesorios de un bien siguen la condición de éste, salvo los casos en que la ley o el contrato permitan su diferenciación”.

Estos aspectos deben considerarse al momento de preparar iniciativas REDD+ con el objeto de determinar a quién pertenecen los beneficios que se puedan obtener de dichas iniciativas y cómo deben implementarse. Para el efecto, se entiende que el propietario que tiene un documento registrado con el cual acredita la propiedad del bien, puede realizar cualquier negocio lícito sobre sus bienes y los frutos de los mismos, con la única limitante de que no genere daños a terceros.

En cuanto a la acreditación y determinación de la naturaleza del bien, el Código Civil establece en el Artículo 460 que son bienes de propiedad privada los de las personas individuales o jurídicas que tienen título legal.

Sin embargo, como se analizó anteriormente, esta situación es mucho más compleja, porque en Guatemala también existen los poseedores. En muchas comunidades, el acceso a los recursos de la tierra se rige por el derecho escrito y las leyes consuetudinarias. Pueden surgir conflictos entre las normas tradicionales y las leyes nacionales, como ocurre con frecuencia cuando se consideran los derechos sobre la tierra. Para resolver estas situaciones se deben interpretar las leyes en su conjunto y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado.

En cuanto a los bienes nacionales, como los denomina el Código Civil, el Artículo 461, indica: “Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que establecen las leyes respectivas”.

Para el caso de las áreas protegidas, por ejemplo, se establece que “Los bienes que constituyen el patrimonio del Estado, de los municipios y de las entidades estatales descentralizadas, están sujetos a las leyes especiales y subsidiariamente a lo dispuesto en este Código”, (Artículo 462).

Es decir, que si se pretende realizar algún proyecto o actividad relacionada con REDD+ y que involucre bienes que estén protegidos por una ley especial se deberá contar con la participación directa de las autoridades creadas para el efecto; en este caso para áreas protegidas el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), para bosque propiamente dicho, el Instituto Nacional de Bosques (INAB). Además para determinar la propiedad o posesión de la tierra se necesita involucrar al Registro de Información Catastral, cuyo mandato es precisamente establecer la certeza jurídica de la tenencia de la tierra en Guatemala. Esta participación fue aclarada también por la Ley Marco de Cambio Climático, como ya se analizó anteriormente.

Respecto al tema de la propiedad, posesión y las regulaciones del Código Civil al respecto, el experto Luis Guillermo Ramírez,³³ expuso su criterio jurídico haciendo énfasis en que hay que partir de la premisa que los proyectos REDD+ consisten en la mitigación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumento de stock de carbono, a través de actividades puntuales, cuyos resultados verificados son retribuidos. Entonces podemos advertir que la actividad humana desarrollada sobre los bienes (públicos o privados, muebles o inmuebles) es la chispa que genera los beneficios.

33 Entrevista del 20 de noviembre de 2014.

Ante esta lógica –advierte–, la propiedad o posesión legal de la tierra o los bienes, en sí misma no produce nada; en realidad, lo que produce los beneficios son las actividades idóneas y efectivas que se desarrollan sobre dichos bienes. Por tanto, determinar la titularidad de los proyectos REDD+ solamente en la persona del propietario o el poseedor muestra una limitada posibilidad de actores, especialmente en el caso de Guatemala, donde existe toda una tipología de tenencia de la tierra.

Lejos de considerar lo anterior, el Decreto 7-2013 determinó los derechos de la siguiente manera: *Artículo 22, párrafo 3º. "Podrán ser dueños titulares de proyectos las personas individuales o jurídicas y el Estado, que sean propietarios o poseedores legales de las tierras o bienes en que se realizan los proyectos."*

Agregó que una interpretación abierta del anterior texto legal permitirá alcanzar los objetivos de la ley, haciendo partícipes a mayor número de beneficiarios, entre ellos a los concesionarios de Recursos Naturales Renovables de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM) otorgándoles un asidero de participación plena y efectiva; no solo en la ejecución de las actividades del proyecto, sino en el órgano de gobernanza y en el reparto de los beneficios.

En ese sentido, expone, debe tenerse presente, que la posesión es un instituto que nace en el derecho civil, pero que por su misma antigüedad caló en las demás ramas del derecho. Por ello, también podemos identificar una posesión real, por efecto de los contratos de concesión sobre bienes públicos. Al respecto existe doctrina que sustenta dicha postura y experiencias de otros países como Chile, Perú o Costa Rica.

La primera objeción nacional que pudiera surgir a esta propuesta, es la motivada por el ortodoxo criterio de que toda posesión pretende usucapión y en consecuencia es imposible titular por prescripción sobre los bienes públicos. Lo cual a primera vista parecería acertado, puesto que los bienes públicos son imprescriptibles e inalienables, particularmente las áreas protegidas, al tenor del artículo 64 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Incluso los propios contratos de concesión proscriben la titulación. Sin embargo, esta oposición carecería del análisis profundo del instituto "Posesión".

Téngase presente el concepto original, de que la posesión implica la relación fáctica del sujeto con el bien, o sea la tenencia, ejerciendo todas o algunas de las facultades inherentes al dominio. Dicha posesión puede tener diversos propósitos, siendo uno de ellos la usucapión, pero también cabe que la posesión se ejerza para conservación o para el disfrute del bien, con el permiso del nudo propietario, quien ejerce la posesión mediata. La ley vigente nos permite distinguir dos modos de poseer, en el Artículo 613 del Código Civil, se señala que, *"El poseedor temporal en virtud de un derecho es poseedor inmediato, correspondiendo la posesión mediata a quien le confirió tal derecho"*.

Es decir que la ley reconoce una posesión inmediata (que no pretende usucapir) que corresponde al poseedor temporal, en virtud de un título. Esta posesión se manifiesta en la misma ocupación de los bienes objeto de la concesión y el disfrute exclusivo, temporal, condicionado, de conformidad con un contrato.

Además, esta posesión (materializada en una concesión, arrendamiento o usufructo), no pretende sustraer el bien del dominio del Estado, sino conceder su disfrute y adicionalmente cumplir con ello los objetivos para los cuales se ha tutelado el bien. No puede decirse que el bien ha sido sometido a enajenación, puesto que constitucionalmente es imposible. Pero sí puede decirse que el Estado ejerce un tipo de negocio por el cual somete el bien a un status jurídico especial, para obtener el mejor beneficio social, económico y ambiental; sin despojarse del bien.

Las objeciones a admitir como poseedor a un arrendatario o a un concesionario por ejemplo, pueden despejarse al analizar que *“No es poseedor quien ejerce el poder sobre la cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de la misma y la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las instrucciones que de él ha recibido.”*³⁴ Haciendo un símil con las concesiones de la RBM se concluye que aquellas no caben dentro de esta excepción, puesto que el aprovechamiento de los recursos, es a favor de los mismos concesionarios y bajo su propia cuenta y riesgo. Si bien es cierto se deriva un beneficio para el Estado, éste es una contraprestación. Para el caso concreto, las autorizaciones de los Planes Operativos Anuales y otras resoluciones no constituyen “instrucciones” del propietario, sino ejercicio de la policía administrativa, que verifica cumplimiento de normas. Por otro lado, no existe dependencia y subordinación del concesionario con el propietario, sino todo lo contrario: una relación de socios, un negocio jurídico entre los concesionarios y el Estado, basado en un contrato. Es clara la ley en ese sentido cuando establece que, *“Tampoco es poseedor el que tiene la cosa o disfruta del derecho por actos meramente facultativos o de simple tolerancia, concedidos o permitidos por el propietario”*.³⁵

Un ejemplo claro de esto puede encontrarse en las comunidades asentadas dentro de la Reserva de la Biósfera Maya con quienes se han firmado “Acuerdos de Intención”, puesto que éstos son actos de tolerancia de la autoridad en uso de sus facultades. La voluntad del propietario puede variar en cualquier momento, sin responsabilidad de su parte.

Podría argumentarse en contra de esta opinión, que la “concesión” es un acto facultativo, permisivo. Sin embargo, esto no es cierto, pues la concesión es más que un acto: es un contrato, que implica derechos y obligaciones para ambas partes. No es un acto de tolerancia, sino un contrato que genera obligaciones y derechos para ambas partes, no obstante las cláusulas exorbitantes a favor del ente público, característico de estos contratos, pero que emanan de un ordenamiento legal y no discrecional.

Por tanto, no podría discriminarse al concesionario de ejercer una posesión inmediata sobre el bien. De otro modo, tendría que excluirse también de esta posesión a otras relaciones existentes en virtud de contrato (arrendatario, usufructuario, comodatario, etc.) y en consecuencia, no tendría sentido alguno la distinción que nuestro Código Civil hace sobre la posesión mediata e inmediata, puesto que no habría sujeto que cumpliera tal requisito.

Dentro de la zona de Guatecarbon, algunos de los bienes en los que se realizaría el proyecto están bajo la responsabilidad inmediata de los concesionarios, con la vigilancia del CONAP, en virtud del contrato de concesión. Por ello es que, toda actividad pretendida en los bienes concesionados necesita de la participación plena y efectiva de los titulares de tales concesiones. En conclusión, en el criterio jurídico del entrevistado se resalta que los concesionarios de recursos naturales renovables de la RBM, ejercen una posesión real sobre los bienes en que se realizarían los proyectos REDD+, al tenor del artículo 22 del Decreto 7-2013, por lo cual pueden ser considerados Co-titulares, junto al CONAP, de los derechos de los proyectos REDD+, particularmente del Proyecto Guatecarbon. Ciertamente esta interpretación debe continuarse discutiendo con el propósito de clarificar el panorama jurídico nacional respecto de REDD+.

34 Artículo 614 del Código Civil.

35 Artículo 615 del Código Civil.

Es necesario reconocer que instrumentalizar la doctrina y las normas mencionadas permite: a) Una vista periférica de los derechos y de la tipología de tenencia de la tierra sobre un mismo plano objetivo, que permitiría dar el tratamiento que cada caso amerita; b) Adecuarse a los retos que presenta la novedosa normativa nacional e internacional en materia de cambio climático, con participación plena y efectiva de las comunidades; y c) Tener claridad que lo que se persigue en estos casos es la realización del bien común que pregonan la Constitución Política de este país.

Ley del Registro de Información Catastral (RIC) y Reglamento de Reconocimiento de Tierras Comunitarias (Decreto 41/2005)

El 15 de junio de 2005, el Congreso de la República de Guatemala aprobó la Ley del Registro de Información Catastral –RIC– mediante el Decreto No. 41-2005, publicado en el Diario Oficial el 20 de julio de 2005 y en vigencia el 20 de agosto del mismo año. La ley crea una institución estatal autónoma y de servicio, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, cuyo objeto es el establecimiento, mantenimiento y actualización del catastro nacional.

Esta Ley responde a compromisos asumidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, por el cual el gobierno de Guatemala se comprometió a emitir leyes y crear instituciones que permitan la consolidación de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para la aplicación de la justicia agraria y el fomento del desarrollo sostenible en el área rural en condiciones de igualdad, a través del establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria.

Por ello la Ley establece lineamientos para regularizar la tenencia de la tierra al identificar los derechos sobre ella, así como las situaciones anómalas como la ocupación sin título o alteración de límites, puesto que han creado conflictos entre vecinos o terceras personas. Respecto de las tierras en áreas rurales cuya propiedad, posesión o tenencia es comunal, el RIC tiene la obligación de hacer la declaratoria administrativa para reconocerles la calidad de “tierras comunales” y emitir la certificación respectiva que la ampare (Artículo 65). En esta actividad, el Registro debe sujetarse especialmente a lo establecido por la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El 30 de septiembre de 2008 se aprobó por parte del Consejo Directivo del RIC, el Reglamento específico para el reconocimiento y declaración de tierras comunales mediante Acuerdo de fecha 30 de septiembre de 2008, publicado el 29 de julio de 2009. El Reglamento regula el procedimiento para declarar un área como tierra comunal. Asimismo, se contempla la elaboración de un peritaje cultural para establecer desde cuándo se tiene la posesión y la forma de administración del bien. Además se viabiliza la participación de las comunidades indígenas a través de la consulta.

Con esto se busca dotar de certeza y seguridad jurídica a los propietarios de la tierra a través de otorgar un documento que pueda inscribirse en el Registro de la Propiedad, después de haberse agotado el trámite respectivo. Pero esta inscripción es sobre el inmueble, hay otros registros que están vinculados. Por ejemplo, el Registro Nacional Forestal; el Artículo 88 de la Ley Forestal establece que *“Con el propósito de censar las tierras cubiertas de bosques y de vocación forestal, así como de ejercer un control estadístico de las actividades técnicas y económicas sobre la materia, se crea a cargo del INAB el*

*Registro Nacional Forestal, en el que se inscribirán de oficio o a petición de parte, según sea el caso: Todos los bosques y tierras de vocación forestal, **cualquiera que sea su régimen de propiedad**, con expresión detallada de los bosques existentes y los datos de registro de la propiedad de las tierras y de la matrícula fiscal:*

- a) Los aserraderos urbanos y rurales, manuales o mecánicos, destiladores de resina, impregnadoras, procesadoras de celulosa y papel, carpinterías, fábricas de productos semi elaborados o totalmente elaborados y demás industrias similares que utilicen como materia prima productos forestales;
- b) *Las personas que se dediquen a repoblación forestal;*
- c) *Las personas que realicen actividades de exportación o importación de productos forestales, cualquiera sea su estado;*
- d) *Las personas que se dediquen a la producción de resinas, látex y otros productos del bosque"*

Es decir que para el registro de las tierras cubiertas de bosques o de vocación forestal no es necesario que las mismas estén dotadas de certeza jurídica; por lo tanto, debe haber coordinación entre las instituciones del RIC y el INAB para abordar estos aspectos: certeza en cuanto a la tenencia y la cantidad de bosque que existe en Guatemala.

2.2.1 Regulación de la propiedad del carbono y de los certificados de carbono

Uno de los temas que plantea retos legales para encontrar el tratamiento legal que la legislación le otorga, son los asuntos concernientes a la propiedad del carbono. En general, el legislador no se había planteado el tema previamente a la emisión de la Ley Marco de Cambio Climático, de manera que la legislación ordinaria contiene elementos interesantes respecto al tema pero que requieren de criterio jurídico fundado para llegar a una interpretación cierta, dado que la expresión de motivos que generaron esos instrumentos, no estaban basados en temas tan complejos como el que se anota. En ese sentido, la recién promulgada Ley Marco de Cambio Climático es la primera que hace relación directa a ello y al respecto regula en el Artículo 22 que "Las actividades y proyectos que generen certificados de remociones o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, podrán tener acceso a los mercados voluntarios y regulados de carbono; así como a mecanismos bilaterales y multilaterales de compensación y pago por servicios ambientales".

Para comprender este Artículo y cómo se puede enlazar con las iniciativas REDD+, se deben aclarar ciertos conceptos: ¿Cuáles son las actividades o proyectos que generan certificados de remociones o reducción de emisiones de efecto invernadero?, ¿quiénes son los propietarios de los mismos?, ¿cómo se pueden distribuir sus beneficios?, y, ¿qué se puede comercializar?

Para dar respuesta a estas interrogantes se debe analizar el ordenamiento jurídico vigente en Guatemala. La Ley de incentivos para proyectos de energía renovable regula en el Artículo 6 lo concerniente a la propiedad de los certificados de reducción de emisiones señalando que: Los certificados de reducción de emisiones pertenecerán a los *propietarios de los proyectos*, quienes de esa forma se beneficiarán de la comercialización de los mismos. Estos certificados serán emitidos por el órgano competente, de conformidad a la cuantificación de las emisiones reducidas o desplazadas por el proyecto".

Por su parte el Artículo 22 de la Ley Marco de Cambio Climático, establece que: “Los derechos, tenencia y negociación de unidades de reducción de emisiones de carbono u otros gases de efecto invernadero, así como los certificados *pertenece*rán a los dueños titulares de los proyectos generados...”

Este Artículo es más amplio e indica que los dueños titulares de proyectos son:

- Personas individuales
- Personas jurídicas³⁶
- El Estado

La condición es que las personas individuales, jurídicas y el Estado sean *propietarios* o *poseedores legales* de las tierras o bienes en que se realizan los proyectos.

El Código Civil define quiénes pueden ser personas individuales o jurídicas; sin embargo, la Ley del Registro de Información Catastral, también hace referencia a que las comunidades indígenas pueden ser propietarias, poseedoras o tenedoras de Tierras Comunes, lo cual traería a discusión que las comunidades indígenas como tal puedan ser dueñas titulares de proyectos, por ejemplo de REDD+.³⁷

Por su parte, el Código Civil no define quién es propietario pero sí qué debe entenderse por propiedad: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observancia de las obligaciones que establecen las leyes”.³⁸

Por otra parte, la Ley Marco de Cambio Climático, se refiere también a los poseedores legales, sin hacer una distinción de los tipos de poseedores que existen en Guatemala, tales como los propietarios y los poseedores propiamente dichos que tienen un título legal (escritura pública, escritura municipal, etc.) Por lo tanto, tal situación deberá ser aclarada en el reglamento que desarrolle la ley.

El Código Civil define al poseedor como: Artículo 612: “Es poseedor el que ejerce sobre un bien todas o algunas de las facultades inherentes al dominio”. Esta misma definición es recogida por la Ley del Registro de Información Catastral.³⁹ En cuanto a los bienes, el Código Civil, establece: “Son bienes las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, y se clasifican en inmuebles y muebles”.⁴⁰

36 El Código Civil señala en el Artículo 15, a quienes considera personas jurídicas y señala: 1o. El Estado, las municipalidades, las iglesias de todos los cultos, la Universidad de San Carlos y las demás instituciones de derecho público creadas o reconocidas por la ley; 2o. Las fundaciones y demás entidades de interés público creadas o reconocidas por la ley. 3o. Las asociaciones sin finalidades lucrativas, que se proponen promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden, cuya constitución fuere debidamente aprobada por la autoridad respectiva. Los patronatos y los comités para obras de recreo, utilidad o beneficio social creados o autorizados por la autoridad correspondiente, se consideran también como asociaciones; y 4o. Las sociedades, consorcios y cualesquiera otras con fines lucrativos que permitan las leyes. Las asociaciones no lucrativas a que se refiere el inciso 3o podrán establecerse con la autorización del Estado, en forma accionada, sin que, por ese solo hecho, sean consideradas como empresas mercantiles.

37 Artículo 23 de la Ley de Registro de Información Catastral: “...Tierras comunales: Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal...”.

38 Artículo 464 del Código Civil.

39 Artículo 23: “...Poseedor: Quien sin ser el propietario ejerce sobre un predio todas o algunas de las facultades inherentes al dominio. No es poseedor el que posee en nombre o representación del propietario o quien disfruta del predio por actos puramente facultativos o de simple tolerancia permitida por el propietario...”.

40 Artículo 442 del Código Civil.

Los objetos de apropiación pueden ser todas las cosas que no estén excluidas del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley. Están fuera del comercio por su naturaleza, *las que no pueden ser poseídas exclusivamente por ninguna persona*, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.

En general el Código Civil, realiza una clasificación de qué son **bienes inmuebles** y regula: “Son bienes inmuebles:⁴¹

1°. El suelo, el subsuelo, el espacio aéreo, las minas mientras no sean extraídas, y las aguas que se encuentren en la superficie o dentro de la tierra;

2°. **Los árboles y plantas mientras estén unidos a la tierra**, y los frutos no cosechados;...”

Como observamos, la ley ordinaria, concibe como bienes inmuebles a los árboles y plantas mientras estén unidos a la tierra. Esto es un dato importante para las iniciativas REDD+; porque determina la naturaleza legal que tiene un árbol o las plantas. Además de esta clasificación general el Código Civil también hace referencia a los bienes de dominio público y señala en el Artículo 457 que: “Los *bienes del dominio del poder público pertenecen al Estado o a los municipios* y se dividen en bienes de uso público común⁴² y de uso especial”.⁴³

No se menciona específicamente lo relativo a los bosques. La Constitución Política de la República de Guatemala, señala en relación a la protección de los bosques que “Se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques”.⁴⁴ Además añade que una ley específica la forma y requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyendo las resinas, gomas, productos vegetales silvestres no cultivados y demás productos similares, y fomentará su industrialización. La explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas...” Añade esta norma constitucional que “Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección”.⁴⁵

41 Artículo 445 del Código Civil.

42 El Artículo 459, regula los bienes de uso no común e integra los siguientes:

- 1°. Los que están destinados al servicio del Estado, de las municipalidades y de las entidades estatales descentralizadas, y los demás que constituyen su patrimonio;
- 2°. Los de uso público, cuando dejen de serlo de hecho o por virtud de una ley;
- 3°. Los ingresos fiscales y municipales;
- 4°. El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales antes de ser extraídos, así como cualquiera otra sustancia orgánica o inorgánica del subsuelo;
- 5°. Los terrenos baldíos y las tierras que no sean de propiedad privada;
- 6°. Los que habiendo sido de propiedad particular queden vacantes, y los que adquieran el Estado o las municipalidades por cualquier título legal;
- 7°. Los excesos de propiedades rústicas o urbanas, de conformidad con la ley; y
- 8°. Los monumentos y las reliquias arqueológicas.

43 Debemos entender como bienes nacionales de uso común:...3°. Las aguas de la zona marítima territorial en la extensión y términos que fije la ley respectiva; los lagos y ríos navegables y flotables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite al territorio nacional; las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento industrial, en la forma que establece la ley de la materia; y las aguas no aprovechadas por particulares; y 4°. La zona marítimo-terrestre de la república, la plataforma continental, el espacio aéreo y la estratósfera en la extensión y forma que determina la ley...”.

44 Artículo 126 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

45 Artículo 126 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para desarrollar este precepto constitucional en la Ley Forestal, el Artículo 3 señala que: “El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, incluyendo la madera, semillas, resinas, gomas y otros productos no maderables, será otorgado por concesión si se trata de bosques en terrenos nacionales, municipales, comunales o de entidades autónomas o descentralizadas; o por licencias, si se trata de terrenos de propiedad privada, cubiertos de bosques. Las *concesiones* y *licencias de aprovechamiento de recursos forestales*, dentro de las áreas protegidas, se otorgarán en forma exclusiva por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas mediante los *contratos* correspondientes de acuerdo con la Ley de Áreas Protegidas y demás normas aplicables”.

Para el proyecto GUATECARBON que se describe más adelante, se determinó con base en el Artículo 22 de la Ley Marco de Cambio Climático que la titularidad del mismo le corresponde al Estado, a pesar de la existencia de concesiones forestales comunitarias en los sitios en donde tendrá impacto el proyecto. “Se corre el riesgo de que una interpretación limitada de la posesión, no integre otras normas y la naturaleza de los proyectos REDD+, trunque la participación plena y efectiva de las comunidades en las estructuras de gobernanza.”

Finalmente, es oportuno comentar que en la iniciativa de Ley Probosque, se propone regular con más detalle el tema relativo a la propiedad y sobre quienes pueden ser propietarios de proyectos relacionados con el bosque. El Artículo 8 señala que: “El Estado otorgará incentivos por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, en coordinación con el Instituto Nacional de Bosques –INAB–, a las siguientes personas que se dediquen a la ejecución de proyectos según las modalidades a incentivar expresadas en el Artículo 10⁴⁶ de esta Ley:

- a. Los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades;
- b. Las agrupaciones sociales con personería jurídica que en virtud de arreglo legal ocupan terrenos de propiedad de los municipios;
- c. Los arrendatarios de áreas de reservas de la Nación; y
- d. Las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, siempre que estén debidamente representadas.

No podrá otorgarse incentivos a aquellas personas que presenten proyectos en:

1. Tierras usurpadas u ocupadas sin justo título;
2. Plantación o plantaciones forestales derivadas de compromisos de reforestación contraídos según los casos indicados en la Ley Forestal, Decreto 101-96 del Congreso de la República;

46 Artículo 10 de la Iniciativa Ley Probosque: Las modalidades de proyectos a incentivar por esta Ley serán las siguientes: a. Establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales con fines industriales. Incluye el manejo de plantaciones forestales voluntarias registradas como fuentes semilleras; b. Establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales con fines energéticos; c. Establecimiento y mantenimiento de sistemas agroforestales; d. Manejo de bosques naturales con fines de producción. Incluye bosques naturales con fines de producción de semillas forestales; e. Manejo de bosques naturales para fines de protección y provisión de servicios ambientales. Esta modalidad incluye proyectos de protección de bosques para fuente de agua, conservación de diversidad biológica, ecoturismo, conservación de germoplasma, protección de sitios sagrados y otros que sean calificados como bosques de protección por la Junta Directiva del INAB; y, f. Restauración de tierras forestales degradadas...”

3. Bosques y tierras con plantaciones forestales que se hayan beneficiado por éste u otros mecanismos de incentivos forestales otorgados por el Estado.
4. Bosques otorgados en concesión forestal o de usos de recursos naturales.

Esta iniciativa clarifica la forma de tenencia de la tierra y la posibilidad de que más personas sean beneficiarias de la misma, y a la vez determina que los concesionarios forestales no pueden acogerse a esta modalidad. Esto seguramente porque los concesionarios ya se encuentran en una contratación especial con el Estado, dentro de la cual se encuentra la obligación de proteger y cuidar los bosques.

3. Las iniciativas REDD+ en Guatemala

Para acceder a los beneficios de la iniciativa REDD+, Guatemala está inscrita dentro del sistema del Fondo Colaborativo para el Carbono o FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) cuyo secretariado y fiduciario es el Banco Mundial.

El estado de la calificación de Guatemala dentro del proceso del FCPF a la fecha (octubre de 2014) es el siguiente: el R-PIN y el R-PP se encuentran terminados y proveen a Guatemala de un fondo de US\$ 3.8 millones para construir su Estrategia Nacional de REDD+, para lo que se inicia su preparación mediante el ER-PIN "*Emission Reduction Programm Idea Note: through strenghtening forestry governance in vulnerable communities*" (Programa de Reducción de Emisiones: a través del fortalecimiento de la gobernanza forestal en comunidades vulnerables).

Guatemala ha definido en el país 5 regiones REDD+, una de ellas: la denominada "Tierras Bajas del Norte", que cuenta ya con una línea de base sub-nacional de deforestación y dos más que están en fase de preparación, siendo éstas "Sarstún-Motagua" y "Occidente". Las regiones "Centro-oriente" y "Costa sur" no muestran aún ninguna actividad preparatoria.

De las 5 regiones, es la de Tierras Bajas del Norte, la que ha avanzado más en la preparación de proyectos piloto REDD+, los que se encuentran en distintas fases de preparación.

El proyecto piloto GUATECARBON

Localizado en la Zona de Usos Múltiples –ZUM– de la Reserva de Biósfera Maya –RBM– de Petén, es decir en territorio de las áreas concesionadas a las comunidades agrupadas dentro de la Asociación de Comunidades Forestales de Petén –ACOFOP–, con una extensión de 717,000 hectáreas, cuenta ya con una la línea de base construida (la línea de base sub-nacional de las "Tierras bajas del Norte"), así como se tienen elaborados y validados los documentos de PIN (*Project Idea Note*) y el PDD (*Project Design Document*) para estándares voluntarios VCS (*Verified Carbon Standard*) y CCB (*Climate, Community and Biodiversity*), lo que le permite acceder, tanto al Fondo del Carbono del FCPF, como también a los mercados voluntarios del carbono. Los documentos de Consulta, Libre, informada y Previa –CLIP– y de Vehículo de Propósito Especial (SPV – *Special Purpose Vehicle*) se encuentran en proceso. Se han efectuado procesos de información, capacitación y consulta con las comunidades forestales a través de sus líderes. Se está diseñando en ACOFOP una metodología para cumplir con normativas internacionales. El SPV ha debido seguir un camino más largo, debido a que no se ha logrado un consenso entre las entidades gubernamentales que tienen injerencia en el tema, como el Ministerio de Finanzas y el CONAP. En este momento se estaría ya definiendo la figura jurídica bajo la cual se podrá cumplir con las normativas contables del Estado, que permita captar los fondos provenientes del carbono.

El proyecto se encuentra ubicado dentro de una zona de aprovechamiento controlado mediante certificaciones internacionales y en los casi 15 años de manejo comunitario, los asociados de ACOFOP, han desarrollado un sistema de gobernanza muy efectivo, en el que participa, además de los concesiona-

rios como ejecutores de los planes forestales, el CONAP como ente administrador del SIGAP, regente y asesor técnico y Rainforest Alliance como entidad certificadora. A pesar de que los resultados del buen manejo del bosque está ampliamente reconocido, premiado y certificado nacional e internacionalmente, los concesionarios enfrentan la dificultad de que, a falta de reglas legales claras –y por el hecho de no ser los propietarios de la tierra–, corren el riesgo de quedar excluidos de la distribución de beneficios del trabajo de conservación que han efectuado con su presencia, vigilancia y manejo certificado del bosque durante los últimos 15 años.

El proyecto piloto Parque Nacional Sierra del Lacandón-Bosques para la vida

El Parque Nacional Sierra del Lacandón tiene una extensión de 202,865 hectáreas y posee uno de los ecosistemas con mayor diversidad biológica de Guatemala, al mismo tiempo que es una de las sometidas a mayores amenazas por presión de la población local.

Los promotores del proyecto piloto, son la Fundación Oro Verde para el Bosque Tropical (Alemania) y la Fundación Defensores de la Naturaleza, este último que co-administra con el CONAP el parque nacional desde 1999. Cuenta además con el apoyo técnico y económico de la Unión Europea y de la Iniciativa Internacional para el Clima (IKI, por sus siglas en alemán) del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU, por sus siglas en alemán). La iniciativa ha desarrollado una línea de base de deforestación (Tierras Bajas del Norte) en una extensión de 171,000 hectáreas y los documentos PIN y PDD se encuentran en fase de planificación.

El proyecto piloto de la Eco-región Lachuá

El proyecto tiene una extensión de 54,000 hectáreas que comprenden el Parque Nacional Laguna Lachuá (14,300 hectáreas) que es del tipo I, una finca municipal, una reserva natural privada (bosque modelo) y las comunidades locales, muchas de las cuales son parte de la Fundación Lachuá (Fundalachuá), que es una organización de base indígena y rural, con sede en la aldea Salacujín, municipio de Cobán, departamento de Alta Verapaz, que además implementa acciones de conservación en el bosque, así como de reforestación en la eco-región.

Dentro del proceso de preparación para el proyecto REDD+, el documento de PIN se encuentra terminado y recientemente se obtuvo los resultados de una consultoría de evaluación técnico-financiera que se contrató para sustentar la decisión de continuar con la formulación del PDD o detenerse si los resultados no fueran satisfactorios. Los resultados de esa evaluación ya se tienen (octubre de 2014), han sido validados y aunque aún se discuten otros temas colaterales, en general se puede decir que se tomará la decisión de proceder a elaborar el documento de PDD. A partir de los resultados de esa consultoría, el proyecto se validará para el estándar voluntario VCS y se someterá a discusión posteriormente, la conveniencia de hacerlo también bajo el estándar CCB.

Se cuenta ya con la línea de base de deforestación (Tierras Bajas del Norte) y con los fondos para la elaboración del PDD con aportes de UICN y el consorcio CNCG (Clima, Naturaleza y Comunidades

de Guatemala⁴⁷). Finalmente, se resalta que las comunidades locales dentro de Funda Lachuá han sido beneficiados con recursos del PINFOR por 14,000 hectáreas de bosque reforestado.

Otras áreas potenciales para REDD+ en Guatemala

- Reserva de biósfera Sierra de Las Minas (102,000 hectáreas)
- Áreas protegidas en el Caribe de Guatemala (200,000 hectáreas)
- Reservas Naturales Privadas, Tierras comunales y parques municipales.
- Área de Nor occidente

⁴⁷ El consorcio CNCG (Clima, Naturaleza y Comunidades de Guatemala) es un proyecto liderado por la USAID y encabezado por Rainforest Alliance (RA), que incluye a The Nature Conservancy (TNC), World Wild Foundation (WWF), Fundación Defensores de la Naturaleza (FDN), la Universidad del Valle de Guatemala (UVG) y la Asociación Sotz'il y tiene como objetivo dar asistencia a Guatemala en el desarrollo de un proceso con enfoque integrado, para mitigar los efectos negativos del cambio climático.



4. Consideraciones finales: asuntos clave vinculados a REDD+

El marco legal para REDD+, como mecanismo de financiamiento para reducir emisiones de GEI que se generan por deforestación o degradación de bosques en países en vías de desarrollo, tiene como fundamento un conjunto de leyes que contienen previsiones legales, entre las que resalta la Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero (Decreto 7-2013), que se orienta a armonizar el marco institucional y crea los cimientos para establecer la base de mercados y propiedad de carbono; la Ley Forestal (Decreto 101-96) que ha desarrollado el Programa de Incentivos Forestales más exitoso que ha tenido el país y que se complementa con la denominada Ley del Programa de Incentivos para Pequeños Poseedores de la tierra, con inversiones del orden del 1.5% del presupuesto nacional y la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89), mediante la cual se han establecido áreas con protección jurídica y diferentes categorías de manejo, resaltando las reservas de biosfera para salvaguardar los ecosistemas y genes que en ellas se encuentran y que a la fecha representan el 32% del territorio nacional.⁴⁸

Entre los aspectos que regulan las leyes mencionadas, resaltan los siguientes:

Degradación del suelo

De acuerdo con la FAO⁴⁹, la degradación del suelo se define como “un cambio en la salud del suelo, que resulta en una disminución de la capacidad del ecosistema de producir bienes o prestar servicios para sus beneficiarios”. En los países en desarrollo, el cambio de uso de la tierra y la deforestación, son dos agentes que potencian la degradación del suelo, en consecuencia poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de las comunidades rurales en donde estos dos fenómenos ocurren.

En Guatemala los aspectos relacionados con la degradación del suelo se regulan en la Ley Marco de Cambio Climático: **Artículo 17**. Protección del suelo y **Artículo 25**. Fondo Nacional de Cambio Climático centrado en programas y proyectos de mitigación obligada, orientados en combatir el cambio de uso de la tierra y la deforestación.

Cambio de uso de la tierra

En el cuarto informe de evaluación (2007), el IPCC adjudica cerca del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector forestal a la deforestación, que es en consecuencia, el principal factor de emisiones en los países en desarrollo. En el denominado “Informe Stern” que trata sobre la economía del cambio climático, se lee “una forma muy rentable de reducir emisiones de gases de

48 El marco de políticas institucionales también alimenta y favorece la reducción de emisiones GEI. Así se cuenta con la Política Nacional de Cambio Climático, la Política Forestal de Guatemala, la Política Nacional de Diversidad Biológica, la Política Energética, el Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y una serie de políticas gubernamentales que complementan la gestión ambiental.

49 Portal de suelos de la FAO. Ver: <http://www.fao.org/soils-portal/degradacion-del-suelo/es/>

efecto invernadero, consiste en poner freno a la deforestación”.⁵⁰ Este aspecto es relevante por cuanto es regulado a partir de la Ley Marco de Cambio Climático: **Artículo 20**. Aprovechamiento sostenible y la gestión de los recursos forestales para su conservación. **Artículo 25**. Los fondos que provengan de compensaciones serán invertidos en la mitigación. Ley Forestal: **Artículo 98**. Cambio del uso de la tierra sin autorización. **Artículo 35** Se prohíbe el cambio de uso de la tierra en los bosques de manglar.

Acceso a los mercados del carbono

Con el advenimiento de modalidades de cumplimiento de parte de los países del anexo I de la CMNUCC, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y luego REDD+, se ha abierto la posibilidad de que quien haga un manejo sostenible de los bosques o incentive la agroforestería, entre otras acciones, pueda tener acceso a mecanismos de compensación por acciones directas o indirectas de reducción de gases de efecto invernadero. El término ha sido introducido a la legislación por la Ley de cambio climático: **Artículo 22**. Proyectos de mercados de carbono. Ley de incentivos para el desarrollo de proyectos de energía renovable: **Artículo 6**. Certificados de reducción de emisiones

Incentivos para la reforestación

Por norma constitucional 126, La reforestación es declarada de urgencia nacional en Guatemala, especialmente por la vocación de su suelo que es eminentemente forestal.

Además de la Constitución Política, se ha desarrollado regulaciones en la Ley Forestal: **Artículo 1**. Se declara de urgencia nacional y de interés social la reforestación y la conservación de los bosques. **Artículo 71**. Se otorgarán incentivos para los propietarios de tierras incluyendo a las municipalidades, que se dediquen a proyectos de reforestación. Ley del PINPEP: **Artículo 2**. Dar participación a los poseedores de pequeñas extensiones de tierras de vocación forestal o agroforestal, en los beneficios de los incentivos económicos en materia forestal.

Prevención y combate de incendios forestales

De acuerdo con el informe del Sistema de Información Geoespacial para el manejo de incendios en la República de Guatemala (SIGMA-1), “se cataloga a Guatemala como uno de los países más afectados por los incendios forestales y seguramente uno de los más afectados en Mesoamérica.” De acuerdo con el último informe nacional de incendios forestales de INAB (período del 01/09/2011 al 08/02/2013) de los 493 incendios reportados, 384 (78%) fueron forestales, representando la pérdida de 5,302.43 hectáreas.

Es por ello que las previsiones en este tema se incluyen en la Ley de cambio climático: **Artículo 15 inciso d)**. Desarrollo de planes de prevención y combate de incendios forestales. Ley Forestal: **Artículo 93**. Sanciones para quienes provoquen incendios forestales.

⁵⁰ Deforestación, cambio de uso de la tierra y REDD. R.M. Martín (2008).

Fomento de proyectos de remoción o reducción de emisiones de GEI

De acuerdo con el inventario nacional de emisiones y absorciones de Gases de Efecto Invernadero (año de base 2005) presentado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en el marco de la segunda comunicación sobre cambio climático (abril 2012), las emisiones totales (sin las provenientes de quema de biomasa) eran de 12.55 millones de toneladas métricas de CO₂, mientras que solamente las generadas por la quema de biomasa (leña) eran de 17.81 millones de toneladas métricas, es decir que las emisiones por uso de leña sobrepasan las de la producción industrial y energía del país, mientras que por el lado de las absorciones se reporta un total de 16.23 millones de toneladas (negativas) de absorciones, es decir emisiones equivalentes, por cambio de uso de la tierra. Ley de cambio climático: **Artículo 22** Acceso a los mercados de carbono por actividades que generen certificados de remoción de emisiones. **Artículo 24** Creación del Fondo Nacional de Cambio Climático. **Artículo 25** Planes, programas y proyectos de mitigación. Ley Forestal: **Artículo 1 inciso a)** Reducir la deforestación de tierras de vocación forestal, **Artículo 28**. Concesiones en áreas desprovistas de bosque.

Preservación del bosque

De acuerdo con el mapa de cobertura forestal de Guatemala 2010, publicado por el INAB: *“se estima en 3,722.595 hectáreas equivalente al 34% del territorio terrestre nacional.”*. Mientras, de acuerdo con el listado de Áreas Protegidas del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) para 2013, las 322 áreas protegidas terrestres suman una extensión de 3,381.609 hectáreas, es decir que representan el 91% de la cobertura de bosque en el país. Estos aspectos son regulados en la Ley Forestal: **Artículo 1** Conservar los sistemas forestales del país. **Artículo 2** Aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. Ley de Áreas Protegidas: **Artículo 7** La conservación, el manejo racional y la restauración de la fauna y la flora silvestres. **Artículo 8** Categorías de manejo. **Artículo 18** Planes maestros y planes operativos. y **Artículo 19** Concesiones.



5. Conclusiones

- Los principios rectores de la Ley Marco para la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de efecto Invernadero (Ley Marco de Cambio Climático), consideran aspectos relevantes de la protección ambiental, como el de “In dubio Pro natura”, que obliga a que, ante la duda que una acción u omisión pueda afectar el ambiente o los recursos naturales, las decisiones que se tomen deben ser en sentido de protegerlos.
- El marco jurídico guatemalteco establece regulaciones para dar soporte legal a la iniciativa REDD+, principalmente a través de los siguientes decretos emitidos por el Congreso de la República:
 - a) Decreto 7-2013: Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de gases de efecto invernadero. (Ley de cambio climático)
 - b) Decreto 52-2003: Ley de incentivos para el desarrollo de proyectos de energía renovable.
 - c) Decreto 101-96: Ley Forestal.
 - d) Decreto 51-2010: Ley de Incentivos Forestales para poseedores de pequeñas extensiones de tierra de vocación forestal o agroforestal. Ley del PINPEP.
 - e) Decreto 4-89: Ley de Áreas Protegidas.
- Los temas relevantes abordados por la legislación prioritaria que tienen efecto positivo sobre la iniciativa REDD+ son:
 - a) Degradación del suelo; Ley Marco de Cambio Climático: Artículo 17. Artículo 25.
 - b) Cambio de uso de la tierra; Ley Marco de Cambio Climático; Artículo 20, Artículo 25. Ley Forestal: Artículo 98.
 - c) Acceso a los mercados del carbono; Ley de cambio climático: Artículo 22. Ley de fuentes renovables de energía: Artículo 6.
 - d) Incentivos para la reforestación; Ley Forestal: Artículo 1, Artículo 71. Ley del PINPEP: Artículo 2. Prevención y combate de incendios forestales; Ley de cambio climático: Artículo 15 inciso d). Ley Forestal: Artículo 93.
 - e) Fomento de proyectos de remoción o reducción de emisiones de GEI; Ley de cambio climático: Artículo 22, Artículo 24, Artículo 25. Ley Forestal: Artículo 1 inciso a), Artículo 28. Preservación del bosque; Ley Forestal: Artículo 1, Artículo 2. Ley de Áreas Protegidas: Artículos 7, 8, 18 y 19.
- El fortalecimiento de la institucionalidad involucrada resulta imprescindible así como la coordinación de acciones interinstitucionales para mejorar la capacidad de gestión conjunta a fin de liderar procesos nacionales relativos a iniciativas REDD+.
- El cambio de personal jurídico debido a decisiones políticas, influye en el avance de las iniciativas y su implementación. Es necesario que los equipos jurídicos participen o se integren a comisiones

técnicas especializadas que sean de apoyo para la toma de decisiones y se les provea de herramientas técnicas, para desarrollar criterios sólidos y fundados con respecto a REDD+, se trata de cumplir con los objetivos y fines de la legislación.

- Para determinar la viabilidad de las iniciativas REDD+ en Guatemala es necesario considerar el régimen de tenencia de la tierra, incluyendo los asuntos relativos a la propiedad del Estado ya que la normativa evidencia que existe la institucionalidad y la ruta jurídica para dotar de certeza jurídica a los propietarios y poseedores de la tierra en su modalidad de privada y comunal.
- La legislación forestal de Guatemala y la institucionalidad han sido desarrolladas de acuerdo a las normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias. No obstante, para avanzar a proveer una base legal a la gestión de iniciativas REDD+ en Guatemala, debe complementarse, ampliando conceptos técnicos y jurídicos como los que atañen a los beneficiarios de los derechos sobre los productos del manejo de los bosques (construcción de sumideros y almacenes de carbono).
- Los programas de incentivos forestales para propietarios y pequeños poseedores de tierras constituyen mecanismos novedosos para apoyar la conservación y el aumento de las reservas de carbono en los bosques de Guatemala.
- La posesión de la tierra es una forma de tenencia que ha sido reconocida explícitamente por la legislación ordinaria del país y ese reconocimiento ha permitido que personas y comunidades se beneficien de los incentivos forestales; por lo tanto, para la implementación de iniciativas REDD+ debe considerarse esta forma de tenencia de la tierra que podrá ser respaldada por la autoridad municipal para dotar de certeza jurídica a la negociación que pueda surgir en cuanto a la venta de certificados de carbono.
- La legislación vigente regula distintas formas de tenencia de la tierra en donde se reconoce la forma particular de propiedad y posesión de los pueblos indígenas. Sin embargo la Ley Marco de Cambio Climático no hace referencia explícita a este derecho, aunque sí señala que el ordenamiento territorial municipal debe considerar las condiciones culturales en sus respectivos territorios.
- La consulta previa, libre e informada es una herramienta de necesario cumplimiento para asegurar que los derechos de los pueblos indígenas sean considerados y lograr su plena participación en la promoción, ejecución y beneficios de iniciativas REDD+.
- La ausencia del reglamento de aplicación de la Ley Marco de Cambio Climático impide la implementación de los mecanismos previstos en la ley y que permitirían avances para alcanzar los propósitos de la misma.
- Dentro de las iniciativas de Ley que se gestionan en el Congreso de la República, es relevante la iniciativa No 4812, denominada: "Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala" (Ley Probosque), presentada en febrero de 2014 a la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, dado que contribuirá con el desarrollo rural integral del país a través de inversiones que estimularán el crecimiento económico, favorecerá la participación y los ingresos sociales rurales, protegerán y restaurarán la base natural del país y fortalecerán la institucionalidad y la gobernabilidad local.

PARTE 2

Identificación de vacíos legales y
propuesta de reformas relativas a
REDD+



1. Consideraciones jurídicas de representantes de Asesorías Jurídicas interesadas en REDD+

Los participantes en el II Taller para Asesorías Jurídicas realizado el pasado 4 de febrero del presente año, coincidieron en que el tema de la tenencia de la tierra requiere de atención particular, dada la complejidad que presentan las iniciativas que se están impulsando en el país. Al respecto, la Licda. Peggy Palacios de la Procuraduría General de la Nación, PGN, comentó que en referencia al tema considera dos aspectos fundamentales, lo relativo a fincas nacionales y la tenencia de la tierra propiamente dicha. En cuanto a aspectos relacionados a fincas nacionales, se facilitaría el trabajo si se delimitara las áreas o parte de ellas que sean de interés para proyectos REDD+ estableciendo su vocación forestal, además de definir quiénes serían las entidades interesadas en impulsar y delimitar esas áreas de interés e identificar a los actores de cada área. Por otra parte comentó que es claro que mientras el Fondo de Cambio Climático no se constituya siempre habrá duda respecto a quienes podrán acceder a los beneficios de esta clase de proyectos. Todo ello es relevante porque a la hora de dictaminar hay complicaciones si no se cuenta con una normativa clara.

En el caso de la tenencia de la tierra también se presenta una complicación, al haber incluido a los poseedores dentro de la ley, porque no se tiene un solo criterio para acreditar la posesión legal. La complejidad en este caso se da, por ejemplo, ante el interés del particular de acreditar los diez años de posesión que exige la ley, recurren a los alcaldes para que les otorguen certificaciones para acreditar su posesión y ello ha acarreado algunos problemas legales. En todo caso, sería conveniente que cuando se refiera a poseedores se definan reglas claras sobre el título con el que éste acreditará su posesión, qué tipo de documentación adicional será exigible y cómo se define su calidad de poseedor.

El Lic. Jorge Lu Palencia, Director del Departamento Jurídico de CONAP, compartió los criterios que han analizado a nivel institucional y al respecto comentó que partiendo de la Ley Marco de Cambio Climático y el análisis legal sobre la titularidad de proyectos, se habla de "propietario o poseedor", así que ello marca una diferencia, ya que habla de una "o" que es excluyente y no es conjuntiva puesto que privilegia al propietario y luego ya pasa al poseedor legal.

En ese sentido es necesario recalcar que el propietario puede tener dos naturalezas: particular, en ese caso tienen amplia libertad porque predomina el libre acuerdo de las voluntades e, incluso en el mecanismo del SPV se rige bajo ese margen de voluntades y ciertamente aplican normas internacionales, la consulta previa libre e informada y las mismas salvaguardas como tal. En ese margen de libertad, el propietario particular también puede ceder sus derechos si no tiene prohibiciones legales.

Ahora, en la naturaleza pública opera otra lógica, porque aquí opera el principio de legalidad, opera el tema de una libertad limitada y la fiscalización que es clave y aun las mismas limitaciones de REDD+ en general, que son las mismas que para los particulares.

En cuanto a las Áreas protegidas, se debe partir del contexto de la estructura nacional agraria, aquí encontramos la propiedad y dentro de ello usucapión como un modo de adquirir la propiedad y otros derechos reales.

En cuanto al dominio público, se habla del dominio municipal, propiedades del Estado adscritas y no adscrita, (a alguna institución) reservas territoriales del Estado y baldíos. Estos bienes a la vez, son bienes de uso común o no común. Además hay Áreas de gestión colectiva indígena con protección del Estado y también otras formas de tenencia e incluyendo posible usurpación.

Al revisar el contexto de las áreas protegidas que están bajo la rectoría del CONAP, se tienen áreas bajo administración directa y aquí incluye la coadministración, las concesiones, que son figuras de cooperación y con alguna diferencia pero siempre como administración directa, están los biotopos, mediante un convenio entre el CECON y CONAP. Hay otra subcategoría que se refiere a la administración indirecta, como el caso de las Reservas naturales privadas, que están bajo la rectoría del CONAP pero con administración privada y finalmente con administración municipal están los Parques regionales. En resumen, como premisa mayor se debe partir del contexto de la estructura agraria nacional y como premisa menor se debe partir del contexto específico de las Áreas Protegidas. Dentro de ellas, ciertamente encontramos tipologías, pero si se tiene interés en regular, en este caso la ley no regularía tipologías sino principios, dado que son demasiado variadas.

La Licda. Leticia Cerritos compartió sus criterios sobre el caso particular del proyecto GUATECARBON y al respecto comento que partiendo de la estructura nacional agraria, podría esquematizarlo así: Para iniciar el proyecto se delineó el polígono, hay que recordar que la zona geográfica del proyecto es básicamente la Zona de Usos Múltiples, ZUM de la Reserva de Biósfera Maya, RBM, que tiene características apropiadas a esta iniciativa ya que es un área de vocación forestal, de modo que sí aplica a REDD+. Es un área concesionada y tienen dentro otros tipos de tenencia, incluyendo áreas usurpadas. Partiendo de ello, se han suscrito acuerdos de intención o de simple tolerancia entre CONAP y las comunidades. Las de simple tolerancia, son estratégicas porque son aliados para evitar deforestación. Asimismo hay otras áreas no concesionadas, entre ellas corredores biológicos y polígonos de uso especial, como por ejemplo, la comunidad Cruce dos Aguadas.

Dentro de las características del espacio geográfico, hay que tener en cuenta que la titularidad del proyecto la tiene el Estado y por tanto es un proyecto público al que aplica el principio de legalidad y en general, todo el marco jurídico y sujeto también a la consulta previa libre e informada.

Analizando los retos legales que se enfrentan a partir de iniciativas de proyectos específicos que se están impulsando, el Lic. Carlos Cerezo comentó sobre el proyecto que impulsa FUNDAECO en el departamento de Izabal y al respecto hizo alusión a la complejidad de la tenencia de la tierra dentro del mismo, debido a que incluye:

- a) Tierras propiedad del Estado, incluyendo las que son administradas por entidades gubernamentales como OCRET, CONAP.
- b) Tierras municipales, aunque podría considerarse que las tierras municipales también están dentro de la categoría de tierras estatales.
- c) Tierras de propiedad privada
- d) Tierras en posesión

Adicionó que la iniciativa que proyectan tiene aproximadamente 65% en áreas que son de propiedad privada y 35% constituyen tierras estatales, incluyendo las municipales.

El Lic. Carlos Cifuentes, representante de Defensores de la Naturaleza, comentó sobre los niveles de tenencia de la tierra en el Parque Nacional Sierra Lacandón, que es co-administrada por CONAP y la Fundación Defensores de la Naturaleza, FDN. Aquí encontramos propiedades privadas y estatales. Asimismo, hay comunidades con acuerdos de intención y comunidades con acuerdos de cooperación ya suscritos con CONAP y que pasan a ser poseedores legales sujetos a actividades reguladas y monitoreadas por CONAP y la FDN. Además, hay poseedores que no tienen un convenio firmado pero en proceso de suscripción y comunidades con derechos históricos incluso antes de la declaratoria del mismo, dado que algunas de ellas, tienen documentos con los cuales pueden acreditar su permanencia previa a la declaratoria del área, sustentada con foto satelital.

El Lic. Obdulio Fuentes de CONRED comentó que aunque institucionalmente no se tiene mucha injerencia en el tema de REDD+ sí ha habido otros aspectos que interesan desde la vigencia del Decreto 7-2013. A partir del tema de atención a desastres se han tenido casos en el área protegida Cerro Alux, debido a que las personas afectadas en ese sector tienen oportunidad que se les apoye con reconstrucción de casas, por ejemplo; sin embargo, tienen que comprobar su titularidad sobre el bien inmueble que poseen. En la mayor parte de casos, son derechos posesorios sobre terrenos que han pertenecido a diversos poseedores previos, pero no tienen un documento legal que acredite sus derechos, así que se ven limitados en el acceso a beneficios. Estos casos se repiten en otros departamentos del país porque hay incertidumbre sobre quién es el dueño de la finca y normalmente alegan derechos sobre una posesión pero no se tiene un documento jurídico para sustentarlo.

Seguidamente el análisis realizado por el Lic. Carlos Aparicio de INAB en conjunto con el Ing. Estuardo Noack de ADA2 sobre el Parque Nacional Laguna Lachuá, comentaron que en este caso se trata de una administración entre CONAP e INAB. El proyecto comprende en total, el Parque Nacional Laguna Lachuá, una finca municipal, una reserva natural privada y las tierras de comunidades indígenas y locales, algunas de ellas son parte de la Fundación Lachuá, organización de base indígena y rural. Se identificó una variedad de actores en cuanto a tenencia de la tierra, entre ellos, tierras estatales, tierras comunales y posesiones. Al otorgárseles un proyecto REDD+ y para garantizar su cumplimiento se podrían utilizar las figuras de un mecanismo como el PINFOR, que, por ejemplo, utiliza fianzas, garantías fiduciarias, convenios de cumplimiento y otras herramientas que ha desarrollado INAB para asegurar el cumplimiento de compromisos.

En cuanto a la tenencia de la tierra, se distingue propiedad estatal, propiedad municipal, propiedad privada, propiedad comunal y posesionarios. En estas áreas se han otorgado proyectos PINFOR a los propietarios privados y también se les ha otorgado proyectos con garantía hipotecaria. El programa de incentivos forestales ha operado bien en el área utilizándose una serie de figuras para asegurar los resultados a través de fianzas de cumplimiento y garantías fiduciarias. Como ente rector, tanto INAB como CONAP se aseguran del cumplimiento de estos contratos.

Los representantes de MARN, Licda. Estefani López y Lic. Oscar Daniel Girón comentaron a manera de conclusión, que en el tema de la diversidad de tipos de posesión y tenencia de la tierra, lo que es fundamental es la garantía real de cumplimiento del objetivo de la reducción de emisiones, así como, al analizar el tema, verificar el porcentaje de beneficios. Agregaron que, si se toma como ejemplo la construcción de una hidroeléctrica, que por ser un bien del Estado, el Presidente de la República emite un Acuerdo Gubernativo mediante el cual autoriza el uso del caudal del río entonces de similar forma,

podría considerarse la propuesta para REDD+ distribuyéndose los beneficios entre diversas personas de manera que haya una verdadera distribución equitativa de beneficios. Ciertamente se está ante situaciones muy diversas dependiendo de cada proyecto, así que habría que definir la autoridad competente y considerar que REDD+ tiene que terminar de definirse internacionalmente REDD. A ello, agregaron, que a partir de la valoración de beneficios, efectivamente quienes deben tener el mayor porcentaje de estos, son las personas que trabajan propiamente en las áreas porque tienen una cosmovisión particular que relaciona los recursos naturales con su propia vida.

Por su parte, la Licda. Karen Ordóñez comentó sobre la importancia de los retos legales que se han identificado y la complejidad de los temas presentados, por lo que sugiere que estas discusiones se eleven al nivel de decisores de manera que puedan ser evaluados por equipos técnicos que den acompañamiento al proceso.

2. Falta de normativa para el involucramiento de representantes comunitarios en proyectos REDD+

Un tema que sigue preocupando a algunos juristas, es lo relativo a la falta de normativa para involucrar a los representantes comunitarios en este proceso, dado que la normativa vigente no les abre oportunidades, ya que en general, se podría comentar que no han sido considerados como actores clave, dado que la ley no es explícita al respecto. En opinión del abogado Luis Guillermo Ramírez, debiera de ahondarse en los aspectos de propiedad, posesión y derechos de las comunidades. Respecto al tema y de conformidad a su criterio jurídico considera que hay que partir de la premisa que los proyectos REDD+ consisten en la mitigación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y aumento de stock de carbono, a través de actividades puntuales, cuyos resultados verificados son retribuidos. Entonces podemos advertir que la actividad humana desarrollada sobre los bienes (públicos o privados, muebles o inmuebles) es la que genera los beneficios.

Ante esta lógica, considera que la propiedad o posesión legal de la tierra o los bienes, en sí misma no produce nada; en realidad, lo que produce los beneficios son las actividades idóneas y efectivas que se desarrollan sobre dichos bienes. Por tanto, determinar la titularidad de los proyectos REDD+ solamente en la persona del propietario o el poseedor muestra una limitada alternativa, especialmente en el caso de Guatemala, donde existe toda una tipología de tenencia de la tierra. Lejos de considerar lo anterior, el Decreto 7-2013 determinó los derechos de la siguiente manera: *Artículo 22, párrafo 3º. "Podrán ser dueños titulares de proyectos las personas individuales o jurídicas y el Estado, que sean propietarios o poseedores legales de las tierras o bienes en que se realizan los proyectos."*

Agregó que una interpretación abierta del anterior texto legal permitirá alcanzar los objetivos de la ley, haciendo partícipes a mayor número de beneficiarios, entre ellos a los concesionarios de Recursos Naturales Renovables de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM) otorgándoles un asidero de participación plena y efectiva; no solo en la ejecución de las actividades del proyecto, sino en el órgano de gobernanza y en el reparto de los beneficios. En ese sentido, debe tenerse presente, que la posesión es una institución jurídica que nace en el derecho civil, pero que por su misma antigüedad caló en las demás ramas del derecho. Por ello, también podemos identificar una posesión real, por efecto de los contratos de concesión sobre bienes públicos. Al respecto existe doctrina que sustenta dicha postura y experiencias de otros países como Chile, Perú o Costa Rica.

La primera objeción que pudiera surgir a esta propuesta, es la motivada por el criterio de que toda posesión pretende usucapión y en consecuencia es imposible titular por prescripción sobre los bienes públicos. Lo cual a primera vista parecería acertado, puesto que los bienes públicos son imprescriptibles e inalienables, particularmente las áreas protegidas, al tenor del artículo 64 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Incluso los propios contratos de concesión prohíben la titulación. Sin embargo, esta oposición carecería del análisis profundo de la institución de la "Posesión". Téngase presente el concepto original, de que la posesión implica la relación fáctica del sujeto con el bien, o sea la tenencia, ejerciendo todas o algunas de las facultades inherentes al dominio. Dicha posesión puede tener diversos propósitos, siendo uno de ellos la usucapión, pero también cabe que la posesión se ejerza para conservación o para el disfrute del bien, con el permiso del nudo propietario, quien ejerce la posesión mediata. La ley vigente nos permite distinguir dos modos de poseer, en el Artículo 613 del Código Civil, se señala que, *"El poseedor temporal en virtud de un derecho es poseedor*

inmediato, correspondiendo la posesión mediata a quien le confirió tal derecho". Es decir que la ley reconoce una posesión inmediata (que no pretende usucapir) que corresponde al poseedor temporal, en virtud de un título. Esta posesión se manifiesta en la misma ocupación de los bienes objeto de la concesión y el disfrute exclusivo, temporal, condicionado, de conformidad con un contrato. Además, esta posesión (materializada en una concesión, arrendamiento o usufructo), no pretende sustraer el bien del dominio del Estado, sino conceder su disfrute y adicionalmente cumplir con ello los objetivos para los cuales se ha tutelado el bien. No puede decirse que el bien ha sido sometido a enajenación, puesto que constitucionalmente es imposible. Pero sí puede decirse que el Estado ejerce un tipo de negocio por el cual somete el bien a un status jurídico especial, para obtener el mejor beneficio social, económico y ambiental; sin despojarse del bien.

Las objeciones a admitir como poseedor a un arrendatario o a un concesionario por ejemplo, pueden despejarse al analizar que *"No es poseedor quien ejerce el poder sobre la cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de la misma y la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las instrucciones que de él ha recibido."*⁵¹ Haciendo un símil con las concesiones de la RBM se concluye que aquellas no caben dentro de esta excepción, puesto que el aprovechamiento de los recursos, es a favor de los mismos concesionarios y bajo su propia cuenta y riesgo. Si bien es cierto se deriva un beneficio para el Estado, éste es una contraprestación. Para el caso concreto, las autorizaciones de los Planes Operativos Anuales y otras resoluciones no constituyen "instrucciones" del propietario, sino ejercicio de la policía administrativa, que verifica cumplimiento de normas. Por otro lado, no existe dependencia y subordinación del concesionario con el propietario, sino todo lo contrario: una relación de socios, un negocio jurídico entre los concesionarios y el Estado, basado en un contrato. Es clara la ley en ese sentido cuando establece que, *"Tampoco es poseedor el que tiene la cosa o disfruta del derecho por actos meramente facultativos o de simple tolerancia, concedidos o permitidos por el propietario"*.⁵² Un ejemplo de ello, son las comunidades asentadas dentro de la Reserva de la Biósfera Maya con quienes se han firmado "Acuerdos de Intención", puesto que estos son actos de tolerancia de la autoridad en uso de sus facultades. La voluntad del propietario puede variar en cualquier momento, sin responsabilidad de su parte.

Podría argumentarse en contra de esta opinión, que la "concesión" es un acto facultativo, permisivo. Sin embargo, esto no es cierto, pues la concesión es más que un acto: **es un contrato, que implica derechos y obligaciones para ambas partes**. No es un acto de tolerancia, sino **un contrato que genera obligaciones y derechos para ambas partes**, no obstante las cláusulas exorbitantes a favor del ente público, característico de estos contratos, pero que emanan de un ordenamiento legal y no discrecional. Por tanto, no podría discriminarse al concesionario de ejercer una posesión inmediata sobre el bien. De otro modo, tendría que excluirse también de esta posesión a otras relaciones existentes en virtud de contrato (arrendatario, usufructuario, comodatario, etc.) y en consecuencia, no tendría sentido alguno la distinción que nuestro Código Civil hace sobre la posesión mediata e inmediata, puesto que no habría sujeto que cumpliera tal requisito.

Dentro de la zona de Guatecarbon, algunos de los bienes en los que se realizaría el proyecto están bajo la responsabilidad inmediata de los concesionarios, con la vigilancia del CONAP, en virtud del

51 Artículo 614 del Código Civil.

52 Artículo 615 del Código Civil.

contrato de concesión. Por ello es que, toda actividad pretendida en los bienes concesionados necesita de la participación plena y efectiva de los titulares de tales concesiones. En conclusión, en el criterio jurídico del entrevistado se resalta que los concesionarios de recursos naturales renovables de la RBM, ejercen una posesión real sobre los bienes en que se realizarían los proyectos REDD+, al tenor del artículo 22 del Decreto 7-2013, por lo cual pueden ser considerados Co-titulares, junto al CONAP, de los derechos de los proyectos REDD+, particularmente del Proyecto Guatecarbon. Ciertamente hay muchos argumentos procedentes del derecho sustantivo, pero que requieren ahondarse más a fin de encontrar un sustento certero que clarifique el panorama jurídico nacional respecto de REDD+.

Es necesario reconocer también, que instrumentalizar la doctrina y las normas mencionadas permite:

- a) Una vista periférica de los derechos y de la tipología de tenencia de la tierra sobre un mismo plano objetivo, que permitiría dar el tratamiento que cada caso amerita;
- b) Adecuarse a los retos que presenta la novedosa normativa nacional e internacional en materia de cambio climático, con participación plena y efectiva de las comunidades; y
- c) Tener claridad que lo que se persigue en estos casos es la realización del bien común que pregonan la Constitución Política de este país. Los casos a partir de la tipología de tenencia de la tierra son a cual más diversos en el país.



3. Identificación de vacíos legales

Respecto al punto relativo a la identificación de reformas para lograr un marco legal armonioso para REDD+ partimos de los vacíos identificados para valorar el nivel de gestión que requerirán para buscar la ruta legal más viable a fin que puedan adoptarse en un plazo prudencial.

Asimismo, aunque se considera que una reforma a las leyes ordinarias es necesaria, también es oportuno señalar que ésta requeriría de desarrollar procesos de incidencia política, la incorporación de iniciativas de ley a la agenda legislativa y del desarrollo de procesos legislativos formales que no serían viables en el corto plazo, por lo que es recomendable identificar en principio aquellos asuntos que constituyen vacíos en la legislación y la ruta legal que resulta más viable. Debe considerarse también que las reformas normativas podrían ser orientadas en cuanto a la institucionalidad y en cuanto a las leyes vinculadas por temática, a REDD+, es decir, que se trata de identificar vacíos en la legislación vigente, sean éstos relativos a la creación, modificación, reforma de la legislación o abordar aspectos que requieren de reglamentación, sin dejar de mencionar los desafíos legales en cuanto a la implementación de la normativa por falta de instrumentos y herramientas netamente administrativas.

En cuanto al tema relativo a cómo integrar los derechos del carbono en la legislación vigente, se considera que es necesario en principio, evaluar si debe integrarse o no, el tema de los derechos o propiedad sobre el carbono en la legislación vigente, dado que este tópico, continúa en discusión a lo interno de los países, y especialmente porque dada su complejidad, aseguraría largas discusiones que repercutirían en una pérdida de oportunidades para avanzar en otros aspectos relevantes. Sin embargo, es de hacer notar que se tiene claridad en los diversos ámbitos de discusión nacional, que éste es uno de los temas centrales que debe superarse para lograr un marco jurídico más armonioso para implementar REDD+ en el país.

En resumen, se han identificado, los temas relativos a clarificar los derechos de propiedad sobre el carbono, la tenencia de la tierra en función de los titulares de los proyectos y la observancia de los Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente a partir de la aprobación del Decreto 7-2013 que contiene la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, más conocida como Ley Marco de Cambio Climático. Lo relativo a la tenencia de la tierra deviene relevante en virtud de la diversidad de formas de posesión de la tierra que se ejercen en Guatemala; la falta de base jurídica para establecer la distribución equitativa de beneficios y una ley que regule el derecho a la consulta, previa, libre e informada.

En general, es de hacer notar que estos aspectos aunque podrían abordarse desde la interpretación de la ley, requieren de una necesaria clarificación en los reglamentos de implementación de la Ley, los que, para el caso específico de la Ley Marco de Cambio Climático, se encuentran en proceso de formulación. A este respecto, es oportuno señalar que se han incorporado las recomendaciones presentadas por asesores jurídicos vinculados a la institucionalidad ambiental y abogados de entidades no gubernamentales, respecto a los aspectos a integrar dentro de la temática de tenencia de la tierra y servicios ambientales.

En cuanto a propuestas de impulsar reformas específicas, se identificó la necesidad de promover ampliaciones a la Ley Marco de Cambio Climático en relación a los titulares de proyectos y se consideró asimismo, que es necesario impulsar iniciativas de ley para regular aspectos relativos al ordenamiento territorial, recursos hídricos, desarrollo rural, Iniciativas de pago por servicios ambientales, esquemas de distribución equitativa de beneficios específica para REDD+ y promover la Ley Probosque.

Asimismo, si la armonización que se propone requiriera de un Reglamento, la ruta legal sería, en general, el procedimiento de emisión de un Acuerdo Gubernativo que debe ser emitido por el Presidente de la República y sus Ministros. Debe considerarse por otra parte, que los Acuerdos Ministeriales, también son una opción legal, así como los Reglamentos que emiten las entidades descentralizadas como el Instituto Nacional de Bosques, que son aprobados por su Junta Directiva, lo cual hace más viable la emisión de normativa. En resumen, la vía legal a utilizar tiene relación directa, con el tipo de normativa que debe reformarse, por lo que para cada caso, debe mediar un dictamen jurídico que determine el procedimiento jurídico más viable que regula la legislación vigente.

4. Propuesta de reformas jurídicas y abordaje de vacíos legales encontrados

4.1 Vacíos y reformas jurídicas en normativa relativa a Cambio Climático

A continuación se presentan recomendaciones sobre los aspectos que requieren regularse en la legislación vigente partiendo de aspectos generales:

Ley Marco de Cambio Climático

- Glosario: Es recomendable homologar los términos de todos los glosarios de leyes afines, para evitar múltiples interpretaciones. Se trata de ampliar las definiciones para viabilizar la aplicación de las leyes, sugiriéndose los siguientes términos:
 - Deforestación
 - Degradación
 - Unidades verificadas de carbono
 - Servicio ambiental
 - Derechos sobre el carbono
 - Organización jurídica
 - Concesión comunitaria,
 - Concesión de Manejo de Recursos Naturales
 - Poseedor legal
- a) Clarificar los derechos de propiedad del carbono y aspectos de la tenencia de la tierra en función de los titulares de los proyectos y la observancia de los Derechos de los Pueblos Indígenas,
- b) Integrar expresamente a las Comunidades Indígenas como titulares de proyectos aclarando que dentro de los propietarios y poseedores legales, también se contemplan las comunidades indígenas.
- c) Establecer la naturaleza jurídica de las unidades verificadas de carbono, certificados o bonos.
- d) Incorporar aspectos relativos al acceso a la información y participación de los Pueblos Indígenas en los procesos de planificación de iniciativas REDD+ ya que la ley lo establece con base en la composición de la sociedad de manera general.
- e) Inscripción Registral: En relación a la propiedad comunal la normativa constitucional permite que se organicen y se estructuren colectivos sociales, pero es necesario buscar la protección de la unidad territorial, para evitar la partición y como consecuencia la intrusión de intereses externos y distintos al colectivo. Para ello se requiere regular la inscripción registral de tales títulos, reconociendo la representatividad de los colectivos sociales que ostentan la tenencia.

- f) Establecer la naturaleza jurídica de: "Servicio ambiental".
- g) El diseño de un mecanismo de distribución de beneficios,
- h) Regular la participación ciudadana y su inclusión como sujeto activo de iniciativas REDD+

4.2 Vacíos y reformas jurídicas en la legislación forestal

A continuación se presentan recomendaciones sobre los aspectos que requieren regularse en la legislación vigente:

Ley del Programa de Incentivos Forestales para pequeños poseedores, PINPEP, Decreto 51-2010 del Congreso de la República

Ampliar glosario para aclarar las interpretaciones de los siguientes términos:

- Producción de servicios
- Beneficio

Establecer las diferencias entre las definiciones relativas a "quien produce", "quien reconoce como propietarios o poseedores legales".

Ley Forestal, Decreto 101-96 del Congreso de la República

Establecer los criterios para el uso del suelo, para que las iniciativas que se impulsen dentro del marco de REDD+ cumplan con sus objetivos principales: evitar la deforestación y la degradación de los bosques y a su vez que las comunidades sean beneficiadas con los productos de dichas iniciativas y sobre todo que las mismas no sean generadoras de otros daños ambientales (incentivos perversos).

4.3 Normativa pendiente de emitirse

Reglamentación de normativa ordinaria:

- **Ley marco de Cambio Climático, Decreto 7-2013**
 - a) Reglamentos para hacer efectiva la aplicación de la Ley (Emitirse dentro del primer año de la vigencia de la ley)
 - b) Emitir normativa para regular las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, GEI, en el transporte público, colectivo e individual (Emitirse dentro de los 24 meses de vigencia de la ley)
 - c) Emitir normativa para la creación y funcionamiento del Registro de Remoción o Reducción de GEI, incluyendo procedimientos de divulgación, promoción, registro, validación, monitoreo y verificación de proyectos (Emitirse dentro de los 18 meses de vigencia de la ley)

- d) Emitir el Reglamento de funcionamiento del Fondo Nacional de Cambio Climático (Emitirse dentro del primer año de vigencia de la ley)
- Reglamento que regule el derecho a la consulta en virtud de la Convención 169 de Pueblos Indígenas,
 - Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89

4.4 Emisión de normativa ordinaria

- a) Ley de Ordenamiento territorial,
- b) Ley General de Aguas,
- c) Ley de Desarrollo Rural,
- d) Ley de Esquemas de Distribución Equitativa de Beneficios para REDD+
- e) Ley para Regular Iniciativas de Pago por Servicios Ambientales
- f) Ley PROBOSQUE

En general, y a manera de conclusión, se recalca que las reformas que puedan impulsarse deben analizarse e integrarse de manera tal que se canalicen a una ruta legal viable y con ello, se alcance un nivel apropiado de armonización de la legislación guatemalteca. Es recomendable asimismo, que el proceso se construya participativamente, considerando en principio, el rol relevante que deben tener en la emisión de legislación, los representantes de la sociedad civil organizada y del Consejo Nacional de Cambio Climático que es indispensable para cumplir con sus mandatos legales y a través de ello, asegurar la coordinación eficaz entre las instituciones que por disposición legal tiene facultades en aspectos relevantes para las iniciativas REDD+.



5. Aportaciones finales al proceso de validación de resultados

- Respecto al GCI se comentó sobre el rol que les compete en asuntos REDD+ y al respecto se consideró que no es necesario remarcar las competencias institucionales debido a que ya están contempladas en las propias leyes constitutivas de cada entidad. Sin embargo, se aclaró que no se trata de una definición de competencias, sino más bien una definición de roles que viabilicen la coordinación interinstitucional.
- Respecto a la coordinación entre entidades, se sugirió viabilizar acciones mediante convenios, por ejemplo: el que hace operativo el Grupo Coordinador Interinstitucional (GCI), especialmente en lo que se refiere a emitir dictámenes jurídicos conjuntos.

Se comentó que en el caso del convenio del GCI se suscribió uno de cooperación, que aunque no es jurídicamente vinculante y es vulnerable a cambios en los cuadros directivos de las instituciones, sí facilita la representatividad y la toma de decisiones a lo interno del GCI. Aunque se conoce que un instrumento jurídico como un acuerdo gubernativo es más sólido para refrendar los compromisos, se coincidió que este tipo de instrumentos es más viable en el corto plazo y tiene una utilidad importante.

- Respecto a fortalecer al grupo de abogados, se sugirió establecer comisiones técnicas especializadas en apoyo para la toma de decisiones.
- Se coincidió en que es recomendable homologar los términos de todos los glosarios, para evitar dobles interpretaciones.
- Se recomendó analizar más a fondo antes de entrar a conocer la actualización del reglamento de áreas protegidas, aclarándose que no se buscaba apresurar el trámite que se sabe llevará su tiempo, pero sí se busca hacer una llamada de atención ya que es una acción importante que se ha dejado pendiente por un largo tiempo.
- Como un aporte interesante, se sugirió buscar un espacio para negociar el tema REDD+ dentro de la ley de iniciativas público-privadas a fin de impulsar proyectos mixtos que se amplíen a otras iniciativas fuera de las de infraestructura.
- Se recomienda aclarar los términos de comunidades indígenas y no indígenas para que sean inclusivas.
- Se aclaró y coincidió que no es una facultad del Reglamento de la Ley de Cambio Climático la regulación del régimen de la tierra.
- Relativo a un reglamento para la aplicación de la Ley Marco de Cambio Climático, el MARN está evaluando si es necesario hacerlo o es suficiente con los demás reglamentos específicos que se tendrían que impulsar.
- Se recomienda convocar a la secretaría de diálogo permanente de la Presidencia de la República, para tratar el tema de la aplicación del convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, ya que aunque no es un tema REDD+, sí es un convenio que Guatemala ha firmado y ratificado, además que es un tema importante en las salvaguardas de la CMNUCC.
- La propuesta de tratar de impulsar leyes ordinarias que el Organismo Ejecutivo tiene pendiente de gestionar, quedó solo como una recomendación.



Bibliografía

Convenciones internacionales

- “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático”. New York, 09/06/92. Firmada el 13/06/92. Ratificada el 28/03/95.
- “Convención sobre la diversidad biológica”. Río de Janeiro, 05/06/92. Firmada el 13/06/92. Aprobada por Decreto Legislativo 5-95 del 21 de febrero de 1995.
- “Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y Sequía”. Cobró vigencia mediante el Decreto Ley 13-98 del Congreso de la República fue publicado el 25 de Marzo de 1998.
- “Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. Aprobada por Decreto Legislativo 9-96 del Congreso de la República de fecha del 5 de marzo de 1996, fue depositada la ratificación el 5 de junio de 1996 y fue publicada en el Diario Oficial el 24 de junio de 1997. Entró en vigencia a partir del 5 de junio de 1997.
- “Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas”. New York, 13/09/2007.

Legislación nacional

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Códigos Civiles de 1933 y 1963
- Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89, reformado por el Decreto 110-86 del Congreso de la República
- Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal –PINPEP–, Decreto 51-2010 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley de incentivos para proyectos de energía renovable, Decreto 52-2003 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente, Decreto 68-86 del Congreso de la República.
- Ley del Registro de Información Catastral, Decreto 41-2005 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley Forestal, Decreto 101-96 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, Decreto 7-2013 del Congreso de la República
- Iniciativa Número 4812 que pretende aprobar la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala (Probosque)

Estudios e informes

- Center for International Forestry Research, **La implementación de REDD+. Estrategia Nacional y opciones de política.** Indonesia, 2010.
- Center for International Forestry Research, **Gobernanza Forestal y REDD+.** Indonesia, 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques (REDD+) en los países de América Latina. Requerimientos institucionales y jurídicos para su implementación.** Chile, 2012.
- Dirección de Formación, Organización y Participación Social, MARN, Programa Conjunto, Fondo para el Logro de los ODM, **Capacitación comunitaria en Cambio Climático y Servicios Ambientales: Experiencia en el corredor seco de Guatemala.** Guatemala, diciembre 2011.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar. **Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012,** Guatemala 2012.
- Instituto Nacional de Estadística, **Encuesta Nacional Agropecuaria 2013,** Guatemala, abril 2014.
- Programa de las Naciones Unidas ONU-REDD, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. **La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos.** Octubre, 2012.
- Programa regional de USAID para el manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas. **Análisis de vulnerabilidad al cambio climático del Caribe de Belice, Guatemala y Honduras.**
- Unidad de cambio climático del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). **Análisis de políticas y estrategias nacionales y regionales en el tema del cambio climático en Guatemala.** Febrero de 2012.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN). **Marcos Jurídicos en materia REDD, Diseño e Implementación en el nivel nacional.** Suiza, 2011.

Documentos especializados de referencia:

- Scoffield, Maribel y Sobenes, Alejandra. **Facilitación para la Implementación de una Base Legal para la Negociación de Carbono Forestal dentro del Proyecto Guatecarbono y para Estructuración de una Base Legal para el Manejo de Recursos Financieros Generados por el Proyecto Guatecarbono con el apoyo de Rainforest Alliance.** Guatemala Octubre 2009.
- Scoffield, Maribel y Sobenes, Alejandra. **Bases Legales para Determinar la Legitimación REDD y los Derechos de Propiedad sobre las Unidades REDD para Implementar Proyecto Carbono Lachúa desarrollado con apoyo de la UICN Mesoamérica.** Guatemala, Abril 2010

Anexo 1 Memorias de Talleres Jurídicos

Taller 1

Taller jurídico de validación de Diagnóstico sobre Legislación Internacional y Nacional sobre REDD+ en Guatemala

Lugar: Salón Britannia, Hotel Princess

Fecha: Guatemala 4 y 5 de noviembre 2014



MEMORIA

Listado de asistentes	
Nombre	Institución
• Jackeline Piccinini	Conred
• Delfido Madrid	Conap
• Karen Ordoñez	MARN
• Diego Recalde	FAO
• Darilee Morales	Conred
• Jorge Lemus	MARN / DGCC
• Estéfani López	MARN / Jurídico
• Jorge Lu Palencia	Conap
• Wendolyn Pullin	FPN / FAO
• Pablo Sigüenza	FAO
• Marcel Oseida	MARN
• Francesca Felicandi	FAO
• Ogden Rodas	FAO
• Lucia Xiloj	ADA2
• José Figueroa	Conred
• Luis Ramírez	Acofop
• Mario Cifuentes	INAB
• Anee Tittor	Universidad de Bielefeld
• María José Iturbide	FAO
• Carlos Medina	UMA / PGN
• Obdulio Fuentes	Conred
• Lorena Córdoba	UICN
• Luis Aparicio	INAB
• Jeanette de Noack	ADA2
• Oscar Daniel Girón	MARN
• Leticia Cerritos	Conap
• Alejandra Sobenes	IDEADS
• Magaly Herrera	PGN
No. de organizaciones participantes: 11	Organizaciones de Gobierno: 5 Organizaciones No Gubernamentales: 3
No. de Participantes: 28	Academia: 1
Hombres: 14 Mujeres: 14	Instituciones Internacionales: 2

Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013

AGENDA: Día 1, 4 de noviembre		
Hora	Tema	Responsable
8:30-9:00	Registro de participantes	Secretaría
9:00-9:30	Palabras introductorias al taller	Representante de MARN, <i>Sr. Marcel Oseida</i> Representante de FAO, <i>Sr. Diego Recalde</i> Representante de UICN, <i>Sra. Lorena Córdova</i>
9:30-9:45	Presentación de participantes y revisión de la agenda del taller	Directora de la Alianza de Derecho Ambiental y Agua, <i>Sra. Jeanette de Noack</i>
9:45-10:15	Introducción sobre conceptos REDD+ Preguntas y comentarios	Subdirector técnico de la Unidad de Cambio Climático, MARN, <i>Sr. Marcel Oseida</i>
10:15-10:30	Café	
10:30-11:00	Marco internacional sobre cambio climático y REDD+ y lecciones aprendidas	Oficial jurídico, FAO, <i>Sra. Francesca Felicani Robles</i>
11:00-11:30	Preguntas y comentarios y ejercicio en plenaria	Todos los participantes
11:30-12:00	Marco legal Nacional Preguntas y comentarios	Vicepresidenta de la Alianza de Derecho Ambiental y Agua, <i>Sra. Lucia Xiloj</i>
12:00-12:30	Iniciativa de Ley PROBOSQUE, Aspectos técnico-jurídicos relevantes Preguntas y comentarios	Coordinador del Programa FFF, FAO-Guatemala, <i>Sr. Ogden Rodas</i>
12:30-14:00	Almuerzo	
14:00-14:20	Decreto 7-2013: Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero Ejercicio en plenaria	Directora de la Alianza de Derecho Ambiental y Agua, <i>Sra. Jeanette de Noack</i>
14:20-14:40	Iniciativas REDD+ en Guatemala	Representante UICN, <i>Sra. Lorena Córdova</i>
14:40-15:10	El Proyecto Guatecarbon Preguntas y comentarios	Directora técnica de ACOFOP, <i>Sra. Teresita Chinchilla</i>
15:10-15:40	Retos legales en el Proyecto Guatecarbon Preguntas y comentarios	Asesor Jurídico, CONAP-Petén, <i>Sr. Delfido Madrid Rosales</i>
15:40-15:50	Café	
15:50-16:10	Elementos jurídicos a considerar en proyectos REDD+ ejecutados por entidades públicas Preguntas y comentarios	Asesor Jurídico de CONAP, <i>Sr. Jorge Lu</i>
16:10-16:50	Trabajo grupal: Tenencia de la tierra e iniciativas REDD+ en Guatemala	Todos los participantes
16:50-17:00	Cierre del día	<i>Jeanette de Noack</i>

Agenda: Día 2, 5 de noviembre		
Hora	Tema	Responsable
8:30-8:45	Resumen del día anterior	Asesora jurídica, MARN, <i>Sra. Karen Ordoñez</i>
8:45-9:45	Trabajo grupal y Plenaria: Tenencia de la tierra e iniciativas REDD+ en Guatemala Presentación de los resultados por cada grupo	Todos los participantes
9:45-10:45	Trabajo grupal: Reconocimiento y seguridad jurídica sobre derechos asociados a REDD+, en específico legislación sobre pagos por servicios ambientales y distribución de beneficios	Todos los participantes
10:45-11:00	Café	
11:00-11:40	Plenaria: Presentación de los resultados por cada grupo	Todos los participantes
11:40-12:00	Propuesta de conformación de red de abogados/as sobre REDD+ y cambio climático	<i>Jeanette de Noack y Lucia Xiloj</i>
12:00-12:30	Conclusiones, cierre y entrega de diplomas	Representante de MARN
12:30	Almuerzo	

Acuerdos y Compromisos

1. Se realizaron 10 presentaciones que abordaron desde distintos puntos de vista los compromisos asumidos por el país a través de la ratificación de instrumentos internacionales, la legislación nacional creada para abordar en general los efectos del cambio climático y en particular los retos y desafíos para implementar mecanismos REDD+. Se presentaron retos desde proyectos específicos.
2. Se realizaron discusiones para abordar:
 - A) La clarificación de quienes son poseedores legales
 - B) La necesidad de reconocer las tierras de los pueblos indígenas
 - C) La reglamentación y cumplimiento del derecho a la consulta, previa, libre e informada.
 - D) El diseño de un mecanismo de distribución de beneficios
 - E) Los derechos sobre el carbono
 - F) La importancia de no generar expectativas a las comunidades sobre bases inciertas y poco claras.
 - G) La necesidad de la participación ciudadana en estas iniciativas.
3. Algunos acuerdos o coincidencias:
 - A) La necesidad de trabajar en la coordinación interinstitucional
 - B) La conformación de una red de abogados para generar y fortalecer conocimiento en temas REDD+
 - C) Necesidad de desarrollar y clarificar conceptos en los reglamentos que se implementen para darle cumplimiento a la ley Marco de Cambio Climático.
 - D) Necesidad de hacer una revisión de la Iniciativa PROBOSQUE.

Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013

Fotografías



Informe final

Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013



Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013



Informe final

Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013



Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013



Informe final

Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013





Invitación al Taller



Gobierno de Guatemala
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales



IUCN UN-REDD
PROGRAMME

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

Tiene el agrado de invitarle al taller sobre:

“Aspectos legales sobre REDD+ en virtud de la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, Decreto 7-2013.”

Martes 4 de noviembre de 8:30 a 17:00 horas y
Miercoles 5 de noviembre de 8:30 a 13:00 horas.
Hotel Princess
(13 calle 7-65, zona 9)

Confirmaciones al:
2423-0500 ext. 2306
Sonia Salazar

Guatemala de la Asunción, noviembre de 2014

Diploma de participación



Taller 2

Taller jurídico de validación de Diagnóstico sobre Legislación Internacional y Nacional sobre REDD+ en Guatemala

Lugar: Salón Tulipanes, Hotel Radisson

Fecha: Guatemala 4 de Febrero 2015



MEMORIA

Listado de asistentes	
Nombre	Institución
• Jose Luis Rivera	MARN/Cambio Climático
• Carlos Cifuentes	Fundacion Defensores de la Naturaleza
• Jorge Lu Palencia	CONAP
• Karen Ordoñez	MARN
• Estéfani López	MARN / Jurídico
• Pegui Palacios	PGN
• Ogden Rodas	FAO
• Marco Cerezco	FUNDAECO
• José Luis Rivera	MARN
• Luis Ramírez	ACOFOP
• Estuardo Noack	ADA2
• Obdulio Fuentes	CONRED
• Lorena Córdoba	UICN
• Luis Aparicio	INAB
• Jeanette de Noack	ADA2
• Oscar Daniel Girón	MARN
• Leticia Cerritos	CONAP
• Carlos Cerezo	FUNDAECO
• Lucia Xiloj	ADA2
No. de organizaciones participantes: 11	Organizaciones de Gobierno: 5 Organizaciones No Gubernamentales: 3
No. de Participantes: 17	Academia: 0
Hombres: 11 Mujeres: 6	Instituciones Internacionales: 1

Acuerdos y Compromisos

Validación de información integrada en el Diagnóstico de Legislación Internacional y nacional con relación a REDD:

Se presentó un resumen de los principales aspectos y temario general del documento.

Al discutir el temario que se integra en el documento principal de diagnóstico, se realizaron los siguientes aportes:

- Sobre Glosario: Es recomendable homologar los términos de todos los glosarios, para evitar dobles interpretaciones
- Literal b) : No es necesario definir competencias, ya que ya están contempladas en las propias leyes constitutivas de cada entidad.

Comentario: No se trata de una definición de competencias, sino más bien una definición de roles que viabilicen la coordinación interinstitucional.

- Se pueden coordinar acciones mediante convenios; por ejemplo: el que hace operativo el Grupo Coordinador Interinstitucional (GCI), especialmente en lo que se refiere a emitir dictámenes jurídicos conjuntos.

Comentario: El caso del convenio del GCI es de cooperación, pero no es jurídicamente vinculante y es vulnerable a cambios en los cuadros directivos de las instituciones.

- Establecer comisiones técnicas especializadas en apoyo y para facilitar la toma de decisiones.
 - Se recomienda dar más tiempo antes de entrar a conocer la actualización del reglamento de áreas protegidas.
- Comentario: No se busca apresurar un trámite que se sabe llevará su tiempo, pero sí se busca hacer una llamada de atención ya que es una acción importante que se ha dejado pendiente por un largo tiempo.

- Sería interesante buscar un espacio para negociar el tema REDD+ dentro de la ley de iniciativas público-privadas para impulsar proyectos mixtos que se amplíen a otras iniciativas fuera de las de infraestructura.
- Se recomienda aclarar los términos de comunidades indígenas y no indígenas para que sean inclusivas.

Comentario: Lo anterior está resuelto cuando se mencionan a los pueblos indígenas y las comunidades locales.

- El inciso g): No es una facultad del reglamento la regulación del régimen de la tierra.
- Relativo a un reglamento para la aplicación de la Ley Marco de Cambio Climático, el MARN está evaluando si es necesario o es suficiente con los demás reglamentos específicos.
- En relación a la inscripción de tierras comunales y de pueblos indígenas, se recomienda convocar a la secretaría de diálogo permanente de la Presidencia de la República, para tratar el tema de la aplicación del convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, ya que aunque no es un tema REDD+, si es un convenio que Guatemala ha firmado y ratificado, además que es un tema importante en las salvaguardas de la CMNUCC.
- La propuesta de tratar las leyes pendientes, queda solo como una recomendación.

Al finalizar la discusión los participantes validaron el documento presentado.

Acuerdos finales de procedimientos para integrar la versión final:

Se incorporaran todas las observaciones al documento central y luego los representantes institucionales daran un aval para que se tenga por aprobada la versión final con incorporación de todos los aportes que sean procedentes, lo que permitirá su impresión y divulgación.

De manera que se da una semana para hacer llegar a los consultores todas las observaciones que apliquen para ser evaluadas e integradas apropiadamente dentro del documento.

Continúa...

Informe final

Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013

Acuerdos y Compromisos

Acuerdos finales:

- A) Se valida el Informe sobre Diagnóstico de legislación Internacional y Nacional para REDD+
 - B) Se revisó el listado de las propuestas de reforma y se validaron. Se consideró necesario eliminar del listado tres temas. Asunto relacionado a competencias institucionales,
 - C) Se revisó la lista de terminos jurídicos que deben incorporarse en las propuestas de reglamentos que se impulsen para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Marco de Cambio Climático.
 - D) Se circulará entre los participantes el documento versión borrador final para que hagan las ultimas observaciones respecto a la incorporación de aportes realizados.
-

Fotografías



Informe final

Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013



Anexo 2

Metodología de la consultoría

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Oficina Regional para México, América Central y el Caribe, UICN-ORMACC, han acordado una alianza para contribuir a la generación de capacidades legales a equipos multidisciplinarios del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) de la República de Guatemala a través de la elaboración de un análisis de la legislación existente sobre cambio climático, derechos de propiedad de bienes y servicios ambientales y su vinculación con REDD+, a través del Programa Global ONU-REDD.

En ese sentido, la presente consultoría proveyó asistencia técnica-jurídica a los equipos de los distintos organismos de gobierno, con responsabilidad en los temas de REDD, en aquellos conceptos, alcances e implicaciones de tipo jurídico y legal que deben ser considerados en el planteamiento de la estrategia REDD+ en Guatemala.

Para la obtención de los productos de la consultoría se desarrolló una metodología basada en investigación documental y participativa.

En principio se utilizó la investigación documental, para realizar una búsqueda exhaustiva de información en diferentes fuentes de información, como bases de datos nacionales del Centro Nacional de Documentación del Organismo Judicial, del Congreso de la República y bases de datos institucionales y personales. Además se investigaron en gabinete, los estudios jurídicos que se han realizado con relación a la propiedad de los bienes de dominio público, los asuntos relativos a la propiedad del carbono y la distribución de los beneficios que se obtengan de los servicios vinculados con dichos bienes.

Paralelamente, se realizó una investigación participativa, utilizando la técnica de la entrevista, partiendo de una lista sugerida que identificó a los principales actores clave y que incluyó a miembros de las unidades jurídicas de los actores institucionales, asesores de la Procuraduría General de la Nación, y miembros de organizaciones de la sociedad civil organizada, con el objeto de conocer sobre los retos jurídicos que se plantean con respecto a la implementación de la Ley Marco de Cambio Climático y particularmente en cuanto a los proyectos REDD+, adicionando los obstáculos encontrados, etc. En cuanto a los miembros de la sociedad civil se obtuvo información acerca de sus experiencias institucionales, acompañando a comunidades rurales en la planeación de proyectos REDD+, haciendo énfasis en la obtención de información sobre los obstáculos enfrentados y las dudas legales que persistían. Toda esta información sirvió para integrar una línea base de la problemática que existe a fin de aportar las posibles vías legales que ofrece el marco jurídico.

Para los tipos de investigación especificados se aplicaron los siguientes instrumentos: Respecto de la investigación documental se utilizó una guía de documentos, en la cual se enlistaron los convenios internacionales especializados en protección del ambiente y cambio climático, los principales textos de sistematización de los estándares actuales sobre la observancia de los principios del Derecho Ambiental y de los Pueblos Indígenas; la legislación nacional pertinente; y los análisis jurídicos que se han elaborado por parte de la Procuraduría General de la Nación. Para la investigación participativa se utilizaron tres tipos de **cuestionarios de entrevista** dirigidos a 3 grupos diferentes de personas:

Diagnóstico del Marco Jurídico ambiental guatemalteco en los temas de derechos de propiedad sobre bienes y servicios ambientales y elementos de cambio climático vinculados a REDD+ en el marco del Decreto 7-2013

- a. Un cuestionario dirigido a los equipos multidisciplinarios y actores institucionales, para conocer cuáles son los principales obstáculos que ha afrontado en relación a la implementación de proyectos REDD+ con énfasis en la administración y distribución de beneficios.
- b. Otro cuestionario fue aplicado a los integrantes de las unidades jurídicas de los actores institucionales, para conocer sus dudas en cuanto a la aplicación de las leyes ambientales, de cambio climático, solución de conflictos sobre derecho de propiedad y posesión de bienes de dominio público.
- c. El último cuestionario fue dirigido a los representantes de organizaciones civiles que trabajan la temática, principalmente a quienes han acompañado procesos de proyectos REDD+ para conocer sus experiencias, retos y lecciones aprendidas.

Estos cuestionarios de entrevista incluían preguntas generadoras, que fueron utilizadas por la parte consultora en las reuniones que se agendaron para dicho propósito. Para la elaboración de los productos se agotaron las siguientes fases:

- a. La elaboración del Plan de Trabajo, que incluyó una metodología y su respectivo cronograma; y los instrumentos de investigación, consistentes en una guía de documentos y 3 cuestionarios de entrevista formulados de acuerdo a los grupos de personas seleccionados.
- b. Una vez aprobado el Plan de Trabajo y los instrumentos de investigación, se procedió a recopilar, analizar, depurar y necesariamente complementar, los documentos incluidos en la guía de documentos, para extraer de ellos, los datos, aportes, criterios, fundamentación y demás información útil para la obtención de los productos finales a ser validados.
- c. Paralelamente se inició el desarrollo de reuniones con las asesorías jurídicas de los actores institucionales para recabar información relevante.
- d. Posteriormente, se presentó a la supervisión un listado de las personas y/o representantes institucionales a ser entrevistados a quienes se contactó, a fin de acordar citas para dirigirles el cuestionario aprobado.
- e. Se realizó un taller con los equipos jurídicos institucionales y de organizaciones no gubernamentales para fortalecimiento de capacidades en el tema general y técnico/legal de REDD+
- f. Mediante trabajo en gabinete, se redactó un borrador del Diagnóstico Jurídico para comentarios y observaciones, el cual fue compartido con la supervisión de la consultoría y presentado a los equipos jurídicos institucionales y a las organizaciones cercanas al proceso REDD+ para su validación.
- g. Posteriormente se realizó la redacción final de los documentos producto de la consultoría, el cual se presentará en un taller a realizar en febrero 2015 para su validación e incorporación de aportes al documento final.
- h. Desarrollo de un análisis de vacíos legales en la Ley de CC en cuanto a propiedad y derechos sobre los beneficios del carbono, que deberá acompañarse de una propuesta de reformas para la implementación de actividades REDD+ y reconocimiento de derechos sobre los bienes y servicios ambientales del bosque.

- i. Se organizará un taller de socialización y validación con los representantes de las entidades seleccionadas para recibir sus aportes y tomar sus sugerencias y comentarios en lo que fuera procedente. La opinión calificada, comentarios y opiniones serán introducidos posteriormente al informe final de la propuesta de reformas para la implementación de actividades REDD+ y reconocimiento de derechos sobre los bienes y servicios ambientales del bosque.
- j. Redacción final del diagnóstico jurídico y de la propuesta de reformas para la implementación de actividades REDD+ y reconocimiento de derechos sobre los bienes y servicios ambientales del bosque.
- k. Socialización del informe final mediante la publicación de los documentos de la consultoría que serán entregados a los actores clave priorizados.

Finalmente, dentro de la dinámica de la Consultoría se realizaron, las siguientes actividades que complementan los resultados de la metodología aplicada:

- a) Elaboración del plan de trabajo para el desarrollo de la consultoría, el cual fue aprobado por el grupo coordinador,
- b) Elaboración del índice de contenidos del documento de Diagnóstico de Legislación Internacional y Nacional relativa a REDD+.
- c) Presentación ante representantes del Grupo Coordinador Interinstitucional, GCI de los alcances de la consultoría.
- d) Entrevistas y consultas con actores clave para identificar posibles reformas a la normativa analizada y enfocar acciones en función a éstos.
- e) Planificación, desarrollo y facilitación del taller para asesores jurídicos, así como la preparación de los documentos de trabajo a desarrollar durante el taller, en conjunto con representantes de FAO.
- f) Desarrollo de un taller con participación de representantes de las asesorías jurídicas de las entidades que tienen competencia o relevancia en los asuntos de REDD+ en Guatemala,
- g) Reuniones periódicas de trabajo con el grupo coordinador nacional conformado por representantes de UICN, MARN y FAO.
- h) Reuniones virtuales para discutir asuntos jurídicos de los documentos producidos mediante reuniones por skype con la oficial jurídica de FAO-Roma en coordinación con la representante de UICN en Guatemala y de FAO en Guatemala.
- i) Elaboración del documento denominado “Resumen Ejecutivo” para ser presentado a diversos actores nacionales en febrero del presente año.
- j) Propuesta de un mecanismo electrónico para compartir documentos, experiencias y consultas legales para los asesores jurídicos de las entidades participantes.



CON EL APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO DE:



PROGRAMA
ONU-REDD



Al servicio
de las personas
y las naciones