

I PARTE
EL MARCO LEGAL
E INSTITUCIONAL

de Guatemala
frente al
Cambio Climático

MARCO LEGAL

Requerimientos legales e institucionales para participar en el MDL

El Artículo 12 del Protocolo de Kyoto introduce el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) bajo la dirección de la Conferencia de las Partes (COP) y la supervisión de un Comité Ejecutivo, para promover proyectos entre los países del Anexo 1 y los que están en vías de desarrollo. También establece que la reducción de emisiones a partir del 2000, cuenta en los compromisos para reducir las emisiones agregadas durante los años 2008-2012, siempre que sean certificadas por una entidad aprobada por la COP.

Para cumplir con estos requerimientos, el citado Protocolo establece la necesidad de preparar “guías sobre métodos de inventario” (Art. 10) y, a través de la COP, instituye las reglas para la transacción de emisiones entre países del Anexo B (Art. 17).

De acuerdo con una reciente publicación de la FAO, que analiza el tema bosques y cambio climático (FAO, 2002), las medidas legislativas que los gobiernos pueden tomar para dar cumplimiento a la Convención Marco de Cambio Climático (CMCC) y al Protocolo de Kyoto (PK) son:

1. Regular el manejo forestal y el uso forestal. Por ejemplo, se puede limitar la cosecha y exigir la inmediata reforestación en áreas aprovechadas de mayor prioridad para la captura de dióxido de carbono.
2. Regular la producción y uso de productos forestales, lo mismo que la disposición y uso de desperdicios y manejo de residuos.
3. Regular a los productores de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y promover la inversión en sumideros de carbono.

En este sentido, Guatemala debe cumplir con las obligaciones siguientes:

- Desarrollar y actualizar inventarios de emisiones y remoción de GEI: incluye deforestación, plantaciones y regeneración de bosques, quema o descomposición de madera.
- Desarrollar programas para mitigar los efectos del cambio climático, incluyendo medidas sobre emisiones y sumideros.
- Promover tecnologías para reducir emisiones.
- Promover manejo sostenible de sumideros y reservas.
- Prepararse para la adaptación a los impactos del cambio climático y desarrollar planes apropiados para áreas que podrían ser afectadas por inundaciones, sequías o procesos de desertificación.

Marco normativo nacional

Guatemala posee un amplio marco normativo para la protección del ambiente. En los distintos niveles jerárquicos del ordenamiento jurídico nacional existen principios para la protección del ambiente que se refieren al manejo del recurso forestal. Entre ellos están la Constitución Política, tratados internacionales, leyes ordinarias y otras de menor rango como acuerdos gubernativos y acuerdos ministeriales, entre otros, tal como se muestra en el esquema siguiente.

Normas dentro del ordenamiento jurídico para la protección del ambiente en Guatemala

Constitución Política

- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86 del Congreso de la República.
- Ley Forestal, Decreto 101-96 del Congreso de la República.
- Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 del Congreso de la República.
- Decreto 90-2000, creación del MARN.
- Código Municipal, Decreto del Congreso de la República.

- Aprobación Convenio Regional Cambio Climático, Decreto 30-95.
- Aprobación de la Convención Marco sobre Cambio Climático, Decreto 15-95.
- Aprobación Protocolo de Kyoto, Decreto 23-99.
- Aprobación de Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, Decreto 39-87.
- Protocolo Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.
- Aprobación del Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente, Decreto 12-90.
- Convenio Centroamericano para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (ratificado el 2.2.94).

Reglamento de la Ley Forestal (Resolución JD- INAB, No. 4.23.97).
Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas (Acuerdo Gubernativo No. 759-90).
Reglamento Orgánico Interno del MARN (Acuerdo Gubernativo 186-2001).
Resolución No. 01.23.99 Junta Directiva INAB, incentivos reforestación con hule.
Reglamento del Programa de Incentivos Forestales, Resolución Junta Directiva INAB, No. 1.27.99.
Acuerdo Gubernativo 474-97, Creación de la Comisión Nacional de Implementación Conjunta.

La Constitución Política

En la Constitución Política de la República aparecen algunos artículos relacionados con el tema forestal y ambiental que es necesario destacar:

- “Se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. La ley determinará la forma y los requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación ... y fomentará su industrialización. La explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas. Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos, y en las cercanías de las fuentes de agua gozarán de especial protección” (Art. 126).
- El Artículo 126 abre la posibilidad de participación en el MDL. El mandato constitucional que promueve la reforestación estipula que se trata de una intención y voluntad de Estado. Esta disposición estatal marca la diferencia con respecto a otros países que sólo lo manifiestan a través de normas de inferior jerarquía.
- “Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación...” (Art. 64).
- Con respecto al medio ambiente y equilibrio ecológico, la Carta Magna establece que “el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación” (Art. 97).

La Ley Forestal (Decreto 101-96)

La Ley Forestal, en su primer considerando establece que “los recursos forestales pueden y deben constituirse en la base fundamental del desarrollo económico y social de Guatemala. Mediante el manejo sostenido pueden producirse bienes que coadyuven a satisfacer las necesidades de energía, vivienda y alimentos; servicios que contribuyan 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”.

La Ley Forestal de 1996 integra el concepto de fijación de carbono como un servicio que prestan los recursos forestales.

Esta Ley es de observancia general y su ámbito de aplicación se extiende a todo el territorio nacional, abarcando tanto los terrenos cubiertos de bosque como los de vocación forestal, con o sin cobertura forestal. Lo anterior demuestra una gran claridad conceptual con respecto a la vocación de los suelos.

En lo relativo a incentivos forestales, la Ley Forestal establece lo siguiente: “El Estado otorgará incentivos por medio del Instituto Nacional de Bosques (INAB) en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas conforme a 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, por arreglo legal, ocupan terreno 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” (Art. 71).

La Ley Forestal también señala, en su artículo 72, que “El Estado destinará anualmente una partida en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación al INAB para otorgar incentivos forestales equivalentes al 1% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, a través del Ministerio de Finanzas Públicas”.

Con respecto a la duración del programa de incentivos, señala que “El Estado en un período de 20 años contados a partir de la vigencia de la presente ley, dará incentivos al establecimiento de plantaciones, su mantenimiento y el manejo de bosques naturales. Este incentivo se otorgará a los propietarios de tierras con vocación forestal, una sola vez, de acuerdo al plan de manejo y/o reforestación aprobado por el INAB” (Art. 73).

La Ley Forestal también se refiere a la protección de los bosques y de los suelos de vocación forestal, y al cambio de uso de la tierra estableciendo que: “Se requiere de una licencia para el cambio de uso forestal a usos no forestales” (Art. 46 de la Ley Forestal y Art. 32 del Reglamento de la Ley Forestal, Resolución 4.23.97).

Igualmente establece regulaciones vinculadas con el apoyo de las municipalidades en el tema forestal: “Las comisiones de medio ambiente de las municipalidades con delegación específica del alcalde serán las encargadas de apoyar al Instituto Nacional de Bosques en la aplicación de la presente Ley y su Reglamento, en ningún caso serán instancias de decisión a excepción de las disposiciones contempladas en la presente Ley” (Art. 8).

Para este efecto las municipalidades deberán:

- a. Apoyar al INAB en el cumplimiento de sus funciones.
- b. Coadyuvar en la formulación y realización de programas educativos forestales en su municipio.
- c. Ser portavoces en sus comunidades de las políticas, estrategias y programas que el INAB diseñe para su municipio.

En lo que respecta a la coordinación con las municipalidades, la Ley determina que “Las municipalidades ejecutarán los sistemas de vigilancia que se requieran para evitar los aprovechamientos ilegales de productos forestales a nivel de cada municipio, con el apoyo del INAB, y apoyarán las actividades de éste en el control del aprovechamiento autorizado de productos forestales; el INAB enviará copias de las licencias y planes de manejo a las municipalidades respectivas” (Art. 58).

Según la Ley Forestal, las municipalidades pueden emitir licencias para la tala de árboles. “Las municipalidades serán las que otorguen las licencias para la tala de árboles ubicados dentro de sus perímetros urbanos, para volúmenes menores de diez (10) metros cúbicos por licencia por finca y por año. Para volúmenes mayores la licencia será otorgada por el INAB” (Art. 54).

La Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89)

La Ley de Áreas Protegidas “crea el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), integrado por todas las áreas protegidas y entidades que las administran, cuya organización y características establece esta ley, a fin de lograr los objetivos de la misma en pro de la conservación, rehabilitación, mejoramiento y protección de los recursos naturales del país y la diversidad biológica” (Art. 2, reformado por el artículo 2 del Decreto No. 110-96).

Dicha ley establece que “son áreas protegidas, incluidas sus respectivas zonas de amortiguamiento, las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tengan alta significación por su función o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores, para preservar el estado natural de las comunidades bióticas, de los fenómenos geomorfológicos únicos, de las fuentes y suministros de agua, de las cuencas críticas de los ríos, de las zonas protectoras de los suelos agrícolas, para mantener opciones de desarrollo sostenible” (Art. 7).

El Código Municipal (Decreto 12-2002)

El Código Municipal establece algunas regulaciones relacionadas con el tema de ambiente, que están establecidas en la Ley Forestal, a saber: “El Concejo Municipal organizará, entre las comisiones que tienen carácter obligatorio, la de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales” (Art. 36).

Otro aspecto que debe considerarse en el tema de bosques y cambio de uso de la tierra es que la Municipalidad está obligada a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral del municipio (Art. 142, 143 y 144).

La Ley de Fomento a la Difusión de la Conciencia Ambiental (Decreto No. 116-96)

La Ley de Fomento a la Difusión de la Conciencia Ambiental prevé la difusión de la política ambiental dentro de los programas de estudio, así como en los medios de comunicación (Art.5 y 9).

EL Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), a través de la Comisión para la Educación Ambiental, debe velar por el cumplimiento de la Ley sobre Educación en coordinación con el Ministerio de Educación Pública. En la actualidad se trabaja en la elaboración de la Política Nacional de Educación Ambiental.

Asuntos Indígenas, Acuerdos de Paz y Tenencia de la Tierra

Guatemala es un país muy diverso no solo en recursos naturales, clima y suelos sino también en materia de idioma, cultura y raza. Esta particularidad se ha tratado de reflejar en las medidas jurídicas, acuerdos nacionales y otros instrumentos normativos en el país. Esto es válido, igualmente, para la materia de cambio climático y las actividades conexas.

Legislación en Asuntos Indígenas

Al poseer una población mayoritariamente indígena, Guatemala debe acordar consideraciones especiales a los temas vinculados con los derechos de los pueblos indígenas y la tenencia de la tierra.

La Constitución Política establece lo relativo a la protección de los grupos étnicos (Art. 66), a la salvaguardia de las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas (Art. 67), y a las tierras para comunidades indígenas (Art. 68).

Guatemala es parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a pueblos indígenas (aprobado por Decreto 9-96 y ratificado el 10-4-96), en el cual se compromete a:

- Asegurar que los pueblos indígenas tengan el derecho de decidir sus propias prioridades en cuanto al desarrollo de la comunidad y de sus tierras (Art. 7-1).
- Tomar medidas, en conjunto con los pueblos indígenas, para proteger y preservar el medio ambiente de sus territorios (Art. 7-4).
- Evaluar el impacto social, espiritual y ambiental de los proyectos de desarrollo sobre los pueblos indígenas (Art. 7-3).
- Proteger los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus tierras (Art. 15-1).

El actual Código Municipal (Decreto 12-2002) reconoce la organización y gobierno indígena, así como a las comunidades de los pueblos indígenas y lo relativo a la información y participación ciudadana.

Acuerdos de Paz

Dentro del contexto de la guerra interna que vivió Guatemala por más de 30 años, resulta necesario referirse a los Acuerdos de Paz suscritos entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

(URNG) y el Gobierno de Guatemala y sus anotaciones sobre asuntos indígenas, tenencia de la tierra y manejo de los recursos naturales. Los compromisos en materia ambiental y de recursos naturales contenidos en los acuerdos de paz son los siguientes:

En el Acuerdo sobre Identidad de los Pueblos Indígenas (México 31.03.1995):

- Regularizar la posesión comunal de tierras en las comunidades que carecen de título de propiedad.
- Reconocer y garantizar el derecho de acceso a la tierra y recursos que hayan tenido tradicionalmente y no pertenezcan a otras comunidades.
- Conceder a las comunidades el derecho de participar en el uso y administración de los recursos naturales.
- Obtener el consentimiento de las comunidades indígenas para la realización de cualquier proyecto de explotación de los recursos naturales.
- Adoptar, en conjunto con las comunidades, mecanismos para proteger y preservar el medio ambiente.
- Desarrollar fórmulas legales que otorguen a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con normas consuetudinarias.
- Incrementar la cantidad de juzgados para atender asuntos de tierras.

En el Acuerdo de Derecho sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (México 06.05.96):

- Instaurar una reforma legal que establezca un marco seguro, simple, accesible en relación con la tenencia de la tierra.
- Crear una jurisdicción agraria ambiental dentro del organismo judicial.
- Revisar y adecuar la legislación sobre tierras ociosas.
- Proteger las tierras ejidales y municipales.
- Establecer y aplicar procesos judiciales ágiles para dirimir litigios sobre tierras y recursos naturales.
- Instituir un sistema de registro y catastro.

Tenencia de la tierra comunitaria

En Guatemala existen diversas modalidades de propiedad y posesión comunal sobre los bosques y tierras con vocación forestal, que se presentan como formas de propiedad comunal con personalidad jurídica reconocida:

- a) Asociaciones civiles no lucrativas.
- b) Sindicatos de trabajadores campesinos independientes o ligas campesinas.
- c) Cooperativas.
- d) Sociedades civiles.
- e) Patronatos y comités.
- f) Empresas campesinas asociativas.

Las posibilidades de propiedad comunal sin personalidad jurídica son:

- La copropiedad
- El patrimonio agrario colectivo

La acreditación de la propiedad o de la posesión legítima es absolutamente necesaria en el régimen de otorgamiento de los derechos de concesión o licencia forestal (Art.3 y 49 de la Ley Forestal). A su vez, el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales será otorgado por concesión si se trata de bosques en terrenos nacionales, municipales, comunales o de entidades autónomas o descentralizadas; o por licencia si se trata de propiedad privada (Art. 3). Existe a su vez, en la citada norma, una incongruencia al haber incluido los terrenos comunales dentro de los aprovechamientos forestales. Por su naturaleza jurídica solamente se puede aplicar el régimen de concesión cuando los terrenos son propiedad del Estado.

Bajo el actual marco jurídico, los derechos de propiedad o de posesión sólo pueden ser acreditados mediante los atestados del Registro de la Propiedad. Esta medida imposibilita el acceso de muchas comunidades a este tipo de derechos e incluso a los incentivos forestales. La Ley Forestal

establece que “el Estado otorgará incentivos por medio del Instituto Nacional de Bosques (INAB) en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas conforme a esta ley; a los propietarios de tierras, incluyendo 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 en virtud a arreglo legal, ocupan terreno de propiedad en los municipios...” (Art. 71).

Fortalezas y Debilidades del Marco Legal

Las principales fortalezas y debilidades en materia legal, relacionadas con el tema de cambio climático en Guatemala, son las siguientes:

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • El marco normativo vigente en el país permite el desarrollo de una normativa nacional coherente con los compromisos adquiridos en el marco del CMCC, incluyendo el establecimiento de una autoridad nacional del MDL. • En materia de reforestación, se cuenta con un sustento constitucional que la declara de urgencia nacional y de interés social, cuestión que, seguramente, no se da en todos los países. • La Ley Forestal reconoce que, mediante un manejo sostenido de los recursos forestales pueden producirse bienes que coadyuven a la fijación de carbono, lo cual constituye un adelanto en materia normativa. • Guatemala es parte de los convenios internacionales relacionados con el cambio climático, incluyendo el CMCC y el Convenio Centroamericano en esa materia. Esto representa un amplio listado de compromisos asumidos por el Estado de Guatemala relacionados con el desarrollo y operativización de una normativa nacional así como la ejecución de acciones puntuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario crear una autoridad nacional del MDL. • Es fundamental mejorar el marco de los incentivos forestales para hacer más equitativa su distribución. Para lograrlo, se debe revisar y mejorar la normativa vigente con el fin de establecer programas que beneficien a un mayor número de población. • En términos generales, debe estudiarse el establecimiento de una normativa nacional especializada que haga operativos, a nivel nacional, los convenios internacionales, incluido el Convenio Centroamericano sobre Cambio Climático. • Existe mucha posesión comunitaria, con cobertura boscosa, que no está inscrita en el Registro de la Propiedad. Es preciso propiciar espacios y alternativas para que un mayor porcentaje de la población, sobre todo comunitaria, tenga acceso a los beneficios del MDL, que garantizan un mayor desarrollo sostenible a esos grupos.

MARCO INSTITUCIONAL

Varias entidades juegan un rol importante alrededor del tema forestal y de cambio climático en Guatemala, entre ellas el Instituto Nacional de Bosques (INAB), la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), la Oficina Guatemalteca de Implementación Conjunta (OGIC) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), además de otros actores relevantes.

Gran parte de este marco institucional es relativamente nuevo en el país. Es en la segunda mitad de la década de los noventa cuando se crean el Instituto Nacional de Bosques (1996) y la Oficina Guatemalteca de Implementación Conjunta (1997). Más recientemente, el marco institucional ambiental se refuerza con la creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en el 2002. De más larga data es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, que se crea en 1989, pero cuyas acciones principales se desarrollan luego a lo largo de los noventa.

Instituto Nacional de Bosques (INAB)

La Ley Forestal (Art. 5) creó el Instituto Nacional de Bosques (INAB) con carácter de entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. El INAB es el órgano competente del Sector Público Agrícola, en materia forestal.

Las atribuciones del Instituto Nacional de Bosques son (Art. 6):

- ▶ Ejecutar las políticas forestales de esta ley.
- ▶ Promover y fomentar el desarrollo forestal del país mediante el manejo sostenible de los bosques, la reforestación, la industria y la artesanía forestal, basada en los recursos forestales así como en la protección y desarrollo de las cuencas hidrográficas.
- ▶ Impulsar la investigación para resolver problemas de desarrollo forestal mediante programas ejecutados por universidades.

- ▶ Coordinar la ejecución de programas de desarrollo forestal a nivel nacional.
- ▶ Otorgar, denegar, supervisar, prorrogar y cancelar el uso de las concesiones forestales, de las licencias de aprovechamiento de productos forestales, fuera de las áreas protegidas.
- ▶ Desarrollar programas y proyectos para la conservación de los bosques y colaborar con las entidades que así lo requieran.
- ▶ Incentivar y fortalecer las carreras técnicas y profesionales en materia forestal.
- ▶ Elaborar los reglamentos específicos de la institución y de los temas de su competencia.
- ▶ Las demás atribuciones que le correspondan, conforme la presente ley y otras disposiciones que le sean aplicables.

La Junta Directiva del Instituto Nacional de Bosques, se integra (Art. 10) de la siguiente manera:

- El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quien la preside y nombrará a su suplente.
- Un representante titular y suplente del Ministro de Finanzas Públicas.
- Un representante titular y suplente de la Asociación Nacional de Municipalidades, electos en Asamblea General convocada para el efecto.
- Un representante titular y suplente de la Escuela Nacional Central de Agricultura, electos por la Junta Directiva.
- Un representante titular y suplente de las Gremiales de la Cámara de Industria, dedicadas al procesamiento de maderas y otros productos forestales, electos en asamblea general conjunta, convocada para tal efecto.
- Un representante titular y suplente de las universidades que impartan estudios forestales y conexos dentro de las profesiones afines; electos por los rectores de dichas

universidades y postulados por los Consejos Superiores de las mismas.

- Un representante titular y suplente de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de los recursos naturales, ecología y medio ambiente, electos por su Asamblea General conjunta.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)

La Ley de Áreas Protegidas “crea el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, con personalidad jurídica que depende directamente de la Presidencia de la República, cuya denominación abreviada en esta ley es CONAP o simplemente el Consejo. El CONAP es el órgano máximo de dirección y coordinación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) creado por esta misma ley, con jurisdicción en todo el territorio nacional, sus costas marítimas y su espacio aéreo. Tiene autonomía funcional y su presupuesto está integrado por una asignación anual del Estado y el producto de las donaciones específicas particulares, países amigos, organismos y entidades internacionales” (Art. 59).

El CONAP posee la competencia institucional con respecto al manejo de recursos forestales en áreas protegidas.

Para cumplir sus fines y objetivos, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Art. 63 reformado por Art. 15 del Decreto N°110-96 y N°90-2000) está integrado por los representantes de las siguientes entidades:

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).
- Centro de Estudios Conservacionistas (CECON/USAC).
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (IDAEH).
- Un delegado de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente registrado en CONAP.
- La Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).
- Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

Comisión Nacional de Implementación Conjunta (OGIC)

La Comisión Nacional de Implementación Conjunta, también conocida como la Oficina Guatemalteca de Implementación Conjunta (OGIC), se creó mediante el acuerdo gubernativo N°474-97 del 27 de junio de 1997. La función de la Comisión es dar seguimiento técnico a los proyectos de implementación conjunta, además de propiciar un conjunto armonizado de acciones que mejoren las condiciones de vida de los guatemaltecos y faciliten el desarrollo de los proyectos dentro del marco de la Convención Marco de Cambio Climático (Art. 2). Estos proyectos estarán basados en los acuerdos internacionales sobre implementación conjunta, cuyo propósito es reducir, evitar o desplazar las emisiones de gases que contribuyen al efecto invernadero.

Las funciones y atribuciones de la Comisión son las siguientes:

- Evaluar y aprobar los proyectos de implementación conjunta que se propongan bajo el Convenio Marco de Cambio Climático y basados en los Acuerdos Internacionales sobre implementación conjunta.
- Facilitar el desarrollo de los proyectos de implementación conjunta certificados.
- Gestionar y apoyar el establecimiento de fuentes multilaterales de financiamiento complementadas con mecanismos financieros del sector privado y de otras entidades que permitan el funcionamiento adecuado de la Comisión.

- Participar en la formulación de estrategias para definir la posición guatemalteca ante la convención Marco de Cambio Climático, con el propósito de lograr una estrategia internacional coherente con las actividades e intereses nacionales.
- Definir las políticas y los lineamientos de implementación conjunta por sector, y que concuerden con las acciones políticas nacionales de desarrollo.
- Promover convenios bilaterales de implementación conjunta.
- Generar e intercambiar información sobre implementación conjunta.
- Identificar y analizar opciones de investigación del cambio climático en los diferentes sectores.
- Mercadear proyectos de implementación conjunta.
- Desarrollar los mecanismos financieros para canalizar los proyectos de implementación conjunta.

La Comisión tendrá además otras funciones y atribuciones que fijen las leyes, los reglamentos y las disposiciones gubernamentales relativas a la implementación conjunta.

El acuerdo de creación de la Comisión Nacional de Implementación Conjunta faculta a los Ministerios de Energía y Minas, y de Agricultura, Ganadería y Alimentación para que emitan certificados gubernamentales de los proyectos de Implementación Conjunta. “Al Ministerio de Energía y Minas en relación con los temas energéticos, y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, a través del Instituto Nacional de Bosques (INAB), en relación con temas forestales, de conformidad con la resolución de la Comisión. Toda resolución favorable de esta Comisión implica la emisión de la

certificación gubernamental de aceptación y en caso de resolución desfavorable el Ministerio que la emita deberá razonar técnicamente su decisión, en un plazo no mayor de 30 días” (Art. 11, acuerdo gubernamental N°474-97).

El Art. 3 del acuerdo gubernativo que creó la OGIC establece que para cumplir con sus fines y objetivos, la Comisión estará integrada por un representante y un suplente de las siguientes entidades:

- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (antes Comisión Nacional del Medio Ambiente - CONAMA-).
- Fundación para el Desarrollo de Guatemala.
- Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- Un representante por todas las universidades del país.

Las personas designadas durarán en sus funciones un año, el cual podrá ser prorrogable, a juicio de la entidad o institución nominadora.

Según el Art. 4 del citado instrumento, la Presidencia de la Comisión será rotativa, para un período de no menos de 6 meses. Para la ejecución de sus decisiones la Comisión cuenta con un director ejecutivo, nombrado por mayoría de votos de los representantes titulares de la Comisión (Art. 5).

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) se creó mediante el Decreto N°990-2002. Sus funciones, todas vinculadas con la gestión sobre el tema de cambio climático, quedan contenidas en el Artículo 29 "bis" de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto N°114-97, reformado por el

Decreto N°90-2000, ambos del Congreso de la República, siendo éstas:

- Formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales, así como ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente en el país.
- Establecer las políticas para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del sistema guatemalteco de áreas protegidas, así como para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país, incluyendo las áreas de reserva territorial del Estado.
- Proponer en coordinación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, la política sobre la conservación de los recursos pesquero y de suelo, estableciendo los principios sobre su ordenamiento, conservación y sostenibilidad velando por su efectivo cumplimiento.
- En coordinación con el Consejo de Ministros, incorporar el componente ambiental en la formulación de la política económica y social del Gobierno, garantizando la inclusión de la variable ambiental y velando por el logro de un desarrollo sostenible.
- Diseñar en coordinación con el Ministerio de Educación la política nacional de educación ambiental y vigilar para que se cumpla.
- Ejercer las funciones normativas de control y supervisión en materia de ambiente y recursos naturales que por ley le corresponden, velando por la seguridad humana y ambiental.
- Definir las normas ambientales en materia de recursos no renovables.
- Controlar la calidad ambiental, aprobar las evaluaciones de impacto ambiental, practicarlas en caso de riesgo ambiental y velar por que se cumplan. Imponer sanciones en caso de incumplimiento.
- Proponer la política para el manejo del recurso hídrico en lo que corresponda a contaminación, calidad y para renovación de dicho recurso.
- Elaborar las políticas relativas al manejo de cuencas hidrográficas, zonas costeras, océanos y recursos marinos.
- Promover y propiciar la participación equitativa de hombres y mujeres, personas naturales y jurídicas, y de las comunidades indígenas y locales en el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales.
- Realizar y presentar anualmente el informe ambiental del Estado.
- Promover la conciencia pública ambiental y la adopción del criterio de precaución.

Otros actores

El Plan de Acción Forestal (PAFG) representa otro instrumento de apoyo a la institucionalidad forestal y a la formulación y evaluación de la política. Existe la intención de institucionalizarlo como Programa Nacional Forestal. En la actualidad, el Plan concentra su accionar en las siguientes áreas temáticas: política forestal, competitividad del sector, contribución al ordenamiento territorial en tierras rurales y comunicación para el desarrollo.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) es el responsable sectorial de ejecutar el Plan de Acción Forestal, mediante la Unidad de Políticas e Información Estratégica (UPIE), encargada de orientar la formulación y evaluación de las políticas forestales.

Otro actor importante dentro de la institucionalidad ambiental guatemalteca es la Unidad de Investigación, Control, Preservación y Mejoramiento del Medio Ambiente, del Ministerio de Energía y Minas (MEM), creada en 1991 por acuerdo gubernativo N°107-91.

En el Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica y dentro del contexto de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), Guatemala se comprometió, entre otros aspectos, a "fortalecer las instituciones que atienden los temas de vulnerabilidad y el manejo de contingencias, y la cooperación entre ellas cuando corresponda". Además, aceptó la tarea de "la ampliación y modernización de las actividades destinadas a la obtención, análisis e investigación de la información técnica y científica sobre los fenómenos naturales que se requieren para la toma de decisiones". El compromiso también incluye el "establecimiento de sistemas modernos de monitoreo de fenómenos naturales y antropogénicos para la emisión de alerta temprana; y el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo".

En 1976 se creó el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) y, en 1997 el Instituto Geográfico Nacional¹, denominado "Ingeniero Alfredo Obiols Gómez" (acuerdo gubernativo N°861-97). Ambas fueron dependencias del Ministerio que hoy se denomina de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

El INSIVUMEH surgió de la imperiosa necesidad de reestructurar los organismos y las dependencias del Estado, para ampliar sus servicios sin dispersar esfuerzos y recursos, situación que se hizo evidente durante la terrible catástrofe vivida por el país con el terremoto de 1976. Otro elemento de peso que contribuyó para su creación fue el compromiso del Gobierno de resguardar la seguridad ciudadana y sus bienes, así como promover el desarrollo económico del país. Para cumplir con esos objetivos, era imprescindible ampliar el conocimiento de la sismología, vulcanología, meteorología e hidrología de la República. Esto, debido a que de ello depende en gran parte la planificación, diseño, construcción y explotación adecuada de las obras y el adecuado manejo de los recursos naturales².

Por otra parte, el Instituto Geográfico Nacional se creó con el fin de proveer información geográfica y cartográfica confiable para la investigación, planificación y monitoreo, vital para el desarrollo del país a nivel público y privado³.

La ubicación de estos institutos dentro del antiguo Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas (hoy Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda –MICIVI-) obedece, probablemente, a que en ese entonces se pensaba que el mayor usuario de la información generada por ellos sería ese Ministerio.

A pesar de que la autoridad en el tema ambiental recae actualmente en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, la función de velar porque se presten de forma descentralizada los servicios de información meteorológica, vulcanológica, sismológica e hidrológica permanece aún como competencia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

¹ El Instituto Geográfico Nacional (IGN) ha sufrido varias reformas desde su primera constitución. El actual IGN se rige por el instrumento citado.

² Primer Considerando del acuerdo gubernativo del 26 de marzo de 1976.

³ Art. 3 del acuerdo gubernativo N°114-99.

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres –CONRED– (Decreto N°109-96) se creó con el propósito de que el país contara con una entidad encargada de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción ante los daños derivados de los desastres. El INSIVUMEH preside el Consejo Científico de CONRED.

Actualmente, el INSIVUMEH indica las otras instituciones que participan en este Consejo Científico y debe mantener informada a la CONRED de la situación que prevalezca en el país, con respecto a los fenómenos naturales que se encuentran bajo su control. Así, el INSIVUMEH representa una entidad cuyas funciones son

determinantes para instituciones de alta trascendencia para el país, como el caso de la CONRED.

Otra entidad importante, en este caso desde el punto de vista financiero, es el Fondo Guatemalteco para el Medio Ambiente (FOGUAMA) que puede financiar proyectos a pequeña escala (acuerdo gubernativo N°195-97, Art. 3-e). También el Fideicomiso para la Conservación (FCG) es un fondo privado para apoyar proyectos y programas de conservación, que podría llegar a incluir la temática de cambio climático entre sus prioridades de financiamiento.

Fortalezas y Debilidades del Marco Institucional

En el siguiente cuadro se indican las principales fortalezas y debilidades encontradas en el marco institucional de Guatemala, relacionado con el cambio climático:

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Existe una serie de instituciones como el MARN, INAB, CONAP y MEM que ya trabajan con el tema de bosques y cambio climático. • Hay programas sobre cambio climático, como por ejemplo el establecido en el MARN. • Existe una estructura organizacional que viene trabajando en el tema de cambio climático, vinculada a la implementación conjunta, la cual podría adaptarse como una autoridad de MDL. • Hay avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente, un ejemplo lo constituye la publicación de la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una autoridad MDL designada. • Aún no se cuenta con una unidad que garantice el seguimiento del CMCC a nivel de estructura institucional, sólo existe a nivel de programa dentro del MARN.

MARCO POLÍTICO

El marco político sobre cambio climático lo determinan las políticas, estrategias, planes y programas que desarrollan las dependencias de gobierno en materia de bosques, áreas protegidas y ambiente en general. A continuación se señalan aquellas vinculadas estrechamente con el tema de bosques y cambio climático.

La Agenda Estratégica Nacional de Ambiente y Recursos Naturales 2002-2004

La Agenda Estratégica Nacional de Ambiente y Recursos Naturales 2002-2004 del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) establece, dentro de su marco estratégico, un planteamiento general que incluye aspectos de relevancia para las medidas vinculadas con el cambio climático. Estos aspectos tienen que ver tanto con el desarrollo institucional y las políticas a lo interno, como con la coordinación nacional y la cooperación internacional referente al tema.

Desarrollo institucional, formulación e integración de políticas ambientales

Este aspecto de la Agenda incluye lo siguiente:

- Promover el estímulo empresarial para que las industrias conviertan de manera gradual sus actuales prácticas productivas en “procesos limpios”, con el fin de reducir los actuales niveles de contaminación de las aguas servidas y/o los desechos provenientes de esas actividades.
- Impulsar la administración privada de las áreas protegidas, con el fin de buscar su sostenibilidad financiera. En ese marco, se debe impulsar la investigación de la biodiversidad y fortalecer el sistema de patentes que permita comercializar esta riqueza natural en las mejores condiciones para el país. Asimismo, la correcta administración de las áreas protegidas

fortalecerá el comercio y aprecio por los productos agrícolas y forestales.

- Implementar un marco de orientación y adaptación al cambio climático, fomentando a la vez la negociación para la venta de carbono, a través de programas y proyectos forestales, cambio de uso del suelo, energía renovable, eficiencia energética y promoción de mecanismos capaces de absorber gases de efecto invernadero. Además, estas medidas contribuirán a mejorar las perspectivas del desarrollo social y económico sostenible del país.
- Promover la mitigación de la contaminación atmosférica a niveles aceptables, mediante la reducción de los niveles de emisión de gases contaminantes de la flota vehicular en forma gradual, a través de un programa de certificación. Paralelamente, se puede reducir la contaminación generada por fuentes fijas (industria) con mecanismos de certificación vinculados a los permisos de operación.
- Optimizar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos municipales para lograr una mayor cooperación y mejor distribución de funciones con el fin de consolidar una gestión ambiental integral, eficiente y descentralizada.

Estrategia de Coordinación y Cooperación Nacional e Internacional

La Agenda Estratégica Nacional de Ambiente y Recursos Naturales 2002-2004 establece un plan de coordinación y cooperación internacional donde identifica las deficiencias en la coordinación e incluye aspectos relevantes para el caso de las medidas vinculadas con el cambio climático.

Las deficiencias identificadas son :

- La inexistencia de una estrategia de coordinación y cooperación nacional.

- La ausencia de una estrategia de coordinación y cooperación internacional.
- La carencia de información y comunicación efectivas en materia de cooperación.
- La falta de parámetros ambientales en el país y su monitoreo efectivo.
- Limitaciones en la gestión financiera, dirigida a conseguir recursos de apoyo a la gestión ambiental en los campos definidos como prioritarios.
- Limitaciones técnicas en la formulación de proyectos ambientales que consideren la priorización de temáticas y la ampliación de cobertura gráfica.

Por ello, el MARN establece en la misma Estrategia que la cooperación deberá alcanzar los siguientes objetivos:

- Coordinar acciones realizadas por instancias nacionales e internacionales que se orienten a mantener el equilibrio ecológico y la calidad del ambiente en el país.
- Organizar el foro de coordinación de cooperantes para el ambiente, a fin de optimizar su apoyo al país.
- Proveer apoyo científico, técnico y financiero que coadyuve a una efectiva gestión ambiental en el país.

El apoyo técnico y el trabajo en cambio climático son las principales líneas de cooperación que deberán promoverse.

Las medidas nacionales para la implementación de la Convención de Cambio Climático

En el ámbito nacional, se han realizado importantes adiciones tanto en estrategias como en planes,

programas y políticas de diferentes sectores vinculados con el cambio climático. Sin embargo, aún quedan varias medidas por adoptar para la implementación de la CMCC, que fueron señaladas en la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático referente al ámbito forestal, publicada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en el 2001. Dentro de tales medidas se pueden citar las siguientes:

1. *Lineamientos Básicos para la Reducción de Emisiones en los Recursos Forestales.* La cobertura boscosa, además de ser el principal sumidero de dióxido de carbono, participa en la dinámica de flujo de los GEI en la atmósfera terrestre y colabora en el balance climático nacional, regional y global.
2. *Opciones de Reducción de Emisiones.* Las principales opciones de reducción de emisiones están orientadas al mantenimiento y aumento de las reservas de carbono, así como a las actividades bioenergéticas. Esto implica lo siguiente:
 - a. Mantenimiento de las reservas de carbono
 - Protección y conservación de los bosques.
 - Incremento de la eficiencia del manejo forestal, cosecha y utilización de productos.
 - b. Aumento de las reservas de carbono
 - Aumento de la cobertura boscosa.
 - Aprovechamiento de productos forestales.
 - Promoción de servicios ambientales.
 - c. Actividades bioenergéticas
 - Puesta en marcha de políticas y proyectos que tiendan a mejorar la utilización del recurso de la biomasa como fuente de energía.
3. Propuesta de reducción de emisiones y aumento de absorciones. El Plan de Reducción consiste en la identificación y puesta en operación de mecanismos técnicos y financieros que disminuyan las emisiones de GEI generadas por el sector, aumenten la oferta forestal, revaloricen

las funciones económicas y ambientales del bosque y atenúen los impactos negativos que un cambio climático pueda tener sobre los recursos forestales del país.

4. Contenido temático del Plan de Reducción de Emisiones. El Plan de Reducción de Emisiones debe plantear una transformación de las tendencias actuales del uso de los recursos forestales a través de un ordenamiento territorial orientado bajo los lineamientos de sostenibilidad y desarrollo económico. Este Plan podría estar constituido por componentes y acciones basados en los elementos principales que cubren las modalidades de conservación y utilización de los recursos forestales.

Es necesario mencionar las limitaciones de los proyectos forestales, a nivel nacional, para cumplir, desarrollar y negociar los requisitos dentro del marco del MDL, principalmente con respecto a los recursos humanos. El desarrollo de proyectos forestales requiere la existencia de un mercado interesante para los Certificados de Reducción de Emisiones (CERs); sin embargo, esto aún no se ha dado debido a que todavía no ha entrado en vigencia el Protocolo de Kyoto. Además, se debe tomar en cuenta los altos costos de transacción que

deben asumir los proyectos con respecto al bajo precio actual de los CERs.

El principio de “adicionalidad” puede convertirse en un obstáculo en determinados casos. Por lo tanto, se recomienda tenerlo siempre presente, sobre todo al momento de establecer los criterios o bases en que será aplicado dicho principio.

Es importante recordar que, para efectos de la CMCC, reforestación es: “la conversión, por actividad humana directa, de tierras no boscosas en tierras forestales mediante plantación, siembra o fomento antropogénico de semilleros naturales en terrenos donde antiguamente hubo bosques pero que están actualmente deforestados. En el primer período del compromiso, las actividades de reforestación se limitarán a la reforestación de terrenos carentes de bosques al 31 de diciembre de 1989”.

En el caso de Guatemala, la Constitución Política declaró de urgencia nacional y de interés social la reforestación del país. Por eso, aún con lo limitante del concepto de reforestación (en tiempo y forma), el Gobierno debería esforzarse, dar prioridad y facilidades para la implementación de proyectos de reforestación, lo cual necesariamente implicará una mayor inversión pública en este aspecto.

Fortalezas y Debilidades del Marco Político

De acuerdo con el análisis efectuado, las principales fortalezas y debilidades de Guatemala en materia de políticas frente al tema de cambio climático, son las siguientes:

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Existe un marco político, que reconoce la importancia del tratamiento del tema de cambio climático, propicio para la implementación del MDL en el país. • El tema de cambio climático se incluyó en la política forestal, en la Estrategia y Plan de Acción de la Biodiversidad, en la Agenda Estratégica Nacional de Ambiente y Recursos Naturales 2002-2004 y en la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. • Se cuenta con información nacional vinculada con cambio climático y bosques. • Existe un conjunto de medidas nacionales para la implementación de la CMCC, que fueron señaladas en la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. • La disposición del gobierno de concertar convenios para implementar el MDL. Por ejemplo, la reciente suscripción de un convenio de cooperación sobre MDL entre el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, y el Gobierno de los Países Bajos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe poco conocimiento sobre la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y las decisiones de la Conferencia de las Partes. • El Estado debe asignar recursos para implementar proyectos y programas en ese tema. • Existe poca o ninguna comunicación con la sociedad en general que les permita participar en la definición de prioridades, temas y procedimientos, así como intervenir en el desarrollo de proyectos concretos.