



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EVALUACIÓN SOBRE LA TENENCIA DE RECURSOS Y PAISAJES SOSTENIBLES EN GUATEMALA

TENENCIA Y CAMBIO CLIMÁTICO MUNDIAL (TGCC)

SETIEMBRE DE 2014

Esta publicación se produjo para su revisión por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Tetra Tech se encargó de su elaboración.

Contrato de USAID No: AID-OAA-TO-13-00016

Autor del Informe: Joseph Kuper

Citas sugeridas: Kuper, J. (2014). *Guatemala Resource Tenure and Sustainable Landscapes Assessment*. Washington, D.C.: USAID Tenure and Global Climate Change Program. (Evaluación sobre la tenencia de recursos y paisajes sostenibles en Guatemala. Washington, D.C.: Programa de USAID sobre tenencia y cambio climático mundial).

Elaborado por: Tetra Tech
159 Bank Street, Suite 300
Burlington, VT 05401

Contactos principales: Matt Sommerville, Director del Proyecto
matt.sommerville@tetrattech.com

Mark Freudenberger, Gerente/Asesor Técnico Principal
mark.freudenberger@tetrattech.com

EVALUACIÓN SOBRE LA TENENCIA DE RECURSOS Y PAISAJES SOSTENIBLES EN GUATEMALA

TENENCIA Y CAMBIO CLIMÁTICO MUNDIAL (TGCC)

SETIEMBRE DE 2014

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

La elaboración de este informe fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID ni los del gobierno de los Estados Unidos de América.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS | 1 |
| 1.0 RESEÑA GENERAL DE REDD+ Y ANÁLISIS DE LOS ACTORES PRINCIPALES | 3 |
| 1.1 RESEÑA GENERAL | 3 |
| 1.2 EL PROCESO Y LAS INSTITUCIONES REDD+ EN GUATEMALA | 4 |
| 1.3 REGIONES E INICIATIVAS TEMPRANAS DE REDD+ | 7 |
| 1.4 PRINCIPALES ACTORES A LOS QUE SE DIRIGE EL PROCESO DE REDD+ | 10 |
| 1.5 RECOMENDACIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES DE REDD+ Y LA INCLUSIÓN DE ACTORES | 19 |
| 2.0 POLÍTICAS, LEYES Y REGLAMENTOS REFERENTES A LOS BOSQUES Y AL USO DE TIERRA..... | 22 |
| 2.1 TENENCIA DE LA TIERRA..... | 22 |
| 2.2 LEYES, POLÍTICAS Y REGLAMENTOS FORESTALES..... | 29 |
| 2.3 GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS | 40 |
| 2.4 LEYES Y POLÍTICAS SOBRE EL USO DE LA TIERRA | 47 |
| 2.5 RECOMENDACIONES..... | 54 |
| 3.0 DERECHOS DE CARBONO | 60 |
| 3.1 NATURALEZA DE LOS DERECHOS DE CARBONO Y DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES..... | 60 |
| 3.2 LOS DERECHOS DE CARBONO EN LA LEGISLACION GUATEMALTECA..... | 62 |
| 3.3 POSIBILIDAD DE SEPARAR LOS DERECHOS DE CARBONO DE LA TIERRA | 65 |
| 3.3 LOS CRÉDITOS DE CARBONO Y EXPERIENCIAS EN OTROS SECTORES..... | 65 |
| 3.4 OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA REDUCCIÓN DE EMISIONES | 66 |
| 3.5 SOCIALIZACIÓN DE BENEFICIOS ORIGINADOS POR LA REDUCCIÓN DE EMISIONES | 67 |
| 3.6 RECOMENDACIONES..... | 69 |
| 4.0 CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO (O CONSULTAS QUE GENERAN UN AMPLIO APOYO COMUNITARIO)(CLPI)..... | 70 |
| 4.1 EL CLPI EN GUATEMALA..... | 71 |
| 4.2 MARCO LEGAL NACIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN, LAS CONSULTAS Y EL CONSENTIMIENTO | 72 |
| 4.3 ¿PARA QUIÉN ES PERTINENTE EL REQUISITO DEL CLPI? | 74 |
| 4.4 EL CLPI EN LA R-PP DE REDD+ | 74 |
| 4.5 RECOMENDACIONES..... | 76 |
| 5.0 CONCLUSIONES | 78 |
| 6.0 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA..... | 83 |

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

| | Inglés | Español |
|--------------|---|--|
| ACOFOP | Association of Forest Communities of Petén | Asociación de Comunidades Forestales de Petén |
| ANOFCEG | National Alliance of Guatemalan Forest Community Organizations | Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala |
| ASOREMA | National Association of Natural Resource and Environmental NGOs | Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente |
| BOSCOM | Communal and Municipal Forestry Strengthening Project | Proyecto de Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal |
| CECON-USAC | Center for Conservationist Studies, University of San Carlos | Centro de Estudios Conservacionistas - Universidad de San Carlos |
| CNCC | National Climate Change Council | Consejo Nacional de Cambio Climático |
| CNCG | Climate, Nature and Communities in Guatemala | Clima, Naturaleza y Comunidades en Guatemala |
| CONAP | National Council for Protected Áreas | Consejo Nacional de Áreas Protegidas |
| CONIC | National Indigenous and <i>Campesino</i> Coordination Body | Coordinadora Nacional Indígena y Campesina |
| CPO | Council of Western Peoples | Consejo de los Pueblos del Occidente |
| CUC | <i>Campesino</i> Unity Committee | Comité de Unidad Campesina |
| ER-PIN | Emissions Reduction Project Idea Note | Nota de Idea de Proyectos para la Reducción de Emisiones |
| FCPF | Forest Carbon Partnership Fund | Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques |
| FDN | Nature Defenders Foundation | Fundación Defensores de la Naturaleza |
| FONCC | National Climate Change Fund | Fondo Nacional de Cambio Climático |
| FTN | Northern Transversal Strip | Franja Transversal del Norte |
| FUNDAECO | Foundation for Eco-Development and Conservation | Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación |
| FUNDALAC-HUA | Lachúa Foundation | Fundación Lachúa |
| GBBCC | Forests, Biodiversity and Climate Change Group | Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático |
| GCI | Inter-Institutional Coordination Group | Grupo de Coordinación Interinstitucional |
| GEF | Global Environmental Fund | Fondo para el Medio Ambiente Mundial |
| GMF | Forestry Mapping Group | Grupo de Mapeo Forestal |
| GTPC | Communal Land Advocates Group | Grupo Promotor de Tierras Comunes |
| IDAHE | Institute of Anthropology and History | Instituto de Antropología e Historia |

| | | |
|----------|--|---|
| IDB | Inter-American Development Bank | Banco Interamericano de Desarrollo (BID) |
| INAB | National Forestry Institute | Instituto Nacional de Bosques |
| IUCN | International Union for the Conservation of Nature | Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) |
| KfW | German Development Bank | Banco Alemán de Desarrollo |
| LEDS | Low Emission Development Strategy | Estrategia de Desarrollo de Bajas Emisiones |
| LMCC | Climate Change Framework Law | Ley Marco sobre el Cambio Climático |
| MAGA | Ministry of Agriculture, Livestock and Food | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación |
| MARN | Ministry of Environment and Natural Resources | Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales |
| MEM | Ministry of Energy and Mines | Ministerio de Energía y Minas |
| MICCG | Guatemalan Indigenous Roundtable on Climate Change | Mesa Indígena de Cambio Climático de Guatemala |
| MNCC | National Roundtable on Climate Change | Mesa Nacional de Cambio Climático |
| OCRET | Office of Control of State Land Reserves | Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado |
| OFM | Municipal Forestry Office | Oficina Forestal Municipal |
| OMA | Municipal Agrarian Office | Oficina Municipal Agraria |
| PGN | Office of the Solicitor General | Procuraduría General de la Nación |
| PINFOR | Forestry Incentive Program | Programa de Incentivos Forestales |
| PINPEP | Forestry Incentives for Small-Scale Possessors of Forest or Agro-Forestry Land | Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal |
| POM | Municipal Zoning Map | Plan de Ordenamiento Municipal |
| R-PP | Readiness Preparation Proposal | Propuesta de Preparación |
| RA | Rainforest Alliance | <i>Rainforest Alliance</i> |
| RBM | Mayan Biosphere Reserve | Reserva de la Biosfera Maya |
| SAA | Presidential Secretariat on Land Affairs | Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República |
| SEGEPLAN | Presidential Secretary for Planning and Programming | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia |
| TBN | Northern Lowlands | Tierras Bajas del Norte |
| Ut'z Che | Guatemalan Forest Community Association | Asociación de Forestería Comunitaria de Guatemala |
| VCS | Voluntary Carbon Standard | Estándar de Verificación de Carbono |
| VCS-JNR | Jurisdictional and Nested REDD+ | REDD+ Jurisdiccional y Anidado |
| ZAM | Buffer Zone (of a Protected Area) | Zona de Amortiguamiento (de un área protegida) |
| ZUM | Multiple Use Area (of a Protected Area) | Zona de Usos Múltiples (de un área protegida) |

I.0 RESEÑA GENERAL DE REDD+ Y ANÁLISIS DE LOS ACTORES PRINCIPALES

I.1 RESEÑA GENERAL

A medida que la comunidad mundial busca abordar el cambio climático a través de medidas de adaptación y mitigación en los paisajes de los países en desarrollo, se ha reconocido una vez más la importancia de la tenencia de recursos. Las metodologías y los documentos de orientación para la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal (REDD+, por sus siglas en inglés), desde el Marco Metodológico del Fondo de Carbono del Banco Mundial hasta el Estándar de Verificación de Carbono (VCS, por sus siglas en inglés), ahora incluyen requisitos para realizar evaluaciones sobre la tenencia de recursos, demostrando así que las preocupaciones subyacentes al respecto no irán en detrimento de su ejecución. A pesar de este reconocimiento, y debido a que esta tenencia es un tema sensible con connotaciones sociales y políticas, muchos países siguen enfrentando los retos siguientes:

- Identificar la amplia variedad de formas en que la seguridad de la tenencia repercute en el éxito de las intervenciones para la mitigación y la adaptación.
- Evaluar los marcos legales y sociales que fundamentan la seguridad de la tenencia.
- Identificar y ejecutar pasos graduales para mejorar la seguridad de la tenencia, ya que esto se relaciona con la ejecución exitosa de los programas sobre el cambio climático.

El análisis que se presenta a continuación aplica un Marco de valoración sobre la tenencia de tierras y recursos, con el fin de valorar cuatro elementos de las actividades exitosas dirigidas a mitigar el cambio climático con base en el uso de la tierra. La evaluación se centra en la forma en que la tenencia se relaciona con lo siguiente: 1) la identificación de los actores más relevantes, 2) la comprensión y la adaptación de mecanismos de incentivos de políticas forestales y de la tierra, 3) la clarificación de derechos para beneficiarse por medio de la aplicación de los “derechos de carbono”, y 4) la participación de los actores principales a través del consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

Este análisis se realizó para el Programa Regional de USAID sobre el Cambio Climático en Centroamérica (PRCC). Asimismo se efectuaron análisis complementarios en Honduras y Panamá. El estudio aplicó herramientas analíticas que ha desarrollado USAID a través de los siguientes programas: Derechos de Propiedad y Gobernabilidad de Recursos (PRRG, por sus siglas en inglés), y Tenencia y Cambio Climático Mundial (TGCC, por sus siglas en inglés), con el propósito de guiar cada una de las áreas del estudio. Se diseñó esta evaluación para que la utilicen los responsables del diseño de políticas, la comunidad de donantes y las entidades ejecutoras de proyectos en Guatemala, con el fin de contribuir a una mejor comprensión de las limitaciones de la tenencia como factor para lograr el éxito de los planes actuales de REDD+ en este país.

I.2 EL PROCESO Y LAS INSTITUCIONES DE REDD+ EN GUATEMALA

En 1995¹, Guatemala ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y en 1999² lo hizo con el Protocolo de Kioto. En 1999, el país empezó a trabajar en su primer Comunicado Nacional ante la CMNUCC, el cual presentó en 2002³. Al año siguiente, Guatemala estableció su Programa sobre el Cambio Climático.

Durante la administración del Presidente Álvaro Colom (2008-2012), el país empezó a interesarse más en el cambio climático. En 2009, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) publicó la primera Política Nacional de Cambio Climático⁴ de Guatemala, propuso el borrador de la Ley Marco sobre el Cambio Climático (LMCC) y presentó una Nota de Ideas para Proyectos de REDD+ al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, el cual autorizó una subvención de \$200.000 para apoyar la elaboración de la Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP, por sus siglas en inglés). No obstante, estos fondos no fueron asignados en ese momento.

Guatemala presentó su R-PP en marzo de 2012, poco tiempo después de la toma de posesión del Presidente Otto Pérez Molina (de 2012 a la fecha). El FCPF autorizó una subvención posterior de \$3,6 millones para respaldar la implementación de la R-PP. Guatemala eligió al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como su socio financiero y en mayo de 2014, el país firmó un acuerdo con esta institución, lo cual permitiría la transferencia de estos fondos al presupuesto nacional. Aunque Guatemala es socio de ONU-REDD, debido a que no logró aprovechar la oportunidad de solicitar fondos en 2011, el país aún no cuenta con un programa nacional de ONU-REDD.

Guatemala ha establecido oficinas sobre el cambio climático en diversas instituciones relevantes: el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); el Instituto Nacional de Bosques (INAB) y la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). En 2011, estas entidades formaron el Grupo de Coordinación Interinstitucional (GCI), el cual se reúne tanto a nivel político como técnico e impulsa el proceso de REDD+, conjuntamente con un grupo de organizaciones socias importantes que incluye a diversas ONG nacionales e internacionales de gran tamaño.

En setiembre de 2013, se aprobó finalmente la LMCC. Específicamente, esta ley aborda proyectos para la reducción de emisiones al evitar la deforestación y establece nexos entre los derechos a créditos por concepto de reducción de emisiones y la propiedad de la tierra. La LMCC ratificó al MARN como la institución que supervisa las políticas sobre el cambio climático en Guatemala y promulgó la creación de dos entidades nuevas: la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), con el fin de encabezar acciones interministeriales, y el Fondo Nacional del Cambio Climático (FONCC), con el propósito de financiar actividades afines. Una gran parte de los recursos del FONCC (el 80 por ciento) deberá destinarse a la adaptación. Además, esta ley ordenó al MARN a que creara en un plazo de 18 meses un registro nacional para proyectos sobre reducción de emisiones, y aclaró que las mismas pertenecerán al propietario o poseedor legal de las tierras en las que se ejecuten los proyectos.

Guatemala ha llevado a cabo varios talleres para sostener un diálogo temprano sobre REDD+, en el contexto de la elaboración de la R-PP. Sin embargo, aún no se han llevado a cabo consultas a gran escala (y esto no sucederá hasta que se liberen más fondos provenientes del FCPF). Ello significa que pese a las buenas intenciones de las organizaciones que trabajan con REDD+, todavía no se ha incorporado este tema en el debate nacional. A pesar de este diálogo limitado, existen diversas instituciones nacionales y de la sociedad civil que participan en el proceso de REDD+ en Guatemala (Gráfico 1).

¹Decreto No. 15-1995

²Decreto No. 23-1999

³ http://unfccc.int/essential_background/library/items/3599.php?rec=j&preref=3434#beg

⁴ http://www.marn.gob.gt/documentos/novedades/politica_cc.pdf

La R-PP define siete posibles estrategias para REDD+, en las cuales se hace énfasis en el uso de los esquemas de incentivos existentes como base para un futuro programa de REDD+. El INAB administra dos grandes programas de incentivos forestales y ambos guardan una gran relevancia para la tenencia y el cambio climático. PINFOR, el más grande y más antiguo de los dos programas, beneficia a aquellos propietarios de tierras que están debidamente inscritos y según lo estipula la ley, éste concluirá en 2017. El INAB elaboró una iniciativa de ley para reemplazar este programa con uno nuevo denominado Probosque. Por su parte, el programa PINPEP entró en plena vigencia en 2010 y beneficia a aquellos propietarios de pequeños terrenos (“poseedores”) que no están escritos. Tanto con PINFOR como con PINPEP, Guatemala ha demostrado que tiene la capacidad necesaria para distribuir los beneficios de REDD+ en diferentes niveles y con una cobertura nacional. Estos programas se detallan más en la Sección 0 de este documento. Guatemala ha sostenido conversaciones con la iniciativa Estándar de Verificación de Carbono para poder ejecutar un programa jurisdiccional y anidado de REDD+ (VCS-JNR).

Desde la elaboración de la nota de ideas, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha apoyado el desarrollo de REDD+ en Guatemala y se prevé que diversos donantes financiarán en gran parte las labores del país en torno a este mecanismo. Parte de las principales contribuciones financieras provendrá del FCPF y del programa Clima, Naturaleza y Comunidades en Guatemala —financiado por USAID—, mientras que se ha planificado que otras contribuciones provendrán del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Alemán de Desarrollo (KfW).

A enero de 2014, Guatemala se encontraba elaborando una Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones (LEDS, por sus siglas en inglés) y estaba en las etapas iniciales de preparación de una Nota de Ideas para Proyectos de Reducción de Emisiones (ER-PIN, por sus siglas en inglés), que presentará al Fondo de Carbono del FCPF, el cual a su vez seleccionará hasta seis programas nacionales para su participación inicial. Los primeros borradores de la ER-PIN indican que Guatemala buscará generar créditos de carbono a través de tres actividades: 1) la expansión de los programas de incentivos forestales; 2) iniciativas tempranas de REDD+ centradas en las áreas protegidas; y 3) la producción sostenible y el uso eficiente de leña.

Por lo tanto, este documento centrará su análisis en los derechos y las consideraciones relativas a la tenencia en estas tres actividades. La LMCC necesitará nueve reglamentos habilitadores adicionales (SOBENES 2013), lo cual representará una excelente oportunidad para aplicar las recomendaciones formuladas.

GRÁFICO 1: INSTITUCIONES MÁS RELEVANTES PARA REDD+ (GESTIÓN Y EJECUCIÓN)

| Institución | Función en REDD+ |
|--|---|
| Consejo Nacional de Cambio Climático (CNCC) | La Ley Marco sobre el Cambio Climático ordena el establecimiento del CNCC para encabezar las políticas sobre cambio climático en el ámbito nacional. Según el Artículo 8, el CNCC estará compuesto por representantes de diversos sectores, incluido uno de: (f) las organizaciones indígenas, (h) las organizaciones campesinas, (j) la Cámara de Agricultura, (k) la Asociación Nacional de Municipalidades, y (m) la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales de Recursos Naturales y el Medio Ambiente (ASOREMA). El gobierno está representado por el MARN, el MAGA el MINEM y la CONRED. Asimismo, el CONAP y el INAB forman parte de la CNCC, lo que indica que la Ley se centra más en la adaptación. |
| Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) | La LMCC ratificó al MARN como el ente ejecutivo que supervisa las políticas sobre cambio climático. La Unidad de Cambio Climático (UCC) del MARN es el punto focal de Guatemala ante la CMNUCC y el FCPF. |
| Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) | El CONAP se encarga de supervisar la gestión del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), que incluye el 32 por ciento del territorio nacional y el 52 por ciento de sus bosques. Asimismo, el Consejo coordina la gestión de las áreas protegidas por parte de terceros y al mismo tiempo administra algunas de éstas (ya sea por sí mismo o mediante esquemas de administración conjunta). Dentro del |

| | |
|---|--|
| | CONAP, la Unidad de Cambio Climático de la Dirección Técnica General es el ente responsable de REDD+. |
| Ministerio de Agricultura, Ganadería y Agropecuaria (MAGA) | Este ministerio se encarga de las políticas agrícolas y del mapeo de suelos en el ámbito nacional. El MAGA cuenta con una unidad de cambio climático. |
| Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado (OCRET) | Esta oficina administra las reservas territoriales estatales (áreas alrededor de las costas, ríos y lagos). |
| Instituto Nacional de Bosques (INAB) | El INAB es el ente responsable de supervisar la gestión de los bosques del país fuera de las áreas protegidas. Aunque está adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Instituto es autónomo y descentralizado, y cuenta con su propio ente rector, integrado por el gobierno central, las municipalidades, el sector académico, diversas ONG ambientales y el sector privado. El INAB se encarga de aplicar instrumentos de políticas forestales (incentivos forestales) que se han priorizado como una opción de la estrategia de REDD. |
| Grupo de Coordinación Interinstitucional (GCI) | El GCI está constituido por las instituciones estatales más relevantes que se encargan de la gestión sostenible de los recursos naturales renovables: el MARN, el MAGA, el CONAP y el INAB. El Grupo de Coordinación se reúne tanto a nivel técnico como político y es el principal foro gubernamental sobre REDD+. |
| Grupo de Mapeo Forestal (GMF) | El GMF está formado por las instituciones estatales y académicas especializadas en teledetección. El GMF trabaja con niveles de referencia y aspectos de medición, notificación y verificación (MRV, por sus siglas en inglés). |
| Grupo de Implementadores REDD | Este grupo está formado por organizaciones nacionales, internacionales (en calidad de observadores) y comunitarias que desarrollan proyectos piloto de REDD+. |
| Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) | Es el ente nacional de planificación y como tal se encarga de planificar el uso de la tierra en el plano nacional, al igual que de apoyar a las municipalidades y los órganos ejecutivos en la incorporación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. |
| Unión Internacional para la conservación de la Naturaleza (UICN) | A través de su programa regional en Mesoamérica y su oficina en Guatemala, la UICN ofrece apoyo a REDD+, especialmente a los procesos de diálogo y participación, y al fortalecimiento de plataformas comunitarias y de los pueblos indígenas. |
| Rainforest Alliance (RA) | Esta organización encabeza la ejecución del programa Clima, Naturaleza y Comunidades en Guatemala (CNCG) y presta apoyo al proyecto GuateCarbón. |
| Fundación Defensores de la Naturaleza (FDN) | Es una ONG de gran tamaño que co-administra varias áreas protegidas. La FDN también se encargó de desarrollar el proyecto de iniciativa temprana de REDD+ en la Sierra del Lacandón. |
| Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación (FUNDAECO) | Es una ONG de gran tamaño que co-administra varias áreas protegidas. La FUNDAECO también se encargó de desarrollar el proyecto de iniciativa temprana de REDD+ en el Caribe. |
| Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP) | La ACOFOP representa las concesiones comunitarias en la Reserva de la Biósfera Maya. Junto al CONAP, es una de las entidades proponentes de la iniciativa temprana REDD+ de GuateCarbón. |
| Fundación Lachúa (FUNDALACHUA) | Esta fundación representa a las comunidades de la eco-región de la Laguna Lachúa en la planificación de alguna iniciativa temprana de REDD+. |

1.3 REGIONES E INICIATIVAS TEMPRANAS DE REDD+

Para propósitos de REDD+, se ha dividido el territorio de Guatemala en cinco áreas subnacionales (Gráfico 2). Cada una de éstas tiene diferentes características con relación a la tenencia de la tierra, al igual que estrategias para evitar la deforestación y emprender las actividades propuestas (Gráfico 3). Guatemala priorizará actividades en las Tierras Bajas del Norte (TBN), Sarstún Motagua y diversas áreas subnacionales de occidente (INAB 2014a), y abordará con posterioridad la región centro-oriental y las costas del sur (que tienen menos bosques).

Las TBN son las áreas de mayor extensión en estas regiones, abarcan aproximadamente el 40 por ciento del territorio nacional y tienen las zonas boscosas más grandes del país. Las TBN se encuentran en el departamento septentrional del Petén (60 por ciento del cual tiene un estatus de áreas protegidas y alberga el 48 por ciento de los bosques del país) y en una zona colindante con el sur del Petén conocida como Franja Transversal del Norte (FTN). Asimismo, en las TBN se encuentran tres de las cinco iniciativas tempranas de REDD+ que actualmente están en desarrollo en Guatemala (GuateCarbón, Laguna Lachúa y Sierra del Lacandón).

En particular, el proyecto GuateCarbón ha impulsado gran parte del progreso alcanzado en el plano nacional. El área del proyecto está conformada principalmente por 12 concesiones bajo gestión comunitaria en 717.000 hectáreas de bosques, las cuales son propiedad estatal dentro de la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biósfera Maya (RBM). Como parte del proyecto, los diferentes actores involucrados desarrollaron el nivel de referencia regional para las TBN.

Fuera de las TBN, las principales áreas forestales de Guatemala se encuentran en el área de la Sierra de las Minas, en el oriente del país, y en los bosques de coníferas del Altiplano Occidental. Los patrones de tenencia forestal y el origen de las emisiones difieren drásticamente entre las regiones. Por ejemplo, en las TBN, los bosques son mayoritariamente propiedad del Estado, pero también están en manos privadas, y la principal fuente de emisiones son los cambios de uso de la tierra para la ganadería, los cultivos de exportación y en menor grado la agricultura de subsistencia. Por el contrario, en el Altiplano Occidental los bosques son principalmente de propiedad municipal o comunal y entre las causas principales de las emisiones está la degradación debido a la extracción de leña.

En 2012, el INAB realizó el estudio más reciente sobre la cobertura forestal para el período 2006-2010. Según el estudio, un 34,2 por ciento de los 108.980 km² del territorio guatemalteco estaba cubierto de bosques (INAB et al 2012). Al año 2013, Guatemala tenía 18.840 hectáreas de manglares, de las cuales el 94 por ciento se encontraba en las costas del Pacífico (MARN y PNUMA 2013).

GRÁFICO 2: MAPA DE LAS CINCO REGIONES SUBNACIONALES DE REFERENCIA EN GUATEMALA



GRÁFICO 3: REGIONES, INICIATIVAS PILOTO, ESTRATEGIAS GENERALES Y ESPECÍFICAS DE REDD+

| Región subnacional | Estrategias generales de REDD+ (R-PP) | Opciones locales estratégicas de REDD+ (R-PP) | Iniciativas tempranas de REDD+ |
|--|--|--|--|
| <p>Tierras Bajas del Norte (TBN).</p> <ul style="list-style-type: none"> Alta cobertura forestal (principalmente en las áreas protegidas) y la tasa más alta de deforestación (por cambios de uso de la | <p>(ii) Fortalecer la capacidad institucional para el monitoreo y la protección forestal, y el control de la tala ilegal.</p> <p>(iv) Fortalecer los programas de incentivos forestales existentes y crear nuevos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Mercado voluntario de carbono. Incentivos forestales (PINFOR y PINPEP). Asistencia técnica y préstamos para financiar la gestión forestal. | <p>GuateCarbón – conformado principalmente por concesiones comunitarias en la Zona de usos Múltiples de la Reserva de la Biósfera Maya. Una iniciativa que promueve la ACOFOP y el CONAP, con el apoyo de Rainforest Alliance.</p> |

| | | | |
|---|--|---|--|
| <p>tierra para la agricultura, la ganadería y el cultivo de palma).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es un área plana formada por El Petén y las planicies de la Franja Transversal del Norte (FTN). • Aunque originalmente estaba casi despoblada solo con una pequeña cantidad de pobladores mayas-itzá, al año 2012 sólo El Petén tenía una población de 662,770⁵. | <p>(v) Promover actividades productivas compatibles con la conservación.</p> <p>Prioridad para el programa de reducción de emisiones.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Cadenas de suministro. • Agro-silvicultura comunitaria. | <p>Lacandón – Bosques para la Vida, en el Parque Nacional Sierra del Lacandón. La FDN y Oro Verde se encargan de promover la iniciativa.</p> <p>Proyecto Carbono Lachúa en la eco-región Lachúa (por ser un sitio RAMSAR). Lo forman la zona central y parte de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Laguna Lachúa. FUNDALACHUA y la UICN promueven el proyecto.</p> |
| <p>Sarstún Motagua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta cobertura forestal (principalmente en las áreas protegidas y en zonas que reciben incentivos forestales). Tiene la segunda tasa más alta de deforestación causada por cambios de uso de la tierra para el cultivo de caña de azúcar y la ganadería. • Es mayoritariamente montañosa, incluye la planicie y las zonas fértiles del Valle del Polochic, al oeste del Lago de Izabal. | <p>(ii) Fortalecer la capacidad institucional para el monitoreo y protección forestal, y el control de la tala ilegal.</p> <p>(iii) Promover y fortalecer el ordenamiento territorial.</p> <p>(iv) Fortalecer los programas de incentivos forestales existentes, y crear nuevos.</p> <p>Prioridad para el programa de reducción de emisiones.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Incentivos forestales (PINFOR y PINPEP). • Reservas naturales privadas. • Modelos de gestión forestal comunitaria. • Gestión forestal municipal. • Planificación del uso de la tierra (principalmente para producción de aceite de palma y azúcar). | <p>REDD Caribe en seis sitios del proyecto alrededor del Lago de Izabal y la desembocadura del Río Dulce. FUNDAECO y el Fondo Althelia de BNP Paribas promueven la iniciativa.</p> <p>Sierra de las Minas en la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas. La FDN y el CONAP promueven la iniciativa.</p> |
| <p>Occidente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura forestal media (principalmente en los bosques comunales y municipales). Alta degradación forestal por extracción de leña. • Es la zona rural de Guatemala con mayor densidad poblacional, y con la mayor | <p>(ii) Fortalecer la capacidad institucional para el monitoreo y protección forestal, y el control de la tala ilegal.</p> <p>(iii) Promover y fortalecer el ordenamiento territorial.</p> <p>(iv) Fortalecer los programas de incentivos forestales existentes y crear nuevos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Planificación del uso de la tierra. • Incentivos forestales (PINFOR y PINPEP). | <p>Un proyecto piloto REDD+ planificado en el área de Huehuetenango, con financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, como parte de su programa “Manejo forestal sostenible y múltiples beneficios” que administra el PNUD.</p> |

⁵ MARN – Informe Ambiental del Estado 2012.

| | | | |
|--|---|---|--|
| diversidad de pueblos indígenas. | Prioridad para el programa de reducción de emisiones. | | |
| <p>Centro-Oriente</p> <ul style="list-style-type: none"> Baja cobertura forestal (principalmente bosques secos, con una mezcla de tipos de tenencia, incluidos bosques comunitarios controlados por el pueblo xinca). Baja densidad poblacional. | <p>(ii) Fortalecer la capacidad institucional para el monitoreo y protección forestal, y el control de la tala ilegal.</p> <p>(iv) Fortalecer los programas de incentivos forestales existentes y crear nuevos.</p> <p>(vii) Elaborar estrategias para el uso sostenible de leña.</p> <p>No es prioridad para el programa de reducción de emisiones.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Gestión de cuencas fluviales. Incentivos forestales (PINFOR y PINPEP). Pago por servicios ambientales (agua). Establecimiento de bosques de biomasa. | Un proyecto piloto de REDD+ planificado para Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, como parte de su programa “Manejo forestal sostenible y múltiples beneficios” que administra el PNUD. |
| <p>Costas del Sur</p> <ul style="list-style-type: none"> Baja cobertura forestal, pero con las principales extensiones de manglares. Planicie, dedicada principalmente a ciertos cultivos (banano, azúcar y algunas plantaciones de palma). | <p>(iii) Promover y fortalecer el ordenamiento territorial.</p> <p>(iv) Fortalecer los programas de incentivos forestales existentes y crear nuevos.</p> <p>Prioridad para el programa de reducción de emisiones.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de corredores biológicos. Incentivos en bosques de galería. | Potencial para un proyecto de REDD+ en los manglares de las costas de sur (Pacífico). |

Fuente: Elaboración del Autor con base en la R-PP y documentación de las iniciativas tempranas.

I.4 PRINCIPALES ACTORES A LOS QUE SE DIRIGE EL PROCESO DE REDD+

La R-PP contempla la identificación de actores relevantes mediante diferentes procesos: una participación continua, consultas puntuales, consentimientos específicos y distribución de beneficios. Cada uno de estos procesos se dirigirá a un grupo distinto de poblaciones y organizaciones, mediante el uso de diversos mecanismos y con diferentes riesgos de exclusión. Los derechos de los actores sobre los recursos son diferentes y se utilizan en grados distintos para definir a quiénes se dirigen las acciones dentro del proceso de REDD+. Esta sección examinará la participación y la obtención de beneficios, mientras que los aspectos relativos a las consultas y el consentimiento se abordarán conjuntamente más adelante en el marco de esta evaluación.

1.4.1 Actores cuya participación es de interés

La creación de espacios para el intercambio de información y la promoción del diálogo son elementos importantes para la participación de los actores. La R-PP hace mención de dos espacios de la sociedad civil en los que se debaten temas en torno a REDD+:

- La Mesa Nacional de Cambio Climático (MNCC) es un espacio informal de la sociedad civil con amplia participación ciudadana. Su afiliación ha sido a través de un proceso de autoselección. La

MNCC se reúne para abordar asuntos específicos y no cuenta con reglamentos internos. No obstante, muchas organizaciones de la sociedad civil consideran que este es un foro legítimo; y

- La Mesa Indígena de Cambio Climático de Guatemala (MICCG), que surgió de la MNCC como un espacio donde las organizaciones indígenas pueden reunirse para abordar temas sobre el cambio climático y REDD+. También funciona de manera informal y para debatir asuntos específicos.

Sin embargo, de acuerdo a la R-PP, la plataforma principal de diálogo y para lograr consenso con el gobierno y otros actores en torno a REDD+ es el Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático (GBBCC), que también supervisa los aspectos técnicos de algunas líneas de trabajo de REDD+, tales como las de la Comisión de Salvaguardas y del Grupo de Mapeo Forestal (Gobierno de Guatemala 2013).

Originalmente, el MARN convocó al GBBCC en 2009 para el desarrollo participativo de la R-PP. La lista prevista de miembros es exhaustiva e incluye a representantes del gobierno, ONG nacionales e internacionales, el sector académico, organizaciones locales comunitarias e indígenas y el sector privado. No obstante, el GBBCC aún no ha establecido un cronograma regular de reuniones ni ha institucionalizado su afiliación y los reglamentos de su funcionamiento. La R-PP (en su página 19) propone los grupos de actores relevantes que deben participar en el GBBCC y en el **Error! Reference source not found.** se analiza el grado de participación de éstos y sus respectivos derechos.

GRÁFICO 4: GRUPOS RELEVANTES PARA PARTICIPAR EN EL GBBCC Y SUS DERECHOS (FUENTE: R-PP)

| Grupo objetivo | Derechos en torno a la tierra/los árboles/el carbono | Nivel de participación eficaz en el GBBCC (alto, medio, bajo) |
|-----------------------|--|--|
| Gobierno | <ul style="list-style-type: none"> El Estado es propietario importante de las áreas protegidas. El CONAP administra la mayoría de éstas, pero no es el “propietario”. La OCRET administra las reservas estatales (incluidos los manglares). El MAGA fija las políticas agrícolas nacionales. El Ministerio de Energía y Minas expide las licencias de exploración/extracción de minerales e hidrocarburos. | <p>Medio</p> <ul style="list-style-type: none"> Diversas instituciones tales como el MARN, el MAGA, el INAB y el CONAP participan dentro del GBBCC. Hace falta la participación de alto nivel del MARN y el MAGA, al igual que una participación más amplia de los Ministerios de Energía y Minas, Finanzas, Relaciones Exteriores y Planificación. También es necesaria la participación de la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la OCRET. |
| Municipalidades | Las municipalidades son propietarias/poseedoras de tierras y bosques que antes eran comunales. | <p>Bajo</p> <ul style="list-style-type: none"> Participación limitada de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), en nombre de éstas. Existe poca participación directa de las municipalidades. |
| ONG internacionales | No | Alto |
| ONG nacionales | Las ONG nacionales tales como FDN y FUNDAECO son propietarias de reservas naturales privadas y también co-administran áreas protegidas nacionales. | Alto |
| Sector académico | Las instituciones académicas gestionan algunas áreas protegidas. | <p>Medio</p> <ul style="list-style-type: none"> A nivel técnico. |
| Comunidades locales | Las comunidades locales son propietarias/poseedores de tierras y participan en esquemas de incentivos forestales, tanto en un plano individual como en el ámbito comunal. | <p>Medio</p> <ul style="list-style-type: none"> Las representan entidades tales como la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala (ANOF CG) y las organizaciones que la conforman, cada una con sus propias estructuras de representación. La red de beneficiarios del PINPEP, que representa a los “poseedores” de tierras, aún no ha sido invitada a participar en el GBBCC. La participación se limita a las organizaciones de pequeños productores que se definen a sí mismos en términos de su interés en la silvicultura. |

| | | |
|-----------------------|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> Las organizaciones campesinas no participan. |
| Comunidades indígenas | Las comunidades indígenas son propietarias/poseedoras de tierras y bosques, y tienen derechos consuetudinarios sobre s tierras y bosques propiedad de terceros (especialmente de las municipalidades y del Estado). | <p>Bajo</p> <ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con la participación de organizaciones indígenas tales como Sotzil, Ak'Tenamit y Utz' Che, mientras que la Red de Autoridades y Organizaciones Indígenas participa en el GBBCC. No hay una estructura nacional o regional oficialmente reconocida en representación de los pueblos indígenas. El Consejo de los Pueblos del Occidente (CPO) no forma parte. |
| Sector privado | El sector privado posee grandes extensiones de tierras y sus asociaciones comerciales (particularmente relacionadas con la agricultura, la producción de de palma y azúcar, la ganadería y el cultivo de café) representan intereses importantes, tanto en términos económicos como del uso de la tierra. | <p>Bajo</p> <ul style="list-style-type: none"> La R-PP sí menciona la importancia del sector privado. No obstante, actualmente participan únicamente dos organizaciones del sector privado (Agexport y Grupo de Occidente). |

Fuente: Evaluación de la participación con base en la revisión de la R-PP (Gobierno de Guatemala 2013) y entrevistas con las partes interesadas.

Suponiendo que el GBBCC llegue a funcionar plenamente, el **Error! Reference source not found.** muestra que las grandes brechas de participación se relacionan en un mayor grado con el gobierno, el sector privado y los pueblos indígenas, y en menor grado con las comunidades locales. Los primeros dos vacíos podrían resolverse con cierta facilidad si existe la voluntad política necesaria, pero el asunto de una participación indígena más eficaz es mucho más complicado, al igual que el involucramiento de las comunidades locales.

Participación indígena en el GBBCC

Aunque las regiones históricas de influencia de los pueblos indígenas en Guatemala son muy bien conocidas, no existe la figura jurídica de territorios o reservas, ni un proceso estatal para identificar a las comunidades o a las autoridades indígenas. Si bien hay diversas ONG indígenas, no existen sistemas nacionales o regionales de representación de estas comunidades y la organización que más se asemeja a esto, el Consejo de los Pueblos del Occidente (CPO) —que tiene representación de muchos grupos lingüísticos mayas del Altiplano Occidental—, no participa en el GBBCC.

La Red de Autoridades y Organizaciones Indígenas ha funcionado voluntariamente desde 2010 con el fin de intentar formar una red nacional de autoridades indígenas. La organización ha logrado identificar a 378 autoridades en 64 municipios de los 24 departamentos (comentario personal de A.M. Mejía, 6 de febrero de 2014), pero la falta de recursos obstaculiza sus labores. Mientras tanto, según lo explicó un líder indígena durante una reunión sobre la ER-PIN, “hablamos en nombre de una población indígena que ni siquiera sabe que existimos”⁶.

Se debe mencionar que, más que relacionarse con el sector forestal o con REDD+ directamente, esta debilidad de la representación indígena es de índole estructural y general. Dentro del proceso de REDD+, el gobierno ha dedicado esfuerzos para integrar a las ONG indígenas que existen y varias de éstas participan en el GBBCC. Seguramente es gracias a esta labor que, a diferencia de otros países de Centroamérica, Guatemala ha logrado avances con el FCPF, sin enfrentar una gran oposición frente al proceso.

Comunidades locales

La Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala (ANOFCEG) cuenta con 11 asociaciones que representan a 593 organizaciones comunitarias (50.000 familias) que gestionan más de 427.000 hectáreas de tierras y bosques comunales. La ANOFCEG se reúne con regularidad y es un sistema legítimo de representación de los intereses de las organizaciones que se identifican a sí mismas como entidades forestales comunitarias.

La Red de Comunidades Organizadas Beneficiarias del PINPEP, que representa a 264 comunidades, aún no ha sido invitada a participar en el GBBCC, pero sí ha estado presente en reuniones consultivas para la elaboración del ER-PIN, entre otras.

Si bien la representación de estos grupos es potencialmente sólida, las familias que no participan directamente en la silvicultura pero dependen de los bosques (por ejemplo, para la obtención de leña) no estarán representadas en el GBBCC.

Por su parte, la participación de las organizaciones campesinas, tales como la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) y el Comité de Unidad Campesina (CUC), dentro del GBBCC aún es débil. Estas organizaciones representan a una gran cantidad de personas y han manifestado críticas tanto al mecanismo REDD+ como a la expansión de las áreas protegidas.

Centralización y falta de alcance

A nivel más general, el papel centralizado del GBBCC limita la participación eficaz de los actores, dificultando especialmente la participación de las municipalidades y las organizaciones locales en el debate y la definición

⁶ Ciudad de Guatemala, 6 de febrero de 2014.

de las políticas de REDD+. El hecho de que los fondos del FCPF para la R-PP aún no se hayan incluido en el presupuesto nacional significa que todavía no hay ningún proceso de socialización y disseminación de información sobre REDD+ en el ámbito local.

1.4.2 Beneficiarios a los que se dirige el proceso

El borrador del programa de reducción de emisiones incluye tres estrategias para identificar a beneficiarios específicos, con base en parte en consideraciones sobre la tenencia de la tierra:

- **Expansión de los programas de incentivos forestales, PINPEP y PINFOR (que se reemplazará con Probosque):** Bajo estos programas, el tipo de tenencia de tierra es un criterio específico de elegibilidad.
- **Producción sostenible y el uso eficaz de leña:** Los dos tipos de beneficios bajo este programa son la distribución de estufas más eficientes y la expansión de los incentivos forestales. Un análisis de los programas de incentivos forestales abarca los aspectos de tenencia y derechos de propiedad de la segunda estrategia.
- **Iniciativas tempranas de REDD+ centradas en las áreas protegidas:** Los proponentes de proyectos de iniciativas tempranas deben establecer acuerdos con quienes tengan derechos de propiedad y negocien las unidades de reducción de emisiones bajo la LMCC. En muchos casos, éstos se centrarán en acuerdos con el gobierno sobre las áreas protegidas. En el contexto de las iniciativas tempranas de REDD+, los proponentes de proyectos deben lograr acuerdos con quienes tengan derechos de propiedad y de negociar unidades de reducción de emisiones que provengan del área que abarca ese proyecto, aunque podrían optar por distribuir los beneficios más ampliamente.

Por lo tanto, la siguiente sección considerará las dimensiones de la tenencia de la tierra y de los derechos de propiedad en el marco de los tres programas de incentivos forestales y de las unidades de reducción de emisiones de las iniciativas tempranas de REDD+ bajo la LMCC (incluido el derecho de posesión y de negociación). De forma conjunta, se hace referencia a estos como “beneficios de REDD+”. La idoneidad para recibirlos yace principalmente en la interacción de las cuatro variables siguientes: (i) la categoría del propietario/titular de los derechos de propiedad; (ii) el tipo de tenencia; (iii) la superposición, de existir, con áreas protegidas; y (iv) la aplicación del Artículo 22 de la LMCC (sobre derechos de carbono).

(A) Categoría de propietario/titular de derechos de propiedad (véase la Sección 0)

El presente informe agrupa a los titulares de derechos de propiedad en cuatro grupos principales, (i) estatales (propiedad pública centralizada); (ii) municipales (propiedad pública descentralizada); (iii) privadas; y (iv) comunales (incluidos los pueblos indígenas).

En este informe se agrupan las tierras indígenas con otras formas de tenencia comunal, ya que aún no existe un instrumento legal que defina derechos diferenciados para la propiedad comunal indígena. Estas tierras están sujetas al mismo régimen legal que las demás propiedades privadas de tenencia comunal (véase la Sección (D)).

GRÁFICO 5: ELEGIBILIDAD PARA LOS BENEFICIOS DE REDD+ POR CATEGORÍA DE TITULARES DE DERECHOS DE PROPIEDAD

| | PINFOR | PINPEP | Probosque | Derechos de propiedad y negociación de unidades de reducción de emisiones |
|---------|-----------------------------------|--------|-----------|---|
| Estatal | Algunas organizaciones del Estado | No | No | Sí |

| | |
|-----------|--|
| Municipal | Sí, dependiendo del tipo de tenencia de la tierra. |
| Privada | Sí, dependiendo del tipo de tenencia de la tierra. |
| Comunal | Sí, dependiendo del tipo de tenencia de la tierra. |

El **Error! Reference source not found.** muestra la elegibilidad de cada categoría de titularidad de los derechos de propiedad para optar a las diferentes variedades de beneficios de REDD+. El principal obstáculo de ingreso para los titulares de derechos de propiedad comunal (particularmente los pueblos indígenas) no es tanto su idoneidad, sino el hecho de que ya no tienen ni pueden recuperar la categoría de tenencia necesaria para cumplir con los requisitos de elegibilidad.

(B) Tipo de tenencia (véase la Sección 0)

Los titulares de derechos de propiedad pueden ser:

- *Propietarios*, cuando cuentan con un título registrado de propiedad de la tierra;
- *Poseedores*, cuando tienen un título de propiedad en equidad (no inscrito); o
- *Tenedores* de tierras que pertenecen a otro(s). Esto incluye la ocupación por arrendamiento, pacífica y no regularizada, al igual que la ocupación ilegal.

O bien, éstos podrían tener derechos de uso sobre la propiedad que pertenece a otros (de forma consuetudinaria o por reclamo). El **Error! Reference source not found.** muestra la elegibilidad de estos diferentes tipos para recibir beneficios de REDD+.

GRÁFICO 6: ELEGIBILIDAD PARA BENEFICIOS DE REDD+ SEGÚN EL TIPO DE TENENCIA

| | PINFOR Mínimo: 2 hectáreas. Máximo: 1 por ciento del presupuesto de PINFOR | PINPEP Mínimo: 0,1 hectáreas. Max: 15 hectáreas (a menos que estén asociados) | Probosque Mínimo: 0,5 hectáreas. Máximo: 3 por ciento del presupuesto de Probosque | Derechos de propiedad y negociación de unidades de reducción de emisiones |
|-------------|---|--|---|--|
| Propietario | Sí | No | Sí | Sí |
| Poseedor | No | Sí | Algunos: <ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas, grupos indígenas u otras formas históricas de tenencia comunal o colectiva de propiedad rural con administración tradicional. • Grupos sociales con personería jurídica que ocupan tierras municipales en virtud de un acuerdo legal. | Sí (de ser “poseedor legal”) |

| | | | | |
|--|----|---|--|---|
| Tenedor (se incluye a los inquilinos y a los ocupantes ilegales) | No | No (aunque existe la posibilidad de que el propietario lo autentifique como “poseedor”) | Algunos: • Arrendatarios de reservas nacionales | No. Pero los propietarios y poseedores legales del área de la iniciativa temprana podrían decidir incluirlos. |
| Derechos de uso (tales como usufructo, concesiones, uso consuetudinario y extracción ilegal) | No | No | No | |

Para lograr reducir la deforestación bajo su programa de reducción de emisiones, Guatemala necesitará incrementar la cobertura de sus esquemas de incentivos forestales y aumentar la observancia a nivel de los paisajes. Estas medidas generarán efectos diferentes en las distintas categorías de tenencia.

En el Gráfico 6 se puede observar que los tipos de tenencia que son más idóneos para obtener incentivos forestales son de los propietarios y los poseedores (algunos ocupantes legales podrían reunir los requisitos si pueden llegar a certificarse como “poseedores”. Véase el planteamiento al respecto en la Sección 2.1.3(c)).

Sin embargo, un mayor grado de cumplimiento o aplicación de los reglamentos incidiría en todos los usuarios forestales, incluidos los ocupantes ilegales (los cuales abundan en las áreas protegidas), aquellos con derechos de usos consuetudinarios (tales como los de las comunidades indígenas sobre los bosques municipales) y aquellos con derechos de uso que se han reclamado (desde familias que recolectan leña hasta la extracción ilegal de madera).

Esto significa que no todos los actores en los que incidirá REDD+ serán elegibles directamente para obtener los beneficios que genere este mecanismo. Deben realizarse esfuerzos para identificar a los otros actores afectados (incluso extendiéndoles una invitación a participar en el GBBCC) y compensarlos cuando sea pertinente. Es posible que esto pueda hacerse con los excedentes de las unidades de reducción de emisiones en el plano subnacional.

(C) Superposición con áreas protegidas

Existe una población grande y creciente que vive en las áreas protegidas, tanto legal como ilegalmente. Bajo esta situación, hay tres factores que determinan el tipo de tenencia que tienen los titulares de derechos de propiedad, al igual que su elegibilidad para obtener beneficios:

- En qué categoría del ordenamiento territorial se encuentra la propiedad;
- Si la propiedad precede la declaración del estatus de área protegida; y
- El enfoque utilizado por el CONAP para los asentamientos humanos.

El ordenamiento territorial para las áreas protegidas es confuso, lo cual resulta de la combinación de la Ley de Áreas Protegidas y su Reglamento con la ley que declara un área protegida determinada y el consiguiente plan maestro de manejo. Las categorías que se usan no siempre son las mismas y se observan contradicciones entre sí (véase la Sección 2.3.1 (B) para consultar mayores detalles). El **GRÁFICO 7: ELEGIBILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN ÁREAS PROTEGIDAS** emplea una clasificación simplificada (derivada de las políticas sobre asentamientos humanos del CONAP), a saber: protección estricta, uso restringido y uso sostenible/área de amortiguamiento.

El marco legal sobre la propiedad privada que precede la declaración de un área protegida es contradictorio. Por una parte, la Ley de Áreas Protegidas declara que el propietario retiene plenamente sus derechos. Por otro lado, esta misma ley declara que los propietarios deben gestionar sus propiedades de conformidad con el reglamento del área protegida, mientras que la Ley del Fondo de Tierras de 1999 prohíbe la emisión de títulos de propiedad en el caso de tierras ubicadas dentro de las áreas protegidas. Por lo tanto, muchas comunidades y propiedades ubicadas en alguna de estas áreas permanecen en una especie de limbo jurídico.

El CONAP utiliza contratos –acuerdos de cooperación– con comunidades preexistentes para regular su comportamiento y ha establecido la firma de tal acuerdo como un prerrequisito para poder gozar de los beneficios de una iniciativa temprana de REDD+.

GRÁFICO 7: ELEGIBILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN ÁREAS PROTEGIDAS PARA PARTICIPAR EN LOS BENEFICIOS DE REDD+

| Ordenamiento del área protegida | Asentamiento anterior (o antiguo). El título antecede la declaración. Quien posee el título es el “propietario” | Asentamiento anterior (o antiguo) sin título registrado (el CONAP otorga trato preferencial a los poseedores que iniciaron la regularización del título antes de la declaración) | Asentamiento reciente, posterior a la declaración |
|---|--|---|---|
| Protección estricta | Como “propietario” <ul style="list-style-type: none"> PINFOR, Probosque Derecho a unidades de reducción de emisiones | Tipo de tenencia poco claro: <ul style="list-style-type: none"> Si es poseedor: PINPEP Si es “poseedor legal”: Derecho a unidades de reducción de emisiones Si es “tenedor”: la inclusión en la iniciativa temprana depende de la firma de un acuerdo de cooperación | Como “Tenedor” <ul style="list-style-type: none"> Ninguno por derecho Inclusión opcional en la iniciativa temprana si firma el acuerdo de cooperación |
| Uso restringido | Como “propietario” <ul style="list-style-type: none"> PINFOR, Probosque Derecho a unidades de reducción de emisiones | <ul style="list-style-type: none"> Igual al anterior | <ul style="list-style-type: none"> Igual al anterior |
| Uso sostenible/ área de amortiguamiento | Como “propietario” <ul style="list-style-type: none"> PINFOR, Probosque Derecho a unidades de reducción de emisiones | <ul style="list-style-type: none"> Si logra llegar a ser propietario: PINFOR, Probosque y derecho a unidades de reducción de emisiones Si es “poseedor legal”: PINPEP y derecho a unidades de reducción de emisiones Si es “poseedor:” PINPEP | <ul style="list-style-type: none"> Si logra llegar a ser propietario: PINFOR, Probosque y Derechos de Carbono Si es “poseedor legal”: PINPEP y derecho a unidades de reducción de emisiones Si es “poseedor”: PINPEP |

* Con base en las políticas sobre asentamientos humanos del CONAP para El Petén y las Verapaces

Las iniciativas tempranas de REDD+ que se encuentran actualmente en desarrollo se centran en las áreas protegidas de las regiones de las Tierras Bajas del Norte, el Altiplano Occidental y Sarstún Motagua. Los arreglos precisos para la socialización de beneficios en cada proyecto dependerán del régimen de propiedad y

de la gestión del área protegida, pero en todos los casos es probable el CONAP reciba y administre las unidades de reducción de emisiones, conjuntamente con el coadministrador/proponente del proyecto en el área protegida en cuestión, y que principalmente los beneficios no sean de índole monetaria, tales como el fortalecimiento de actividades para evitar la deforestación, proyectos productivos y acceso a servicios básicos, entre otros (comentario personal de C. Bonilla, 29 de enero de 2014).

Los tenedores y los titulares de derechos de uso son los menos idóneos para recibir beneficios directos. Dentro de un área protegida, los únicos propietarios son aquellos que tienen títulos de propiedad registrados y que anteceden la declaración. La capacidad de beneficiarse como poseedor depende mayormente de que el CONAP lo reconozca como tal.

Sin embargo, la gestión de las unidades de reducción de emisiones a nivel central y la distribución de beneficios que no son financieros otorgan a las iniciativas tempranas la flexibilidad de distribuir beneficios entre quienes no son propietarios y los poseedores, lo cual incluye a los tenedores ilegales, en caso de que ello sea necesario para reducir la deforestación.

(D) Artículo 22 de la Ley Marco sobre el Cambio Climático (véase la Sección 0)

El Artículo 22 de la Ley Marco sobre el Cambio Climático ofrece cierta claridad con relación a los derechos de carbono. El artículo en cuestión estipula que los derechos, la propiedad y la negociación de la reducción de emisiones pertenecen a los dueños del proyecto y que éstos pueden ser personas en un plano individual, personas jurídicas o el Estado, siempre que sean los propietarios o poseedores legales de la tierra o los bienes en los cuales se realiza el proyecto. El gobierno tiene 18 meses (a partir de setiembre de 2013) para reglamentar la operatividad de este artículo. Entre otras cosas, el reglamento deberá:

- Aclarar el vínculo entre los derechos de carbono y la participación en los incentivos forestales (declarando, por ejemplo, que los propietarios privados de tierras transferirán sus derechos de carbono al Estado a cambio de los pagos de incentivos); y
- Definir cómo deben contabilizarse y distribuirse los derechos y beneficios de carbono en el plano subnacional, cuando no sea posible identificar a cada uno de los propietarios o poseedores de las tierras.

I.5 RECOMENDACIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES DE REDD+ Y LA INCLUSIÓN DE ACTORES

Las recomendaciones en esta sección guardan relación con una mayor participación eficaz. Las recomendaciones relativas a la inclusión en los incentivos forestales se exponen en la Sección 0 y las que se relacionan con la propiedad de las unidades de reducción de emisiones se plantean en la Sección 0.

(A) MARN – Dar prioridad a la firma del acuerdo para la subvención del FCPF

Guatemala necesita con urgencia iniciar amplios procesos de consulta, junto con diálogos tempranos sobre REDD+ en el ámbito regional y local. Según la R-PP, la mayoría de estas actividades deben llevarse a cabo en 2014 (\$440.000 del total de \$815.000), pero eso no sucederá sin que exista disponibilidad de fondos. El MARN debe dar prioridad a la firma del acuerdo para la subvención del FCPF, a fin de liberar los fondos del BID y transferirlos al presupuesto nacional.

(B) Gobierno de Guatemala, MARN – Reglamentar la LMCC

La LMCC de 2013 fue aprobada el 5 de setiembre y otorga al MARN el plazo de un año para emitir los reglamentos, las políticas y los planes necesarios para su entrada en vigencia (18 meses para reglamentar el Artículo 22 sobre mercados de carbono) (Artículos 22 y 27).

La creación del CNCC es el aspecto más importante, ya que es el ente político de alto nivel encargado de guiar las políticas sobre el cambio climático, incluido el mecanismo REDD+, y asuntos tales como los derechos de carbono que deberán regularse según sus recomendaciones.

Aunque la LMCC (Artículo 8) no incluye al INAB o al CONAP en el CNCC, el MARN deberá considerar la idoneidad de incluirlos como observadores mediante los reglamentos.

(C) GCI – Institucionalizar el funcionamiento del GBBCC

A fin de que el GBBCC cumpla su doble función de servir como plataforma de diálogo sobre REDD+ y supervisar las labores de los grupos de trabajo, es necesario que se reúna con regularidad y que cuente con reglamentos internos y criterios de afiliación bien definidos. Esta recomendación no depende de ningún otro proceso, por lo que podría aplicarse de inmediato.

(D) GCI, GBBCC – Abordar deficiencias de la participación en el GBBCC

Como parte del proceso de formación del CNCC, se debe alentar a los ministerios gubernamentales pertinentes a que envíen sus representantes al GBBCC.

Es poco probable que las asociaciones del sector privado formen parte, a menos que perciban posibles beneficios o amenazas a sus actividades actuales. Mientras tanto, se debe dejar la puerta abierta a su participación y mantenerlos al tanto sobre el progreso alcanzado.

REDD+ supondrá la imposición de más restricciones a la extracción en los bosques y un mayor control en las áreas protegidas. Por consiguiente, este mecanismo no sólo incidirá en el amplio sector campesino, sino que la capacidad de REDD+ para lograr la reducción de emisiones dependerá en parte de tal sector. Por ello, se deberá exhortar a los grupos del movimiento campesino, tales como la CONIC y el CUC, a que participen en el GBBCC, especialmente porque, en caso contrario, con el tiempo podría intensificarse el antagonismo que ya se manifiesta en torno a REDD+.

También se debe invitar a la Red Nacional de Comunidades Organizadas Beneficiarias del PINPEP a participar en el GBBCC.

(E) CNCC, MARN, GBBCC – Hacer especial énfasis en el fortalecimiento de la participación indígena

Entre las posibles acciones a considerar se encuentran las siguientes:

- Hacer un esfuerzo gubernamental para identificar a las autoridades indígenas;
- Ofrecer apoyo a la Red Nacional de Autoridades y Organizaciones Indígenas en su intento por identificar y organizar a las autoridades indígenas tradicionales;
- Involucrar al Consejo de los Pueblos del Occidente (CPO) e invitarlo a participar en el GBBCC;
- Con base en la identificación de las autoridades tradicionales, trabajar con las organizaciones indígenas para establecer sistemas regionales de representación;
- Empezar a trabajar de forma participativa en la elaboración de la ley indígena que Guatemala está comprometida a promulgar según la Constitución de 1985; y
- Preparar materiales de información pública en idiomas indígenas, dando preponderancia a los grupos lingüísticos con mayor presencia en las regiones subnacionales priorizadas en la ER-PIN.

(F) Instituciones Académicas – Ofrecer cursos a todo nivel sobre el cambio climático y REDD+

El conocimiento sobre REDD+ se limita a un pequeño grupo de personas altamente calificadas y motivadas en la Ciudad de Guatemala. Las universidades, tales como la de San Carlos y la de Rafael Landívar, están desempeñando un importante papel técnico en el desarrollo de los niveles de referencia y/o en las tareas de medición, notificación y verificación (MRV), pero podrían hacer mucho más en términos de ofrecer capacitación académica y técnica sobre el cambio climático y REDD+. Esto podría ayudar a reducir el impacto de los cambios en las administraciones al permitir que los nuevos funcionarios estén actualizados, al igual que a fortalecer las capacidades comunitarias para

2.0 POLÍTICAS, LEYES Y REGLAMENTOS REFERENTES A LOS BOSQUES Y AL USO DE LA TIERRA

La sección siguiente analiza las políticas de Guatemala referentes a los bosques y al uso de la tierra. En particular, se busca explicar cómo interactúan las políticas forestales, de tenencia y otras más generales sobre el uso de la tierra, para incentivar un comportamiento en torno al aprovechamiento de los recursos, al igual que para identificar las oportunidades y los riesgos relativos a la aplicación de REDD+ en el país. En esta sección, el análisis de los programas PINPEP, PINFOR y Probosque reviste especial importancia, ya que éstos representan el enfoque principal de la propuesta para la implementación de REDD+.

2.1 TENENCIA DE LA TIERRA

2.1.1 Reseña sobre la tenencia

Guatemala no cuenta con una ley general que establezca los tipos de tenencia de la tierra y los mecanismos para transferirla. El sistema actual de tenencia se basa en la acumulación de acciones tomadas y leyes aprobadas desde la conquista española. Asimismo, la página de Internet del Registro General de la Propiedad enumera nada menos que 89 diferentes leyes aplicables al registro de tierras.

Según una evaluación sobre la tenencia de tierras, que realizó USAID en 2010, en Guatemala existen los siguientes tipos: privado, comunal, de uso (colonato/usufructo), de arrendamiento, municipal y estatal. Sin embargo, las divisiones entre cada uno de estos tipos no son claras y según la perspectiva aplicada, se podría caracterizar al mismo conjunto de derechos de forma distinta. Este informe no tiene la intención de establecer una tipología definitiva de la tenencia en Guatemala, sino categorizarla de la forma más pragmática posible para facilitar el análisis de los beneficios de REDD+.

Salvo algunas pequeñas extensiones de tierra dentro o entre las propiedades, cuyos límites no están descritos adecuadamente en el registro de la propiedad, no existen tierras baldías en Guatemala, pues todas tienen un propietario y/o tenedor reconocido.

Las secciones siguientes examinan diversos aspectos de la tenencia con relación a REDD+:

- Categoría del propietario/titular de los derechos de propiedad (Sección 0)
- Tipo de tenencia: propietario, poseedor o tenedor (Sección 0)
- Derecho de uso: servidumbre, colonato, derechos consuetudinarios, concesiones (Sección 0)
- Transferencia de la tenencia (Sección 0)
- Adquisición de propiedad mediante una ocupación (Sección 0)
- Superposición con áreas protegidas (Sección 0)

2.1.2 Categorías de los propietarios/titulares de derechos de propiedad

Esta sección clasifica los tipos de entidades que pueden poseer tierras y beneficiarse de los incentivos forestales y los derechos de carbono. El Código Civil de Guatemala reconoce únicamente la propiedad privada (propiedad de un individuo, empresa o grupo de personas) y la propiedad estatal (Artículo 456), la cual puede estar en manos del Estado o de una municipalidad (Artículo 457). Sin embargo, debido a sus diferentes características y planteamientos, este documento utilizará cuatro categorías principales para referirse a los titulares de derechos de propiedad: (a) privado; (b) estatal; (c) municipal; y (d) comunal.

(A) Propiedad Privada

El Artículo 460 del Código Civil de 1973 define bienes de “propiedad privada” como aquellos que pertenecen a las personas naturales y jurídicas que tienen un título legal.

Según Mauro y Melet (2003), en comparación con sus países vecinos, la protección del concepto de propiedad absoluta en Guatemala es inusualmente fuerte. Por ejemplo, la Constitución de 1965 eliminó el requisito de que la tierra debía cumplir una “función social”, algo que en otros países permite restringir la existencia de latifundios improductivos. La Constitución de 1985 protege la propiedad privada como un derecho humano inherente (Artículo 39) y aunque permite la expropiación bajo ciertas circunstancias (incluidos los beneficios sociales y las tierras ociosas), siempre se debe indemnizar a los afectados (Artículo 40). Además, según Velásquez (2011), habría que contar con una resolución del Congreso, lo cual efectivamente hace que la expropiación en cuestión sea imposible.

(B) Propiedad estatal

El Estado tiene propiedades inscritas a su nombre y bajo la Constitución ejerce dominio sobre las denominadas Reservas Territoriales del Estado. Según el Artículo 9 de la Ley de Áreas Protegidas (1996), cuando las características de estas reservas o de la propiedad estatal registrada lo permiten, el Estado (a través de la OCREN —actualmente OCRET— en el caso de las reservas territoriales) debe administrarlas para su conservación. El Artículo 22 de la Ley Marco sobre el Cambio Climático establece claramente que el Estado posee las unidades de reducción de emisiones de proyectos ejecutados en sus tierras.

Recursos del subsuelo

Según el Artículo 121 de la Constitución, el Estado es dueño de todo el subsuelo del país, incluidos los minerales, los hidrocarburos y otras sustancias orgánicas e inorgánicas (presumiblemente esto incluye la captación de carbono).

Reservas de tierras estatales

También de conformidad con el Artículo 121, el Estado es dueño de los bienes que son de “dominio público”. Estos incluyen las Reservas Territoriales del Estado (Artículo 122) conformadas por una franja de tres kilómetros de tierras al interior de todos los litorales, 200 metros alrededor de los lagos, 100 metros a cada lado de los ríos navegables y 50 metros alrededor de las vertientes y las fuentes de agua (con la excepción de las áreas urbanas y las propiedades registradas a partir de 1956).

Áreas protegidas

La gestión de las tierras estatales dentro de un área protegida pasa automáticamente a ser responsabilidad del administrador de esa área (Artículo 9 del Reglamento de Áreas Protegidas).

Si bien no se tratan específicamente las tierras baldías, no se pueden obtener nuevos derechos de propiedad dentro de un área una vez declarada como protegida (Artículo 89 de la Ley de Áreas Protegidas). Cuando el Registro de Información Catastral (RIC) encuentra tierras baldías dentro de un área protegida, remite el caso al Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRAS), el cual a su vez las inscribe en nombre del Estado (Artículo

63 de la Ley del RIC) y a partir de ese momento se aplica lo estipulado en el Artículo 9 de la Ley de Áreas Protegidas.

El INAB y el CONAP administran las propiedades del Estado, pero no son sus propietarios, salvo bajo circunstancias excepcionales. Debido a que únicamente los propietarios o poseedores legales de las tierras pueden ser los dueños de las unidades de reducción de emisiones, SOBENES (2013) recomienda hacer partícipe a la PGN y a la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas en las discusiones sobre la pertenencia y la distribución de las reducciones de emisiones en tierras del Estado.

(C) Propiedad municipal

Las tierras municipales también son de importancia para REDD+, ya que muchas tienen bosques y varias municipalidades acceden tanto a PINFOR como a PINPEP, dependiendo de si las tierras están registradas o no. Con base en el hecho de que las tierras municipales también son del Estado, presumiblemente el Artículo 22 de la LMCC también autoriza a las municipalidades a llevar a cabo proyectos para la reducción de emisiones.

Con el tiempo, muchas tierras comunales se registraron a nombre de las municipalidades, ya sea por defecto con la creación de esa entidad municipal o porque las comunidades buscaban una forma de proteger sus tierras. Al momento de la transferencia, muchas veces había poca diferencia entre la municipalidad y la comunidad. Sin embargo, con el paso del tiempo la población mixta o “ladina” ha venido creciendo, al igual que la migración interna. Esto ha debilitado las formas tradicionales de autoridad y muchas veces ha dado origen a divergencias entre estas y las administraciones municipales.

Casi siempre, las tierras municipales están bajo el uso de alguien, en algunos casos por la comunidad cuyo derecho antecede al de la municipalidad, y en otros casos por grupos o personas a quienes la municipalidad ha otorgado la posesión (Rivera et al 2008). A menudo, la intención es que esto sea permanente y que en el ámbito local se considere que los ocupantes son los dueños, aun si la tierra sigue estando inscrita a nombre de la municipalidad. La gestión de bosques municipales se analiza más detalladamente en la Sección 2.2.4 (b).

(D) Propiedad comunal

La tenencia comunal en Guatemala estuvo bajo una presión constante desde el tiempo de la conquista española hasta el regreso a la democracia en 1985, sólo con un pequeño respiro durante el período revolucionario. La sobrevivencia de la figura de tierras comunales se debe principalmente a la importancia que reviste la tierra en la cosmovisión maya y a la tradición de este pueblo de administrarla de forma colectiva (Gauster e Isakson 2007), más que a cualquier tipo de protección que se le haya dado. La tenencia comunal consuetudinaria ha resistido a las transferencias formales de títulos de propiedad y la misma ha logrado sobrevivir en tierras que se han registrado a nombre de las municipalidades, pero que antes eran ejidos o áreas comunales (Larson 2008).

La Constitución de 1985 incluye un reconocimiento formal a la cultura indígena y a sus derechos a la tierra, pero no a los sistemas jurídicos de estos pueblos. Desde entonces, otras leyes han ampliado el reconocimiento de sus derechos a la tierra, tales como los Acuerdo de Paz de 1996 (específicamente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas), el Código Municipal de 2002, la Ley del RIC de 2005 y el Reglamento de la Ley del RIC sobre el Reconocimiento y la Declaración de Tierras Comunales de 2009.

Sin embargo, estas leyes no dieron origen a un reconocimiento legal de los territorios indígenas como forma distinta de tenencia con protecciones especiales. Según la Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés), el régimen que regula las tierras comunales en Guatemala es uno de los únicos dos que existen en toda América Latina que reconoce un conjunto integral de derechos indígenas a la tierra, incluida la enajenación (RRI 2012). Sin embargo, esto es así sólo porque “las comunidades indígenas no cuentan con su propio reconocimiento legal, las tierras comunales no se reconocen como bien común y su respectiva legalización tiene que efectuarse mediante otras estructuras legales del derecho civil”. A diferencia de casi todos los demás países de América Latina, las comunidades indígenas no están exentas de impuestos ni protegidas contra hipotecas o caducidades (Grunberg 2003, citado en Larson 2008).

Otras formas de propiedad comunal se crearon durante el período revolucionario de la reforma agraria, la época posrevolucionaria de la transformación agraria y en el período actual de programas de acceso a la tierra en función del mercado, bajo la orientación de FONTIERRA. En estos períodos, las tierras han quedado inscritas a nombre de diferentes figuras legales tales como cooperativas, empresas campesinas asociativas y patrimonios agrarios colectivos. Estos tipos representan diversas maneras de organizar la producción colectiva agrícola y de compartir las ganancias generadas, pero existe cierta superposición con la tenencia debido a que la tierra se registra a su nombre.

Para propósitos de este informe, la característica principal utilizada para identificar la propiedad comunal es si el derecho de registrar la tierra subyacente se ejerce de forma colectiva (ya sea de una comunidad indígena o de una cooperativa campesina) o en un plano individual. Sin embargo, es difícil tener precisión en este sentido. Por ejemplo, muchas veces el patrimonio colectivo agrario se titula de forma conjunta a nombre de cada miembro de la comunidad.

En 2008, el Grupo Promotor de Tierras Comunales (GPTC), una iniciativa de colaboración multisectorial entre el gobierno, la sociedad civil y el sector académico, realizó la encuesta y la clasificación de la propiedad comunal más completa hasta la fecha (citado como Elías et al 2008). La misma aplicó una definición amplia a las tierras comunales, con base en si la administración de los recursos naturales está o no bajo control comunitario. El GPTC también elaboró una estrategia para la regularización de las tierras comunales. Aunque algunas instituciones del Estado, como el INAB y el CONAP, participaron en su elaboración, la estrategia nunca contó con el apoyo político necesario para implementarse. La diferencia entre las tierras clasificadas como comunales por la GTPC y las que este informe considera como tal (con base en la propiedad registrable de las tierras subyacentes) evidencia la variedad de derechos consuetudinarios comunales a los recursos naturales en tierras que legalmente tienen otro(s) propietario(s). Esta ambigüedad podría ser una fuente fundamental de contención para implementar los esquemas de incentivos de REDD+.

2.1.3 Tipología de la tenencia

De acuerdo a lo que se planteó en la Sección 1.4.2 (a), una de las cuatro variables que determinan la elegibilidad para los beneficios de REDD+ es el tipo de tenencia de tierra. Las dos tipologías elegibles son las de propietario y poseedor y aunque ambas tienen sus orígenes en el Código Civil, la legislación posterior les ha dado diferentes matices.

La figura de poseedor es especialmente difícil de especificar y las leves diferencias en las definiciones incluidas en las distintas leyes ya están causando problemas en la práctica. Esta sección examina las diferentes definiciones de estos dos términos, así como de dos conceptos relacionados que ayudan a enmarcarlos: “propiedad privada” y “tenedor”. El criterio más amplio para la elegibilidad se considera en la Sección 1.4.2 (b) para incentivos forestales y en la Sección 1.4.2. (c) para las iniciativas tempranas.

(A) Propietario

Los bienes pueden estar bajo dominio público o ser de propiedad privada (Artículo 456). No se define el “dominio” sobre la propiedad, pero sí se incluye el derecho de gozarla y enajenarla (Artículo 464), defenderla (Artículo 468), reivindicarla (Art 469) e incorporar los frutos de los bienes o elementos que se añadan a ésta por accesión (Artículo 471). La propiedad privada pertenece a la persona natural o jurídica que cuente con su título legal respectivo (Artículo 460) y se define como el derecho de gozar y enajenar el bien en cuestión de acuerdo a la ley (Artículo 464). Si bien no se define el término “propietario”, sí se usa para referirse al titular de ese derecho.

El título de la tierra y los derechos reales sobre ésta se incorporan al Registro de la Propiedad (Artículo 1125). Esto, en conjunto con lo que estipula el Artículo 460, permite concluir que el propietario es el individuo o la persona jurídica a cuyo nombre se inscribe el título legal en el Registro de la Propiedad.

Este es el enfoque que aplica la Ley del RIC, la cual define al propietario como “la persona que ejecuta algunas o todas las facultades de dominio y quien tiene el derecho de enajenar una propiedad en el Registro de la Propiedad” (Artículo 23 u).

(B) Tenedor

A diferencia de los términos de “propietario” y “poseedor”, la figura de “tenedor” no aparece en el Código Civil pero sí se incluye en la Ley del RIC, la cual lo define como “la persona que por cualquier circunstancia tiene en su poder un predio, inscrito o no en el Registro de la Propiedad, sin ser el propietario o poseedor legítimo del mismo, y su condición no genera ningún derecho con relación a esta Ley” (Artículo 23 w).

(C) Poseedor

El análisis anterior revela que el tipo clave de tenencia que debe definirse es la del poseedor, ya que un propietario es efectivamente un poseedor con el correspondiente título legal y un tenedor es alguien que tiene poder sobre la propiedad pero que no es el propietario ni el poseedor.

Según el Código Civil, un poseedor es alguien que ejerce sobre un bien algunas o todas las facultades inherentes al dominio (Artículo 612). No es poseedor quien ejerce el poder sobre la propiedad en provecho del propietario y en cumplimiento de las instrucciones que recibe de éste (Artículo 614) o si su presencia es tolerada o permitida por el propietario (Artículo 615). La Ley del RIC de 2005 emplea una figura similar de poseedor, pues lo define como “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” (Artículo 23 p).

Con esto se puede inferir que la diferencia principal entre un propietario y un poseedor no es el control de facto que ejerce sobre la propiedad, sino su estado *de jure*. Un poseedor no es precisamente el propietario legal, ya que la propiedad no está inscrita a su nombre en el Registro de la Propiedad.

Posesión

Pero, ¿qué es la posesión? Citando nuevamente al Código Civil, la posesión supone la propiedad hasta que se compruebe lo contrario (Artículo 617). La posesión puede dar lugar a la propiedad a través de lo que se denomina posesión adversa (“usucapión”) cuando se basa en un título justo adquirido de buena fe y poseído pública y pacíficamente durante un tiempo necesario (Artículo 620). “Es justo título para la usucapión, el que siendo traslativo de dominio, tiene alguna circunstancia que lo hace ineficaz para verificar por sí solo la enajenación” (Artículo 621). Estos artículos deben analizarse en su contexto histórico. La intención es lograr que sea imposible que una persona llegue a ser propietaria de tierras únicamente mediante la ocupación pública ininterrumpida. Para ello, se necesita además un título justo (venta, escritura de donación, etc.).

Posesión como criterio de elegibilidad para los beneficios de REDD

Bajo la Ley de PINPEP de 2010, la elegibilidad se limita a los “poseedores que no cuentan con título de propiedad” (Artículo 3). En cada proyecto “deberá incluirse la constancia de posesión del bien inmueble, extendida a título gratuito por el alcalde municipal en cuya jurisdicción se encuentre” (Artículo 7).

La Ley Marco sobre el Cambio Climático adopta otra definición ligeramente diferente para el término de “poseedor”. Según su Artículo 22, los derechos de carbono pertenecen a los dueños de proyectos registrados, quienes a su vez son los propietarios o “poseedores legales” del terreno en el cual se ejecuta ese proyecto. Esto se detalla más en la Sección 3.1 sobre los derechos de carbono.

Los usufructuarios y concesionarios tienen derechos sobre la propiedad ajena y por lo general muchas entidades, incluido el CONAP, no los reconocen como “poseedores”. En este sentido, la OCRET y la PGN han sentado un precedente interesante en torno al tema de los manglares, aseverando que la OCRET puede certificar como poseedores a los tenedores de éstos dentro de la Reservas Territoriales del Estado para que se

beneficien del PINPEP⁷. Esto parece abrir las puertas para que por la misma razón el Estado certifique como poseedores a otros ocupantes de tierras estatales, incluidos los concesionarios y dueños de propiedades privadas.

2.1.4 Derechos de uso

Los derechos de uso se ejercen sobre la propiedad ajena. Éstos pueden ser formales, tales como usufructo, colonato y concesiones comunitarias, o bien, informales. A su vez, la tenencia informal puede ser ilegal (por ejemplo, cuando se trata de la ocupación de una propiedad privada) o extralegal, como los derechos consuetudinarios comunitarios sobre tierras municipales.

El Código Civil de Guatemala reconoce el usufructo y la servidumbre, cuyos intereses registrables bajo su Artículo 1125. Además, tanto la Ley de Áreas Protegidas de 1989 como la Ley Forestal de 1996 permiten la creación de concesiones sobre tierras del Estado.

Usufructo

El Código Civil establece el usufructo como un conjunto de derechos relativamente completo (incluido el acceso, el manejo, el retiro y la exclusión, pero no incluye se tiene en cuenta la enajenación) sobre la propiedad ajena. El usufructo se otorga mediante un contrato o acto de última voluntad (Artículo 704), de por vida o por un período de tiempo (Artículo 705) sin exceder los 30 años de plazo (Artículo 706). Se permite que el usufructuario haga uso pleno de la propiedad y goce de sus frutos (Artículo 709) durante el período estipulado, después del cual debe restituirla al propietario (Artículo 713) en las mismas condiciones, salvo el desgaste normal cotidiano. El usufructuario puede arrendar o enajenar su usufructo a alguien más, pero estos derechos secundarios vencen junto con el usufructo en cuestión (Artículo 716).

Servidumbres

El Código Civil regula detalladamente el uso de las servidumbres y requiere que se registren las que se establecen en una propiedad a favor de alguien más. Las servidumbres se regulan primero mediante sus títulos legales respectivos (Artículo 799). Asimismo, las servidumbres continuas aparentes pueden adquirirse a través de un uso continuo durante diez años (Artículo 805). Sin embargo, si el uso ha sido discontinuo o no es aparente, las servidumbres deben basarse en un título legal (Artículo 806).

The Nature Conservancy (TNC) fijó un precedente al establecer servidumbres de conservación sobre tierras que compró para la FDN y que se incorporarán como áreas protegidas privadas al Parque Nacional del Lacandón (donde se ha programado una iniciativa temprana de REDD+). La TNC separó una hectárea dentro de cada una de las propiedades que transfirió a la FDN y registró servidumbres, limitando a esa hectárea que retuvo cualquier cambio en el uso de la tierra en el resto de la propiedad (comentario personal de O. Rojas, 31 de enero de 2014).

Derechos consuetudinarios

Los derechos consuetudinarios no reciben ninguna protección, excepto al grado en que pudieran constituirse en servidumbres continuas aparentes.

Concesiones

Las concesiones son similares al modelo de usufructo, pero incluyen un conjunto más limitado de derechos (por ejemplo, los concesionarios no cuentan con derechos plenos de exclusión y no pueden vender su contrato de concesiones a alguien más). Hay grandes extensiones de la Reserva de la Biosfera Maya que se pusieron bajo control industrial y comunitario a través de diversas concesiones (en el área del proyecto de la iniciativa temprana denominada GuateCarbón). Los Artículos 26, 27 y 28 de la Ley Forestal de 1996 otorgan

⁷ El dictamen del departamento legal de la OCRET es del 30 de noviembre de 2012 y fue aprobado por la Procuraduría General de la Nación el 12 de marzo de 2013 (VB 3474 de 2013)

al INAB la facultad de emitir concesiones forestales en tierras estatales pero únicamente a nacionales guatemaltecos. El Artículo 19 de la Ley de Áreas Protegidas de 1989 otorga una autoridad similar al CONAP en las áreas protegidas, aunque sin restricciones relativas a la nacionalidad.

Colonato

El colonato se refiere a un tipo específico de derecho de uso otorgado por los latifundistas a sus trabajadores semi-afianzados. A cambio de sus labores en la propiedad, los trabajadores recibían un terreno donde podían construir su vivienda, además del derecho de cultivar una parcela para su subsistencia. Esta forma de tenencia era particularmente común en las grandes fincas cafetaleras de Alta Verapaz. En esta región, después de la caída del precio del café en 2010, muchos ex trabajadores han afirmado sus derechos como propietarios en estas áreas como indemnización por salarios no pagados.

2.1.5 Transferencia de los derechos de propiedad

El Código Civil de 1973 reconoce que los derechos pueden transferirse mediante:

- La compraventa (Artículos 1790-1851)
- La permuta (Artículos 1852-1854)
- El arrendamiento (Artículos 1880-1941)
- La donación (Artículos 1855-1879)
- La garantía (Artículos 822-859)
- La sucesión hereditaria (Artículos 917-923)

2.1.6 Adquisición de la propiedad mediante una ocupación

Los derechos formales de tenencia en Guatemala se han creado mayormente de forma descendente (Mauro y Melet 2003) a través de la expropiación histórica de tierras indígenas y su subsecuente otorgamiento o venta, donde la característica determinante de la propiedad ha sido la formalización mediante su registro. Sin embargo, tal como se mencionó con anterioridad, el Artículo 620 del Código Civil permite la adquisición de propiedades a través de la posesión adversa durante diez años. El proceso para formalizar este título en el Registro de la Propiedad se denomina titulación supletoria (Artículo 633) y se codificó en las Leyes de Titulación Supletoria de 1880 y 1979.

(A) Titulación supletoria

En la mayoría de las jurisdicciones, la justificación de la posesión adversa es la legalización de los derechos de propiedad mediante la posesión. Sin embargo, en Guatemala, bajo la Ley de Titulación Supletoria, el registro de la propiedad es el inicio del proceso en vez del paso final.

El poseedor de un título justo de un terreno puede registrarlo provisionalmente. Si este registro provisional dura diez años sin ninguna impugnación, la inscripción es final. El proceso debe contar con una serie de medidas de control, pero en la práctica ha sido sujeto a abusos y se ha utilizado como una forma de desposeer a personas indígenas con derechos consuetudinarios sobre la propiedad. La controversia en torno a esta ley dio origen a que el Acuerdo de Paz sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas recomendara su suspensión. Sin embargo, entre el año 2000 y 2003 hubo 8.852 reclamos de títulos supletorios (Amnesty International 2006).

(B) Regularización

Los poseedores de tierras pueden transformarse en propietarios a través de otros dos mecanismos, los cuales se analizan en las Secciones 2.3.4 (a y b), las cuales hacen referencia a los procesos de reforma agraria:

- En los casos en que la tierra era del Estado y no se encontraba dentro de un área protegida o su ocupación antecedió al establecimiento de ésta, FONTIERRAS puede regularizar la posesión y la titulación.
- Si durante el proceso de registro y levantamiento catastral, el RIC descubre que la única irregularidad de una propiedad es su carencia de registro, el mismo la puede inscribir.

2.2 LEYES, POLÍTICAS Y REGLAMENTOS FORESTALES

2.2.1 Deforestación

Las cifras más recientes relativas a la cobertura forestal datan del año 2012 y muestran el cambio experimentado en ésta entre 2006 y 2010. Guatemala tenía 3,7 millones de hectáreas de bosque en 2010, las cuales cubrían el 34,2 por ciento de su territorio (INAB et al 2012). La deforestación neta de la forestación y la reforestación (principalmente a través del PINFOR y 30.000 nuevas hectáreas de plantaciones de hule durante los últimos 15 años (INAB et al 2012)) ha disminuido de 48.084 hectáreas, equivalentes al 1,15 por ciento por año entre 2001 y 2006, a 38.597 hectáreas o el 1 por ciento anual entre 2006 y 2010. Sin embargo, esto oculta un aumento considerable en la tasa de deforestación bruta, de aproximadamente 100.000 hectáreas, equivalentes al 2,14 por ciento por año entre 2001 y 2006, a 132.137 hectáreas, o el 3,42 por ciento anual entre 2006 y 2010.

Tal como se ilustra en el Gráfico 8, la tasa de pérdida neta de la cobertura forestal dentro de las áreas protegidas es casi cuatro veces mayor que fuera de éstas. Esto resulta de la combinación del débil control en las áreas protegidas y del hecho de que los requisitos de tenencia para las programas de incentivos forestales hacen que la mayoría de las tierras dentro de las áreas protegidas sean inelegibles. Por lo tanto, la reforestación y la forestación se concentran más en lugares que están fuera de estas áreas.

GRÁFICO 8: DEFORESTACIÓN ANUAL DENTRO Y FUERA DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS ENTRE 2006 Y 2010

| | Dentro de las áreas protegidas | Fuera de las Áreas Protegidas | Nacional |
|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Deforestación bruta | 49.468 hectáreas 2,2 por ciento | 83.918 hectáreas 4,3 por ciento | 132.137 hectáreas 3,42 por ciento |
| Reforestación y forestación neta | 33.322 hectáreas 1,5 por ciento | 8.127 hectáreas 0,4 por ciento | 38.597 hectáreas 1 por ciento |

Fuente (INAB et al 2012).

El último Inventario Nacional de Bosques de Guatemala, realizado en 2003, muestra que el 51 por ciento del territorio es apto para la silvicultura. En ese año, la propiedad de los bosques en Guatemala se clasificaba de la siguiente manera: el 12,6 por ciento era pública (nacional), el 3,1 por ciento era pública (municipal), el 5,4 por ciento era pública (comunal), el 37,8 por ciento era privada y el 5,3 por ciento era de otros tipos (INAB 2004).

2.2.2 Política forestal

La Política Forestal Nacional de Guatemala data de 1999 y especifica seis objetivos (Artículo 5): (i) fortalecer la conservación forestal, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas; (ii) aumentar el valor económico de los bosques y reducir la expansión de la frontera agrícola; (iii) regenerar los bosques; (iv) promover esquemas agroforestales y bosques como fuente de energía renovable; (v) mejorar la competitividad del sector forestal; e (vi) incentivar la inversión pública y privada en el sector forestal.

En la práctica, las intervenciones forestales más visibles son los permisos para usos sostenibles, la conservación de las áreas protegidas y los incentivos forestales (PINFOR y PINPEP) para plantaciones, actividades de regeneración y la gestión de bosques naturales.

En 2011, el INAB realizó una evaluación de la Política Forestal Nacional y recomendó la incorporación de nuevos elementos: (i) el cambio climático; (ii) el aumento de la deforestación; (iii) la relevancia de los bosques para la población rural, particularmente con relación al empleo y a la seguridad alimentaria; y (iv) la creciente demanda de productos forestales. Actualmente, se está elaborando una versión actualizada de esta política.

2.2.3 La Ley Nacional Forestal

La Ley Forestal de 1996 (incluido su reglamento de 2005) es la legislación más importante que existe en Guatemala en este campo. Esta ley considera que la reforestación y la conservación de bosques representan una prioridad nacional e identifica seis objetivos al respecto: (i) reducir la deforestación de tierras aptas para la silvicultura y detener el avance de la frontera agrícola; (ii) promover la reforestación; (iii) mejorar la productividad de los bosques a través del manejo forestal sostenible; (iv) incentivar la inversión pública y privada en el sector forestal; (v) conservar los ecosistemas forestales; y (vi) mejorar la calidad de vida en las comunidades mediante productos forestales.

Mediante la Ley Forestal se creó el INAB (Artículo 5) como entidad autónoma adscrita al MAGA, con el propósito de que gestionara el 48 por ciento de los bosques del país ubicados fuera de las áreas protegidas. Asimismo, esta ley ordenó al INAB establecer un programa de incentivos para la reforestación y la gestión de bosques naturales. La Ley Forestal garantiza el financiamiento del INAB mediante una variedad de fuentes y regula la composición de su junta directiva. Esto ha permitido que el INAB sea una institución sólida y menos susceptible a la administración politizada, algo que otras instituciones enfrentan dentro de la rama ejecutiva.

El Artículo 46 impone una prohibición general al cambio de uso de los bosques de más de una hectárea sin el permiso del INAB. Ello debe ir acompañado de un informe técnico que indique que la tierra no tiene vocación forestal, o bien, se debe adjuntar un plan de gestión que señale que la tierra es apta para una producción agrícola económicamente sostenible (el propietario deberá pagar al INAB el cargo correspondiente por el cambio de uso o reforestar un área equivalente). El Artículo 43 establece una obligación general de restaurar la cobertura forestal que se ha eliminado ilícitamente en un plazo de dos años. Además, el INAB puede otorgar a los guatemaltecos concesiones de los bosques estatales fuera de las áreas protegidas y debe dar preferencia a las solicitudes provenientes de organizaciones comunitarias.

Para el aprovechamiento o la gestión forestal sostenible, el propietario debe elaborar un plan de manejo, el cual a su vez es aprobado por el INAB con la emisión de una licencia (Artículo 49). Cuando el propietario desea demostrar que la tierra tiene vocación forestal (para reforestación) o no (para algún cambio de uso de la tierra), también debe presentar al INAB un estudio detallado de los suelos.

La Ley Forestal ha recibido fuertes crítica por parte de diversas organizaciones indígenas y comunitarias debido a su enfoque para regular e incentivar el manejo individual y de las empresas, y por obviar el papel de las comunidades en la gestión colectiva de los recursos (Larson y Barrios 2006).

2.2.4 Tipos de manejo forestal

Diversos actores se encargan de gestionar los bosques en distintos niveles. Hay tres grupos/enfoques que revisten particular importancia para examinar el contexto de REDD+: el manejo forestal comunitario tradicional, el manejo forestal municipal descentralizado y el manejo forestal de los pequeños productores. Cada uno de estos grupos enfrenta distintos retos para participar eficazmente en REDD+ y es importante comprenderlos.

(A) Manejo comunitario tradicional de los recursos naturales

Más del 99 por ciento de la población indígena de Guatemala (y por lo tanto gran parte de la población rural que vive en condiciones de pobreza) pertenece a uno de los 22 pueblos de descendencia maya. La tierra desempeña un papel fundamental dentro de la cosmovisión de estos pueblos y tradicionalmente se gestionó de forma comunal, mediante los *calpulli* – organizaciones comunitarias basadas en el linaje, encargadas de recaudar y pagar el tributo al *chinamit* o ciudad-Estado (Elías et al 2008).

Esta tradición ha persistido en el manejo comunitario de los ejidos comunales y municipales, particularmente en el Altiplano Occidental, y ha ofrecido el contexto cultural que enmarca las formas más modernas de manejo comunitario de los recursos naturales, como lo son las cooperativas. Esto también da lugar al origen del sistema paralelo de autoridades comunitarias/indígenas (comités de usuarios locales, alcaldes y consejos indígenas) que coexiste con la municipalidad y el sistema de Consejos de Desarrollo que por ley conforman el mecanismo principal de participación en Guatemala.

(B) Manejo forestal descentralizado a través de las municipalidades

Los Acuerdos de Paz reconocieron la necesidad de aumentar el nivel de participación y de descentralizar la administración pública. Esta estipulación entró en vigor por medio del Código Municipal de 2002, el cual otorgó a las 337 municipalidades (actuales) mayor autonomía en aspectos que incluyen los siguientes: a) velar por la integridad territorial, fortalecer el patrimonio económico, y conservar el patrimonio natural y cultural; y b) promover la participación efectiva, voluntaria y organizada en la resolución de problemas locales (Ferroukhi y Echeverría 2003).

La Constitución transfiere el 10 por ciento del presupuesto nacional a las municipalidades (lo cual representa el porcentaje más alto de Centroamérica). Sin embargo, su capacidad de recaudar ingresos locales adicionales es limitada. Por lo tanto, su participación financiera en el sector forestal, según lo establece la propia Ley Forestal, cobra mayor interés, ya que reciben el 50 por ciento del valor de las licencias (Artículo 30) emitidas por el INAB para la explotación forestal dentro de sus jurisdicciones y tienen la autoridad de aprobar explotaciones de hasta 10 m³ (Artículo 54).

Para finales de 2013, existían 86 proyectos municipales de incentivos forestales, 11 a través de PINFOR y 75 a través de PINPEP (INAB 2014b). Estos proyectos no sólo ofrecen una excelente oportunidad para la recaudación de ingresos locales para las municipalidades, sino que también son atractivos porque los incentivos ingresan como fondos no restringidos y por ley el Estado aporta la contrapartida de cierto porcentaje de ingresos recaudados localmente.

Con el transcurso del tiempo, muchos bosques comunales se han registrado a nombre de las municipalidades. Existe una gran variedad de responsabilidades compartidas para el manejo de estos ejidos con las comunidades locales, desde la delegación de todas las tareas a las comunidades hasta su exclusión total (Ferroukhi y Echeverría 2003). Sin embargo, si la tierra está registrada a nombre de la municipalidad, no existe ninguna responsabilidad de involucrar a las autoridades tradicionales en su gestión. El Concejo Municipal puede tomar por cuenta propia la decisión de incorporar ciertos bosques en el programa de incentivos forestales o los puede declarar como parques regionales municipales, lo cual es una forma de área protegida. Ambas decisiones pueden generar un impacto significativo en los derechos de uso de las comunidades (Elías 2012).

Más de 228 municipalidades ya han establecido Oficinas Forestales Municipales —OFM (comentario personal de S. Santizo, 28 de enero de 2014). Este modelo surgió inicialmente como una buena práctica a partir de los proyectos de cooperación alemana y el proyecto BOSCOM del INAB se encargó de promover el esquema, en coordinación con la Oficina Forestal de la ANAM. El objetivo del modelo de las OFM es desarrollar las capacidades técnicas, administrativas y financieras de las municipalidades para gestionar sus recursos naturales (Ferroukhi y Echeverría 2003), para así aumentar el grado de participación y delegar más responsabilidades a las municipalidades en vez de al INAB. Con esto se crea un posible socio de trabajo para la participación local en REDD+.

Sin embargo, según lo plantean Larson y Barrios (2006), una mayor participación del gobierno local en la gestión de los recursos naturales no necesariamente beneficia a las poblaciones marginadas y vulnerables, ni lo ha hecho en el caso de Guatemala. Las políticas forestales y de descentralización no han tomado en cuenta el uso comunitario histórico de la tierra ni los derechos de manejo, y por lo tanto han reforzado el control del Estado y de las élites sobre la tierra y los recursos en perjuicio de los titulares de los derechos consuetudinarios. Esto origina conflictos (véase la Sección 2.2.5), especialmente cuando las administraciones

municipales han ejercido control sobre bosques que formalmente son de su propiedad, pero que tradicionalmente las comunidades se han encargado de gestionarlos (Ferroukhi y Echeverría 2003).

(C) Pequeños productores

Una serie de disposiciones busca reducir la carga administrativa de las familias y los pequeños productores. Las comunidades pueden organizarse en grupos para solicitar sus licencias y las familias pueden usar un formato simplificado de manejo (aunque siempre debe obtener el aval de un experto forestal). El reglamento establece que aunque la extracción familiar de hasta 15 m³ al año no necesita una licencia total, de todas formas la familia en cuestión debe solicitar permiso al INAB, lo cual es gratuito (Artículo 53)⁸. A menudo, las municipalidades cobran unos \$1,3 por m³ al año para autorizar las extracciones, aunque la mayoría —casi el 95 por ciento— de las familias no lo paga (comentario personal de S. Santizo, 28 de enero de 2014).

Estas prácticas ayudan a reducir la carga administrativa pero no la eliminan del todo; en la realidad, las dificultades y los costos relativos a una gestión forestal legal representan un poderoso desincentivo para que los pequeños propietarios legalicen la extracción forestal y limitan la rentabilidad de incluir pequeñas extensiones de bosques en los esquemas de incentivos forestales.

2.2.5 Conflictos en bosques municipales/comunales

Según se describe en la Sección 2.2.4 (b), en el transcurso del tiempo y en reiteradas ocasiones se han registrado los bosques y las tierras comunales a nombre de la municipalidad correspondiente. El control formal sobre los bienes municipales recae en el alcalde y el Concejo Municipal, y son los que tienen la facultad de tomar la decisión de declarar sus bosques como parques municipales regionales o incorporarlos a los esquemas de incentivos forestales sin consultarlo con las autoridades tradicionales. Adicionalmente, los mecanismos formales de consulta son el COCODE y el COMUDE, no las asambleas comunitarias tradicionales o los consejos indígenas. En términos generales, existen diferentes grados de gestión conjunta entre la administración municipal y las autoridades comunitarias tradicionales, pero no existe ninguna obligación de que la municipalidad las reconozca.

Se identificaron los ejemplos de dos comunidades que lograron que les devolvieran sus tierras comunales. En cada caso hubo circunstancias muy particulares que permitieron su éxito:

- La municipalidad de Poptún (Petén). En 2007, después de cinco años de negociaciones, el Concejo Municipal acordó devolver a la comunidad de Santa Cruz las tierras indígenas comunales que había tomado durante el período de las dictaduras militares. El Centro de Investigación y Proyectos para la Paz y el Desarrollo (CEIDEPAPZ) respaldó este proceso, al igual que la Cancillería de Noruega y la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República —SAA (Wessendorf 2008).
- La comunidad de El Chilar Palín (Escuintla). En 2011, tanto el alcalde como la mayoría de los integrantes del Concejo Municipal eran indígenas. Con el apoyo de las ONG Ut'z Che, CEIDEPAPZ y RRI, la comunidad aprovechó estas circunstancias favorables y negoció con la municipalidad la compra de parte de sus propiedades comunales tradicionales (UTZ CHE 2011).

Sin embargo, en términos generales, las administraciones municipales no están dispuestas a renunciar a las tierras, ni al poder y la capacidad de incidir en los votos que éstas les confieren. El caso de los bosques comunales de Totonicapán ilustra este hecho. La estructura comunitaria de los 48 cantones ha manejado de forma continua los bosques comunales desde antes de la conquista de España y hasta cuenta con títulos de propiedad entregados por la Corona española. Sin embargo, el título se registró a nombre de la municipalidad para salvaguardarlo y ahora ésta se rehúsa a devolver las tierras a la comunidad.

⁸ Las administraciones municipales pueden autorizar la extracción de hasta 10 m³ al año por familia dentro del perímetro urbano, y hasta 15 m³ al año por familia en todo el municipio si tienen un convenio con el INAB.

La aplicación de REDD+ da origen al riesgo de que una municipalidad pueda incorporar tierras al esquema de incentivos forestales sin el consentimiento de la comunidad, restringiendo así los derechos de uso de esa comunidad y reteniendo los beneficios económicos. Sin embargo, si los marcos de gobernabilidad de REDD+ reconocen este riesgo, existen oportunidades para establecer acuerdos para introducir o fortalecer las administraciones conjuntas entre las municipalidades y las comunidades, permitiendo así éstas participen en los beneficios, aun cuando no posean los títulos.

2.2.6 Comparación de los incentivos forestales

Debido a que los tres programas de incentivos forestales, PINFOR, PINPEP y Probosque, probablemente serán el aspecto central de un enfoque inclusivo de REDD+ para llegar a los posibles beneficiarios, la siguiente sección plantea cómo se abordan los temas de tenencia de recursos dentro de cada uno de estos tres programas.

(A) Elegibilidad y tenencia

PINFOR

La Ley Forestal de 1996 ordena al INAB establecer y administrar el Programa Nacional de Incentivos Forestales (PINFOR) durante un período de 20 años, mediante el financiamiento garantizado del 1 por ciento de los ingresos estatales. El programa vence en 2016 y ha estado abierto a los propietarios de al menos dos hectáreas de tierras. El 80 por ciento de los incentivos se destina a las plantaciones/reforestación y el 20 por ciento restante a la gestión de bosques naturales.

PINPEP

La Ley del Programa de Incentivos para Pequeños Poseedores de Tierras de Vocación Forestal o Agroforestal (PINPEP) fue aprobada en 2010 con un financiamiento garantizado de entre el 0,5 y el 1 por ciento. La iniciativa no tiene fecha de vencimiento y está abierta a los poseedores de pequeñas extensiones de tierra de entre 0,1 y 15 hectáreas sin títulos registrados, pero no a aquellos que han invadido o usurpado tierras. Los grupos organizados pueden poseer más de 15 hectáreas, siempre que ningún particular posea más de esa cantidad. El reglamento de la Ley del PINPEP (Artículo 9) permite específicamente la realización de proyectos dentro de las áreas protegidas (sujetos a la aprobación del CONAP).

El alcalde de la municipalidad en que se encuentre la propiedad debe certificar la posesión para que el poseedor en cuestión pueda acceder al programa PINPEP. En efecto, la certificación del alcalde actúa en función del “título justo” requerido para demostrar la posesión (véase la Sección 2.1.3 (c)) y no todos los alcaldes están preparados para asumir esta responsabilidad. Por ejemplo, en la municipalidad de Cobán (Alta Verapaz), el alcalde no certificó ni una sola posesión durante todo el año 2013, ya que no se sentía preparado para asumir esa responsabilidad personal de legitimar la posesión.

Una incongruencia entre la Ley del PINPEP y su reglamento de 2011 ha creado otro problema con relación a la posesión. La Ley del PINPEP hace referencia a las personas y éstas son poseedoras si no cuentan con el título de propiedad. Sin embargo, el reglamento hace referencia a la propiedad, ya que el Artículo 21 excluye “propiedades con título legal registradas en el Registro de la Propiedad”. Esto efectivamente hace que los poseedores de propiedades registradas sean inelegibles, un problema particularmente para aquellos poseedores de tierras municipales registradas y los poseedores de tierras que llevan muchos (con frecuencia cientos) de años registradas, pero que nunca fueron ocupadas por el propietario inscrito.

Probosque

Probosque es una iniciativa de ley que podría crear un nuevo programa de incentivos forestales con el mismo nombre para reemplazar a PINFOR cuando este venza en 2016. Este análisis se basa en el borrador de la ley del 10 de setiembre de 2013. Cuando el Congreso lo apruebe, se podrán introducir enmiendas al borrador y no hay garantía alguna de que se promulgue como ley. Al igual que PINFOR, Probosque contaría con un

presupuesto garantizado del 1 por ciento de los ingresos estatales. La extensión mínima sería de media hectárea y ningún participante podría recibir más del 3 por ciento del monto total del incentivo.

Este programa estaría abierto a: “(a) propietarios de tierras, incluyendo las municipalidades; (b) agrupaciones sociales con personería jurídica que en virtud de un arreglo legal ocupan tierras municipales; (c) arrendatarios de áreas de reservas de la nación; y (d) 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” (Artículo 8).

Se excluyen de forma específica: (1) las tierras usurpadas u ocupadas sin título justo; (2) plantaciones o plantaciones forestales derivadas de los compromisos de reforestación bajo la Ley Forestal; (3) bosques y tierras con plantaciones forestales que previamente se hayan beneficiado de éste o de cualquier otros mecanismo de incentivos forestales; y (4) bosques otorgados en concesiones forestales o para el uso de recursos naturales. En general, esto representa una expansión considerable en términos de elegibilidad —algo que ha sido muy bien acogido—, en comparación con PINFOR y su requisito muy estricto de contar con un título legal registrado.

El criterio (b) está diseñado para permitir que las comunidades propongan proyectos de Probosque en tierras tradicionales que se han registrado a nombre de alguna municipalidad. Sin embargo, se requeriría del consentimiento escrito de esa municipalidad y las autoridades tradicionales no serían elegibles hasta que hayan formalizado su organización. La figura es similar a la del “poseedor”, pero la iniciativa de ley no establece esto de forma explícita. El criterio (b) sería pertinente, entre otros, para los manglares estatales (bajo la administración de la OCRET) que se arrienden a las organizaciones comunitarias.

El criterio (d) está claramente diseñado para favorecer a las organizaciones indígenas y campesinas. Sin embargo, esta disposición no vincula explícitamente la elegibilidad a una categoría de tenencia y al leerse junto con las exclusiones es difícil determinar qué comunidades que no habrían sido elegibles para participar en PINFOR o en PINPEP sí se beneficiarían bajo este criterio.

GRÁFICO 9: RESEÑA DE LA ELEGIBILIDAD Y MODALIDADES DE PINFOR, PINPEP Y PROBOSQUE

| Programa | Elegibilidad por tipo de tenencia | Límites de tamaño | Modalidades | Límites de asignación | Porcentaje del ingreso nacional | Cargo admin. que cobra el INAB |
|-----------|--|---|--|--|---------------------------------|--------------------------------|
| PINFOR | Propietarios – SI Poseedores – NO Tenedores – NO | Mínimo: 2 hectáreas Máximo: 1 por ciento del presupuesto de PINFOR | <ul style="list-style-type: none"> Plantaciones de cultivo rápido (3 años) Plantaciones de cultivo lento (6 años) Regeneración natural (6 años) Producción de látex (1 año) Plantaciones de biomasa (3 años) Plantaciones para bancos de semillas (6 años) Manejo de bosques naturales para producción (5 años) Manejo de bosques naturales para protección (10 años) | 20 por ciento protección 80 por ciento plantación | 1 por ciento | 9 por ciento |
| PINPEP | Propietarios – NO Poseedores – SÍ Tenedores - NO | Mínimo: 0,1 hectáreas Máximo: 15 hectáreas (por familia en proyectos colectivos) | <ul style="list-style-type: none"> Plantaciones (6 años) Sistemas agroforestales (6 años) Manejo de bosques naturales para producción (10 años) Manejo de bosques naturales para protección (10 años) | Ninguno | 0,5 por ciento-1 por ciento | 15 por ciento |
| Probosque | Propietarios – SI Poseedores – ALGUNOS <ul style="list-style-type: none"> Cooperativas, grupos indígenas u otros tipos históricos de tenencia comunal o colectiva de propiedades rurales con administración tradicional Grupos sociales con personería jurídica que ocupan tierras municipales bajo algún acuerdo legal Tenedores - ALGUNOS <ul style="list-style-type: none"> Arrendatarios de reservas nacionales. | Mínimo: 0,5 hectárea Máximo: 3 por ciento del presupuesto de Probosque | <ul style="list-style-type: none"> Establecimiento y mantenimiento de plantaciones industriales (6 años) Establecimiento y mantenimiento de plantaciones de biomasa (6 años) Establecimiento y mantenimiento de sistemas agroforestales (6 años) Manejo de bosques naturales para producción (10 años) Manejo de bosques naturales para protección y prestación de servicios ambientales (10 años) Restauración de tierras forestales degradadas (10 años) | Ninguno | 1 por ciento | 20 por ciento |

Fuentes: Reglamento de PINFOR de 2010, Reglamento de PINPEP de 2011 y borrador de la iniciativa Probosque de 2013.

(B) Distribución de beneficios⁹

PINFOR

Desde 1998 y hasta finales de 2013, PINFOR había prestado apoyo a 8.059 proyectos para un total de 337.572 hectáreas, por un monto de \$203 millones. El programa incentivó la reforestación (principalmente plantaciones) de 114.296 hectáreas y el manejo de 219.412 hectáreas de bosques naturales (el 85,5 por ciento bajo protección). Los subsidios han ascendido a un total de \$203 millones.

PINFOR tiene una gran cantidad de proyectos de baja cuantía y un pequeño número de proyectos más grandes y de alto valor, los cuales reciben la mayor parte de los incentivos. Los proyectos individuales de menos de dos hectáreas conforman el 19,8 por ciento de la cantidad total y reciben el 3,43 por ciento de los fondos. Al otro extremo, se encuentran los proyectos empresariales de más de 90 hectáreas, los cuales constituyen el 2,63 por ciento de los proyectos, con un tamaño promedio de 219 hectáreas, y reciben el 11,5 por ciento de todos los recursos. Esto es coherente con el propósito del programa, el cual es abarcar las mayores extensiones a los costos más bajos posibles.

PINPEP

Desde 2007 y hasta finales de 2013, PINPEP había apoyado un total de 8.154 proyectos en 29.243 hectáreas y con un monto de \$21,4 millones. Gran parte de los participantes de los proyectos de todo tamaño son individuales y reciben la mayoría de los incentivos (el 92 por ciento de todos los proyectos y el 82 por ciento de todos los fondos). A diferencia de PINFOR, las restricciones en cuanto al tamaño de los proyectos de PINPEP permiten que exista una fuerte correlación entre la cantidad de proyectos financiados y el valor total de los incentivos dentro de cada rango de tamaño.

En 2012, PINPEP financió el manejo de 7.733 hectáreas en 2.006 proyectos distintos, con un valor de \$5,27 millones, mientras que PINFOR lo hizo en 15.501 hectáreas que abarcaron 405 proyectos (aunque algunos fueron presentados por cooperativas formadas por muchos pequeños productores), cuya suma ascendió a \$13,87 millones. Por ello, PINPEP es un mecanismo particularmente interesante para la distribución de beneficios en futuros esquemas de REDD+ en el plano nacional (REDD DESK 2013).

Probosque

El borrador de la ley establecería el nuevo Fondo Forestal FONABOSQUE para administrar los fondos del programa, incluidos los “ingresos por la administración de compensaciones para servicios ecológicos,” lo que supone que FONABOSQUE podrá negociar reducciones de emisiones.

(C) Brechas en la cobertura según los titulares de los derechos de propiedad

Actualmente

En la actualidad, la combinación de las iniciativas PINPEP y PINFOR significa que los siguientes titulares de derechos de propiedad no pueden beneficiarse de ninguna de estas dos modalidades:

- Los propietarios con títulos registrados de terrenos con menos dos hectáreas (a menos que se asocien);
- Los poseedores de tierras registradas a nombre de otros. Esto repercute particularmente en:
 - Los poseedores de tierras municipales registradas y que viven allí a largo plazo con autorización municipal; y

⁹ Todos los cálculos se basan en INAB 2014b, a menos que se indique lo contrario. Se redondearon las cantidades y se utilizó un tipo de cambio de \$1 = Q7,7.

- Los poseedores de tierras que se registraron hace mucho tiempo pero el propietario original nunca las ocupó y ahora es imposible encontrarlo;
- Los poseedores de más de 15 hectáreas (a menos que el proyecto represente a múltiples beneficiarios, ninguno de los cuales tiene más de 15 hectáreas en un plano individual);
- Los tenedores de tierras, incluidos los usufructuarios, arrendatarios y concesionarios. Al respecto, es interesante observar el precedente que sentaron la OCRET y la PGN en 2012 con relación a los manglares y la capacidad del Estado como propietario para certificar a un tenedor como poseedor, a fin de que pueda participar en los incentivos forestales (véase la sección 2.1.3(C); y
- Los titulares de derechos consuetudinarios.

Tal como se puede observar en el GRÁFICO 10, los incentivos por hectárea son considerablemente mayores cuando se trata de cinco o menos, presumiblemente para compensar la mayor proporción de ingresos que se absorberán con los costos fijos de operación de los proyectos más pequeños. Sin embargo, PINPEP no incluye aumentos similares para áreas de menos de dos hectáreas o incluso inferiores a media hectárea. Esto genera un efecto regresivo en términos de la cantidad que recibirán los participantes con terrenos más pequeños. Un minifundista con 0,1 hectárea recibiría solamente \$37 anuales por la protección de los bosques naturales, mientras que un experto en silvicultura cobra entre \$52 y \$91 solamente por elaborar el plan de manejo (comentario personal de J. Asig, 3 de febrero de 2014).

Bajo Probosque y PINPEP

Actualmente, los propietarios registrados de pequeñas extensiones de tierras (entre media y dos hectáreas) son inelegibles para PINFOR, pero podrían ser idóneos para Probosque. Los propietarios registrados de menos de media hectárea seguirían siendo inelegibles.

Al analizar la distribución de los proyectos más pequeños de PINPEP se puede observar un indicio sobre qué tan significativo sería esto. Bajo PINPEP, el 29 por ciento de los proyectos de menos de dos hectáreas también son inferiores a media hectárea. Partiendo de la premisa de que es poco probable que, en promedio, los terrenos individuales registrados sean más pequeños que aquellos no registrados, aproximadamente un 70 por ciento de los propietarios registrados de parcelas inferiores a dos hectáreas serían elegibles para beneficiarse del cambio de PINFOR a Probosque¹⁰.

En el contexto del actual proceso catastral y de registro, la idea es regularizar a los poseedores como propietarios. A medida que los pequeños productores que son poseedores de entre 0,1 a 0,5 hectáreas reciban su título legal registrado, pasarían de ser elegibles para participar en PINPEP como poseedores a ser inelegibles tanto en PINPEP como en Probosque como propietarios. El grado al que ya se hayan beneficiado de PINPEP no reviste ninguna importancia, pues Probosque no estará abierto a aquellos que ya han recibido algún incentivo forestal.

Tal como se explicó anteriormente, es probable que la inclusión específica de la tenencia comunal y tradicional en Probosque solo beneficie a las comunidades que ya eran elegibles para participar en PINPEP o en PINFOR.

Las verdaderas interrogantes en torno a la transición de PINFOR a Probosque no se relacionan tanto con la elegibilidad en términos de tenencia de la tierra, sino con respecto a quién se beneficiará en la práctica. Al respecto, al aumento en el tamaño máximo de un solo proyecto, del 1 por ciento del presupuesto total de PINFOR al 3 por ciento en Probosque, es una posible causa de preocupación, así como la falta de una cifra

¹⁰ Cálculos basados en INAB 2014b.

mínima dentro de la proporción del presupuesto que se deberá asignar para el manejo de los bosques naturales.

(D) Equilibrio entre las modalidades

GRÁFICO 10: DISTRIBUCIÓN ACUMULATIVA DE FONDOS ENTRE LAS DIFERENTES MODALIDADES DE PINFOR Y PINPEP

| | Plantaciones / reforestación | Protección de bosques naturales | Producción de bosques naturales | Regeneración (PINFOR) Agroforestería (PINPEP) | Total |
|--------|------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---|----------------------------|
| PINFOR | 77,4 por ciento (\$158,3 millones) | 19,3 por ciento (\$39,4 millones) | 1,7 por ciento (\$3,5 millones) | 1,5 por ciento (\$3,1 millones) | \$204 millones desde 1998 |
| PINPEP | 9,4 por ciento (\$2 millones) | 78,1 por ciento (\$16,7 millones) | 6,7 por ciento (\$1,4 millones) | 5,8 por ciento (\$1,2 millones) | \$21,4 millones desde 2007 |

Fuente: INAB 2014b. Todas las cantidades son aproximadas y se utilizó un tipo de cambio de \$1 = Q7,7

Según se observa en el GRÁFICO 10: **DISTRIBUCIÓN ACUMULATIVA DE FONDOS ENTRE LAS DIFERENTES MODALIDADES DE PINFOR Y PINPEP**, PINFOR ha financiado predominantemente las plantaciones. De hecho, según la Ley Forestal, el 80 por ciento de su presupuesto está asignado a ese fin. Debido a que PINFOR ha funcionado por más tiempo y su presupuesto es mayor que el de PINPEP, la mayoría de los incentivos entregados a la fecha en Guatemala han sido para las plantaciones. El PINPEP ha favorecido con el mismo énfasis la protección de bosques naturales. La categoría que ha recibido menos incentivos en los dos programas ha sido el manejo de bosques naturales para producción.

Tal como se indica en el GRÁFICO 1, los incentivos son los mismos tanto bajo PINFOR como en PINPEP. Aunque son ligeramente más generosos para la producción que para la protección de los bosques naturales, este margen no es suficiente para compensar el trabajo adicional que requiere la elaboración del plan de manejo, especialmente desde la perspectiva del experto forestal que asesorará a los participantes en el campo. Con esto se genera el efecto de crear una predisposición sistémica a preferir la protección en vez de la gestión. Debido al nivel de extracción insostenible de los bosques, tanto para madera como para leña, y al tener en cuenta la Estrategia Nacional para el Uso Eficiente de Leña, se podría sugerir que es la tendencia opuesta a la que Guatemala debería estar promoviendo.

GRÁFICO 1: INCENTIVOS QUE OFRECEN PINFOR Y PINPEP PARA LA GESTIÓN DE LOS BOSQUES NATURALES

| | \$ por hectárea al año | | | |
|--------------------------|---------------------------------|--------|---------------------------------|--------|
| | Protección de bosques naturales | | Producción de bosques naturales | |
| | PINFOR | PINPEP | PINFOR | PINPEP |
| Menos de 5 hectáreas | 375 | 375 | 401 | 401 |
| 5-15 hectáreas | 96 | 96 | 112 | 112 |
| 15-45 hectáreas | 65 | N/A | 10 | 10 |
| 45 hectáreas en adelante | 58 | N/A | 58 | 58 |

Fuente: <http://www.inab.gob.gt/> Cantidades convertidas con un tipo de cambio de \$1 = Q7,7

El INAB cuenta a los beneficiarios de cada uno de sus programas, pero parece que usa diferentes metodologías para hacerlo: se dice que en el caso de los proyectos de PINFOR de entre dos y cinco hectáreas y cuyos participantes se clasifican como “individuales”, incluyen a un promedio de 12,3 beneficiarios por cada

proyecto, mientras que los de PINPEP que son del mismo tamaño y categoría de beneficiarios solo benefician a 6,3 personas por proyecto (INAB 2014b).

(E) El riesgo de la reversión

Los incentivos para las plantaciones terminan a los seis años, mucho antes de que éstas alcancen su edad productiva. La obtención de un incentivo para plantaciones no genera la obligación de mantenerlas a futuro y las propiedades que han recibido un incentivo son inelegibles para beneficiarse nuevamente de PINFOR, PINPEP o Probosque. Esto genera un período peligroso de 10 o 15 años en el que los propietarios y/o poseedores de las plantaciones podrían verse tentados a aplicar algún uso alternativo de la tierra.

La PGN emitió una opinión jurídica (con fecha del 1° de junio de 2012), según la cual el INAB no puede emitir licencias de aprovechamiento en bosques que previamente se hayan beneficiado con un incentivo de protección de bosques naturales. Esta opinión no es de conocimiento general fuera del INAB y genera el efecto de reducir aún más el potencial para gestionar los bosques naturales para producción. Esto podría repercutir desproporcionadamente en los participantes ubicados en el extremo inferior de la escala de tamaños de proyectos del PINPEP, los cuales tendrán una menor capacidad para mantener los bosques improductivos.

(F) Presupuestos¹¹

Los presupuestos de los programas de incentivos forestales están garantizados por ley como un porcentaje de los ingresos del Estado, aunque esto no significa que efectivamente reciben esa cantidad. El hecho de reservar un porcentaje de los ingresos del Estado a un rubro específico es una técnica común en Guatemala. En este contexto, en el año 2011, al totalizar los compromisos estipulados en la Constitución y en otras leyes, el 90,4 por ciento de los ingresos estatales ya se encontraba preasignado (MINFIN 2011). Esto genera una presión constante sobre los presupuestos asignados para cumplir con las nuevas exigencias y la aceptación tácita del Congreso de que no se cumplirá con todos los compromisos legislados.

En 2013, el presupuesto general ascendió a \$8.699 millones (MINFIN 2013), lo que significa que el presupuesto de PINFOR, de \$16,6 millones, representó el 0,19 por ciento del total, y el de PINPEP, de \$8,4 millones fue del 0,1 por ciento¹²; es decir, ambos programas recibieron aproximadamente una quinta parte de sus presupuestos mínimos dictados por la ley.

En noviembre de cada año, el Congreso aprueba el presupuesto nacional para el año siguiente. En el 2013, el INAB acordó con el Ministerio de Finanzas que los fondos para incentivos se entregarían en cinco pagos (tres para PINFOR y dos para PINPEP), pagaderos de la siguiente forma: en agosto, uno para PINFOR; en setiembre, uno para PINPEP, en octubre dos para PINFOR, y en noviembre tres para PINFOR y dos para PINPEP.

Cada uno de los pagos de PINPEP sería de aproximadamente \$3,2 millones. Sin embargo, debido a problemas de liquidez, el Ministerio de Finanzas propuso reducir el primer pago a sólo \$1,9 millones y desembolsar el resto más adelante. Por ello, los beneficiarios de PINPEP marcharon hasta el Congreso, a fin de exigir que se transfiriera de inmediato el monto total (una demanda que fue concedida).

Para 2014, el presupuesto solicitado para PINPEP fue de \$ 15,6 millones (casi el doble del año anterior). Sin embargo, el Congreso se encuentra estancado y no ha aprobado el presupuesto general de la nación que corresponde a 2014. De continuar este estancamiento, PINPEP recibirá por defecto solamente la asignación presupuestaria de 2013 —lo que significaría que muchos proyectos aprobados en ese año no recibirían su primer pago.

Esto es muy relevante para REDD+ por dos razones. Primero, porque se demuestra el nivel de desconfianza que muchos pequeños propietarios aún tienen en el proceso político. Si el INAB no logra cumplir con sus

¹¹ Todos los cálculos se basan en INAB 2014b, a menos que se indique lo contrario. Se redondearon las cantidades y se utilizó un tipo de cambio de \$1 = Q7,7.

¹² Cálculos basados en INAB 2014b y MINFIN 2013

compromisos para 2014, se corre el riesgo de que surjan otras protestas para velar por que se cumplan con los pagos. Como segundo punto, esto demuestra la dificultad imperante en Guatemala para garantizar las asignaciones presupuestarias de sus programas de incentivos. La asignación de fondos por cantidades mucho menores a los límites mínimos establecidos por ley tendría graves consecuencias en términos de la adicionalidad de un posible programa de reducción de emisiones.

Los problemas de asignación presupuestaria también repercuten en PINFOR. Cuando la asignación es insuficiente para cumplir con todos los compromisos, la junta directiva del INAB debe decidir cuáles incentivos se pagarán. Existe la percepción entre las organizaciones comunitarias de que la composición de la junta del INAB promueve la priorización de los grandes latifundistas, en detrimento de los proyectos comunitarios o pequeños.

2.2.7 Cumplimiento e ilegalidad

El INAB se encarga de velar por el cumplimiento de la Ley Forestal en los lugares de los proyectos. La División de Protección de la Naturaleza (DIPRONA) es la entidad policial a cargo de la protección de los recursos naturales, mientras que la Unidad de Delitos contra el Medio Ambiente del Ministerio Público es responsable de los procesos judiciales.

A pesar de ello, la ilegalidad está ampliamente generalizada. Hay cálculos y estudios que sugieren de forma continua que entre el 90 y el 95 por ciento de toda la producción maderera de Guatemala se lleva a cabo de manera ilegal, o al menos sin cumplir con los criterios para hacerlo de forma legal. Los principales elementos impulsores de la extracción ilegal de productos forestales son la alta demanda, los procesos administrativos que dificultan la participación en el manejo forestal legal, un mercado de productos forestales ilegales y una baja capacidad institucional para controlar y procesar judicialmente las actividades ilegales (URL-IARNA 2009).

En El Petén hay una escasez de madera dura debido a que la mayoría de la producción de las concesiones se destina al mercado de exportación. Sin embargo, aun cuando se ofrecen localmente, las compras son muy bajas pues su costo es 50 por ciento mayor que el de las maderas ilegales. En 2009, un estudio de la URL-IARNA reveló que la corrupción policial y judicial es un grave problema. Al respecto, un estudio de caso sobre extracción ilegal en el Altiplano Occidental describe sobornos para todo, desde pequeños pagos en los puestos de revisión para dejar pasar los cargamentos legales hasta pagos mucho más cuantiosos para evitar que los procesos judiciales avancen a la siguiente etapa.

Un estudio realizado en 2012 sobre el uso de leña reveló que solamente 0,4 toneladas métricas (o el 2,5 por ciento) del total estimado de 15,7 toneladas métricas de leña que se consumen al año con fines energéticos tienen permisos de extracción (Larrañaga y Marco 2012).

Otra consecuencia de las altas tasas de ilegalidad/informalidad en la explotación forestal es que la utilidad de las estadísticas oficiales sobre el sector forestal es cuestionable. Por ejemplo, el SIFGUA muestra que la fabricación de ataúdes representa el 5 por ciento del uso de la madera en Guatemala (INAB 2013), lo que ejemplifica el efecto distorsionador de tener a un gran fabricante de ataúdes como uno de los pocos negocios legales.

2.3 GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

La Ley de Áreas Protegidas de 1989, junto con su reglamento respectivo publicado en 1990, conforma el marco jurídico para la protección y la gestión del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) el cual incluye el 31 por ciento de la superficie total del país y un 52 por ciento de los bosques. Asimismo, la Ley de Áreas Protegidas estableció el CONAP y le asignó la responsabilidad de coordinar la gestión del SIGAP. En el transcurso del tiempo, el CONAP también ha asumido la administración directa de algunas áreas protegidas, desempeñando así un papel híbrido. A diferencia del INAB, el CONAP no tiene cómo recaudar sus propios fondos y experimenta una escasez crónica de recursos financieros. En 2009, el CONAP recibió fondos presupuestarios de tan sólo \$5 millones para financiar toda lo relativo a la gestión del SIGAP. Por lo tanto, el

potencial de REDD+ en las áreas protegidas es de gran interés para el CONAP. Esta entidad es más susceptible a las influencias políticas que el INAB. Por ejemplo, el Director del CONAP es nombrado de forma directa por el Presidente (CONAP 2009).

Tal como se detalla en el Gráfico 12, las 312 áreas protegidas del SIGAP se administran mayormente de forma privada, aunque el CONAP administra el área de mayor extensión. Debido en parte a sus limitaciones de recursos, el CONAP también ha suscrito una serie de acuerdos de gestión compartida de áreas protegidas con algunas ONG importantes. Tal es el caso, por ejemplo, del Parque Nacional de la Sierra del Lacandón y la reserva de la Biósfera de la Sierra de las Minas (se han seleccionado ambas áreas para intervenciones tempranas de REDD+), bajo la gestión conjunta del CONAP y la FDN. El administrador de cada una de las áreas protegidas deberá preparar un plan maestro, el cual rige su gestión y el CONAP deberá aprobar estos planes. Un documento de 2012 ofrece los lineamientos que deben acatarse para elaborar el plan maestro.

GRÁFICO 12: GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS POR NÚMERO Y PORCENTAJE SEGÚN LA TOTALIDAD DE LAS ÁREAS

| Administradas por | Número de áreas protegidas | Porcentaje de la totalidad de las áreas protegidas |
|---|----------------------------|--|
| CONAP | 58 | 73,2 |
| Centro de Estudios Conservacionistas - Universidad de San Carlos (CECON-USAC) | 7 | 3,5 |
| Instituto de Antropología e Historia (IDAEH) | 7 | 4,6* |
| INAB | 4 | |
| Administración conjunta entre una ONG y el CONAP | 10 | 15,6 |
| Privadas | 169 | 1,8 |
| Municipalidades | 65 | 1,3 |

Fuente: CONAP 2013

*Los datos no permiten un mayor desglose.

En la práctica, hay un grado considerable de presencia humana dentro de las áreas protegidas, desde las comunidades indígenas tradicionales hasta dueños privados legítimos y algunas invasiones recientes. Por ejemplo, se calcula que unas 80.000 personas viven en la reserva de la Biósfera de la Sierra de las Minas, donde un 48 por ciento del total del área se está utilizando con fines agrícolas (FDN 2010).

El CONAP tiene la potestad de otorgar concesiones en las áreas protegidas (tal como lo ha hecho dentro de la Reserva de la Biósfera Maya para constituir el área del proyecto de la iniciativa temprana de GuateCarbón) e incluso puede asignar algunas partes de estas áreas para arrendamiento (consúltense los Artículos 27 y 45 del reglamento).

2.3.1 Zonas de áreas protegidas y propiedad privada

A continuación se detallan los tres elementos principales que determinan la legalidad de la propiedad privada dentro de las áreas protegidas, y por consiguiente su elegibilidad para los beneficios de REDD+: (i) Si el asentamiento o la tenencia de propiedad privada antecede o no la fecha en que se declaró esta área protegida; (ii) la categoría del área protegida, junto con el ordenamiento territorial interno asignada a sus distintas partes; y (iii) el enfoque que asume el CONAP sobre el asentamiento humano o la propiedad.

El resto de esta sección se refiere a la situación de los asentamientos humanos como un término que también abarca toda la propiedad privada dentro de las áreas protegidas, aunque también existen propiedades aisladas, las cuales también están sujetas al mismo régimen jurídico.

(A) La propiedad privada antecede la fecha de declaración del área protegida

La declaración de un área protegida es compatible con los derechos de propiedad privada que pudieran antecederla, pero la redacción de la Ley de Áreas Protegidas al respeto pareciera contradictoria. Por un lado la ley estipula que “el propietario mantendrá plenamente sus derechos sobre la [propiedad privada]”, pero por otro “la manejará de acuerdo a las normas y reglamentaciones aplicables al SIGAP” (Artículo 10), mientras que los propietarios “deberán adecuar su permanencia en las mismas, a las condiciones y normas de operación, usos y zonificación de la unidad de que se trate, procurando su plena incorporación al manejo programado” (Artículo 22). Por lo tanto, a pesar de la redacción utilizada en el Artículo 10, parece que los derechos de propiedad privada resultan afectados por la declaración de un área protegida (aunque no queda claro exactamente cómo).

Según se planteó anteriormente en la Sección 0, la característica determinante de una “propiedad privada” consiste en contar con el registro del título de propiedad. No obstante, gran parte de las tenencias privadas que anteceden una declaración de área protegida carece de un título de propiedad debidamente inscrito en el Registro. Dentro de sus sucesivas políticas institucionales referentes a los asentamientos humanos ubicados en las áreas protegidas, el CONAP estableció una diferencia entre los “asentamientos antiguos” que anteceden la declaración (respaldados con la debida documentación) y los “asentamientos recientes” que surgen después de la fecha en que se declara un área protegida, o los que carecen de las pruebas documentales que constatarían que son un asentamiento antiguo. Entre lo que constituye la debida documentación para comprobar la antigüedad de un asentamiento ante el CONAP se incluyen los datos del censo nacional de habitantes o los documentos que demuestran que el asentamiento empezó a intentar regularizar su título antes de la declaración. Cada uno de los planes maestros deberá incluir ciertos ejemplos de lo que podría considerarse como prueba documental (consúltese el Artículo 6.4, CONAP 2004).

(B) Ordenamiento territorial

La superposición de las diversas categorías de gestión y de ordenamiento territorial de las áreas protegidas genera cierta confusión. El punto de partida se encuentra en la clasificación que se incluye la Ley de Áreas Protegidas de 1989 (el Artículo 8 detalla 16 diferentes tipos de áreas protegidas), junto con su reglamento de 1990 (el cual las divide en seis grupos, de conformidad con las categorías de gestión de la UICN).

Adicionalmente, cada área protegida (independientemente de su categoría) tiene un plan maestro de manejo para establecer una zonificación interna (Artículo 18 de la Ley de Áreas Protegidas) y debe contar con una zona de amortiguamientos (sin embargo, la ley es bastante contradictoria sobre si esto forma parte del área protegida (véase el Artículo 4) o si es una zona circundante (véase el Artículo 16)). Esto significa que un polígono determinado dentro de un área protegida puede estar sujeto a una protección estricta a la luz de su categoría y al mismo tiempo zonificarse para su uso sostenible, de conformidad con el plan maestro.

La situación se complica aún más en lo que se refiere a la Reserva de la Biósfera Maya (RBM), la cual incluye diez áreas protegidas. Se considera que los parques nacionales dentro de la RBM constituyen sus áreas centrales (“núcleo”) y sin embargo también se rigen bajo su propio ordenamiento territorial interno. Además, de conformidad con la Ley de Áreas Protegidas, cada una debe contar con su propia zona de amortiguamiento, lo cual se imposibilita ya que se consideran las zonas núcleo de la RBM y se encuentran rodeadas por la zona de usos múltiples (ZUM) de la reserva.

Actualmente, el CONAP cuenta con tres políticas institucionales que abordan el tema de los asentamientos humanos: una Política Nacional (citada como CONAP 1999) la cual se encuentra bajo revisión y dos políticas regionales (las Políticas Regionales de Asentamientos Humanos) para El Petén y las Verapaces (citadas como CONAP 2002 y CONAP 2004, respectivamente).

Las Políticas Regionales de Asentamientos Humanos agrupan todas las categorías de gestión bajo tres tipos (una protección estricta, un uso restringido y un uso sostenible/o zona de amortiguamiento). A enero de 2014, CONAP estaba trabajando en la elaboración de una política adicional para Izabal.

El documento más reciente que existe sobre el tema es la Guía para la Preparación de un Plan Maestro de 2012, la cual define nueve diferentes categorías de gestión y declara que los asentamientos humanos son un problema fundamental para el cual se requiere de información adicional. No obstante, el documento no adopta las tres categorías que se utilizan en las Políticas Regionales de Asentamientos Humanos, ni tampoco aborda el tema sobre cómo deben tratarse los asentamientos humanos, según cada una de las categorías que sí define.

Como marco de referencia, el resto de esta sección utiliza las categorías incluidas en las dos Políticas Regionales de Asentamientos Humanos para analizar el tratamiento de estos asentamientos y la tenencia de la tierra en las diversas zonas de las áreas protegidas.

Áreas de protección estricta

El reglamento de la Ley de Áreas Protegidas categoriza áreas tales como las zonas núcleo y los parques nacionales para su “protección estricta”, mientras que las Políticas Regionales de Asentamientos Humanos las clasifican para “uso restringido”. Esta discrepancia parece ser un reconocimiento pragmático de que con la prevalencia de los asentamientos humanos dentro de los parques nacionales y las zonas núcleo, no sería realista incluirlos automáticamente en la categoría más estricta de manejo. Las Políticas Regionales de Asentamientos Humanos reservan esto solamente para los casos de los biotopos protegidos, los monumentos y las zonas núcleo de conformidad con el plan maestro correspondiente. Sin embargo, lo anterior pareciera contradecir el reglamento para la Ley de Áreas Protegidas.

En la práctica, la protección jurídica de la propiedad privada que precede una declaración es una importante limitación a la capacidad del CONAP para hacer cumplir cualquier disposición de protección estricta. Por ejemplo, la mayor parte de la zona núcleo de la Reserva de la Biósfera de la Sierra de las Minas es propiedad privada (FDN 2010). Adicionalmente, el CONAP carece de los recursos necesarios para evitar futuras invasiones dentro de las áreas protegidas. Para disuadirlas, esta entidad opta por no regularizar los asentamientos, especialmente en regiones de protección estricta. Esto genera una brecha entre la situación de los asentamientos humanos en las áreas protegidas según consta en los documentos y lo que realmente sucede en la práctica.

Zonas de amortiguamiento y zonas de uso sostenible

Por otro lado, se encuentran las zonas de amortiguamiento, las cuales tienen menos restricciones de uso. Aquí la confusión surge con relación a las “áreas de uso sostenible”; es decir, las Políticas Regionales de Asentamientos Humanos agrupan conjuntamente a las zonas de amortiguamiento y las de uso sostenible en la categoría de manejo menos estricto. Sin embargo, el reglamento de la Ley sobre Áreas Protegidas agrupa el área de uso sostenible con la zona de usos múltiples, lo cual supone un nivel más estricto de protección.

Esta confusión tiene un relevancia especial, ya que una parte importante de los bosques del Petén se encuentra en la zona de uso múltiple de la RBM y la Ley del Fondo de Tierras (que brinda el marco legal para la titulación de tierras estatales) indica que no puede aplicarse dentro de las “...áreas protegidas... [y] En ningún caso pudiera aplicarse en las áreas núcleo ni en las respectivas zonas de uso múltiple, según las disposiciones de la Ley sobre Áreas Protegidas” (Artículo 45). Si las áreas de uso sostenible se encuentran sujetas al mismo nivel de protección como las zonas de uso múltiple, el Artículo 45 tendría el efecto de prohibir la titulación de tierras del Estado dentro de las zonas de uso sostenible (con lo cual queda poco clara la situación correspondiente a las zonas de amortiguamiento), a pesar de que según las disposiciones de las Políticas de Asentamientos Humanos, las áreas de uso sostenible y las zonas de amortiguamiento debieran tratarse de la misma manera.

En la práctica, FONTIERRAS siempre consulta la opinión del CONAP antes de regularizar cualquier título de una propiedad ubicada dentro de un área protegida. Asimismo, la política institucional actual del CONAP es aprobar solamente aquellos procesos para tierras en las zonas de amortiguamiento cuando preceden la declaración del área protegida (comentario personal de J.C. Funes, 27 de enero de 2014).

Áreas de uso restringido

Todo lo demás, incluidas las zonas de uso múltiple, se clasifica como área de uso restringido. En este caso, se toleran los asentamientos antiguos, pero siempre debe considerarse que la prohibición de la regularización de títulos de propiedad genera una situación de incertidumbre jurídica.

(C) El enfoque del CONAP

Según la Política Nacional de Asentamientos Humanos de 1999, no deben existir incentivos sociales para los asentamientos humanos que se ubican dentro de las áreas de protección estricta y deben existir mayores incentivos fuera de estas áreas, como manera forma de fomentar el reasentamiento. Si bien la intención es entendible, podría ser inconstitucional no ofrecer servicios sociales a los propietarios legítimos de tierras que se encuentran dentro de las áreas protegidas. También podría interpretarse como que el CONAP no les permitiría acceso a los incentivos forestales.

La Política Regional de Asentamientos Humanos en las Verapaces define cinco posibles enfoques que puede utilizar el CONAP para los asentamientos humanos (véase el Artículo 6.5), tomando en cuenta tanto la zona en que se encuentran como el tiempo que llevan asentados. El Gráfico 13 resume cuál de estos enfoques puede aplicarse en cada una de las situaciones, con base en las tres categorías amplias que definen las Políticas Regionales de Asentamientos Humanos.

GRÁFICO 13: OPCIONES DISPONIBLES PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS “ANTIGUOS” Y “RECIENTES” EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS

| Categorías de las políticas para los asentamientos humanos | Asentamientos antiguos | Asentamientos recientes |
|---|--|---|
| Protección estricta | <ul style="list-style-type: none">• Reasentamiento voluntario• Caso contrario: regularización de la presencia mediante un “acuerdo de cooperación” | <ul style="list-style-type: none">• Salida voluntaria o negociada sin reubicación• Acción legal para su expulsión |
| Uso restringido | <ul style="list-style-type: none">• Regularización de la presencia mediante un “acuerdo de cooperación” | <ul style="list-style-type: none">• Salida voluntaria o negociada sin reubicación• Acción legal para su expulsión |
| Uso sostenible/zona de amortiguamiento | <ul style="list-style-type: none">• Regularización de la tenencia de tierras por medio de FONTIERRAS (titulación de la propiedad)• Establecimiento de unidades de gestión (puede ser en el ámbito comunitario, empresarial, institucional o especial) | <ul style="list-style-type: none">• Regularización de la tenencia de tierras por medio de FONTIERRAS (titulación de la propiedad) |

Fuente: Políticas de Asentamientos Humanos (CONAP 1999, CONAP 2002, CONAP 2004)

Mediante el uso de “acuerdos de cooperación”, el CONAP reglamenta la permanencia de asentamientos antiguos dentro de las áreas protegidas. Estos son una especie de contratos con base en las evaluaciones de impacto ambiental y de los suelos que por acuerdo mutuo zonifica la propiedad según los usos permitidos.

La Ley sobre Áreas Protegidas se contradice con respecto a estos acuerdos (al menos cuando se lee literalmente). Por un lado, esta ley y su reglamento detallan las categorías de gestión que prohíben todo tipo de asentamiento humano. Por otro lado, el Artículo 24 de la ley reconoce los derechos de propiedad preexistentes y requiere que se reglamenten por medio de un contrato. Esta contradicción genera cierta

confusión dentro del CONAP sobre la legalidad de los acuerdos de cooperación y la lentitud con la que se han adoptado. Para citar un ejemplo, en el Parque Nacional de la Sierra del Lacandón, existen 11 comunidades que anteceden la fecha en la que se declaró el área protegida, de las cuales solamente tres han firmado acuerdos de cooperación con el CONAP (CONAP y FDN 2012).

El Gráfico 14 ilustra el efecto que han generado las leyes descritas anteriormente para cada uno de los tipos de asentamientos humanos dentro de las áreas protegidas, en términos de la tenencia más segura que pueden lograr actualmente. La falta de certeza jurídica para los asentamientos antiguos que carecen de títulos de propiedad vuelve a ser palpable. El Artículo 45 de la Ley de FONTIERRAS claramente les prohíbe la posibilidad de registrar cualquier título de propiedad, aunque las políticas de asentamientos humanos estipulan con igual claridad que no serán expulsados como sucedería con los asentamientos recientes.

GRÁFICO 14: DE TÍTULO DE PROPIEDAD MÁS SEGURO QUE SE PUEDE OBTENER SEGÚN LO ASENTAMIENTOS UBICADOS DENTRO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

| | Asentamiento antiguo (el título antecede la declaración) | Otros Asentamientos antiguos | Asentamientos recientes |
|--|---|--|------------------------------------|
| Protección estricta | Propietario | Incierto | Ninguno |
| Uso restringido | Propietario | | Ninguno |
| Uso sostenible/áreas de amortiguamiento | Propietario | Propietario en zonas de amortiguamiento. Incierto en áreas de uso sostenible. | Propietario |

Debido a que los habitantes sin títulos de asentamientos antiguos ubicados en áreas de protección estricta y de uso restringido no pueden llegar a ser propietarios, pareciera lógico que al menos puedan ser poseedores, y por consiguiente ser elegibles para participar en el programa PINPEP y con derecho a ser propietarios de las unidades de reducción de emisiones (dependiendo de cómo se interprete el término de “poseedor legal”).

Tal como se planteó en la Sección (C), para que ser reconocidos como poseedores, entre otras cosas, las personas deben contar con un “título justo”. Lógicamente, el mismo podría ser la prueba que requiere el CONAP para reconocer un asentamiento antiguo. Pero también puede afirmarse que, con base en el precedente que sentó la OCRET en el caso de los manglares (véase la Sección 5.5.), esto podría ser el propio reconocimiento.

No obstante, actualmente el CONAP ha condicionado la participación en los beneficios de las iniciativas tempranas en la firma de un acuerdo de cooperación, asignándole una función equivalente a la de un título justo. Hace falta esclarecer la categoría de tenencia de las propiedades que anteceden la declaración de un área protegida, lo que incluye las consecuencias de no llegar a un acuerdo con el CONAP para su permanencia. ¿Es el CONAP la entidad que reconoce la posesión o más bien se encarga de declararla? Antes de que las áreas protegidas puedan integrarse de forma eficaz a las actividades de REDD+, todos estos temas de tenencia deben desenmarañarse.

La Política Regional de Asentamientos Humanos de las Verapaces promueve el proceso catastral y el registro de títulos en las áreas de amortiguamiento como uno de los métodos de conservación. No obstante, la experiencia en El Petén demuestra que este método por sí mismo no es efectivo, al menos que lo acompañe un programa integral de desarrollo rural. Sin esto, se podría propiciar invasiones aún mayores en las áreas

protegidas, ya que los pequeños productores con nuevos títulos de propiedad venden sus tierras y buscan otras que puedan ocupar (véase la Sección 0).

2.3.2 Conflictos relativos a los asentamientos humanos dentro de las áreas protegidas

Existen cientos de miles de personas que viven dentro de las áreas protegidas de Guatemala y abarcan toda la gama de derechos y situaciones de legitimidad. Al igual que hay quienes tienen derechos que preceden la declaración de las áreas protegidas, existen muchos nuevos casos de usurpación. Además, la falta de redistribución de tierras aunado a la creciente demanda de éstas ha originado una oposición por parte de muchas organizaciones campesinas, aduciendo que las áreas protegidas son una forma de competencia para el uso de la tierra.

El CONAP tiene autoridad para resolver disputas entre hogares en las áreas protegidas y con relación a las condiciones que deben prevalecer (en coordinación con FONTIERRAS, en aquellos casos que requieran regularización). La Ley sobre Áreas Protegidas y su reglamento no detallan cómo debe ejercerse esta autoridad, por lo que el CONAP ha tenido que desarrollar sus propios mecanismos. Estos incluyen el uso de mesas de negociación, unidades de gestión y acuerdos de cooperación para la gobernabilidad de la permanencia.

La puesta en práctica de REDD+ da origen al riesgo de que la participación de un área protegida en este mecanismo permita el aumento de las medidas de control (sin compensación) de las ocupaciones ilegales que se toleraron hasta ese momento. De igual manera, la atención centrada en la seguridad de la tenencia como criterio para los beneficios podría significar que no se tomen en cuenta otros actores importantes que influyen en la deforestación.

Sin embargo, las iniciativas tempranas de REDD+ podrían contribuir a reducir los niveles de conflicto en las áreas protegidas si todas las comunidades afectadas, con o sin derechos legales, se benefician al reducirse la deforestación. REDD+ también podría generar al impulso necesario para clarificar las condiciones de tenencia y propiciar la firma de los acuerdos de cooperación que están pendientes.

2.3.3 Propuestas para reformar el marco legal de las áreas protegidas

Al momento de la redacción de este informe existían dos procesos para enmendar el marco legal que rige las áreas protegidas.

Borrador de un nuevo reglamento sobre la biodiversidad en las áreas protegidas

A raíz de un amplio proceso participativo, el CONAP está por finalizar un nuevo reglamento que reemplazaría el de 1990 para la Ley de Áreas Protegidas (para propósitos de la redacción de este informe, se revisó la versión del nuevo reglamento que circuló en setiembre de 2013).

El nuevo reglamento mantiene el sistema actual de ordenamiento territorial por zonas (Artículo 10), pero con la importante diferencia de una nueva categoría para el “área de gestión colectiva indígena o comunitaria”. Esta nueva categoría se incluye como respuesta a la incidencia de grupos sociales y para poner en práctica el Artículo 67 de la Constitución de la República. La intención de esta nueva inclusión es permitir que aquellas comunidades con la tradición de proteger los recursos naturales puedan inscribir tierras como áreas protegidas sin temor a perder el control sobre éstas. No obstante, si las tierras no son propiedad de la comunidad, el efecto de esta disposición será limitado puesto que la declaración como área protegida requerirá el consentimiento del propietario de las tierras (junto con el de la comunidad). El reglamento también incluiría la “zona de veda” en la categoría de protección estricta.

El nuevo reglamento no contiene cambios importantes en lo que se refiere al régimen para los asentamientos humanos (Artículo 37), pero sí incluye una nueva disposición referente al fortalecimiento de la gestión comunitaria de las áreas protegidas (Artículo 74). Aunque dista de ser administración conjunta, estas disposiciones sí crean nuevas obligaciones para que el CONAP establezca mecanismos que promuevan una participación eficaz en el plano local (Artículo 81), reconozca el conocimiento tradicional e instaure políticas que puedan rescatar este conocimiento (Artículo 80).

Mediante el nuevo reglamento también sería posible para los ciudadanos extranjeros llegar a ser concesionarios de áreas protegidas (véase el Artículo 31), y el CONAP tendría un mandato específico de recaudar fondos, incluidos aquellos provenientes de pagos por servicios ambientales (PSA) (Artículo 72). A su vez, el reglamento obligaría al CONAP a desembolsar los recursos financieros procedentes de la concesión de un área protegida dentro de la misma área que la originó. El reglamento también incluye una nueva prohibición para la extracción de recursos no renovables en las categorías de uso de protección estricta y de uso restringido, incluidas las que se detallan en el plan maestro correspondiente (Artículo 39).

Proyecto de ley No. 4717 de 2013

Esta segunda iniciativa presenta mayores dificultades para su caracterización. En lugar de reformar el reglamento, la misma consiste en introducir ciertas modificaciones directas a la Ley de Áreas Protegidas. A pesar de no contar con el apoyo del CONAP, el proyecto de ley ya está listo para el debate legislativo. En términos generales, las modificaciones son relativamente sencillas pero podrían dar origen a serias consecuencias para las concesiones comunitarias en la RBM. El CONAP tendría la prohibición de otorgar toda concesión nueva o de renovar las que ya existen, al menos que “demuestre fehacientemente que los indicadores de calidad de vida de los comunitarios han aumentado en 20 puntos porcentuales” (Artículo 7). Con base en “el principio o el régimen de protección” (Artículo 9), se impone una veda a la introducción de los monocultivos agrícolas que alteran definitivamente un ecosistema y se incluyen sanciones más severas en el caso de daños ocasionados dentro de las áreas protegidas (Artículo 17), junto con penas carcelarias más prolongadas para los casos de invasión (las sentencias más severas se reservan para los actores intelectuales de esas invasiones, véase el Artículo 20).

GRÁFICO 15: PROMULGACIÓN DE LEYES EN GUATEMALA

A continuación se detalla la jerarquía legislativa que impera en Guatemala:

- La Constitución de 1985 tiene precedencia sobre todos los tratados o acuerdos internacionales (Artículos 175 y 204);
- El Artículo 46 de la Constitución estipula que los tratados internacionales de derechos humanos tendrán precedencia sobre la legislación nacional, aunque se entiende que esta disposición no es pertinente en el caso de la Constitución;
- Las leyes ordinarias aprobadas por decreto legislativo del Congreso Nacional;
- Las leyes específicas aprobadas por el Congreso (por ejemplo, la Ley Forestal emitida por el Decreto No. 7 de 1989); y
- Los reglamentos que aprueba la institución responsable para la puesta en práctica de una ley (por ejemplo, el INAB reglamenta la Ley Forestal).

La ley no tiene que incluir una explicación detallada de todo. Cuando algún significado no quede claro, se podrá buscar orientación en alguna ley superior. Si hace falta la definición de algún término, regirá la que incluya el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE).

El Congreso puede aprobar proyectos de ley por simple mayoría (la mitad más uno) o por la mayoría de dos tercios. Cuando se aprueba una ley (como la del PINPEP de 2010) por una mayoría de dos tercios partes, se requiere de una mayoría igual o mayor para modificarla.

El Congreso se encuentra extremadamente polarizado y vulnerable a las influencias (*Insight Crime* 2011). Considerando que el resultado del proceso podría ser peor que la postura inicial, muchos de los actores entrevistados para la elaboración de este informe recomiendan cautela al momento de reiniciar cualquier debate en el Congreso para modificar leyes que se consideran efectivas, aunque pudieran mejorarse, tal como

2.4 LEYES Y POLÍTICAS SOBRE EL USO DE LA TIERRA

La población de Guatemala se ha cuadruplicado desde 1960 hasta alcanzar la cifra actual de 15 millones de habitantes. Esto ha agravado el problema de la dicotomía entre el latifundio industrial y el minifundio familiar. Las grandes extensiones de tierras han permanecido del mismo tamaño mientras que las pequeñas parcelas se dividen cada vez más por motivos de herencia. Por esta razón, van quedando terrenos de cada vez menor extensión, agotados y con poca capacidad para sustentar a las familias. Las tasas actuales de crecimiento demográfico significan que Guatemala debe aligerar el paso para mejorar aspectos tales como la desnutrición, la reducción de la pobreza y el acceso a la tierra. Cada vez más se utiliza REDD+ como un marco de referencia para analizar los elementos que impulsan el uso de la tierra y los cambios de uso, tanto dentro como

fuera de los bosques. Esta sección del informe describe las políticas más generales sobre el uso de la tierra más allá de los bosques, y analiza de forma específica diversos temas en torno a la reforma agraria, al uso de la tierra y al conflicto por los recursos en el contexto de REDD+.

2.4.1 Uso de la tierra

En 2003 se realizó el último censo agropecuario en Guatemala. Éste excluyó específicamente las tierras forestales y registró un total de 830.684 propiedades que abarcaron una superficie de 37.144km², equivalente al 34,1 por ciento del territorio nacional. Los resultados del censo revelaron un coeficiente *Gini* de propiedades rurales del 0,84. El 67,5 por ciento de éstas equivalía únicamente al 8 por ciento de la totalidad del territorio, mientras que el 1,8 por ciento de las propiedades más extensas abarcaban el 56,6 por ciento de las tierras (INE 2004). Los resultados de la encuesta muestran que el 85 por ciento de las propiedades rurales está en manos de personas en un plano individual, el 11 por ciento pertenece a las denominadas sociedades de derecho, el 0,9 por ciento a las sociedades de hecho, el 1,8 por ciento a las cooperativas, el 0,1 por ciento al Estado, el 0,6 es de propiedad comunal y el 0,6 se incluye en la categoría de “otros”. Con respecto a la población rural encuestada, el 52 por ciento habita en tierras de su propiedad, el 19 por ciento en tierras arrendadas y el 29 por ciento carecía de tierras (URL-IARNA 2006).

La concentración de tierras y la disponibilidad de mano de obra no calificada barata son la base del sector agrícola de exportación de Guatemala, pero estas condiciones también hacen que la estabilidad rural sea más vulnerable a las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales. Por ejemplo, en 2010, los precios del café se desplomaron, lo cual dio origen a una serie de ocupaciones de fincas cafetaleras en el departamento de Alta Verapaz por parte de trabajadores que no habían recibido pagos. El país presenta una diversidad de regiones con características geográficas, ambientales y sociales propias, las cuales impulsan los patrones relativos al uso de la tierra. El Gráfico 16 resume las peculiaridades que corresponden a las cinco regiones subnacionales de referencia que se detallaron en la R-PP¹³.

GRÁFICO 16: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL USO DE LA TIERRA Y LOS BOSQUES EN LAS CINCO REGIONES SUBNACIONALES

| Región | Uso predominante de las tierras rurales | Bosques que todavía existen | Dinámica principal de los cambios en el uso de la tierra |
|------------------|---|--|---|
| Sur | Plantaciones (caña y banano) | manglares | Invasión paulatina de manglares por parte de diversas empresas del agro |
| Centro y Oriente | Agricultura de subsistencia | Algunos bosques áridos | Crianza extensiva de ganado |
| Occidente | Agricultura de subsistencia y cultivos de verduras y hortalizas, café y cardamomo | bosques municipales y comunales | Subdivisión de minifundios, se ejerce presión sobre los bosques comunales y municipales a raíz de la demanda de recursos y tierra. |
| Sarstún-Motagua | Cafetales, palma y azúcar que ingresan en el Valle del Polochic | Tierras privadas y áreas protegidas del Estado | Los trabajadores de las fincas de café reclaman tierras. Consolidación de empresas de palma y azúcar en las tierras bajas, las cuales buscan comprar parcelas de los propietarios de tierras recientemente inscritas en el Registro. Migración de personas de las tierras bajas y nuevas invasiones en las áreas protegidas. |
| TBN | Ganadería y agricultura de subsistencia | Áreas protegidas del Estado | Se legalizan las tierras estatales colonizadas. Superposición con áreas protegidas. |

¹³ Debido a que la R-PP centró su atención en las eco-regiones, los niveles subnacionales de referencia pueden abarcar varios departamentos de Guatemala y por consiguiente no se mencionan.

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | <p>En el sur del departamento, se consolidan pequeñas parcelas recién inscritas en el Registro que pasan a manos de ganaderos/productores de palma.</p> <p>Migración de personas hacia el norte y nuevas usurpaciones en las áreas protegidas.</p> |
|--|--|--|--|

La presión que se ejerce sobre el uso de la tierra y sus cambios de uso se centran en las regiones subnacionales de Sarstún-Motagua, la cual incluye el Valle del Polochic —con algunas de las tierras más fértiles de Guatemala— y las Tierras Bajas del Norte (TBN), que incluyen El Petén y la Franja Transversal del Norte (FTN). Lo que ocurre en esas dos regiones genera un efecto desproporcionado en la deforestación, ya que ambas incluyen las extensiones de bosques más grandes y sus poblaciones son relativamente nuevas y con un alto grado de movilidad.

En la década de los años 60, el gobierno impulsó la colonización de la FTN para mitigar algunas de las presiones en torno a una reforma agraria. La construcción de la carretera de la FTN desde Huehuetenango en el occidente hasta el Caribe ha generado un vertiginoso aumento en el precios de las tierras (hasta del 1000 por ciento) y ha propiciado que los pequeños productores que recibieron títulos de sus tierras del INTA vendan sus parcelas, lo que ha permitido la expansión de la ganadería y el cultivo de palma (URL-INTRAPAZ 2009).

Asimismo, se ha ampliado la cobertura de los cultivos industriales. En 2012, se cultivaba caña de azúcar en unas 23.000 hectáreas (equivalente al 7,8 por ciento de las tierras cultivables del país). La mayoría del cultivo se ubica en la Costa Sur, pero en años recientes se ha observado su expansión hacia el Valle del Polochic, que anteriormente se conocía por sus fincas de mediano tamaño para el cultivo de maíz. En 2012, se cultivaba palma de aceite en unas 100.000 hectáreas, lo que muestra un considerable aumento de las 58.000 hectáreas que se cultivaban en 2008 (Caballeros 2013). Adicionalmente, según a Alonso et al (2011), el 58 por ciento del área apta para palma y el 78 por ciento de la superficie en la que se sembró este cultivo en 2010 se encuentran en las TBN que fueron colonizadas tan sólo durante los últimos 60 años.

El programa nacional de catastro y registro de tierras inició en El Petén con el propósito de ofrecer una tenencia segura a la vasta población indígena en esa región. Con esto se abrió el mercado de tierras, el cual en poco tiempo se volvió disfuncional y presentó enormes inequidades en términos de riqueza y del tamaño de las tierras en manos privadas (INE 2013; INE 2003). En vista de la falta de políticas eficaces para el desarrollo rural que pudieran ayudar a transformar una parcela de reciente inscripción en un bien productivo, aproximadamente el 30 por ciento de los campesinos parcelarios optaron por vender sus tierras durante los diez años siguientes (Zander y Durr 2011), principalmente a compradores ganaderos o productores de palma. En años recientes, el fenómeno se ha agravado por la denominada “narco-ganadería”, la cual se utiliza como mecanismo de inversión para el lavado de dinero, mientras que las tierras se utilizan para pistas clandestinas de aterrizaje (Insight Crime 2011).

Originalmente, muchos de los pequeños parcelarios habrían obtenido sus tierras por medio de ocupaciones durante el tiempo de la colonización que promovió el Estado. Pero esta época ya llegó a su fin y todas las tierras fueron repartidas o se declararon como áreas protegidas. Sin embargo, muchos parecen desconocer esto, o aunque lo sepan, no tienen más opción que emigrar hacia norte y ocupar nuevas tierras, aunque estén dentro de las áreas protegidas.

2.4.2 Planificación del uso de la tierra

No se ha establecido un ordenamiento territorial en el ámbito nacional. El mapa más reciente de los suelos en Guatemala data de 1957 y no es lo suficientemente exhaustivo para ser la base de un riguroso sistema de planificación nacional (comentario personal de G. Suarez, 29 de enero de 2014). De conformidad con el Artículo 142 del Código Municipal, se considera que la planificación es principalmente responsabilidad de las municipalidades. Cada una deberá elaborar su propio Plan de Ordenamiento Municipal (POM) tanto para las zonas urbanas como para las rurales, y deben hacerlo con base en estudios de los suelos. Sin embargo, estos procesos son caros y aunque algunos departamentos han finalizado sus estudios de suelos rurales —tal como

Sololá, en el occidente del país— (G. Suarez 2014, *ibíd.*), la mayoría de las municipalidades ha centrado sus planes de ordenamiento en las zonas urbanas, donde observan un mayor potencial para aumentar sus ingresos.

El documento de planificación a largo plazo de Guatemala, denominado K’atun 2032, asigna prioridad a la planificación del uso de la tierra, mientras que la Ley Marco sobre el Cambio Climático hace un llamado a SEGEPLAN, al MAGA y al MARN (Artículo 12) para que apoyen a las municipalidades en sus ordenamientos territoriales, centrándose en la mitigación y la adaptación al cambio climático.

2.4.3 Reforma agraria

La presión social para una reforma agraria fue un importante elemento impulsor, tanto de la revolución de 1954 como del conflicto armado. Los Acuerdos de Paz de 1996 optaron por plantear un programa de redistribución de tierras en función del mercado, cuyos elementos principales fueron el registro de títulos de propiedad y procesos catastrales para determinar los derechos de propiedad y facilitar su intercambio, el establecimiento de un fondo de tierras para otorgar préstamos a los campesinos para su compra, y la capacitación y la asistencia necesarias para que pudieran pagar los préstamos.

Con el propósito de cumplir con los acuerdos, se establecieron dos nuevas instituciones, el Registro de Información Catastral (RIC) para inscribir títulos y los procesos de catastro, y el Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRAS) para facilitar el acceso a éstas.

(A) FONTIERRAS

FONTIERRAS cuenta con tres modalidades: acceso, regularización y arrendamiento.

Acceso (compra)

El propósito inicial de FONTIERRAS fue asumir una función de fondo rotativo. Sin embargo, con frecuencia las propiedades adquiridas con ayuda del Fondo se compraron a precios extremadamente altos y/o eran tierras de mala calidad, y muchas veces también carecían de la inversión necesaria para que los nuevos propietarios pudieran hacer uso productivo de éstas. En consecuencia, el rendimiento financiero de los préstamos del Fondo, que inició con poca capitalización, ha sido muy bajo.

FONTIERRAS generó un impacto menor que el que se esperaba. Según lo aseveran Gauster e Isackson (2007), durante los primeros ocho años de su funcionamiento, el Fondo logró financiar la compra de unas 163.200 hectáreas (el 4,3 por ciento de las tierras con vocación agrícola en Guatemala, según el censo de 2003) para 17.822 familias, en comparación con la redistribución de 625.000 hectáreas (el 16,8 por ciento de las tierras con vocación agrícola en el país, según el censo de 1950) entre 137.500 familias durante los dos años de la reforma agraria que impulsó el gobierno de Arbenz.

FONTIERRAS tuvo que condonar sumas importantes de las deudas de capital y los intereses (SAA 2013), y en años recientes ha impulsado cambios bien recibidos en su programa de acceso a la tierra, incrementando la proporción del precio de compra que aporta como subsidio y el apoyo que otorga para las actividades productivas. Sin embargo, esto resulta ser más caro con base en un costo por familia, lo cual contribuye aún más a los problemas de falta de cobertura. FONTIERRAS puede pagar hasta el precio de mercado por las tierras que se adquieren y limita la extensión que se puede aprobar para una familia. Las tierras que financia el Fondo no pueden tener más del 30 por ciento de área forestal, con base en la premisa de que si fueran de mayor extensión, las familias no tendrían suficientes tierras para una agricultura de subsistencia. En los casos en que el bosque excede este 30 por ciento, FONTIERRAS opta por autorizar la compra solamente de la parte que tiene la menor cantidad de bosques (comentario personal de García A., 5 de febrero de 2014).

FONTIERRAS sigue registrando tierras mediante el uso de las categorías legales detalladas en la Ley de Transformación Agraria, ya sea por familia, en calidad de patrimonio familiar, o de forma colectiva, como patrimonio agrícola colectivo.

Arrendamiento

Para abarcar la demanda de tierras que no se puede satisfacer por medio de una compra, FONTIERRAS ha recurrido cada vez más al pago de arrendamiento para las familias rurales sin tierras. Por ejemplo, en 2013 FONTIERRAS compró tierras para unas 688 personas por un total de \$1,2 millones, pero subsidió los pagos por arrendamiento a unas 4.089 personas por un total de \$1,6 millones (de los cuales \$1,3 millones fueron en calidad de préstamos) (cálculos con base en SAA 2013).

Legalización

La tercera modalidad que utiliza FONTIERRAS para el acceso a la tierra es la regularización de la colonización. Tal como sucede en el resto de Centroamérica, durante mucho tiempo la colonización en Guatemala ha sido un medio para que la población empobrecida y sin tierras las pueda obtener. En el período posrevolucionario esta fue una política oficial y el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), el ente predecesor de FONTIERRAS, concedía parcelas en la FTN y en El Petén. Esta fue una de las opciones para la obtención de tierras, mientras que la otra consistía en “agarrarlas” y luego solicitar al INTA que legalizara la posesión.

La fase de colonización llegó a su fin, pero FONTIERRAS continúa tramitando una cantidad de solicitudes para la legalización de propiedades que eran terrenos estatales o tierras baldías. El Fondo calcula que completará el proceso para el año 2019 (FONTIERRAS 2012). El mismo límite permitido para el porcentaje de bosques que se detallaba anteriormente es pertinente para este proceso. Si las tierras se están ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento de un área protegida, FONTIERRAS concede derechos comunales de usufructo sobre la mayor parte del bosque y no lo incluye dentro de los cálculos del monto pagadero a los beneficiarios de su regularización (comentario personal de García A., 5 de febrero de 2014).

(B) Registro e Información Catastral (RIC)

Las labores catastrales iniciaron varios años antes de que se aprobara la Ley del Registro e Información Catastral. La Unidad Técnica Jurídica dentro del MAGA empezó a trabajar en algunas municipalidades del país para recopilar experiencias que pudieran ser de utilidad en la elaboración de la ley y de los procedimientos nacionales. No obstante, cuando se aprobó la primera fase del Proyecto de Administración de Tierras (PAT-I) financiado por el Banco Mundial, se decidió incluir toda la extensión del Petén en esa fase preliminar. Por ello, se llevó a cabo un proceso catastral en esa región aun antes de aprobarse la Ley del RIC o el reglamento correspondiente.

Con la aprobación de la Ley del RIC en 2005 se creó la Oficina del Registro e Información Catastral, la cual funciona solamente en aquellas municipalidades que se han declarado como zonas de proceso catastral. A la fecha, las 65 municipalidades donde trabaja el RIC se agruparon en las regiones subnacionales de las TBN y del Sarstún/Motagua, a fin de completar todo el proceso en el ámbito nacional para el año 2025.

A pesar de los esfuerzos de cabildeo de diversos grupos de indígenas o de pequeños propietarios para lograr algo distinto, el punto fundamental de partida del RIC es el registro de la propiedad; es decir, títulos inscritos de propiedad, o a falta de ellos, el derecho a un título de propiedad. Esto da origen al efecto de legitimar expropiaciones anteriores, siempre que hayan dado origen a la obtención de un título. Posteriormente, el RIC aplica una serie de pasos sucesivos: el levantamiento catastral por parte de sus subcontratistas, la socialización de resultados, un proceso de comparación con los datos del registro de la propiedad, y finalmente la declaración de la propiedad.

En los casos en que coinciden los datos catastrales con los del registro de la propiedad, el RIC simplemente ratifica la propiedad en su declaración. En los casos en donde la única irregularidad de la propiedad es que no se encuentra debidamente inscrita, el RIC lo hace mediante un proceso conocido como titulación especial (Artículo 68). Cuando existen otras irregularidades o conflictos, FONTIERRAS remite el caso a diversas entidades, según sea pertinente: a la SAA en caso de una propiedad privada, al CONAP cuando es un área protegida y a la OCRET para las Reservas Territoriales del Estado.

Aun con el nuevo sistema, Guatemala no cuenta con un registro unificado de la propiedad. Por ejemplo, para subdividir una propiedad, el dueño primero acude al RIC, que actualiza el registro catastral y luego emite planos actualizados que reflejan la subdivisión para que el interesado los lleve al Registro General de la Propiedad.

Tierras Comunes

La Ley del RIC de 2005 incluye la obligación de elaborar un reglamento para el reconocimiento de tierras comunales. El producto de esta disposición, el Reglamento Específico para el Reconocimiento y Declaración de Tierras Comunes de 2009, representa la primera vez que se establece en Guatemala un procedimiento operativo para lograr la seguridad jurídica de los derechos de tenencia comunal. Al momento de aprobarse este reglamento, el RIC ya había finalizado el proceso catastral en El Petén. Algunos expertos, tales como Zander y Durr (2011) e Ybarra (2008, citado en USAID 2010) han aseverado que el efecto de esto fue que diversas comunidades *Q'eqchi'*, con una larga tradición de gestión colectiva de sus tierras, obtuvieron títulos individuales de sus propiedades.

Este reglamento establece un mismo procedimiento para el reconocimiento de tierras comunales que pertenecen a dos tipos diferentes de comunidades: las indígenas y las campesinas. Asimismo, se incluyen los criterios para cada una de éstas.

GRÁFICO 17: REQUISITOS SEGÚN EL REGLAMENTO ESPECIAL DEL RIC PARA LA TENENCIA COMUNAL

| | Posesión actual | Administración especial | Propiedad histórica |
|------------------------|--|---------------------------------|----------------------------|
| Indígena (Artículo 3) | Sí. Explícitamente con o sin título, con o sin registro. | Sí, basado en la tradición. | Sí |
| Campesina (Artículo 2) | Sí. No hace mención del título, por lo cual, por comparación, es implícito que sí se requiere. | Sí, basado en intereses mutuos. | No |

Tal como se detalla en el Gráfico 17, la mayor diferencia entre los criterios para ambas categorías es que las tierras comunales para las comunidades indígenas deben ser propiedad histórica, pero no requieren de ningún tipo de “título justo” (véase la Sección (C)). A su vez, y en caso de favorecerles, las comunidades indígenas pueden declararse a sí mismas como comunidades campesinas, sin perder ninguno de sus otros derechos (Artículo 2).

Además, el Reglamento Específico reconoce tanto a las autoridades tradicionales comunitarias (Artículo 7), como el derecho a realizar consultas, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo —OIT (Artículo 15). No obstante, la redacción de estas disposiciones es contradictoria. A pesar de que se permite a las autoridades tradicionales presentar la solicitud para el reconocimiento de las tierras comunales (Artículo 8), la consulta no puede llevarse a cabo según las tradiciones comunitarias, sino que el RIC debe realizarla directamente con los integrantes de la comunidad. En la práctica, esta disposición supedita la decisión de la comunidad a un requisito de unanimidad de facto. Frecuentemente, esto da lugar a una división generacional, pues los miembros comunitarios de mayor edad están más comprometidos con la propiedad comunal, mientras que los jóvenes optan por una titulación individual (comentario personal de B. Fulgar, 30 de enero de 2014). La interacción entre los Artículos 15 y 18 da origen a una presunción a favor de la propiedad individual sobre la colectiva.

Aunque el Reglamento Específico es un paso importante, aún no ha logrado un reconocimiento eficaz de la tenencia comunal. A finales de 2013, el proceso continuaba en 28 tierras comunales, pero ninguna de estas había recibido su declaración final.

2.4.4 Desarrollo rural integral

La demanda aún no satisfecha de contar con una reforma agraria volvió a manifestarse en la propuesta para un desarrollo rural integral. En 2004, la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI) inició sus labores y en 2009 presentó ante el Congreso una propuesta de la ley sobre el desarrollo rural integral, la cual no fue aprobada cuando se sometió a votación en el año 2013. Desde 2012, el gobierno actual cuenta con un Plan de Activación y Mejora de las Políticas de Desarrollo Rural Integral, el cual vislumbra la creación de nueve políticas separadas, iniciando con una política agrícola (al momento de la redacción de este informe, ésta aún se encontraba en su versión preliminar).

Sin embargo, tal como lo menciona Barry (2012), el “desarrollo rural integral” sólo se ha aceptado como frase entre los campesinos, las élites y el Estado, ya que fundamentalmente significa algo diferente para cada uno de estos actores. Para la sociedad civil, el concepto incluye una reforma agraria y la creación de empleos. Para el Estado y las élites, esto se trata más de la promoción de la competitividad y la protección de la propiedad privada. Desafortunadamente, lo más probable es que la agenda del desarrollo rural integral no tendrá la capacidad para salvar esa brecha entre las distintas expectativas y no llegará a rendir frutos.

GRÁFICO 18: POLÍTICAS RELEVANTES DIRIGIDAS A LOS POBRES RURALES

| Política | Resumen |
|---|--|
| Pacto Hambre Cero | Ayuda alimentaria, asistencia técnica y transferencias monetarias condicionadas en las regiones con un mayor grado de desnutrición |
| Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina | Extensión agrícola |
| Programa de Fertilizantes Subsidiados | Suministro de fertilizantes con precios subsidiados |
| Mi Familia Progresá | Transferencias monetarias condicionadas para todos los pobres |
| PINPEP | Incentivos forestales para pequeños poseedores de tierras |
| FONTIERRAS | Acceso a las tierras por medio de la compra, la regularización o el arrendamiento |

Existen otras políticas gubernamentales para abordar la situación de la población rural en condiciones de pobreza (Gráfico 18). Salvo el caso de FONTIERRAS, todas las demás políticas abordan las consecuencias de la inequidad en la distribución de tierras, en lugar de buscar resolverla.

2.4.5 Conflictos relacionados con disputas en torno a las tierras

La Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia (SAA) es la entidad encargada de la resolución de disputas sobre la propiedad privada. La SAA opera a través de 19 oficinas regionales.

A diciembre de 2013, la SAA había recibido un total de 1.370 disputas denunciadas por una o más de las partes afectadas. Estos casos involucran a 156.937 familias conformadas por 1.443.418 personas y las disputas abarcan 295.180 hectáreas (SAA 2013). Con base en esto, se puede aducir que aproximadamente el 20 por ciento de la población rural de Guatemala se encuentra inmersa en una disputa por tierras que ya se ha denunciado. Se calcula que entre el 60 y el 72,5 por ciento de las partes involucradas es indígena¹⁴.

Según se detalla a continuación, la SAA agrupa las disputas en cuatro categorías (SAA 2013):

- Una disputa por derechos (el 71 por ciento del total). Dos o más personas se disputan la posesión de todo o parte del mismo predio. Las causas más frecuentes son la existencia de varios títulos justos o

¹⁴ El 27,5 por ciento son ladinos o mestizos y se desconoce el origen étnico del otro 12,8 por ciento (pudieran ser indígenas)

registros inscritos de propiedad, la emisión títulos suplementarios de tierras ya registradas, disputas por linderos, errores en la titulación de las tierras, o errores en el Registro.

- La ocupación (el 18,25 por ciento del total). El predio está ocupado por una persona que no es el propietario. Esto puede atribuirse a una ocupación por sueldos no pagados, la ocupación de predios baldíos o estatales dentro o entre propiedades privadas, la manipulación por parte de terceros, la necesidad de tener tierras o el abandono de terrenos.
- La regularización (el 6,9 por ciento). FONTIERRAS normaliza una posesión de predios baldíos o de tierras estatales.
- Los límites territoriales (el 3,6 por ciento del total). No hay claridad en los límites municipales, departamentales o nacionales.

La SAA intenta mediar estas disputas pero debido a que la mayoría son por derechos, su capacidad para resolverlas está limitada y no tiene recursos para ayudar a una parte del conflicto a pagar a la otra para ceder su reclamo.

El RIC no prioriza las áreas en conflicto. De hecho, con frecuencia sus subcontratistas las dejan por último pues generan retrasos a sus labores. Asimismo y por lo general, los ocupantes de tierras (especialmente las que están en disputa) desconfían del RIC, ya que consideran que les aumentarán sus impuestos o los obligarán a desalojar las tierras. En aquellos casos en que el RIC identifica disputas sobre las tierras (clasificadas como propiedades irregulares), la entidad las remite a la SAA, pero las líneas de trabajo del RIC, la SAA y FONTIERRAS no están vinculadas entre sí, lo cual entorpece más la resolución de las disputas.

Un ejemplo más positivo de los esfuerzos conjuntos de estas tres entidades se manifiesta en su colaboración en las mesas de negociación que se convocan con base en la necesidad de abordar los casos retrasados, por ejemplo en Alta Verapaz.

2.5 RECOMENDACIONES

El crecimiento demográfico, la pobreza, la desigualdad en la distribución de tierras y los nuevos procesos de concentración de éstas con fines de exportación incrementan la presión en las tierras rurales, los bosques y las áreas protegidas, dificultando así la reducción de la deforestación. Los procesos de mayor urbanización y el papel que desempeña FONTIERRAS para subsidiar la compra de tierras, al igual que el arrendamiento y la regularización de las posesiones de tierras estatales, son elementos que actúan para reducir esa presión. A nivel de los paisajes, cualquier acción que pudiera incidir en estos factores generará a su vez un impacto en REDD+.

A continuación se presentan las recomendaciones correspondientes, las cuales se han dividido en tres categorías: gestión de las áreas protegidas, políticas forestales (especialmente en lo que se refiere a los incentivos forestales) y tenencia de la tierra en términos más generales.

2.5.1 Recomendaciones sobre la tenencia de la tierra

(A) Gobierno de Guatemala – Regularizar la “posesión”

Los “poseedores” son idóneos para participar en PINPEP, los “poseedores legales” pueden tener y negociar unidades de reducción de emisiones según lo estipula la LMCC, y el reglamento sobre manglares de 1998 es pertinente para los “poseedores legítimos”. La diferencia entre estas formulaciones, de haberla, no queda muy clara.

La PGN y la OCRET concuerdan en que esta última entidad puede certificar la tenencia en las Reservas Territoriales del Estado como poseedores, aunque se desconoce si otros entes pueden hacer algo similar en el caso de las demás categorías de tierras.

La posesión también parece ser la categoría de tenencia que mejor se aplica a otros contextos, pero no se menciona de forma específica. Por ejemplo, los integrantes de los asentamientos antiguos en las áreas protegidas, a los cuales se les impide inscribir las tierras para pasar a ser propietarios, podrían considerarse como “poseedores”. De forma similar, la versión preliminar de la propuesta de Probosque incluye algunas clases de beneficiarios comunales, pero no especifica el tipo de tenencia que deben tener. Todo parece indicar que serían poseedores.

Por estas razones, convendría que todas las entidades correspondientes se reúnan y acuerden un enfoque común para la definición y el tratamiento de la “posesión”. Esto podría hacerse por medio de un reglamento para la Ley del RIC o de un convenio interinstitucional que armonice la terminología, los criterios de valoración de la prueba y los derechos. Entre otras cosas, esto podría:

- Aclarar que la posesión significa que el poseedor carece de la inscripción de un título, no que la tierra no está inscrita;
- Clarificar que el CONAP tiene derecho a certificar la posesión en áreas protegidas;
- Acordar una terminología consensuada con respecto a la tenencia de tierra;
- Aclarar que el término “poseedor legal” equivale a lo mismo que “poseedor”, y
- Estar de acuerdo en los criterios de valoración de la prueba referentes a la posesión, y acordar si la entidad relevante reconoce o declara esa posesión.

(B) Comunidades indígenas, gobierno de Guatemala, comunidad de donantes, ONG – Trabajar con las comunidades indígenas para ayudarlas a obtener la tenencia más segura posible

Muchas comunidades indígenas no cuentan con las categorías que suponen una tenencia segura de la tierra, tales como la propiedad o la posesión, lo cual les permitiría defender sus derechos frente a terceros y ser elegibles para participar en los beneficios de REDD+. Sería aconsejable apoyar a las comunidades indígenas en sus esfuerzos por formalizar sus derechos consuetudinarios y buscar la manera de devolverles aquellas tierras comunales que han sido inscritas en nombre de las municipalidades.

(C) RIC – Permitir a las autoridades comunitarias fijar el método de consulta para decidir el tipo de título

Al momento de aplicar su reglamento para la identificación y la declaración de una propiedad comunal, el RIC sólo debería constatar la existencia de la comunidad y la legitimidad de las autoridades comunitarias. El hecho de buscar opiniones individuales sobre si se debe realizar o no una titulación comunal podría considerarse como una violación al derecho de autogobierno de la comunidad y habría oposición al proceso de la titulación comunitaria.

(D) MAGA, MARN, CONAP, RIC, SEGEPLAN y municipalidades – Priorizar las áreas con iniciativas tempranas de REDD+ y las regiones subnacionales de referencia para el RIC, los estudios de suelos y la planificación del uso de la tierra

La falta de un catastro actualizado dificulta la identificación de los titulares de derechos y aumenta la probabilidad de que surjan conflictos sociales al momento de ejecutar el mecanismo REDD+. De igual forma, la falta de mapas detallados de los suelos dificulta la gestión proactiva de los asentamientos humanos y de la agricultura.

(E) RIC, SAA, FONTIERRAS – Estructurar sus acciones de forma conjunta

Las Mesas de Negociación que se convocan según sea necesario son un excelente ejemplo de la coordinación entre estas entidades para solucionar asuntos referentes a la tenencia. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para coordinar e integrar mejor sus labores. Por ejemplo, el RIC podría priorizar las áreas en conflicto debido a la tenencia, participando junto con la SAA en la resolución de disputas, con el apoyo priorizado de FONTIERRAS para la regularización y/o el acceso a las tierras.

(G) Gobierno de Guatemala, FONTIERRAS – Replantear la redistribución de tierras

FONTIERRAS ha logrado más éxito recientemente en lo referente al acceso a la tierra al condonar deudas e incrementar los montos de los subsidios; es decir, al alejarse de los préstamos para conceder subvenciones y reducir la cobertura. La distribución de tierras en función del mercado no ha logrado los resultados esperados. Guatemala podría hacer uso de la disposición del Artículo 40 de la Constitución para realizar expropiaciones con indemnización, o bien podría incrementar los fondos asignados a FONTIERRAS para permitirle la distribución de más tierras, con base en el aumento de la nueva proporción entre préstamos y subvenciones.

2.5.2 Recomendaciones sobre la gestión forestal

(A) INAB – Priorizar los incentivos forestales con base en criterios ambientales y sociales

El valor de una hectárea de bosque natural protegido depende de su ubicación y una hectárea de una nueva plantación de monocultivo no equivale a una hectárea de la deforestación que se ha evitado en un bosque natural. Sin embargo, los programas de incentivos forestales vigentes carecen de criterios geográficos para priorizar algunas áreas sobre otras, mientras que se puede aducir que la asignación del 80 por ciento del presupuesto de PINFOR a las plantaciones ha generado un efecto a nivel macro de subsidiar la conversión de bosques naturales a tales plantaciones.

Existe una cantidad de criterios que podrían utilizarse, pero el Programa Costarricense de Pagos por Servicios del Ecosistema representa un buen punto de partida:

- Pequeñas regiones de bosques privados ubicados en áreas con bajos índices de desarrollo social;
- Bosques ubicados en territorios indígenas en puntos diversos del país, y
- Zonas forestales y fincas ubicadas en áreas protegidas que el Estado aún no ha comprado o expropiado.

Los incentivos forestales también podrían dirigirse a las comunidades que recibieron sus títulos por medio de FONTIERRAS mediante su acceso o regulación, a fin de ayudarles a usar productivamente sus tierras y para reducir la probabilidad de que decidan venderlas.

(B) Gobierno de Guatemala, INAB – Aumentar la proporción de incentivos que se otorgan a los bosques naturales en comparación con los que se asignan a las plantaciones

Al analizar las tendencias en los cambios de uso de la tierra en Guatemala durante los últimos 20 años, el país ha perdido cada vez más cantidad de bosques naturales. Esto se ha compensado parcialmente con un aumento de las plantaciones forestales. Es decir, se puede argumentar que el efecto de PINFOR a nivel de los paisajes ha sido subsidiar la transformación de bosques naturales en plantaciones. Guatemala se encuentra en una posición difícil, en la cual la mayor parte de sus incentivos forestales se dirigen hacia plantaciones comerciales, mientras que las políticas públicas predominantes con relación a los bosques naturales representan una defensa muy poco exitosa de las áreas protegidas contra los campesinos con una legítima demanda social de tierras.

Probosque aborda el tema de forma parcial al eliminar el requisito de que un porcentaje exclusivo (el 80 por ciento) de los incentivos deban utilizarse para las plantaciones. Sin embargo, el INAB podría tomar otros pasos y establecer un monto similar para la producción y la protección de bosques naturales. También es difícil comprender las razones que motivan el incremento que se planifica para el tamaño máximo de un proyecto, pasando del 1 por ciento del presupuesto del programa al 3 por ciento. Ambos elementos podrían responder a la necesidad de mantener el apoyo del sector privado para la aprobación de Probosque en el Congreso. No obstante, es necesario tener confianza en que el INAB podrá velar por una distribución razonable entre los tamaños y las modalidades, en caso de que se apruebe Probosque.

(C) INAB — Además de su protección, incentivar la producción de bosques naturales para satisfacer las necesidades de leña

A pesar de que Guatemala cuenta con un enorme déficit de leña, especialmente en el Altiplano, la mayor parte de los incentivos para los bosques naturales se dirigen hacia su protección. Esta tendencia puede revertirse.

Una opción podría ser incrementar los montos desembolsados para la producción de bosques naturales, en comparación con su protección. Este gradiente debe ser mayor para las propiedades más pequeñas, a fin de evitar transformar los bosques en bienes improductivos para las personas con menos posibilidades de costearlos. El INAB podría someter a prueba este enfoque en ciertas regiones y evaluar el impacto con el fin de ajustarlo hasta lograr el equilibrio deseado.

(D) INAB – Aumentar los incentivos de PINPEP y Probosque para las áreas menores de dos hectáreas

Desde una perspectiva basada en la equidad y la reducción de la pobreza, los pagos por hectárea de PINPEP y Probosque deben aumentar nuevamente para el caso de áreas de menos de dos hectáreas, ya que tanto los costos fijos como de oportunidad son relativamente más elevados para que los propietarios de las tierras más pequeñas logren que éstas participen en programas de incentivos. Por lo tanto, el efecto de los incentivos en la reducción de la pobreza se debe monitorear, ya que es un importante beneficio adicional.

(E) INAB – Armonizar los criterios para Probosque y PINPEP lo máximo posible

Las organizaciones comunitarias ejercieron presión social para crear PINPEP y abordar las brechas de cobertura de PINFOR. Sin embargo, ahora que Probosque está por reemplazar este programa, parece que ya no hay necesidad de tratar de forma diferente las propiedades con un mismo tamaño, dependiendo si el pequeño parcelario es propietario o poseedor.

El INAB podría pensar en reducir el límite para poder participar en Probosque a 0,1 hectáreas (como en PINPEP), a fin de garantizar que todos los pequeños parcelarios, con o sin un título inscrito, puedan reunir los requisitos para ser partícipes en un programa de incentivos.

(F) INAB – Clarificar los criterios de tenencia para Probosque

La incorporación explícita de los beneficiarios comunales a Probosque representa una ampliación bien recibida de la elegibilidad en comparación con PINFOR. No obstante, el INAB podría considerar la posibilidad de clarificar el tipo de tenencia y la evidencia requerida que será aceptable para comprobarla. ¿Serán los “poseedores” comunales elegibles para Probosque? O bien, ¿de qué forma difiere la elegibilidad para Probosque de la “posesión” bajo la ley del RIC?

(G) INAB – Reexaminar el asunto de la continuidad de los incentivos

Es importante estudiar lo que ha sucedido con las plantaciones que han recibido incentivos forestales, una vez que éstos lleguen a su fin. En el caso de PINFOR esto ya es posible, mientras que en el de PINPEP el estudio podría realizarse a partir de 2015. Si la mayoría de plantaciones está bajo un tipo de manejo rotativo, podría no ser necesario tomar ninguna acción, pero si se revela que muchas de estas plantaciones se aprovecharon con anterioridad a la fecha de madurez o durante ese período, el INAB podría pensar en conceder incentivos adicionales para recibir asistencia técnica y salvar la brecha entre el fin del subsidio y la producción.

(H) INAB, PGN – Eliminar la prohibición para la gestión de bosques naturales después de haber recibido incentivos para su protección

El INAB también podría solicitar a la PGN que reconsidere su opinión jurídica sobre el hecho de que los beneficiarios de un subsidio de protección no pueden hacer uso productivo de sus bosques con posterioridad.

(I) INAB – Fortalecer el INAB en el ámbito regional

Los incentivos forestales representan una importante carga administrativa para el INAB, especialmente el PINPEP, ya que está compuesto por un gran volumen de transacciones de bajo valor. Las asignaciones presupuestarias para gastos fijos del INAB se establecen con base en porcentajes de los fondos que administra, no con relación a la cantidad de proyectos individuales. Esta carga es particularmente pesada en las oficinas regionales que administran un alto número de proyectos de PINPEP, por lo cual el INAB podría pensar en una

(J) INAB – Establecer requisitos en los planes de gestión para identificar los derechos consuetudinarios y los sitios sagrados

Actualmente no existe ninguna garantía de que un propietario de bosques tomará en cuenta a los titulares de derechos consuetudinarios. El INAB podría considerar la posibilidad de incluir un requisito para obligar a todos quienes presentan planes de gestión forestal o que solicitan incentivos forestales a identificar y divulgar cualquier derecho consuetudinario sobre el bosque en cuestión. Esto podría ir acompañado de un acuerdo para que tales derechos no resulten afectados, o bien por un proceso que tendría que acatarse para obtener el consentimiento de los titulares de derechos.

2.5.3 Recomendaciones para la gestión de áreas protegidas

(A) Gobierno de Guatemala, MARN - Apoyar los esfuerzos del CONAP para modificar el reglamento de las áreas protegidas

La versión preliminar del Reglamento de Biodiversidad y Áreas Protegidas representa un importante avance en la gestión de áreas protegidas y deberá aprobarse lo antes posible.

(B) Gobierno de Guatemala – Oposición al proyecto de ley No. 4717 para modificar la Ley de Áreas Protegidas

El proyecto de ley No. 4717 no fue producto de un proceso de consulta y no cuenta con el respaldo del CONAP, la autoridad estatal en este campo. El documento añade una condición adicional para las concesiones comunitarias, la cual podría dar origen a la revocación de las concesiones vigentes en la RBM (de hecho, una interpretación de este proyecto de ley es que esto es precisamente lo que busca lograr).

(C) MARN, CONAP – Ampliar el modelo de concesiones comunitarias

Las concesiones comunitarias en la RBM han contribuido a una reducción en la deforestación, en comparación con la que existe en otras partes de la Zona de Usos Múltiples de la RBM y se considera que es un ejemplo en el plano regional sobre lo que puede ser una gestión forestal comunitaria. Las concesiones se otorgaron entre 1994 y 2002, lo cual significa que en algunos casos, ya solo quedan unos pocos años de vigencia. Para garantizar la viabilidad de la iniciativa temprana GuateCarbón de REDD+, se deberán prorrogar lo antes posible los plazos por otros 25 años. El CONAP también podría considerar la viabilidad de otorgar concesiones adicionales en otras áreas protegidas del Estado, incluidos los manglares.

(D) CONAP – Armonizar los instrumentos correspondientes al ordenamiento territorial en las áreas protegidas

El sistema actual para el ordenamiento territorial de las áreas protegidas es complejo y contradictorio. El CONAP podría intentar lograr una armonización entre la Ley de Áreas Protegidas, su reglamento, las políticas para los asentamientos humanos y las directrices para la elaboración de planes maestros en áreas protegidas, a fin de establecer la categorización más sencilla posible, la cual deberá a su vez aplicarse de forma universal.

Con esto se deberá detallar claramente cuáles son las actividades y las categorías de tenencia que se tendrán en cada zona y cuál sería el proceso para la resolución de disputas. Asimismo, deberá haber disponible una amplia variedad de formatos que la población en general pueda comprender fácilmente (incluidas diversas versiones traducidas en idiomas indígenas, según sea pertinente), describiendo claramente los derechos que tienen y cuáles están condicionados a los acuerdos que se suscriban con el CONAP. Como un posible punto de partida, podrían utilizarse las tres categorías incluidas en las políticas regionales para los asentamientos humanos (véase la Sección 2.3.1 (b)).

(E) CONAP, FONTIERRAS – Abordar el tema de los asentamientos antiguos en las áreas de protección estricta

En cuanto a la propiedad privada, se observa en la Ley de Áreas Protegidas una contradicción fundamental, ya que por un lado el propietario mantiene plenamente sus derechos, sin importar la categoría del manejo, pero por otro debe gestionar su propiedad de acuerdo a las normas y regulaciones pertinentes. Ninguna de las políticas del CONAP aborda claramente cómo es que este ente intentará resolver tal contradicción. Por ejemplo, ¿qué sucede si al propietario no le interesa firmar un acuerdo de cooperación o insiste en permanecer en un área zonificada para su protección estricta?

El objetivo deberá ser otorgar la mayor certeza posible a los asentamientos antiguos en lo que se refiere a sus derechos y obligaciones. La incertidumbre jurídica actual es injusta y contraproducente, y genera poco interés entre los propietarios para ajustarse a los límites descritos en el plan maestro de áreas protegidas.

Adicionalmente, la distinción actual entre los asentamientos antiguos que iniciaron sus trámites legales antes o después de la declaración de un área protegida parece tener poco fundamento jurídico.

Una de las posibilidades sería enmendar la ley de FONTIERRAS con el fin de permitir que los asentamientos antiguos puedan obtener un título inscrito. Las restricciones acordadas de uso podrían incluirse en el título como servidumbres a favor de la propiedad del Estado que se encuentre dentro de la zona núcleo.

Si los asentamientos antiguos no pueden obtener títulos inscritos, entonces el CONAP podría certificarlos como poseedores para permitirles solicitar incentivos para el manejo de bosques naturales (de protección o producción, según sea el caso). El INAB podría dar prioridad a esas áreas para otorgar los incentivos.

El Artículo 40 de la Constitución permite la expropiación de la propiedad privada mediante una indemnización previa. El CONAP podría solicitar una opinión jurídica referente a la aplicación de esta cláusula, ya sea un trámite de oficio o que se utilice como sanción en casos de incumplimiento de las normas y los reglamentos del SIGAP, del Plan Maestro o de un acuerdo de cooperación.

(F) CONAP – Establecer un proceso diferenciado de atención a las poblaciones indígenas

Actualmente, las comunidades indígenas que precedieron la declaración de áreas protegidas reciben el mismo trato que el de cualquier otro asentamiento antiguo. El Artículo 67 de la Constitución sugiere que se deben tratar de forma diferente. En caso de que se apruebe el Reglamento para la Biodiversidad y las Áreas Protegidas, se establecería una nueva figura de áreas de gestión colectiva para las comunidades o los pueblos indígenas. Para empezar, esto ya presenta una alternativa a los parques privados nuevos o a los parques regionales municipales. Esto también podría representar una nueva modalidad para que las municipalidades cumplan con el compromiso establecido en el Código Municipal (véase el Artículo 109) para devolver el control de los bosques comunales a manos de las comunidades.

(G) CONAP – Considerar proyectos pilotos de co-administración comunitaria para las áreas protegidas

En aquellas áreas protegidas con mayor presencia de asentamientos antiguos, el CONAP podría pensar en aumentar el grado de participación comunitaria en la gestión del área protegida, incluida la modalidad de co-administración.

(H) Gobierno de Guatemala, CONAP, Policía Nacional Civil (PNC) – Incrementar la presencia policial en las áreas protegidas para hacer cumplir las leyes

El desalojo de algunos asentamientos recientes y de nuevas invasiones debe ser una de las opciones confiables. Para ello, se requiere de una presencia policial, no solo al momento del desalojo sino de forma continua para evitar que se repitan esas ocupaciones.

(I) Gobierno de Guatemala – Aumentar el presupuesto del CONAP

La escasez de recursos del CONAP incide negativamente en su capacidad para llevar a cabo una gestión eficaz de las áreas protegidas, incluida la prevención de nuevas invasiones y la administración adecuada de los

3.0 DERECHOS DE CARBONO

En setiembre de 2013, el Congreso guatemalteco aprobó la Ley Marco sobre el Cambio Climático (LMCC), con lo cual pasó a ser el segundo país después de México en contar con una legislación específica sobre los derechos de carbono. La LMCC vincula claramente los derechos sobre las unidades de reducción de emisiones con la propiedad de las tierras subyacentes y ordena la creación de un registro nacional de proyectos sobre la reducción de emisiones.

Aunque el borrador de la LMCC fue presentado originalmente en 2009, el proyecto de ley se aprobó rápidamente en setiembre de 2013 y por consiguiente la versión final incluyó una menor cantidad de insumos de los especialistas que lo que se hubiera deseado. En consecuencia, la LMCC presenta una serie de deficiencias —las cuales reconocieron casi de forma universal los actores entrevistados— especialmente, en cuanto a la forma en que enmarca los derechos de carbono. Todavía está pendiente la elaboración del reglamento mencionado en el último párrafo del Artículo 22 de la LMCC, y esta será una oportunidad adecuada para clarificar los derechos de carbono, pero no podrá modificar ni contradecir a la ley en sí.

Varios estudios anteriores relativos al derecho de poseer, comerciar y beneficiarse de la generación y la venta de las unidades de reducción de emisiones dentro del sector del uso de la tierra sirven como antecedentes para el análisis y las recomendaciones en esta sección del informe:

- Sobenes y Scofield (2010): Informe final de la consultoría sobre carbono forestal en la Reserva de la Biósfera Maya, elaborado para Rainforest Alliance en setiembre de 2010.
- Rainforest Alliance (2013): Análisis jurídico sobre las implicaciones de la LMCC en la R-PP de REDD+, elaborado para Rainforest Alliance en setiembre de 2013.
- Ideads (2013): Figura legal y mecanismo financiero para el proyecto GuateCarbón de REDD+, elaborado para Rainforest Alliance en octubre de 2013.
- Sobenes (2013) – Análisis del impacto de la LMCC, elaborado para Rainforest Alliance en octubre de 2013.

3.1 NATURALEZA DE LOS DERECHOS DE CARBONO Y DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

Según la Guía sobre Derechos de Carbono de 2012, “se define un derecho de carbono como *el derecho a beneficiarse* a partir de un incremento en el carbono capturado y/o de una reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero. El análisis de tal derecho se limita al carbono capturado en los árboles debido al énfasis actual de REDD+” (Knox et al 2012).

Para los estudios guatemaltecos realizados antes de la promulgación de la LMCC, como es el caso de Sobenes y Scofield (2010), el punto de partida para el análisis de los derechos de carbono fue el Código Civil de 1973. Esto no fue tarea fácil, pues según lo señalan los propios autores, la frase de “pago por servicios de los ecosistemas” fue acuñada por un economista, no un abogado, y es difícil incorporar el concepto a un sistema de derecho civil en el que por lo general los servicios constituyen una obligación personal exigible de hacer, de no hacer o de entregar algo. Por lo contrario, los servicios ambientales se entregan mediante los bienes naturales o los sistemas ambientales. No obstante, Sobenes y Scofield (2010) hacen un intento por armonizar el concepto con el sistema jurídico guatemalteco y concluyen que dentro del Código Civil, los servicios ambientales constituyen los “frutos naturales” de la tierra y por consiguiente pasan a ser del propietario o poseedor legítimo de la misma.

El Artículo 22 (expuesto en detalle en la Sección 3.2), el cual norma “los proyectos del mercado de carbono”, es la disposición principal de la LMCC que trata sobre los derechos al respecto. Este artículo se refiere a los “derechos, la tenencia y la negociación de unidades de reducción de carbono” sin precisar la naturaleza de esos “derechos”.

Los servicios ambientales como funciones intangibles

La LMCC define un servicio ambiental como “el beneficio que recibe la sociedad de los bienes naturales y ecosistemas” (Artículo 5(j)). Con esto, se da a entender que los servicios ambientales son menos tangibles que una “propiedad” y que no los entregan las personas jurídicas. El Artículo 15 (d) confirma este punto de vista al detallar las intervenciones que las instituciones deberán emprender para “asegurar el mantenimiento de los procesos ecológicos y los bienes y servicios naturales”.

No obstante, algunas de las otras disposiciones de la LMCC podrían dar lugar a otras dos interpretaciones, y a ambas se respaldan hasta cierto punto en la bibliografía revisada:

- Los servicios ambientales como propiedad – respaldados por el Artículo 5 (h) de la LMCC y por Sobenes (2013); y
- Los servicios ambientales como servicios personales –respaldados por el Artículo 20 y según Ideads (2013) y Rainforest Alliance (2013).

Los servicios ambientales como propiedad

La LMCC define el Mercado de Carbono como “el conjunto de actividades relacionadas con la oferta, demanda y negociación de servicios ambientales, con el objeto de facilitar el cumplimiento de compromisos obligados o voluntarios de reducción de emisiones de carbono u otros gases de efecto invernadero” (Artículo 5(h)). Esto supone que los servicios ambientales se pueden comprar y vender.

Efectivamente, Sobenes (2013, página 26) sugiere que se haga una distinción entre los servicios ambientales naturales (que genera la tierra sin intervención humana) y otros servicios ambientales adicionales que producen las actividades para evitar la deforestación. Los primeros “perteneceían” al propietario de la tierra, mientras que los segundos “perteneceían” a la persona que lleva a cabo la actividad para evitar la deforestación, de conformidad con los principios generales del derecho civil.

Los servicios ambientales como servicios personales

Según lo estipula el Artículo 20 de la LMCC, el CONAP, el INAB, el MAGA y el MARN “ajustarán y diseñarán... planes y proyectos para el desarrollo y aprovechamiento sostenible y la gestión de los recursos forestales, incluyendo la promoción de servicios ambientales que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero y la conservación de los ecosistemas forestales”. Esto supone que las personas naturales y jurídicas pueden prestar servicios ambientales.

Ideads (2013, página 7) sugiere que el CONAP contrate a los concesionarios del Proyecto GuateCarbón para prestar servicios ambientales. Rainforest Alliance (2013) va más allá y considera que los servicios ambientales están sujetos al impuesto al valor agregado (IVA) por considerarse como servicios bajo la Ley del IVA, ya que incluyen “acciones o asistencia de una persona hacia otra por los que reciben... o cualquier otro tipo de pago”.

Un enfoque alternativo

El presente informe sugiere que los servicios ambientales no corresponderían a ninguno de los dos esquemas anteriores y que una mejor alternativa para abordarlos sería interpretar el “por” dentro de “pago *por* servicios ambientales”, como sinónimo de “con respecto a” y no como “a cambio de”.

Es decir, cuando se efectúa un pago por un servicio ambiental, lo que está en compra-venta es el producto del servicio ambiental en lugar del servicio en sí. Por ejemplo, el producto equivale a la unidad de reducción de

emisiones (una tonelada de CO₂ capturada) o el metro cúbico de agua que fluye en el río, no la absorción del CO₂, la caída de lluvia o el crecimiento del árbol.

Esta interpretación es más apta para la definición de servicio ambiental que se detalla en el Artículo (j) de la LMCC y con el tratamiento que da el Código Civil a los frutos naturales de la tierra que, el cual los define como “las producciones espontáneas de la tierra, las crías de los animales y demás productos que se obtengan con o sin la industria del hombre” (Artículo 656). Nuevamente, la disposición señala que los frutos naturales son productos del crecimiento, no el propio acto de crecer (o de dar a luz).

Con esto también se presenta la ventaja adicional de no incluir más el concepto de “servicios ambientales” en el debate sobre los derechos de carbono y con ello la necesidad de entender ciertos conceptos más complejos, tales como “servicios ambientales adicionales”, los cuales son producto de “una actividad para evitar la deforestación” (aunque los servicios ambientales “adicionales” podrían ser simplemente la ausencia de la reducción esperada bajo situaciones habituales y la “actividad para evitar la deforestación” podría ser nada más un agente de deforestación que se abstiene o que se le impide actuar).

Según esta interpretación:

- Los servicios ambientales no pueden poseerse ni comercializarse.
 - Pero la tierra que los genera sí puede poseerse o comercializarse, al igual que los productos de los servicios ambientales (incluidas las unidades de reducción de emisiones).
- Las personas jurídicas no puede proveer servicios ambientales.
 - Pero se les puede contratar para ofrecer servicios que inciden en la calidad y la cantidad de los servicios ambientales que produce una parcela de tierra determinada. Estos deben clasificarse como servicios personales ordinarios, no como “servicios ambientales”.
- De conformidad con el Artículo 22 de la LMCC, las unidades de reducción de emisiones le corresponden al propietario o poseedor legal de la tierra.
 - Pero éste puede pagar a terceras personas para obtener servicios personales (o recompensarlas por no llevar a cabo actividades). Puede ser, por ejemplo, por medio de una participación en el valor de las unidades de reducción de emisiones que se generaron.

3.2 LOS DERECHOS DE CARBONO EN LA LEGISLACIÓN GUATEMALTECA

El consenso en Guatemala es que la propiedad de la tierra incluye a los árboles que crecen dentro de ésta (FAO 2010). Esto parece estar fundamentado en el Código Civil, el cual indica que “el suelo, el subsuelo, los árboles y las plantas mientras estén unidos a la tierra, y los frutos no cosechados” son “bienes inmuebles” (Artículo 445) y que “el propietario de un bien tiene derecho a sus frutos y a cuanto se incorpora por accesión” (Artículo 471). A su vez, el Artículo 712 confirma esta interpretación, ya que supone que “el usufructo de una heredad se extiende a sus bosques y arboledas, pero el usufructuario debe conservarlos...”

Según el Artículo 459 del Código Civil y el Artículo 121 de la Constitución, se considera que el subsuelo, los hidrocarburos y cualquier otra sustancia orgánica o inorgánica que se encuentre en el subsuelo son bienes nacionales. Esto presumiblemente incluiría el carbono orgánico en los suelos.

El Artículo 22 de la LMCC norma los “proyectos para el mercado de carbono” y es el principal artículo que aborda la naturaleza de los derechos afines. Por su importancia para este documento, a continuación se cita en su totalidad el artículo en mención:

“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 otros mecanismos bilaterales y multilaterales de compensación y pago por servicios ambientales.

Los derechos, tenencia y negociación de unidades de reducción de emisiones de carbono u otros gases de efecto invernadero, así como los certificados pertenecerán a los dueños titulares de los proyectos generadores a que se hace referencia en el párrafo anterior, los cuales para el efecto deberán inscribirse en el Registro que cree el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

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.

En el plazo máximo de dieciocho (18) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, tomando en cuenta las propuestas del Consejo Nacional de Cambio Climático creado por esta ley, deberá emitir la normativa necesaria para la creación y funcionamiento del Registro de Proyectos de Remoción o Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, para los procedimientos de divulgación, promoción, registro, validación, monitoreo y verificación de proyectos.”

El Artículo 22 no especifica el contenido del conjunto de derechos sobre las reducciones de emisiones, aunque implícitamente éstos van más allá de los derechos de tenencia y negociación. Más bien la ley se centra en quién es titular del conjunto de derechos.

En su R-PP y en el borrador de la ER-PIN, Guatemala vislumbra la distribución de beneficios de REDD+ a través de las iniciativas tempranas y los incentivos forestales, y está planificando lanzar este mecanismo con el uso de las áreas subnacionales de referencia. Esto quiere decir que, según el Artículo 22, habrá que considerar la propiedad de las unidades de reducción de emisiones en tres diferentes tipos de áreas: (i) las áreas de las iniciativas tempranas; (ii) las áreas que reciben incentivos forestales; y (iii) las zonas restantes dentro de un área subnacional de referencia que no forman parte de una iniciativa temprana ni reciben incentivos forestales.

Ninguno de los documentos que se revisaron ofrece un análisis detallado del Artículo 22. En la página 24, Sobenes (2013) sugiere que este artículo presenta una amplia variedad de posibilidades para las negociaciones futuras sobre la forma de definir los derechos de carbono en la LMCC. Según Rainforest Alliance (2013, página 3), la LMCC indica claramente que los beneficios se otorgan a los propietarios de proyectos y éstos a su vez deben ser propietarios o poseedores legales de la tierra. No obstante, una revisión minuciosa del Artículo 22 presenta dos temas adicionales:

- Parece condicionar la propiedad de las unidades de reducción de emisiones a que sean del propietario de un proyecto inscrito, y
- No hay certeza sobre cuál es la diferencia, de haberla, entre “el poseedor legal” de la tierra, según el Artículo 22, y el “poseedor”, según se utiliza en otra legislación.

El propietario de proyecto

Claramente, el Artículo 22 intenta establecer un vínculo entre la propiedad de la reducción de emisiones con la propiedad o la posesión de la tierra. No obstante, esto lo hace de una forma compleja, centrándose más bien en los proyectos: la reducción de emisiones pertenecen a los propietarios de los proyectos inscritos, quienes a su vez, deben ser propietarios o poseedores legales del área del proyecto. En otras palabras, solamente los propietarios de proyectos tienen un derecho claramente definido de poseer las unidades de reducción de emisiones. Parece que el hecho de ser propietario o poseedor legal de la tierra no es suficiente.

También, parece que este artículo se redactó con la idea de que los proyectos de REDD+ se presentan en propiedades individuales por parte del propietario de las tierras. Solamente el proyecto de GuateCarbón se

asemeja (aunque no la cumple totalmente) a esta condición. Otras iniciativas tempranas, tal como REDD+ Caribe, se componen de diversas propiedades bajo titulares de derechos municipales, comunales, privados y estatales, en calidad de propietarios, poseedores y/o tenedores.

En lo que corresponde a las iniciativas tempranas, parece que esta cláusula puede interpretarse de dos maneras:

- Los propietarios de los proyectos deben ser los propietarios o poseedores legales del área total de éstos, en cuyo caso cada uno de los propietarios o poseedores legales de las tierras que conforman el área del proyecto de la iniciativa temprana también tendría que ser copropietario del proyecto, o;
- Los propietarios de proyectos deben ser propietarios o poseedores legales solamente de una parte del área del proyecto, en cuyo caso, el proyecto puede tener una menor cantidad de propietarios.

En cualquiera de los casos, surge la pregunta acerca de la forma en que los propietarios de proyectos pueden adquirir la propiedad de las unidades de reducción de emisiones provenientes del resto del área del proyecto de la cual no son propietarios o poseedores legales.

Con respecto a los incentivos forestales, parece que es necesario que cada uno de los participantes en el esquema de incentivos se reconozca como propietario de un proyecto inscrito. Es decir, tendría que ser bajo alguna de las situaciones siguientes:

- Que se trate a cada participante como copropietario de un solo proyecto inscrito (por ejemplo, de PINPEP), o bien;
- Que cada participante sea propietario de un proyecto inscrito por separado.

Parece ser que la segunda opción es la más lógica y el MARN podría utilizar el registro de proyectos con incentivos forestales gestionados por el INAB como un subconjunto dentro del registro de proyectos sobre reducción de emisiones que la LMCC le obliga establecer.

En ambos casos, la “propiedad” de las unidades de reducción de emisiones probablemente tiene menos importancia de lo que parece inicialmente. En el caso de las iniciativas tempranas, lo que se requiere es un mecanismo jurídico que transfiera todas las reducciones de emisiones generadas dentro del área de un proyecto a un solo “fondo” común para distribuirse mediante un convenio entre los propietarios y los poseedores legales de todas las tierras que conforman el área del proyecto. En el caso de los incentivos forestales, la propiedad será transitoria o breve, ya que el INAB debe incorporar una cláusula dentro de sus contratos de incentivos para que la propiedad de las reducciones de emisiones pase a manos de esta entidad a cambio del pago de los incentivos. Esto también deberá resolver la cuestión de a quién corresponde la propiedad de las reducciones de emisiones al finalizar los pagos de incentivos.

En lo que corresponde a la reducción de emisiones en las áreas restantes que no reciben incentivos forestales y que se encuentran fuera de las iniciativas tempranas (por ejemplo, como producto de un mayor control de la deforestación a nivel de los paisajes), el Artículo 22 parece presentar dos dificultades:

- Que los propietarios o los poseedores legales de tierras no serán propietarios de las unidades de reducción de emisiones puesto que no serían los propietarios de proyectos inscritos, y
- Que las unidades de reducción podrían no existir puesto que esas áreas no formarían parte de un proyecto inscrito.

Una posible solución a estas dificultades sería inscribir la Estrategia Nacional para la Reducción de la Deforestación (ENRD) en su totalidad como un solo proyecto de reducción de emisiones (tal como lo sugiere Sobenes [2013, página 25]). No obstante, se volvería a plantear el mismo asunto anterior con respecto a las iniciativas tempranas: ya que el propietario del proyecto también debe ser el propietario o poseedor legal del área del proyecto, ¿quién tendría el derecho de hacerlo?

Poseedor legal en comparación con poseedor

Aquí existen dos interpretaciones probables: (i) que no hay ninguna diferencia puesto que la legalidad ya e está implícita en la definición de poseedor; o, (ii) que el término de “poseedor legal” es un concepto más amplio que el de “poseedor”, ya que incluye todo tipo de posesiones que no son explícitamente ilegales. Esto se deberá clarificar en el reglamento.

El precedente que sentó la OCRET sobre los manglares es un tema de gran relevancia. Actualmente, la OCRET tiene la potestad de certificar la “posesión” de las tierras estatales que administra. Por ejemplo, esto podría representar una forma para que el Estado certifique a los concesionarios que participan en GuateCarbón como poseedores legales de las áreas en concesión y les abre la posibilidad de ser propietarios de las unidades de reducción de emisiones.

Forma de proceder

Si los asesores jurídicos guatemaltecos lo consideran factible, una manera de lograr avanzar podría la regulación del Artículo 22 para:

- Eliminar el requisito de ser propietario del proyecto para ser propietario de las unidades de reducción de emisiones. Debería bastar con ser propietario o poseedor legal de las tierras dentro de un área del proyecto inscrito, y
- Definir el término de poseedor legal.

3.3 POSIBILIDAD DE SEPARAR LOS DERECHOS DE CARBONO DE LA TIERRA

La regulación del Artículo 22 también tendrá que abordar el tema de si la propiedad de los derechos de carbono podría separarse de la tierra de las cual provienen. Según se planteó en la Sección 0, el Código Civil incluye amplias disposiciones sobre las servidumbres y tanto TNC como la FDN ya han utilizado servidumbres ecológicas en la Sierra del Lacandón. Al menos en principio, esto permitiría que las futuras unidades de reducción de emisiones que fueran producto de una propiedad inscrita puedan venderse de antemano, con un gravamen en el registro de la propiedad para que se gestione de cierta manera.

Sin embargo, esto podría generar ciertos inconvenientes (Knox et al 2012), incluida la posibilidad de que la venta inicial se realice a un valor inferior, al igual que el requisito de tener registros detallados de tierras y carbono, y el riesgo de que a falta de sólidos mecanismos de aplicación, los futuros propietarios de tierras tendrían muy poco incentivo para la conservación.

3.4 LOS CRÉDITOS DE CARBONO Y EXPERIENCIAS EN OTROS SECTORES

Para poder participar en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), Guatemala aprobó la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable en 2003, al igual que el reglamento correspondiente en 2005, en el cual se designa al MARN como la autoridad para este mecanismo. La Ley de Energía Renovable define los “certificados de reducción de emisiones”, aseverando que pertenecen a los “propietarios de proyectos” (Artículo 1 del Reglamento). Según esta ley, los propietarios de proyectos buscan que el MARN les certifique la cantidad de reducción de emisiones para que posteriormente puedan venderlas (Artículos 22 y 23).

Existen seis proyectos de MDL en Guatemala que actualmente se incluyen en la página de Internet de la CMNUCC¹⁵. Los mismos se desarrollaron antes de la LMCC y funcionan como acuerdos bilaterales directamente entre el encargado de desarrollar el proyecto (principalmente en el campo hidroeléctrico) y un

¹⁵ <https://cdm.unfccc.int/Projects/MapApp/index.html>

país del Anexo 1. Esto significa que salvo la ley propicia mencionada anteriormente, la participación en el MDL no ha logrado que Guatemala establezca un marco normativo para comerciar en el mercado de carbono (comentario personal de R. Castañeda, 29 de enero de 2014).

También antecede a la fecha de la LMCC un proyecto en una plantación de hule para forestación, reforestación y revegetación, certificada bajo el Estándar de Verificación de Carbono (VCS, por sus siglas en inglés) y el Consejo de Administración Forestal (FSC, por sus siglas en inglés). El desarrollo del proyecto estuvo a cargo de la empresa denominada Producción, Industrialización, Comercialización y Asesoría de Hule Natural, Sociedad Anónima (PICA), la cual sembró árboles de hule en tierras privadas o arrendadas mediante contratos bilaterales que conceden todos los derechos de carbono a esta empresa (RA 2010). El documento de diseño del proyecto solamente hace referencia a la propiedad de las tierras, no así a la propiedad de los derechos de carbono (PICA 2010).

El Artículo 22 de la LMCC dispone que “en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el MARN, tomando en cuenta las propuestas del Consejo Nacional de Cambio Climático creado por esta ley, deberá emitir la normativa necesaria para la creación y funcionamiento del Registro de Proyectos de Remoción o Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, para los procedimientos de divulgación, promoción, registro, validación, monitoreo y verificación de proyectos”. Sobenes (2013) sugiere que debería inscribirse la propia ENRD y tanto Sobenes (2013, página 25) como Rainforest Alliance (2013, página 6) advierten que la regulación de ciertos temas como los de medición, notificación y verificación (MRV, por sus siglas en inglés) podría dar lugar a una reglamentación excesiva, en vez de regularlos mediante normas externas.

3.5 OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA REDUCCIÓN DE EMISIONES

Para generar la reducción de emisiones en el ámbito subnacional, Guatemala cuenta con varios mecanismos para derivar obligaciones a los titulares de los derechos de propiedad y evitar que deforesten o degraden los bosques:

- La prohibición generalizada sobre cambios en el uso de la tierra para bosques de más de una hectárea, al menos que cuenten con una licencia del INAB (véase la Sección 0).
- Una prohibición absoluta de nuevas ocupaciones en las áreas protegidas y la instauración de un requisito de que la propiedad privada deba gestionarse de conformidad con el plan maestro (véase la Sección 2.3).
- Una prohibición al INAB de emitir licencias para la explotación maderera en aquellas áreas que han recibido algún incentivo para la protección de los bosques naturales (véase la Sección (E)).

A pesar de lo anterior, existen varios factores que podrían generar un impacto negativo en la capacidad de Guatemala para garantizar el desempeño de REDD+ y para derivar las obligaciones a los titulares de derechos:

- Poca capacidad para hacer cumplir los reglamentos: aproximadamente el 95 por ciento de la extracción de madera se hace en forma ilegal, o al menos fuera de la legalidad (refiérase a la Sección 2.2.1).
- Los asentamientos humanos no regulados abundan dentro de las áreas protegidas, como resultado tanto de la incapacidad de controlar nuevas invasiones como de las políticas que no permiten conceder plenos derechos de tenencia en el caso de los asentamientos antiguos (véase la Sección (C)).
- El INAB cuenta con mayores recursos que los que se asignan al CONAP, pero está bajo presión por la carga que representa administrar el PINPEP, el cual aún requiere de un nivel de supervisión similar

al de PINFOR, pero genera muy pocos ingresos por cobros administrativos debido a que las áreas de los proyectos son bastante pequeñas. Esto es un problema sobre todo para las oficinas regionales del INAB, las cuales cuentan con una gran cantidad de casos de proyectos de PINPEP (tal como en Cobán).

- Hay una prohibición de renovar los incentivos forestales. En las plantaciones, esta situación da origen a una brecha peligrosa entre el tiempo en que caducan los incentivos y el momento en que la plantación llega al punto de madurez. En el caso de la protección de bosques naturales, esto podría provocar una situación en la cual un propietario opte por deforestar (aunque sea de manera ilícita) porque no desea tener un bien improductivo o no puede asumir los costos afines (véase la Sección (E)).
- Existe la dificultad de garantizar las contribuciones nacionales que se asignan a los incentivos forestales (véase la Sección (F))

3.6 SOCIALIZACIÓN DE BENEFICIOS ORIGINADOS POR LA REDUCCIÓN DE EMISIONES

El reglamento del Artículo 22 de la LMCC establecerá los tipos de proyectos que serán idóneos para inscribirse como proyectos de reducción de emisiones y que, por lo tanto, podrán generar unidades de reducción. No obstante, el MARN deseará evitar una situación de fragmentación del mercado, lo cual complicaría la toma de acciones coordinadas en el ámbito subnacional y dificultaría mucho más la conciliación de la reducción de emisiones que se produce a diferentes escalas. Por ello, lo más probable y lo más aconsejable sería que el reglamento limitara los proyectos forestales de reducción de emisiones a los que surjan mediante los programas de incentivos forestales y a aquellos proyectos de tamaño suficiente para lograr una certificación independiente por medio de un estándar voluntario (como sería el caso con las iniciativas tempranas de REDD+).

La evidencia existente muestra que en la gran mayoría de los casos en Guatemala, las estructuras de gobernabilidad en el ámbito local permiten una distribución horizontal de los beneficios de los incentivos forestales, al igual que de las responsabilidades y los compromisos afines. Sin embargo, la distribución de estos beneficios presenta otra serie de riesgos, dependiendo del tipo de participante, a saber:

- Los pequeños propietarios: el INAB trata solamente con el propietario, por lo que dependiendo de la dinámica familiar, la esposa podría quedar excluida del proceso de decisión o de los beneficios obtenidos.
- Las municipalidades: el alcalde y el Concejo Municipal toman las decisiones referentes a la presentación de una solicitud y sobre la forma de proceder una vez que se reciben los incentivos —no tienen la obligación de consultar a las autoridades tradicionales de la comunidad.
- Las comunidades: el INAB sólo trata con los representantes nombrados por la comunidad. Esto es una ventaja pues se respeta la autonomía comunitaria para que decidan qué hacer con los incentivos que reciben. No obstante, debido a que los fondos son pagaderos a la cuenta designada por los representantes, esto también da origen a la posibilidad de que algunos operadores se dediquen a obtener el consentimiento de los pequeños propietarios, presenten un proyecto en el ámbito comunal y luego se queden con un porcentaje de los incentivos como cargo por tales servicios. De forma similar, el requisito de que la comunidad deba autenticar con un notario el acta de la elección de sus representantes también contribuye a elevar los costos.

La distribución de los beneficios de las iniciativas tempranas de REDD+ dependerá en cierta medida de algunos de los temas referentes a la propiedad de las unidades de reducción de emisiones. Sin embargo, ya que todos los proyectos tienen la intención de distribuir los beneficios no financieros, se aconsejaría que se incluya

de una vez a toda la variedad de actores (velando por la inclusión de todos aquellos que inciden en la deforestación), sin importar a quién le “pertenecen” las unidades de reducción de emisiones. Definitivamente, el CONAP tendrá que ser una de las partes en la mesa de discusión, pero deberá cerciorarse de contar con la potestad debida para recibir y negociar las unidades de reducción de emisiones, a pesar de no ser oficialmente el propietario de las áreas protegidas del Estado.

La R-PP también cita la importancia de la Ley General de Descentralización de 2002 en cuanto a la distribución de beneficios de REDD+, aunque no esclarece a cuáles beneficios se refiere.

3.7 RECOMENDACIONES

(A) Gobierno de Guatemala, MARN – Priorizar el establecimiento del CNCC

La LMCC ordena la creación del CNCC para orientar las políticas sobre el cambio climático. El Consejo será una plataforma de alto nivel y con un gran valor para concertar acciones entre las diferentes entidades del Estado. Bajo la LMCC, el Consejo desempeña un papel fundamental para la gestión de REDD+ (incluso según Sobenes (2013), sin el CNCC no queda claro si se podrá aprobar el reglamento del Artículo 22 de la LMCC). El CNCC deberá establecerse lo antes posible.

(B) MARN, CNCC – Simplificar el vínculo entre la propiedad de la tierra y la propiedad de las unidades de reducción de emisiones

Si bien la LMCC establece un vínculo entre el derecho de propiedad de las unidades de reducción de emisiones y la propiedad de la tierra, lo hace de manera compleja, ya que condiciona esto a la propiedad de un proyecto inscrito en esas tierras. A partir de setiembre de 2013, el MARN tiene un plazo de 18 meses para aprobar un reglamento que establezca y regule el registro de proyectos para la reducción de emisiones. El MARN debe buscar opiniones jurídicas sobre la forma en que puede establecer de forma más directa el vínculo entre la posesión/propiiedad de la tierra y el derecho a ser propietario de la reducción de emisiones, sin contradecir la LMCC.

Idóneamente, el reglamento esclarecería el hecho de que basta ser el propietario o poseedor legal de las tierras dentro del área de un proyecto inscrito. En caso contrario, se deberá clarificar cómo se vincula la propiedad de un proyecto con la propiedad/posesión de la tierra, prácticamente abordando situaciones de la vida real en las que diversos propietarios y/o poseedores estarán dentro de una misma área del proyecto y donde no necesariamente se podrá identificar a cada uno.

(C) MARN, CNCC – Definir al poseedor legal

La LMCC se refiere al poseedor legal –un término que no se había utilizado con anterioridad en la legislación guatemalteca sobre la tierra. Se deberá clarificar el significado de “poseedor legal” en el reglamento de la LMCC. La opción más sencilla sería explicar que significa lo mismo que “poseedor”, según lo define la Ley del RIC. Otra opción sería mantenerlo como un concepto distinto, con lo que posiblemente se puede permitir a un propietario emitir constancia de que un ocupante es un “poseedor legal”, al cual normalmente no se le consideraría como “poseedor”.

(D) MARN, CNCC – Velar por la inclusión explícita de las categorías más importantes de tenencia

Es irónico observar que la determinación de la propiedad de las unidades de reducción de emisiones originadas a raíz del proyecto de GuateCarbón continúa siendo tan confusa después de la LMCC como lo era antes de su promulgación. Idóneamente, la LMCC deberá clarificar la propiedad de estas unidades con relación a dos situaciones específicas, a saber: (i) las concesiones otorgadas en tierras estatales; y (ii) los asentamientos antiguos dentro de las áreas protegidas que carecen de títulos inscritos, con o sin acuerdos de cooperación con el CONAP. Esto podría hacerse al aplicar las dos recomendaciones anteriores, ya sea al regular el concepto general de “posesión” o de forma independiente. Otra situación que debe abordarse y clarificarse se refiere a la reducción de emisiones que podrían surgir a nivel de los paisajes dentro de una región subnacional, como parte de las políticas e intervenciones para reducir la deforestación. A la fecha, no queda claro si alguien podrá poseer y negociar estas reducciones.

(E) MARN, MAGA, CONAP, OCRET, PGN, MINFIN – Clarificar el asunto sobre cuál de las entidades estatales puede negociar las unidades de reducción de emisiones que provienen de las tierras en manos del Estado

Tanto el CONAP como la OCRET administran grandes extensiones de tierras estatales sin ser realmente propietarios. Estas entidades podrían trabajar en coordinación con la PGN y con la Dirección General de Bienes del Estado, adscrita al Ministerio de Finanzas Públicas, para abordar la pregunta sobre cuál institución tiene derecho a negociar las unidades de reducción de emisiones que provienen de estas tierras.

Una posible solución podría ser que la entidad que administra pueda recibir y negociar las unidades, pero deberá aplicarlas a las actividades para reducir emisiones dentro de la misma región en las que surgieron inicialmente (de forma similar a la formulación que existe en el reglamento para las áreas protegidas y la biodiversidad que estableció el CONAP).

(F) MARN, INAB, CNCC – Vincular la participación en los incentivos forestales a la propiedad de las unidades de reducción de emisiones

Actualmente no existe un vínculo directo entre los pagos por incentivos forestales y el derecho a ser propietario y negociar las unidades de reducción de emisiones que corresponden a esa misma extensión de tierra. Sería relativamente sencillo incorporar una disposición al contrato de incentivos forestales para indicar que el propietario/poseedor cede sus derechos al Estado a cambio de recibir el pago de incentivos. No obstante, hace falta reflexionar en el plazo o la duración de tales derechos y obligaciones. REDD+ contempla entre 20 y 30 años, mientras que los incentivos actuales tienen plazos de entre 6 y 10 años, sin la posibilidad de renovarlos. ¿Deberían ampliarse los plazos de los incentivos para abarcar la totalidad del período del proyecto? ¿Deberá un propietario o poseedor de tierras ceder sus derechos sobre las unidades de reducción de emisiones de forma perpetua al haber participado en un programa de incentivos forestales? ¿O deberían cederlos durante un período fijo y por qué razón?

(G) CNCC – Velar por que los titulares de derechos consuetudinarios/reivindicados participen en los beneficios de REDD+

La LMCC y los programas de incentivos forestales condicionan los beneficios de REDD+ al hecho de ser propietario o poseedor de la tierra, lo cual significa que probablemente los titulares de derechos consuetudinarios o reivindicados queden excluidos. Deberá hacerse un esfuerzo con toda la intención de definir y compensar estos derechos, no sólo desde una perspectiva de la equidad, sino también porque frecuentemente podrían llegar a menoscabar la reducción de emisiones si sus titulares no resultan beneficiados. Ellos podrían recibir los beneficios no financieros dentro de las iniciativas tempranas de REDD+. En el ámbito regional subnacional, existe la posibilidad de que se compensen mediante el uso de: (i) parte de la diferencia entre el valor de los incentivos forestales que se pagan y los ingresos por la venta de la reducción de emisiones; o (ii) los ingresos (de haberlos) por concepto de venta de las unidades de reducción de emisiones que surjan de las reducciones a nivel de los paisajes.

4.0 CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO (O CONSULTAS QUE GENERAN UN AMPLIO APOYO COMUNITARIO)

No existe una definición universalmente aceptada del consentimiento libre, previo e informado y algunos países, tal como los Estados Unidos, lo entienden como un proceso significativa de consultas¹⁶. Esta sección examina el consentimiento (o consulta) libre, previo e informado (CLPI) en el contexto nacional guatemalteco y particularmente con relación a REDD+.

4.1 EL CLPI EN GUATEMALA

El CLPI es un tema sumamente controversial en Guatemala, especialmente en el ámbito de las actividades mineras y las represas para la generación hidroeléctrica. Las organizaciones indígenas y campesinas consideran que las leyes nacionales sobre la participación y el Convenio 169 de la OIT son un medio jurídico insuficiente para la reivindicación de sus derechos. Entre el año 2005 y marzo de 2010, estos grupos organizaron un total de 59 consultas comunitarias con la participación de más de medio millón de personas, todas las cuales rechazaron los proyectos de minería en sus comunidades (CSA TUCA et al 2010). Mientras tanto, el gobierno considera que estas consultas son un obstáculo al desarrollo y se ha rehusado a reconocerlas.

En 2011, el gobierno del Presidente Álvaro Colom intentó normar las consultas bajo el Convenio 169 de la OIT. Las organizaciones indígenas protestaron porque no se les había consultado acerca de la normativa y esta postura recibió el respaldo de la Corte de Constitucionalidad, la cual rechazó tal regulación (COPAE 2013). A finales de 2013, la Corte rechazó otra iniciativa similar de las organizaciones comunitarias para derogar la Ley de Minería de 1997 por falta de consultas¹⁷.

El conflicto social en torno a la ejecución de proyectos mineros sin la debida consulta ha generado críticas por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ha dado origen a repetidas visitas del Sr. James Anaya, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Según lo indica el Relator (2011), “la falta de consultas ha sido uno de los factores fundamentales, aunque no el único, que contribuye al entorno de conflicto en Guatemala con respecto a los proyectos extractivos y otros que se ejecutan dentro de los territorios tradicionalmente indígenas”.

Debido a la poca sensibilización sobre REDD+ en el ámbito comunitario, actualmente no existe una resistencia organizada contra el mecanismo por parte de la sociedad civil. No obstante, si se asocia a REDD+ con el mismo modelo de desarrollo impulsado externamente, tales como las actividades mineras y los proyectos hidroeléctricos, la oposición podría ser feroz. Aunque no surgiera oposición contra el mecanismo como tal, cualquier proceso formal de consulta sería políticamente sensible para todos los actores, ya que podría sentar un precedente para otros sectores.

¹⁶ Los Estados Unidos reconoce la importancia de las disposiciones de la Declaración sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado. Según su punto de vista, este es un llamado a un proceso significativo de consultas con líderes tribales —pero no necesariamente la aceptación por parte de estos— antes de tomar las acciones que se abordan en estas consultas (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2010).

¹⁷ Expediente No. 1008-2012

A principios de 2014, el Ministerio de Trabajo entabló un diálogo sobre un nuevo proceso para normar el CLPI bajo el Convenio 169 de la OIT.

4.2 MARCO LEGAL NACIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN, LAS CONSULTAS Y EL CONSENTIMIENTO

4.2.1 El marco internacional

El Convenio 169 de la OIT

Al haberlo ratificado mediante el Decreto No. 6 de 1996, el Convenio 169 de la OIT es vinculante para Guatemala. Según el Convenio, se debe consultar a los pueblos tribales e indígenas sobre las medidas legislativas o administrativas que pudieran afectarlos directamente. Con el fin de lograr un acuerdo, las consultas deben efectuarse a través de los debidos procesos, de buena fe y mediante las instituciones que representan a los pueblos consultados.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)

Guatemala votó a favor de la resolución de la Asamblea General que estableció una obligación no vinculante por obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de tomar medidas legislativas o administrativas que los pudieran afectar, y antes de la aprobación de proyectos que repercutan en sus tierras, territorios u otros recursos.

Como parte del proceso de REDD+

Aunque solamente recibe fondos provenientes del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés), Guatemala también es uno de los países socios de ONU-REDD+. La R-PP del país utiliza el formato de la versión 6, el cual establece directrices para el proceso del CLPI. Debido a que desembolsa fondos del Banco Mundial, el FCPF exige el cumplimiento de las salvaguardias de la Política Operativa 4.10 del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas, la cual aplica una definición distinta del CLPI a la que emplea la DNUDPI: una consulta libre, previa e informada que genera un amplio apoyo comunitario. La Corporación Financiera Internacional (la rama financiera del sector privado dentro del Banco Mundial) señala que “el CLPI no requiere necesariamente unanimidad y puede lograrse incluso si existen personas o grupos dentro de la comunidad que están explícitamente en desacuerdo” (Norma de desempeño 7).

Sin embargo, las directrices del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques señalan que “los países del FCPF que respaldaron la DNUDPI y que aprobaron leyes para aplicar el principio del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) deben adecuarse a su legislación sobre el CLPI... Se espera que los países del FCPF que han ratificado el Convenio 169 de la OIT cumplan con sus obligaciones de conformidad con el mismo” (FCPF y ONU-REDD 2012).

El Programa de las Naciones Unidas para REDD también exige que los países acaten las directrices de ONU-REDD sobre las consultas para el CLPI en las actividades de cualquiera de sus programas.

Por todo lo anterior, existen pocas dudas de que Guatemala debe aplicar el consentimiento libre, previo e informado (no la consulta) en el contexto nacional para las actividades de REDD+ y en su R-PP (página 32), el país indica que esta es la norma que utilizará.

4.2.2 El marco nacional

La Constitución de 1985

La Constitución contiene compromisos generales del Estado para reconocer y respetar las costumbres, tradiciones, formas de organización social y la administración tradicional de la tierra (Artículos 66 y 67). Según el Artículo 70, una ley específica deberá regular estos temas, pero a la fecha no se ha promulgado.

El Código Municipal de 2002

El Código Municipal reconoce que los pueblos indígenas cuentan con el derecho de tener personería jurídica y que el Estado debe reconocer y respetar sus autoridades tradicionales (Artículo 20). El Código también reconoce a los alcaldes indígenas o comunitarios (según sea pertinente) como autoridades paralelas (aunque implícitamente subordinadas) con quienes los gobiernos locales deberán coordinar una amplia variedad de temas (Artículo 55).

De conformidad con el Código, los gobiernos municipales deben consultar a las autoridades comunitarias y crear los mecanismos que garanticen el uso, la conservación y la administración de las comunidades sobre las tierras comunales que tradicionalmente han estado en manos de los gobiernos municipales (Artículo 109).

El Código detalla tres procedimientos distintos para las consultas vinculantes en el ámbito municipal (Artículos 63-66). En el caso de que surja un tema transcendental, el Concejo Municipal puede convocar a una “consulta a los vecinos”. Si es un asunto de carácter general que incide en todos los vecinos de un municipio, la comunidad puede requerir que el Concejo Municipal convoque a una “consulta a solicitud de los vecinos”. Si hay algún asunto que repercuta especialmente en los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o sus autoridades, estas pueden solicitar una “consulta a las comunidades o autoridades indígenas del municipio”. Tal consulta debe aplicar “criterios propios de las costumbres y tradiciones” de estas comunidades.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de 2002

Los consejos de desarrollo se establecieron en el ámbito comunitario (COCODE), municipal (COMUDE), departamental (CODEDE), regional y nacional, y se diseñaron para que fueran el principal mecanismo para la participación en la planificación democrática del desarrollo en cada uno de estos niveles. Los consejos deben estar compuestos por representantes de los pueblos indígenas y las cooperativas. Según lo indica la R-PP, se considera que estos consejos son el medio principal para realizar las consultas públicas sobre REDD+.

La jurisprudencia

La decisión de la Corte de Constitucionalidad a favor de la Ley de Minería, a pesar de la falta de una consulta para el CLPI, gira en torno a un valioso diálogo sobre la naturaleza de la obligación estatal de llevar a cabo un proceso sobre el CLPI. Según lo indica este fallo:

- La Constitución establece el procedimiento para la aprobación de nuevas leyes por medio de un proceso democráticamente representativo y no se debe interpretar que el Convenio 169 de la OIT altera este procedimiento en el caso de las leyes generales de aplicación universal.
- No obstante, cuando una ley está destinada específicamente a un grupo tribal o indígena, sería “viable” que la legislatura “se apoye” en un proceso de consulta “adecuada”.
- Cuando exista oposición en el plano local a la aplicación de una ley general, una comunidad debe organizar consultas a ese nivel. Esto dio origen a que la Corte repitiera sus demandas al gobierno para que norme el proceso de consultas para las comunidades indígenas, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y según la Ley de los Consejos de Desarrollo.

Estos casos frente a la Corte reiteraron que el derecho a las consultas es inequívoco según el Convenio 169 de la OIT y debe normarse en el ámbito nacional. Sin embargo, dos decisiones posteriores de la Corte de Constitucionalidad sobre consultas comunitarias que manifestaron su oposición a la minería en los Municipios de Mataquescuintla (Jalapa) y San Rafael (Santa Rosa) han variado y la pregunta sobre la constitucionalidad de reconocer como vinculantes los resultados de las consultas comunitarias permanece sin una resolución definitiva.

4.3 ¿PARA QUIÉN ES PERTINENTE EL REQUISITO DEL CLPI?

En el contexto nacional de Guatemala, las dos dimensiones que dan origen a la necesidad del CLPI son las siguientes: (i) cierto grado de afectación de las actividades de REDD+; o (ii) los pueblos indígenas.

El grado al que resultan afectados los titulares

La DNUDPI, la Comisión para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplican límites distintos (ONU-REDD 2013). Las directrices de la ONU-REDD+ sobre el CLPI incluyen una lista de verificación de mucha utilidad para evaluar las circunstancias que podrían dar lugar a un proceso de este tipo y sugieren trabajar con los titulares de derechos que podrían verse afectados para tomar en cuenta cuándo y a quién se aplicará.

Los pueblos indígenas

Guatemala reconoce a los pueblos garífuna y xinca, junto con los 22 grupos lingüísticos de origen maya. Cada uno de ellos cuenta con áreas definidas de influencia y con comunidades de continuidad histórica y formas tradicionales de organización. Muchos también gestionan los bosques comunales o municipales. A pesar de haber recibido mención especial en la Constitución, en los Acuerdos de Paz y en el Código Municipal, no existe un régimen especial de tenencia de tierras indígenas. Sus derechos de participación y consulta tampoco se han hecho efectivos por medio de la legislación correspondiente.

Adicionalmente, tras muchos siglos de un modelo económico dirigido a separar a las comunidades de sus tierras y desplazamientos masivos durante la guerra civil —entre 500.000 y 1,5 millones de personas— (IDMC 2011), aunados a la política gubernamental para la colonización de la FTN y del Petén, han provocado la dispersión y la fragmentación de las comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas no son un subconjunto de la población rural empobrecida, sino que más bien conforman el grupo mayoritario —de forma separada tanto en las comunidades tradicionales como en las de reciente formación— pero están entremezclados con la población no indígena. Una de las consecuencias de esta situación es que no se puede definir fácilmente lo que es una “comunidad indígena”. Tampoco ha habido un esfuerzo en el ámbito nacional dirigido a definirla, ni para identificar o ayudar establecer las estructuras para la representación legítima de estos pueblos.

Las directrices de ONU-REDD sobre el CLPI citan las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el hecho de que se deben respetar los derechos consuetudinarios, independientemente de si se han reconocido oficialmente o no (*Comunidad de Awas Tingi contra el Estado de Nicaragua*) y que hasta el momento en que se complete la demarcación y titulación de las tierras indígenas, el Estado debe abstenerse de actuar o autorizar a terceros a que repercutan en la existencia, el valor, el uso o el disfrute de esos territorios, al menos que el Estado obtenga el CLPI de estas comunidades (*Saramaka Merits Judgment*; ONU-REDD+).

4.4 EL CLPI EN LA R-PP DE REDD+

La R-PP identifica la obligación de Guatemala de buscar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas que se ven directamente afectados (páginas 41 y 42), aunque parece indicar que este consentimiento puede obtenerse por medio de los Consejos de Desarrollo, no sólo a través de los mecanismos indígenas tradicionales. Asimismo, la R-PP implica que se busca la legitimación más que el consentimiento (página 43). Por lo tanto, se deduce que no se va a buscar el CLPI en el caso de los pequeños propietarios no indígenas.

No obstante, el R-PP también hace mención (páginas 31-32) de los resultados de diversas entrevistas efectuadas en torno al CLPI y entre las opiniones se incluye el hecho de que el CLPI también debe ser pertinente a las comunidades locales y que el gobierno simplemente debe notificar y permitir que la

comunidad se encargue de organizar sus propias consultas. No queda claro cuál es la situación actual de estas opiniones.

Por lo general, la R-PP combina los procesos de participación, consulta y consentimiento (se pueden observar ejemplos en las páginas 46 y 56 de ese documento). Los diversos mecanismos que podrían utilizarse para el intercambio de información, la participación y la realización de consultas en el plano nacional, subnacional, regional y de proyectos se encuentran resumidos en la R-PP, pero no se detalla ningún proceso posterior que se utilizará para incorporar los resultados de las consultas para modificar las actividades que se planifiquen.

El R-PP (página 46) detalla una lista completa de los diversos actores que representan grupos indígenas y campesinos, pero reconoce que debe ampliarse más allá de dichos actores para poder identificar a las comunidades titulares de derechos sobre los bosques y poder abordarlas directamente. Los que nombra son:

- Las autoridades indígenas en el ámbito local, incluidos todos los entes que conforman el Consejo de los Pueblos del Occidente (CPO), la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas de Guatemala (AGAAI) y la Red de Autoridades y Comunidades Indígenas;
- Las ONG indígenas, tal como Sotz'il, entre otras;
- Los líderes indígenas;
- Las organizaciones locales de desarrollo comunitario y recursos naturales, tales como las que conforman la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala; y
- Las organizaciones campesinas, tales como el CUC y el CONIC.

Sin embargo, al inicio, el proceso incluirá solamente a tres actores comunitarios: la Mesa Indígena sobre Cambio Climático en Guatemala (MICCG), la Red de Autoridades y Comunidades Indígenas y la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala (R-PP, página 46)

4.5 RECOMENDACIONES

(A) GBBCC, GCI, representantes comunitarios e indígenas, Comité de Salvaguardas – Desarrollar una estrategia para el CLPI

Hace falta revisar las disposiciones referentes a las consultas en la R-PP, a fin de especificar criterios bien definidos y justificados para distinguir entre las poblaciones a las que se les solicitará su consentimiento y aquellas a las que simplemente se consultarán. Esto puede lograrse mediante el uso de una hoja de ruta para el proceso de CLPI con un cronograma claro —destacando el hecho de que el CLPI constituye un elemento esencial para el proceso de preparación para REDD+ y no un proceso que puede avanzar de forma paralela a la ejecución del resto de este mecanismo. Esto deberá hacerse con la plena participación de los grupos comunitarios e indígenas, a fin de lograr un consenso en torno a los temas que deben estar sujetos a un consentimiento y por parte de quién.

Las directrices de ONU-REDD sobre el CLPI pueden ser una fuente útil sobre los pasos a seguir, y sugieren que éste se incorpore retrospectivamente a la R-PP como parte de la estrategia de participación y/o se integre a la Evaluación Estratégica Social y Ambiental (SESA por sus siglas en inglés). Esto incluiría los pasos que se detallan a continuación:

- Mapeo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas y, de ser pertinente, de las comunidades que dependen de los bosques, que podrían resultar afectados por las actividades de REDD+ y que por consiguiente, será necesario obtener el CLPI para proteger esos derechos;
- Consulta sobre diversos temas fundamentales para la aplicación nacional del CLPI;
- Definición de quiénes otorgarían su consentimiento (por ejemplo, mediante un mapeo de los titulares de derechos);
- Definición de las posibles actividades para las que se necesitaría el CLPI (por ejemplo, mediante una evaluación del impacto en los derechos y otras evaluaciones);
- Definición de cuándo (calendarización) se buscaría lograr el CLPI;
- Definición de los pasos operativos para la aplicación del CLPI (por ejemplo, desarrollar una metodología nacional/directrices para la aplicación del CLPI).

(B) CNCC, GBBCC, GCI, representantes comunitarios e indígenas - El CLPI tendrá que llevarse a cabo a varios niveles

También de conformidad con las directrices de ONU-REDD+ sobre el CLPI, éste deberá realizarse en diversos niveles. Un proceso para la obtención del CLPI en el ámbito nacional no obvia la necesidad de un CLPI en el plano local.

Debido a que Guatemala tiene la intención de usar sus esquemas existentes de incentivos forestales como uno de los mecanismos para distribuir beneficios de REDD+, como mínimo los elementos de los programas nacionales de incentivos que podrían incidir en los derechos de los pueblos indígenas tendrían que estar sujetos a un proceso de CLPI. Por ejemplo, las disposiciones de los reglamentos de PINPEP y de Probosque que se refieren a la tenencia comunal (incluidas las tierras tituladas a nombres de terceros). En el plano local, es necesario obtener el CLPI para las actividades REDD+ que repercuten en las tierras indígenas o municipales y que se han reclamado o están en disputa con base en los derechos indígenas. Por ejemplo, un gobierno municipal podría requerir el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad antes de inscribir los bosques municipales en un esquema de incentivos forestales de REDD+.

(C) CNCC, GBBCC, GCI, representantes comunitarios e indígenas - Analizar medios para incorporar el CLPI como parte de los mecanismos existentes sobre el consentimiento

El INAB podría tener en cuenta diversas formas para adaptar sus procedimientos existentes para la solicitud de incentivos forestales, a fin de promover la identificación de derechos consuetudinarios y el CLPI. Sin duda, esto genera gastos adicionales y retrasos, y requerirá de un acompañamiento técnico para velar por que se realice de forma adecuada. Algunos de las propuestas de proyectos en el marco de las iniciativas tempranas de REDD+ ya cuentan con experiencia en la aplicación del CLPI en sus proyectos y podrán aportar algunas lecciones aprendidas. El Código Municipal hace mención de “consultas a los vecinos” y de “consultas a las comunidades indígenas o las autoridades municipales”. Éstas podría ser una forma de lograr el CLPI en el ámbito municipal, especialmente porque el segundo tipo vislumbra la aplicación de las tradiciones y las costumbres comunitarias. El CNCC y el MARN deberán cerciorarse de que al reglamentar la LMCC deleguen al ámbito local la decisión de participar o no en REDD+ para evitar cuestionamientos sobre la validez de las consultas (como ha sido el caso de las actividades mineras).

(D) GBBCC, GCI, representantes comunitarios e indígenas - Revisar las decisiones de la Corte de Constitucionalidad referente a los casos anteriores de CLPI en San Rafael y Mataquescuintla

Estos fallos merecen un análisis más exhaustivo para definir si los resultados se basan en principios con una aplicación más amplia.

(E) Gobierno de Guatemala – Lograr avances en la regulación participativa del CLPI, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT

El nivel de interés y de controversia en torno al CLPI en el caso de la minería podría limitar cuánto puede avanzar el país en este tema en el contexto de REDD+ , sin abordar el CLPI de forma más general. Guatemala deberá dar prioridad a la elaboración participativa de un reglamento sobre el CLPI en el ámbito nacional, que

5.0 CONCLUSIONES

El éxito del enfoque de Guatemala para la aplicación de REDD+ guarda una estrecha relación con la tenencia de la tierra y los recursos. La propiedad, la posesión y la ocupación de la tierra y de los bosques determinan cuáles son los actores que participan, cómo pueden negociar y cuáles son los beneficios a los que podrían tener derecho, junto con las responsabilidades que deberán asumir.

Al haber aprobado la Ley Marco sobre el Cambio Climático en 2013, Guatemala se transformó en uno de los primeros países en el ámbito mundial en definir los derechos de tenencia sobre el carbono. La Ley Marco y los reglamentos que aún están pendientes ofrecen a este país una excelente oportunidad para definir claramente diversos aspectos ambiguos, la superposición de tierras y/o complicaciones innecesarias referentes a la operatividad de REDD+. El presente informe del Programa TGCC relativo a la evaluación sobre la tenencia de recursos y paisajes sostenibles toma en cuenta estas oportunidades a través de lo siguiente:

- Un análisis de los actores con base en la tenencia;
- Una evaluación de la tenencia dentro de las políticas de incentivos forestales, tanto las que ya existen como las que se están planificando;
- Un análisis de lo que podrían significar “derechos de carbono” en el contexto guatemalteco; y
- Una evaluación basada en el marco legal guatemalteco sobre el consentimiento libre, previo e informado.

El análisis se centró en los tres regiones subnacionales (Tierras Bajas del Norte (TBN), Sarstún Motagua y Occidente) que se priorizaron en la Nota de Ideas para Proyectos de Reducción de Emisiones (ER-PIN, por sus siglas en inglés) y en las tres acciones focalizadas siguientes: 1) la ampliación de los programas actuales de incentivos forestales; 2) las iniciativas tempranas de REDD+ centradas en las áreas protegidas; y 3) (en menor grado) la producción sostenible y el uso eficiente de leña.

Políticas sobre tierras y clasificación de la tenencia

La distribución de tierras en Guatemala es marcadamente desigual, ya que el 1,9 por ciento de las propiedades abarca el 56 por ciento de la superficie del país, mientras que el 67,5 por ciento de las propiedades equivalen solamente al 8 por ciento del territorio. La necesidad de una reforma agraria fue uno de los principales elementos impulsores de la revolución de 1954 y de la guerra civil de Guatemala. Los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron fin al conflicto armado, promovieron un programa de redistribución de tierras con base en el mercado y dieron origen al establecimiento del Programa Nacional de Catastro y Registro de Tierras, a fin de aumentar el grado de seguridad de la tenencia para los pequeños propietarios.

No obstante, debido a la ausencia de políticas que ayuden a estos propietarios a hacer un uso productivo de sus tierras, muchos han tenido que venderlas a ganaderos o productores de palma de aceite, lo cual contribuye a una mayor concentración de tierras. Tal es el caso especialmente de las tierras boscosas (que representan una prioridad para REDD+) en el departamento del Petén al norte del país. Esta situación se exacerbó por el hecho de que todas las tierras se titularon de forma individual, ya que al inicio del programa no se contaba con un mecanismo que permitía el registro de tierras comunales. Estas comunidades fueron establecidas por migrantes a quienes el gobierno inicialmente les concedió parcelas desocupadas bajo la condición que las limpiaran, o bien, que despejaron los terrenos para luego legalizarlos. Aunque este comportamiento se fomentó durante décadas anteriores, actualmente, cuando estos pobladores venden sus tierras para volver a migrar más al norte del Petén en busca de nuevas tierras, se les sanciona por usurpar áreas protegidas. Estas dinámicas y características de la propiedad de tierras han dado lugar a un antagonismo entre los movimientos campesinos y ambientalistas, y originan serias implicaciones para REDD+.

Debido a la concentración y a la informalidad de la propiedad de las tierras, las disputas en torno a éstas son frecuentes. A partir de diciembre de 2013, la Secretaría de Asuntos Agrarios, adscrita a la Presidencia de la República, había recibido reclamos por disputas de tierras que abarcan casi 300.000 hectáreas e involucran a más de 150.000 familias (lo que equivale aproximadamente al 20 por ciento de toda la población rural de Guatemala).

Existen cuatro tipos de titulares de derechos a la tierra en Guatemala: estatal, municipal, privado, individual y comunal (incluidas las tierras indígenas). Los derechos de tenencia (así como la capacidad de participar en los diversos esquemas de incentivos) de cada uno de estos grupos dependen de si son propietarios (con título inscrito), poseedores (con título documentado pero no inscrito) u ocupantes de tierras que pertenecen a terceros, lo que incluye el arrendamiento, la ocupación pacífica no regulada y la ocupación ilegal. La figura de “poseedor” es la categoría con menos claridad jurídica, pero también la que predomina entre los pequeños propietarios y quienes viven dentro de las áreas protegidas. Por ello, esta es una categoría de gran importancia para REDD+.

Los pueblos mayas gestionaban sus tierras y los recursos naturales de forma comunal. A pesar de que los españoles y los gobiernos liberales subsiguientes se apoderaron de muchas de estas tierras, hasta cierto punto sí se reconoció la tenencia comunal con la figura de los ejidos. Con el tiempo, sin embargo, ya fuera por defecto o porque las comunidades buscaban proteger sus tierras, muchas de estas se inscribieron a nombre de las municipalidades. Actualmente, se observa la tenencia consuetudinaria comunal indígena en muchos de los bosques estatales o municipales. También hay ejemplos de algunas de estas comunidades que cuentan con títulos inscritos, pero no existe un concepto legal de territorio o de reserva indígena, y estos títulos no difieren en nada de los que tienen los grupos campesinos, tales como las cooperativas. Un reglamento del año 2009, el cual permite la inscripción de títulos de tierras comunales, ha dado origen a varios procesos en trámite, pero aún no se ha realizado la inscripción de un título comunal.

Desde el punto de vista de la revisión de las políticas de tierras y de la clasificación de la tenencia, las recomendaciones formuladas incluyen inversiones para lograr lo siguiente: establecer una definición/normativa más clara de la categoría de “poseedores”; continuar trabajando con los pueblos indígenas hacia la seguridad de la tenencia; permitir que las comunidades lleven a cabo las consultas internas para inscribir las propiedades comunales; priorizar la planificación del uso de la tierra y los estudios de los suelos en las áreas de iniciativas tempranas de REDD+; y revisar las políticas de distribución de tierras.

Aspectos sobre la tenencia y los actores de REDD+

Con relación a la tenencia y a los actores que participarán en REDD+, este análisis reveló que las intervenciones del gobierno por hacer partícipes a los diversos grupos interesados, junto con el perfil público relativamente bajo que tiene el mecanismo, han evitado el tipo de conflicto social sobre REDD+ que se ha observado en otros países de la región. No obstante, a la fecha, el enfoque centralizado para aplicar REDD+ y el hecho de que aún no se han podido utilizar los fondos del FCPF para las consultas populares previstas en la R-PP se reflejan en una débil participación local para integrar a los campesinos, las comunidades y los representantes indígenas. Asimismo, ha habido poca participación de las municipalidades y del sector privado.

La falta de entes representativos de los pueblos indígenas es un tema estructural que no sólo se relaciona con el sector forestal o con REDD+. Más que ser un subconjunto de la población pobre que vive en las proximidades de las áreas forestales, el pueblo maya realmente conforma la mayoría de la población rural en condiciones de pobreza en todo el país. A raíz de esto, diversas ONG tienden a representar a las comunidades indígenas como campesinos o grupos poblacionales que viven en una situación de pobreza, ya sea en las zonas rurales o urbanas, y no como pueblos indígenas propiamente tal.

Entre las recomendaciones formuladas se incluye la priorización de la firma del acuerdo de la subvención del FCPF, a fin de financiar consultas en el ámbito local, y lograr que el Grupo Nacional sobre Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático sea operativo, lo que incluye una mejor representación recíproca de los ministerios.

Aspectos sobre la tenencia y los programas de incentivos forestales

Los programas de incentivos forestales en Guatemala conocidos como PINFOR y PINPEP (junto con Probosque en el futuro) se diseñaron para diferentes tipos de propietarios de tierras. PINFOR está a disponibilidad de propietarios con al menos dos hectáreas de tierras y que cuentan con un título debidamente registrado (la mayor parte de los incentivos está destinada a plantaciones y actividades de reforestación), mientras que PINPEP se diseñó para los poseedores (que no cuentan con títulos de propiedad) de tierras hasta un máximo de 15 hectáreas (centrándose más en la protección de los bosques naturales). Por su parte, Probosque se diseñó con la intención de reemplazar a PINFOR en 2016 y estará abierto a los propietarios de tierras de menor extensión que las incluidas en PINFOR.

Existen diversos actores que actualmente no son elegibles para participar en estos programas, tales como los que ocupan tierras municipales, y que deberán tomarse en cuenta para participar en REDD+. Una preocupación para este mecanismo dentro de cada uno de los programas es que los incentivos no continúan indefinidamente y la elegibilidad se limita a un solo contrato. Esta situación puede representar una amenaza no sólo para la protección de los bosques a largo plazo, sino también para la viabilidad de las plantaciones.

En ese sentido, las recomendaciones formuladas incluyen las siguientes: priorizar los incentivos con base en criterios sociales y ambientales, tal como sucede en el modelo costarricense; aumentar la proporción de los incentivos diseñados para gestionar los bosques naturales; incentivar la producción de los bosques naturales para leña; unificar criterios entre PINPEP y Probosque con el fin de velar por que participen todos los actores interesados; y tomar en cuenta la posibilidad de integrar contratos continuos o a largo plazo como parte de los programas de incentivos.

Aspectos sobre la tenencia y las áreas protegidas

La certeza de la tenencia dentro y en los alrededores de las áreas protegidas sigue siendo de gran preocupación en el marco de REDD+. Las áreas protegidas abarcan el 31 por ciento del territorio nacional e incluyen el 52 por ciento de los bosques, y gran parte de éstas cuenta con asentamientos tanto legales como no legales. Por ejemplo, la Reserva de la Biosfera Maya en la Sierra de las Minas tiene más de 80.000 habitantes y casi el 50 por ciento del área se utiliza para fines agrícolas.

Existen diversas categorías superpuestas de ordenamiento territorial para las áreas protegidas, las cuales se pueden dividir en tres tipos principales: de protección estricta, de uso restringido o de uso sostenible/zona de amortiguamiento. No obstante, la declaración de un área protegida no repercute en la propiedad privada preexistente (conocida como asentamiento antiguo). La propiedad privada puede existir aún en las áreas bajo protección estricta. En el caso de poblaciones con derechos muy sólidos, los administradores de las áreas protegidas suscriben “acuerdos de cooperación” para regular las actividades, mientras que en el caso de los asentamientos más recientes, éstos se pueden desalojar u obligarlos a abandonar el área sin ninguna indemnización por su reubicación. Al implementar REDD+, se corre el riesgo de que solamente los propietarios de tierras inscritas puedan percibir beneficios, dejando a la gran cantidad de asentamientos antiguos y de ocupantes ilegales sujetos a mayores medidas de control y sin ningún tipo de compensación. Este tema puede ser especialmente problemático, ya que estos actores podrían constituir el grupo que más repercute en la deforestación.

Las recomendaciones al respecto incluyen: ampliar el modelo de concesiones comunitarias; armonizar los instrumentos que corresponden al ordenamiento territorial de las áreas protegidas; diseñar intervenciones piloto de co-administración de las áreas protegidas; aumentar la presencia policial en las áreas protegidas para hacer cumplir las leyes; y abordar el tema de los “asentamientos antiguos” dentro de las áreas de protección estricta, prestandole especial atención a las poblaciones indígenas que se encuentran en estas zonas.

Aspectos sobre la tenencia y los derechos de carbono

Guatemala es el segundo país del mundo que ha aprobado legislación específica sobre los derechos de carbono. Esto incluye un vínculo muy claro entre los derechos relativos a las unidades de reducción de emisiones y la posesión de las tierras subyacentes. Sin embargo, la Ley Marco sobre el Cambio Climático

presenta ciertas deficiencias que deberán abordarse en los reglamentos que se establezcan en el futuro.

El concepto de “derechos de carbono” continúa incomodando a políticos, abogados y profesionales por igual y no hay claridad sobre si un “servicio ambiental” forma parte de una propiedad o de un servicio personal. Al respecto, este análisis incluye las siguientes sugerencias: 1) No se pueden poseer ni comercializar los servicios ambientales como tal, pero las tierras en las que produce el servicio sí pueden poseerse o comercializarse, al igual que los productos de esas tierras, tales como las unidades de reducción de emisiones; 2) Las entidades con personería jurídica no pueden ofrecer servicios ambientales, pero sí se les puede contratar para la prestación de servicios que inciden en la calidad y la cantidad de servicios ambientales que surgen de un área determinada; y 3) Las unidades de reducción de emisiones pertenecen al propietario o al poseedor legal de las tierras (esto es congruente con la Ley Marco sobre el Cambio Climático), quien a su vez puede pagar a terceros por concepto de servicios personales que generan productos en las mismas (incluidas las unidades de reducción de emisiones).

Uno de los retos que presenta la ley que actualmente está en vigencia es que parece que condiciona la propiedad de las unidades de reducción de emisiones no sólo a la posesión o la propiedad de las tierras, sino también al requisito de ser propietario de un proyecto inscrito. Actualmente no existe claridad sobre cómo se haría operativa esta situación en el caso de los proyectos que incluyen propiedades sujetas a diferentes regímenes de tenencia, tanto en el caso de las iniciativas tempranas de REDD+ como para los esquemas de incentivos forestales. ¿Será implícito que todos los propietarios y poseedores de tierras dentro de las áreas que abarcan los proyectos de iniciativas tempranas de REDD+ tienen sus propios proyectos inscritos? De igual forma, ¿tienen inscritos sus proyectos todos los participantes en PINPEP y PINFOR? Con respecto a estos dos programas, se podrían modificar fácilmente los contratos existentes con el fin de transferir las unidades de reducción de emisiones al gobierno, el cual está pagando los incentivos. No obstante, aún existe el reto de que todos los períodos de pago de los incentivos de los programas son mucho menores que los plazos de los proyectos de REDD+.

Guatemala cuenta con varios mecanismos que podrían utilizarse para derivar obligaciones a los titulares de derechos de propiedad para evitar la deforestación. Estos mecanismos incluyen la prohibición existente (pero poca aplicada) al cambio de uso de los bosques con una extensión de más de una hectárea, la prohibición de toda nueva ocupación en las áreas protegidas, y la prohibición de autorizar de licencias para la tala en áreas que han recibido anteriormente incentivos de protección forestal. Con un mayor grado de inversión y de cumplimiento, estos mecanismos podrían representar un marco para velar por los resultados en el ámbito nacional o subnacional.

Con frecuencia la bibliografía consultada menciona a los derechos de carbono con relación a la socialización de beneficios. Si bien tanto PINPEP como PINFOR cuentan con modalidades existentes para efectuar pagos, actualmente se prevé que en Guatemala las iniciativas tempranas de REDD+ solamente generarían beneficios no monetarios para los pequeños propietarios individuales, al igual que para las municipalidades y las comunidades. Existen retos relativos a la captación de las élites, al igual que de representación, los cuales todavía no se han abordado plenamente.

Las recomendaciones referentes a los derechos de carbono incluyen: simplificar el vínculo entre la propiedad de la tierra y la propiedad de las unidades de reducción de emisiones; velar por que la regulación de la propiedad de las unidades de reducción de emisiones abarque categorías importantes de tenencia, las cuales incluyen concesiones en las tierras del Estado y los asentamientos antiguos dentro de las áreas protegidas (sin título inscrito y con o sin un acuerdo de cooperación); clarificar cuáles son las entidades gubernamentales que pueden negociar las unidades de reducción de emisiones que provienen de tierras estatales; definir la relación entre la participación en los programas de incentivos forestales y la propiedad de las unidades de reducción de emisiones; y velar por que los titulares de derechos consuetudinarios/reivindicados se incluyan en los beneficios de REDD+.

Aspectos sobre la tenencia y las consultas

A la fecha, la preparación para REDD+ en el ámbito nacional aún no ha llegado a la fase de consultas generales y amplias ni del consentimiento libre, previo e informado (CLPI), según lo estipula la legislación guatemalteca. Sin embargo, el tema del consentimiento de los pueblos indígenas en torno a las iniciativas mineras o de hidroeléctricas es sumamente contencioso en el país. Los actores sostendrán debates sobre las consultas y el CLPI con relación a REDD+, centrando su atención de forma contundente en la manera en que los resultados se relacionarían con las disputas existentes.

El Código Municipal de Guatemala establece mecanismos para realizar consultas locales, incluido un mecanismo específico para que lo utilicen los pueblos indígenas. Además, por ser miembro tanto del FPCF como de ONU-REDD, Guatemala debe llevar a cabo un proceso sobre el CLPI para REDD. Dentro del contexto guatemalteco, la aplicación del CLPI da inicio dependiendo del grado en que los titulares de derechos resulten afectados, al igual que por el impacto que esto genere en las comunidades indígenas. Según se detalló anteriormente, esto representa un reto en Guatemala, ya que los pueblos indígenas conforman la gran mayoría de población rural en condiciones de pobreza y no existe un marco nacional para la representación de estos pueblos.

Dentro de la R-PP de Guatemala, hace falta claridad sobre si el CLPI se aplicaría ampliamente a las comunidades locales y no solamente a los pueblos indígenas. De forma similar, no queda claro cómo se llevarán a cabo las consultas y el proceso relativo al CLPI.

Entre las recomendaciones formuladas sobre las consultas se incluyen las siguientes: elaborar una estrategia de cobertura nacional para el CLPI; velar por que las consultas se realicen en varios niveles; explorar medios para incorporar el CLPI a los mecanismos de consulta ya existentes; y tomar las precauciones del caso para evitar los obstáculos que han surgido durante los procesos de consulta sobre las actividades mineras.

A manera de consideración final

La importancia de abordar los retos o las recomendaciones que se describieron anteriormente no se limita estrictamente a REDD+, ni depende del futuro financiamiento del carbono forestal. La clarificación de las ambigüedades existentes sobre la tenencia de la tierra y de los recursos fomentará la inversión, reducirá el grado de conflicto y mejorará la gestión de tierras en las áreas rurales de Guatemala. Algunas de las opciones que se plantean se pueden aplicar fácilmente, mientras que otras requerirán de un compromiso político a más largo plazo, más inversiones y un mayor nivel de confianza entre el gobierno y las comunidades rurales. Las reformas a la tenencia que se requieren para aplicar con éxito el mecanismo REDD+ en Guatemala se pueden realizar de forma paulatina y deberán formar parte de las futuras estrategias y de la programación en el ámbito nacional, subnacional y local.

5.0 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amnesty International. 2006. Guatemala, Land of Injustice? London, UK.

Anaya, J. 2011. Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya. Ginebra, Suiza.

Bank Information Centre (BIC). 2014. US Congress takes Strides Toward Reparations for Chixoy Dam Survivors. En línea : <http://www.bicusa.org/us-congress-takes-strides-toward-reparations-for-chixoy-dam-survivors/>. Publicado el 22 de enero de 2014. Consultado el 5 de marzo de 2014.

Barry, B. 2012. Guatemala and Integrated Rural Development: Towards Inclusive Growth in the Rural Sector. International Policy Centre for Inclusive Growth. Brasilia D.F., Brazil.

Rainforest Alliance 2013: Análisis Legal de las Implicaciones bajo la Ley de Cambio Climático en Relación al R-PP para REDD+. Rainforest Alliance, setiembre de 2013.

Caballeros, A. 2013. Agricultura Familiar, Soberanía Alimentaria y Buen Vivir: Alternativas y Desafíos en Guatemala. Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) / Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (IDEAR). Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). 1999. Guatemala: Memoria del Silencio. Ciudad de Guatemala, Guatemala. En línea: <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeCEH.htm>

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). 1999. Política Nacional de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). 2002. Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas del Petén. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). 2004. Política de Asentamientos Humanos en Áreas Protegidas de las Verapaces. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). 2009. IV Informe Nacional de Cumplimiento a los Acuerdos del Convenio sobre Diversidad Biológica. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas y Fundación Defensores de la Naturaleza (CONAP y FDN). 2012. Avances en Gestión de Acuerdos de Cooperación PNSL. Presentación en PowerPoint. 25 de junio de 2012.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). 2013. Presentación. Departamento de Ordenamiento Territorial y Conflictividad Agraria y Asesoría Jurídica del Despacho. CONAP. 2 de octubre de 2013.

Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas. El Derecho de Consulta de los Pueblos Indígenas en Guatemala: La Ruptura entre el Discurso y la Práctica. Período 1996 – Marzo 2010. Ciudad de Panamá, Panamá.

Comisión Paz y Ecología (COPAE). 2013. Consulta Comunitaria Ejercicio del Derecho de Libre Determinación de los Pueblos Maya. En línea: <http://www.copaeguatemala.org/2.html>. Consultado el 5 de marzo de 2014.

De Noack, J. 2013. Consultoría para la Armonización de la Legislación para la Conservación, el Manejo y Aprovechamiento Sostenible de los Ecosistemas de Manglar en Guatemala. Proyecto Manejo de Integrado de las Zonas Costeras y Gestión Sostenible de los Manglares de Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Elías, S., García, B., Cigarroa, C., Reyna, V. 2008. Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunes - Informe Final. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Elías, S., Larson, A., Mendoza, J. 2009. Tenencia de la Tierra, Bosques y Medios de Vida en el Altiplano Occidental de Guatemala. Guatemala. Editorial de Ciencias Sociales, 2009. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Elías, S. 2012. From Communal Forests to Protected Areas: The Implications of Tenure Changes in Natural Resource Management in Guatemala. *Conservation and Society* 10(2): 151-160.

Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRAS). 2012. Agenda Estratégica 2012-2025. Ciudad de Guatemala, Guatemala, Guatemala.

Forest Carbon Partnership Facility and UN-REDD. 2012. R-PP Version 6 Working Draft. 20 de abril de 2012.

Fundación Defensores de la Naturaleza. 2010. IV Actualización del Plan Maestro de la Reserva Biosfera Sierra de las Minas. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Gálvez, J. 2012. OCRET y las Reservas Territoriales del Estado. En línea: <http://www.d6.plazapublica.com.gt/content/ocret-y-las-reservas-territoriales-del-estado>. Publicado el 8 de junio de 2012. Consultado el 5 de marzo de 2014.

Gauster, S., Isakson, S. 2007. Eliminating Market Distortions or Perpetuating Rural Inequality? An Evaluation of Market-Assisted Land Reform in Guatemala.

Grunberg, G. 2003. Control y Gestión Ambiental de los Territorios Indígenas en Centroamérica. WANI (octubre-diciembre) No. 35: 6-42.

Gobierno de Costa Rica. 2013. Informe de Medio Período y Solicitud de Fondos Adicionales al Fondo de Preparación del FCPF. Enviado el 18 de octubre de 2013. San José, Costa Rica.

Gobierno de Guatemala. 2013. FCPF R-PP. Versión revisada del 15 de Marzo de 2013, basada en la versión 6 de la plantilla. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Hernández, O., Samayoa O. 2013. Sistematización del Proyecto REDD+ en la Zona de Usos Múltiples de la Reserva de la Biósfera Maya (GuateCarbón). Rainforest Alliance. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ideads. 2013. Figura Legal y Mecanismo Financiero para Proyecto REDD+ GuateCarbón. Rainforest Alliance, October 2013. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Instituto Nacional de Bosques (INAB). 2004. Inventario Nacional Forestal 2002-2003. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Instituto Nacional de Bosques (INAB). 2013. Análisis de la Situación Actual y Tendencias del Sector Forestal 2013. Presentación de PowerPoint. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Instituto Nacional de Bosques (INAB), Comisión Nacional de Áreas Protegidas, Universidad Valle de Guatemala, Universidad Rafael Landívar. 2012. Mapa de Cobertura Forestal de Guatemala 2010 y Dinámica de la Cobertura Forestal 2006-2010.

Instituto Nacional de Bosques (INAB). 2014a. Borrador de ER-PIN para el Fondo de Carbono del FCPF. Versión del 3 de febrero. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Instituto Nacional de Bosques (INAB). 2014b. Indagación en la base de datos sobre incentivos forestales del INAB el 24 de febrero de 2014. La información abarcó hasta el 31 de diciembre de 2013.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2002. Censo Nacional 2002 – Etnias por Departamento. En línea: <http://www.ine.gob.gt/>. Consultado el 6 de agosto de 2013.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2013. Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos. En línea: <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas/empleo-e-ingresos>. Consultado el 5 de marzo de 2013.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Guatemala Overview. Última actualización: 31 de diciembre de 2011. Consultado el 5 de marzo de 2014.

Insight Crime. 2011. Grupos de Poder en Petén; Territorio, Política y Negocios. Medellín, Colombia.

Ferroukh, L., Echeverría, R. 2003. Decentralized Forest Management in Guatemala. In Municipal Forest Management in Central America. CIFOR/IDRC. San José, Costa Rica.

Knox, A., Vhugen, D., Aguilar, S., Peskett, L., Miner, J. 2012. Carbon Rights Guidebook. Forest Carbon Rights Guidebook: a Tool for Framing Legal Rights to Carbon Benefits Generated through REDD+ Programming. Elaborado por Tetra Tech y Landesa para USAID.

Larrañaga, M, Marco, N. 2012. Oferta y Demanda de Leña en la República de Guatemala. Sistema de Información Forestal de Guatemala (SIFGUA). Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Larson, A. 2008. Guatemala Case Study for the Rights and Resources Initiative (RRI). Washington D.C., USA.

Larson, A., Barrios, J. 2008. Descentralización Forestal y Estrategias de Vida en Guatemala. CIFOR. La Paz, Bolivia.

Martínez, S. 1971. La Patria del Criollo. Ensayo de Interpretación de la Realidad Colonial Guatemalteca. Editorial Universitaria. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Mauro, A., Merlet, M. Access to Land and Recognition of Land Rights in Guatemala. International Land Coalition. Rome. Italy.

Mining Watch Canada. 2010. Human Rights Commission Urges Suspension of Mining Activity at Goldcorp's Marlin Mine in Guatemala. Disponible en línea: <http://www.miningwatch.ca/oas-human-rights-commission-urges-suspension-mining-activity-goldcorps-marlin-mine-guatemala>. Publicado el 24 de mayo de 2010. Consultado el 1º de marzo de 2014.

Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). 2011. Presupuesto Ciudadano 2011. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). 2013. Presupuesto de Ingresos - Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (MARN y PNUMA). 2013. Informe Técnico. Estudio de la Cobertura de Mangle en la República de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). 2004. Informe Final. Asesoría en Derechos Humanos. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Prensa Libre. 2014. Chixoy los Olvidó. En línea: http://www.prensalibre.com/noticias/Futuro_0_1077492274.html. Publicado el 1° de febrero de 2014. Consultado el 5 de marzo de 2014.

REDD Desk. 2013. REDD Countries Database. En línea: www.theredddesk.org. Actualizado en setiembre de 2013. Consultado el 20 de febrero de 2014.

Rivera, E., Florian, M., y Barillas, M. 2008. Herramientas Legales para Asegurar los Derechos de Propiedad o Tenencia de la Tierra al Ejecutar Proyectos de Pago por Servicios Ambientales. Universidad del Valle de Guatemala y CARE Internacional, sede de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

RRI. 2012. What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries' National Legislation on Community and Indigenous Peoples' Forest Tenure Rights. Washington D.C., USA.

Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA). 2013. Informe Agrario 2013. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Sobenes, A. 2013. Análisis del Impacto 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. Estudio encomendado por Rainforest Alliance. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Sobenes, A., Scofield, M. 2010. Informe final de la consultoría sobre carbono forestal en la RBM para Rainforest Alliance. Setiembre de 2010. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Universidad Rafael Landívar. Dirección de Investigación, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (URL-IARNA). 2006. Estado del Uso de la Tierra y Ordenamiento Territorial en Guatemala. Documento Técnico del Perfil Ambiental de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Universidad Rafael Landívar. Dirección de Investigación Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (URL-IARNA). 2009. Análisis Costo/Beneficio de las Actividades de la Ilegalidad en el Sector Forestal y una Propuesta para Mejorar y Fortalecer los Mecanismos de Gestión en el INAB en Función del Control Forestal. Proyecto Apoyo a la Estrategia para el Combate a la Ilegalidad en las Actividades Forestales en Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Universidad Rafael Landívar. Instituto de Transformación de Conflictos para la Paz en Guatemala (INTRAPAZ). 2009. Conflicto por el Uso de la Tierra. Nuevas Expresiones de la Conflictividad Agraria en Guatemala. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

UN-REDD. 2013. Guidance on Free, Prior and Informed Consent.

USAID. 2010. Guatemala Country Profile - Property Rights and Resource Governance. Publicado en agosto de 2010. Consultado el 6 de agosto de 2013.

Ut'z Che. 2011. Restitución de Tierras a la Comunidad Indígena el Chilar Palín, Escuintla. En línea: <http://www.utzchecomunitaria.org/index.php/es/noticias/1/6-restitucion-de-tierras-a-comunidad-indigena-el-chilar-palin-escuintla>. Consultado el 5 de marzo de 2014.

Velásquez, H. 2011. Serie Marcos Legales de Acceso a la Tierra, Estudio Guatemala. International Land Coalition. Roma, Italia.

Wagner, R. 2003. Historia del Café en Guatemala. Villegas Editores. Bogotá, Colombia.

Wessendorf, K. (editor). 2008. The Indigenous World 2008. International Work Group for Indigenous Affairs. Copenhagen, Denmark.

World Bank 2014. Guatemala Country Profile. En línea: <http://www.worldbank.org/en/country/guatemala>. Consultado el 3 de marzo de 2014.

Ybarra, M. 2011. Resumen Ejecutivo sobre Tierra, Migración y Vida en Petén, 1999 – 2009; en: Revista Säk B'ej No.1, Año 2, Universidad San Carlos de Guatemala, Centro Universitario de Petén; Santa Elena, Petén, Guatemala.

Zander, M., Durr, J. 2011. Dynamics in Land Tenure, Local Power and the Peasant Economy: the Case of Petén, Guatemala. Documento presentado en la Conferencia Internacional sobre el Acaparamiento Global de Tierras. Del 6 al 8 de abril de 2011.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, D.C. 20523

Tel: (202) 712-0000

Fax: (202) 216-3524

www.usaid.gov