



**“ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL ACTUAL Y
SITUACIÓN POLÍTICA REFERENTE A LA GESTIÓN
SOCIO AMBIENTAL Y A LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO
CLIMÁTICO EN GUATEMALA”**

INFORME FINAL

Guatemala, febrero 2010.

NDICE GENERAL

	Página
I. Introducción	1
II. Objetivos de la consultoría	1
III. Metodología	2
IV. Análisis del marco legal vigente de la Gestión Socio-ambiental y la adaptación al Cambio Climático en Guatemala	3
1. Principios y Garantías contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala	3
2. Leyes ordinarias y Reglamentos	13
3. Iniciativas de Ley	24
V. Análisis de la situación política referente a la gestión socio-ambiental y la adaptación al cambio climático en Guatemala la situación política	26
1. La Gestión socio-ambiental en las políticas gubernamentales. El cambio de paradigma en las políticas: De la gestión Ambiental a la Gestión Socio Ambiental en Guatemala.	
1.1. El Plan de la Esperanza	27
1.2. La Política Gubernamental Socio ambiental	27
1.3. Plan Nacional de Mejoramiento Socio Ambiental	28
2. La Política Nacional de Cambio Climático, fundamentos para la Estrategia de Adaptación Cambio Climático	38
3. Fundamentos para la Estrategia de Adaptación Cambio	40
4. Intereses sectoriales	42
5. Análisis de la tendencia de inversión pública gubernamental en el Corredor Seco de Guatemala, Periodo 2007-9 como expresión de las políticas Públicas.	44
VI. Conclusiones	49
VII. Recomendaciones	51

Índice de Esquemas y cuadros

Esquemas

Esquema No. 1 Líneas de acción, Efectos y desafíos de la adaptación al cambio climático en Guatemala	Pág. 41
---	---------

Cuadros

Cuadro No. 1 Base Legal y Enfoque de las Política Socio-ambientales en Guatemala	Pág. 34-37
Cuadro No. 2 Montos de inversión pública programada, por fuente de financiamiento y por departamento, correspondiente a los proyectos de de los municipios del corredor seco de Guatemala, según listado geográfico de Obras del estado, periodo 2007-9.	Pág. 46
Cuadro No.3 Porcentaje de Inversión pública programada en temas relacionados con el medio ambiente 2007-2009 en los municipios y departamentos del Corredor Seco de Guatemala.	Pág.47-48

VI. Introducción

El presente documento constituye el informe de la consultoría en "Análisis del marco legal actual y situación política referente a la gestión socio ambiental y a la adaptación al cambio climático en Guatemala", del Programa Conjunto de "Fortalecimiento de la Gobernabilidad Ambiental ante el Riesgo Climático en Guatemala-PC-FOGARCLI".

El análisis del marco legal vigente de la gestión socio-ambiental y la adaptación al cambio climático en Guatemala fue realizado a partir de la Constitución Política de la República, como el instrumento de máxima jerarquía; el análisis de las leyes ordinarias y reglamentos emitidos y vigentes a la fecha; y la identificación de las iniciativas de ley relacionadas. A lo largo de su desarrollo el lector podrá identificar los vacíos legales existentes en el marco legal vigente.

El Análisis de la situación política referente a la gestión socio-ambiental y la adaptación al cambio climático en Guatemala, se realizó reconociendo los principales planteamientos de las políticas gubernamentales con relación a la gestión socio-ambiental. Particular importancia posee en este análisis el reconocimiento y la identificación de un cambio de paradigma en las políticas de la gestión ambiental a la gestión socio ambiental en Guatemala que se desarrollan en instrumentos gubernamentales tales como el Plan de la Esperanza, la Política Gubernamental Socio Ambiental y el Plan Nacional de Mejoramiento Socio Ambiental. También, los nuevos planteamientos de políticas públicas, especialmente la Política Nacional de Cambio Climático, y los principios y fundamentos para la Estrategia de Adaptación Cambio Climático. Este análisis es completado con el reconocimiento de los principales intereses sectoriales en torno a la temática y el análisis de la tendencia de inversión pública gubernamental en el Corredor Seco de Guatemala durante el período 2007-2009 como expresión de las políticas públicas.

Finalmente, se presentan las conclusiones que permitirían referenciar y/o identificar e impulsar iniciativas conjuntas de las instituciones que participan en el Programa Conjunto.

VII. Objetivos de la consultoría:

- a. Realizar el análisis del marco legal actual y la situación política referentes a la gestión socio ambiental y la adaptación al cambio climático en Guatemala, para que sirva de referencia a las instituciones participantes en el Programa Conjunto y en el Corredor Seco de Guatemala. Este análisis servirá de base para la posterior formulación de líneas estratégicas de acción para suscribir, actualizar y operativizar convenios interinstitucionales para fortalecer la gobernabilidad socio ambiental y favorecer la adaptabilidad al cambio climático, en función de la rectoría ambiental y las competencias institucionales en el tema ambiental.
- b. Socializar el análisis indicado, en el Comité Gerencial del Programa Conjunto.

VIII. Metodología

Para el análisis se realizó una recopilación y consulta de referencias documentales y bibliográficas; una breve aproximación general de los rasgos y características generales del corredor seco, con objeto de establecer cuáles son los principales y más evidentes efectos y desafíos en torno a la situación socio-ambiental. Con ello se contextualizó y reconoció la situación y los desafíos que enfrenta la región del corredor seco y fue complementada con el reconocimiento y aproximación al desempeño de los principales ODM's en esta área crítica del país. Los informes de éstos se presentan por separado, como una referencia para la formulación de algunas conclusiones.

El análisis del marco legal vigente relativo a la gestión ambiental y al cambio climático se realizó a partir de la estructura jerárquica del marco legal vigente en Guatemala, de los Principios y Garantías establecidos en la Constitución Política de la República. Se identificaron y desglosaron los contenidos sobre la gestión ambiental y cambio climático en los artículos pertinentes de la Carta Magna, y se analizó su contenido, así como su relevancia. A partir de los temas identificados, se realizó luego el análisis de la legislación ordinaria y reglamentaria existente para cada uno de los temas relacionados. También se identificaron los vacíos legales correspondientes.

Posteriormente como parte del análisis de la situación política, y con el propósito de contar con referencias objetivas al respecto, se optó por realizar un reconocimiento y un análisis de todo el marco de políticas socio ambientales vigentes y promovidas en los últimos años, que están directamente relacionadas con la temática de la consultoría, destacando los aportes y planteamientos más importantes que bajo un nuevo enfoque de la gestión ambiental ha impulsado el Gobierno de la República. Se realizó una confrontación de los principios de los nuevos planteamientos con los contenidos en la Carta Magna, para establecer los nuevos aportes y alcances de la nueva política socio-ambiental

También se realizó un análisis de los intereses de los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca en torno a los temas relevantes, lo que permitió visualizar la correspondencia de las políticas públicas con la política de inversión gubernamental en las materias relacionadas a la gestión socio-ambiental y la adaptación al cambio climático en Guatemala. Se realizó un análisis de los montos de inversión pública a partir de los listados geográficos de obras de los últimos tres años, ya que se considera que es en este período en el que se han impulsado políticas ambientales y socio-ambientales. En el análisis se consideran los volúmenes y porcentajes generales, su fuente de financiamiento, su distribución territorial, y tipología de inversiones, los resultados se consideran reveladores. El análisis se sustentó en la inversión de los municipios y departamentos relacionados con el corredor seco.

Se realizó un ejercicio específico de análisis de la inversión para los treinta municipios del Corredor Seco incluidos dentro del programa conjunto¹, sin embargo los resultados fueron marginales y poco significativos por los que no se incluyeron en el informe final.

IX. Análisis del marco legal vigente de la gestión socio-ambiental y a la adaptación al Cambio Climático en Guatemala.

¹ FOGARCLI, Precisando los municipios del Corredor Seco, Objeto de atención del Proyecto de fortalecimiento de la Gobernabilidad Ambiental ante el Riesgo Climático en Guatemala. (2008).

4. Principios y Garantías contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala

El análisis de la legislación se abordó desde el punto de vista que el ámbito normativo de la gestión ambiental, enfocada al alcance del desarrollo sostenible, debe contener al menos: políticas ambientales, ordenamiento territorial, instrumentos de gestión ambiental, control de la contaminación, conservación de la biodiversidad, e involucrar a la población a través de programas de educación ambiental.² El manejo integral del ambiente se aborda tomando en cuenta los elementos del sistema ambiental que el Decreto 68-86 contempla, siendo éstos: el sistema atmosférico, el sistema hídrico, sistema lítico y edáfico. La misma norma establece además el control de la contaminación audial, la contaminación visual, así como la conservación y protección de los sistemas bióticos.³

En cuanto a la adaptación al cambio climático, se hará referencia a la adaptación como política de planificación del Estado en la que participan los distintos actores. Se identificarán los elementos aplicables que están contenidos en las leyes, si así fuere el caso, y las acciones que tiendan a la adaptación a los dos grandes efectos del cambio climático: inundaciones y sequía.

Para iniciar el análisis legal, hay que conocer la estructura jurídica en Guatemala. El ordenamiento jurídico nacional tiene como norma superior a la Constitución Política de la República. Ninguna ley o norma de cualquier jerarquía puede ser superior a la Constitución o contradecir lo allí establecido. Los principios y garantías constitucionales están desarrollados en las leyes ordinarias, que jerárquicamente se encuentran por debajo de la Carta Magna. A estas leyes les siguen en orden descendente, las normas reglamentarias, que son los reglamentos emanados del Organismo Ejecutivo a través de Acuerdos Gubernativos. Finalmente, en el escalafón inferior se encuentran las normas individualizadas, que no son más que las sentencias específicas dictadas en los casos concretos, que no pueden ser contrarias a las disposiciones reglamentarias, legales o constitucionales.

La norma de jerarquía superior, establece algunos principios que se aplican a la gestión ambiental, desarrollados en múltiples artículos. Aunque otros derechos humanos básicos se relacionan con la protección y conservación del medio ambiente, se procederá a analizar directamente los artículos que literalmente desarrollan los aspectos de la gestión ambiental.

En materia ambiental, como en otros ámbitos, debe prevalecer el principio que establece que "el interés social prevalece sobre el interés particular." La aplicación de este precepto es relevante en todos los aspectos de la normativa en gestión ambiental antes mencionados. Cuando se habla del interés social, se hace referencia a la "intervención del Estado en la vida social", la cual "debe estar motivada y dirigida hacia el bienestar del

² Tomado de: Red de desarrollo sostenible de Colombia. <http://www.rds.org.co/gestion/>

³ Título III, De los sistemas y elementos ambientales, Capítulos I al VI, Artículos 14 al 19 del Decreto 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

colectivo y que toda actuación tiene un fin como uno de sus elementos."⁴ Y cuando hablamos de la intervención del Estado, debe entenderse todas las actividades de la Administración Pública, las cuales pueden verse reflejadas (para lo que nos interesa en el presente análisis) en leyes, normas o regulaciones, o en políticas públicas que tiendan a cumplir con los fines del Estado.

La Constitución Política de la República de Guatemala no establece que el interés particular debe ceder ante el interés social, como lo hacen otras legislaciones.⁵ En cambio, explícitamente se dice que el interés social predomina y tiene prioridad sobre el particular.

Para el caso de las políticas ambientales, éstas deben ser predominantemente en beneficio de la colectividad. El ordenamiento territorial también tiene como finalidad mejorar las condiciones de vida de las comunidades asentadas en determinado territorio, por lo que los intereses particulares no deben interponerse en las acciones de ordenamiento del territorio para el mejor aprovechamiento de los recursos en beneficio de la mayoría de la población. En el caso del control de la contaminación, también es importante este principio, ya que permite actuar y tomar medidas de prevención y mitigación cuando el interés colectivo sea mayor a los intereses de determinadas personas o actividades.

Entrando en los aspectos específicos de la temática de gestión ambiental, el primer principio que aparece en el artículo 64 de la Constitución es el que se refiere al tema de biodiversidad, desarrollado en el artículo sobre el Patrimonio Natural, que declara "de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación."⁶ Esta declaratoria establece el concepto de patrimonio natural, que básicamente se refiere a todos los sitios que contienen "elementos manifiestos de una riqueza natural" y que gozan de protección especial a nivel nacional e internacional.⁷

Dentro del mismo artículo antes mencionado, se establece que "el Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables." Aquí se establece la figura de áreas protegidas. Existe una ley que desarrolla este principio, específicamente la ley que regula y garantiza la protección de la biodiversidad en áreas protegidas: el Decreto 4-89, Ley de Áreas Protegidas, y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 759-90. En el "Corredor Seco" se encuentran varias áreas legalmente declaradas.⁸

La inalienabilidad de las áreas protegidas que establece la Constitución, se refiere a que no se puede transmitir la propiedad ni ceder de ninguna forma. Tampoco se pueden vender legalmente estas áreas. Además de estar contenido en la Constitución, este principio está plasmado en el Decreto 24-99, Ley del Fondo de Tierras, el cual establece

⁴Benjamín, Ramón. Interés Social y Conflictos Socio ambientales.

<http://www.scribd.com/doc/6109506/Interes-Social-y-Conflictos-Socioambientales->

⁵ Como la Constitución de Panamá, por ejemplo.

⁶ Constitución Política de la República, artículo 64.

⁷ Guatemala tiene desde 1979 reconocida a nivel internacional el Parque Nacional Tikal, como un bien mixto (natural y cultural) en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=2871&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁸ Entre las cuales están: Volcán de Ipala, San Isidro Cafetales, Valle de la Arada, todas en Chiquimula, Cumbre Alta en Zacapa, Laguna de Guija en Jutiapa, entre otras.

que las áreas protegidas y de reserva nacional no están en disponibilidad del Fondo de Tierras –FONTIERRAS-, para el cumplimiento de sus fines. También en dicha ley se establece en el artículo 45 que “Las áreas protegidas están sujetas a su propio régimen. En ningún caso podrá tenerse disponibilidad en zonas núcleo y sus zonas de uso múltiple designadas por la Ley de Áreas Protegidas.”

Este Principio Constitucional se respeta en gran medida debido, principalmente, a que existe un marco legal definido y a que las instituciones públicas relacionadas trabajan coordinadamente.⁹

También el artículo 64 de la Constitución Política de la República establece que la ley garantizará la protección de los parques nacionales, de las reservas y refugios naturales, así como la protección de la fauna y flora que en ellos exista. De conformidad con el Acuerdo Gubernativo 759-90, Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, los parques nacionales, reservas y refugios naturales son categorías de manejo de Áreas Protegidas.

Además de las categorías que quedaron establecidas en la Constitución, el Acuerdo Gubernativo 759-90 desarrolla otras categorías; reserva biológica, biotopo protegido, monumento natural, monumento cultural, parque histórico, área de uso múltiple, manantial, reserva forestal, refugio de vida silvestre, área recreativa natural, parque regional, rutas y vías escénicas, reserva natural privada y reserva de la biósfera. En cuanto a la protección de la fauna y flora, la Ley de Áreas Protegidas y su Reglamento también establecen lineamientos de cuidado de las especies. A nivel internacional, existen tratados y convenciones que Guatemala ha ratificado en esta materia.

Continuando con el análisis de los principios constitucionales aplicables a la gestión ambiental, pero siguiendo la secuencia de la Constitución, se encuentra en orden cronológico el siguiente tema: educación ambiental. El artículo 71 se refiere al Derecho a la Educación, el cual establece que “se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. Es obligación del Estado proporcionar y facilitar la educación a sus habitantes sin discriminación alguna.” El artículo 72 de la Constitución Política de la República establece que el fin primordial de la educación es el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. El desarrollo integral de la persona está íntimamente relacionado con la calidad de vida que pueda tener, y ésta, depende en buena parte, a la calidad del ambiente que rodea a la persona para que pueda desenvolverse de manera apropiada.

En materia de educación ambiental existen varias leyes vigentes, dentro de las cuales destaca el Decreto 74-96, Ley de Fomento a la Educación Ambiental. Veremos en el apartado específico sobre legislación nacional, lo referente a la educación relacionada con la gestión ambiental.

Para la educación agropecuaria y forestal, la Constitución crea una entidad autónoma encargada de desarrollar los planes de estudio en esta materia; la Escuela

⁹ Por ejemplo, el Registro General de la Propiedad y el Fondo de Tierras hacen consultas en casos de duda al Consejo Nacional de Áreas Protegidas.

Nacional Central de Agricultura, la cual continúa “educando agrónomos, dasónomos y capacitando agricultores.”¹⁰

En cuanto a la temática del control de la contaminación ambiental, el primer enfoque que presenta la Constitución es el del resguardo a la salud humana. “El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.”¹¹ La finalidad del Estado en velar por la salud de los habitantes del país, es “procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.” Y para ello, todos los habitantes del país están obligados a velar por la conservación de la salud y su restablecimiento, ya que de acuerdo a la Carta Magna, la salud es “un bien público”. Esto se refiere a que la salud es del interés de la colectividad y como tal, debe ser respetada por todos.

El bienestar de los habitantes puede verse afectado por condiciones ambientales, para lo cual la Constitución establece que el Estado deberá velar “por el mejoramiento de las condiciones de saneamiento ambiental básico de las comunidades menos protegidas.”

El término saneamiento ambiental básico se refiere al “conjunto de acciones técnicas y socioeconómicas de salud pública que tienen por objetivo alcanzar niveles crecientes de salubridad ambiental. Comprende el manejo sanitario del agua potable, las aguas residuales y excretas, los residuos sólidos y el comportamiento higiénico que reduce los riesgos para la salud y previene la contaminación. Tiene por finalidad la promoción y el mejoramiento de condiciones de vida urbana y rural.”¹²

El área del “Corredor Seco” tiene prioridad en los temas de mejoramiento en temas de saneamiento por ser un espacio geográfico debidamente delimitado en donde se encuentran comunidades identificadas como “vulnerables”, por ser continuamente afectadas por los principales efectos del cambio climático. La sequía ha sido recurrente en los últimos años en varios municipios. También se reportan inundaciones severas que afectan a las comunidades allí asentadas.

Luego la Constitución establece la obligación del Estado de velar por la alimentación de la población. En el contexto del cambio climático, y haciendo énfasis en la importancia de garantizar la seguridad alimentaria de la población, aún teniendo que afrontar los eventos naturales extremos, la Constitución establece en el artículo 99 que “las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.” Este artículo abre la puerta a la realización de alianzas interinstitucionales que permitan coordinar acciones, es decir, que permitan sistematizar procedimientos y sumar esfuerzos para la disposición de recursos para afrontar y abatir la crisis alimentaria en la región.

En el año 2009 el Gobierno de Guatemala tuvo que preparar una Respuesta Integral a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional¹³ así como la identificación y

¹⁰ <http://www.enca.edu.gt/>

¹¹ Constitución Política de la República, Sección Séptima, Artículo 93.

¹² Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS) de la Organización Panamericana de la Salud. <http://www.cepis.org.pe/cepis/e/cepisacerca.html>

¹³ http://www.redhum.org/archivos/pdf/ID_6202_MS_Redhum_GT_-_Presentacion_SESAN_LUgares_poblados_categorizados_en_alto_y_muy_alto_riesgo_por_Inseguridad_Alimentaria_y_Nutricional_al_9_de_agosto_-_SESAN_GT-20090808.pdf

categorización de lugares con alto y muy alto riesgo por inseguridad alimentaria y nutricional.¹⁴ También se emitió un Decreto Gubernativo¹⁵ decretando Estado de Calamidad Pública en todo el Territorio Nacional, como consecuencia de la sequía y riesgo de agotamiento de reservas de alimentos.

Además de las medidas tomadas por el Gobierno central, existen proyectos que se están llevando a cabo con fondos de la cooperación internacional.¹⁶

En cuanto al tema de prevención de la contaminación, el artículo 97 de la Constitución presenta el enfoque desde la perspectiva del desarrollo integral, para lo cual establece que “El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.” Es interesante ver que a diferencia de lo establecido en artículos antes analizados, la responsabilidad de velar por el cuidado del equilibrio ecológico recae tanto en el Estado, como en los habitantes. La participación de la población para la prevención de la contaminación y la preservación de los recursos naturales es vital, ya que la población más que el Estado se aprovecha de ellos.

En el contexto del cambio climático, hablar de mantener el equilibrio ecológico es importante desde la perspectiva misma del ecosistema, éste se ve alterado tanto por actividades antropogénicas, como por fenómenos naturales, pero también por los impactos que conlleva en otros ámbitos, como el económico o la seguridad alimentaria.

Entre las actividades antropogénicas que contribuyen en el “Corredor Seco” a la alteración del ambiente están: la industria, la agricultura, la minería, la urbanización de las comunidades, así como las actividades de transporte y construcción. En algunas áreas también afecta la deforestación. El principal fenómeno natural que afecta el equilibrio ecológico del área es la sequía y desertificación.

El artículo 97 de la Constitución Política de la República también indica que “se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación.” Como se verá en el apartado sobre leyes ordinarias, algunos de estos elementos están desarrollados en las leyes y otros aún no, a pesar que la misma Constitución establece la necesidad de crear las normas que sean necesarias para lograr dicho fin y que han pasado casi veinticinco años desde que se encuentra vigente la Constitución.

El artículo 118 de la Constitución Política de la República también indica que “es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.” Para el “Corredor Seco” es necesario que los esfuerzos del Estado por alcanzar la protección de las comunidades

¹⁴ http://www.redhum.org/archivos/pdf/ID_6115_MS_Redhum_GT-_Presentacion_-_SESAN_Situacion_Actual_Corredor_Seco-_SESAN_GT-20090825.pdf

¹⁵ Decreto Gubernativo 10-2009, publicado el jueves 10 de septiembre de 2009.

¹⁶ Algunos de ellos pueden ser consultados en http://redhum.org/archivos/pdf/ID_6631_MS_Redhum_GT-Informe_Gobierno_de_Guatemala_Informe_de_avances_y_medias_por_emergencia-_SEGEPLAN_GT-20091113.pdf

menos privilegiadas se vea reflejada en el tema de las inversiones en los programas y proyectos que permitan también a todos aprovechar racionalmente los recursos naturales y así mejorar su calidad de vida.

En el mismo artículo 118 de la Constitución Política de la República, se hace referencia a la actividad privada, la cual deberá ser complementada para el logro de los fines establecidos en dicho artículo (utilización de los recursos naturales y el potencial humano, el incremento de la riqueza, el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.) Aquí se identifica uno de los actores que hasta el momento, no había salido a luz de forma expresa por lo establecido en la Carta Magna; el sector privado. En el análisis de coyuntura política la importancia de la participación de este sector, así como de la importancia del rol que juega en el tema de gestión ambiental y de adaptación al cambio climático.

Entrando en la temática de los recursos hídricos, la Constitución le da a este recurso la importancia que amerita, estableciendo principios que rigen para las aguas en varios artículos. El artículo 121, establece que "son bienes del Estado: las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su territorio, los lagos, ríos navegables y sus riveras, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley." Estos "bienes del Estado" enumerados en este artículo son todos bienes públicos, importantes para toda la colectividad y deben ser respetados por todos, porque su cuidado y preservación es importante para todos. No está demás recordar la connotación que el agua es fuente de vida.

Luego, la Constitución establece en el artículo 122 las Reservas Territoriales del Estado, artículo por medio del cual "el Estado se reserva el dominio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos, contados a partir de la línea superior de las mareas; de doscientos metros alrededor de las orillas de los lagos; de cien metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables; de cincuenta metros alrededor de las fuentes y manantiales donde nazcan las aguas que surtan a las poblaciones." Que el Estado se reserva el dominio significa que la libertad de disponer de estos territorios es únicamente del Estado; ningún particular puede disponer de ellos, salvo la excepción que la misma Constitución establece.¹⁷

La reserva de dominio tiene su razón de ser, en que el agua del mar, de los ríos y de los manantiales es un recurso que interesa a todos, un bien del dominio público como se explicó anteriormente. Las orillas de los lagos, riveras de los ríos y áreas circundantes de manantiales deben protegerse para preservar la calidad y cantidad del agua. Pero en el contexto del cambio climático, estas áreas también representan áreas de alta vulnerabilidad y riesgo ante los dos principales efectos del cambio climático; las inundaciones y sequías.

¹⁷ "Se exceptúan de las expresadas reservas: a. los inmuebles situados en zonas urbanas; y b. los bienes sobre los que existen derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, con anterioridad al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis." Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 122.

Esto último está claramente establecido en la misma Constitución. Más adelante en el artículo sobre reforestación (126), el último párrafo literalmente dice "los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos, y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección." Es decir, resguardo de algún posible perjuicio, como podría ser la contaminación o, en el contexto de este artículo, el cambio de uso de la tierra o la erosión, por ejemplo.

La Constitución hace referencia al recurso hídrico de forma específica en varios artículos. El artículo 127 establece el Régimen de Aguas: "todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles". Este precepto Constitucional es importantísimo dentro del contexto socio-político; significa que las fuentes superficiales y subterráneas no se pueden privatizar, ningún particular puede adquirir el dominio del bien público agua, por el transcurso del tiempo o por aprovechamiento consuetudinario. Que sea inalienable significa en términos jurídicos que no se puede enajenar, ya sea porque se necesita cumplir con algunos requisitos previos, o como en este caso, por restricción explícita de la ley. En términos más generales, significa que no se puede vender, que ni el Estado puede transmitir el dominio del bien agua a nadie, porque la Constitución establece la restricción absoluta.

La Constitución Política de la República establece que el agua es un bien imprescriptible y en consecuencia, ninguna persona, individual o jurídica puede adquirir este bien por haberlo poseído o estar en posesión de él por determinado tiempo. Pero tampoco nadie se lo puede vender o ceder.

La Constitución establece que "su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo al interés social." Significa entonces, que de acuerdo a la norma de máxima jerarquía en el país, el interés social define el uso, goce y aprovechamiento de las aguas, y que este principio regirá la ley específica que regule la materia. Sin embargo, al momento (y desde que se promulgó la Constitución en el año 1986) no se ha aprobado la ley específica, por lo que solo se tienen los principios constitucionales.

El interés social está también claramente establecido en el siguiente artículo, el 128, el cual establece que "El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como facilitar las vías de acceso." De lo establecido en el artículo 128 se pueden concluir los tipos de aprovechamiento mínimos que deberían estar regulados en la ley sobre la materia específica; aprovechamiento para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos, de otra naturaleza que contribuya al desarrollo de la economía nacional, aprovechamiento comunitario y aprovechamiento particular.

De conformidad con lo que establece el artículo 128 de la Constitución Política de la República, las comunidades tienen prioridad sobre los particulares y así debe quedar en la ley de la materia cuando ésta sea aprobada. Por lo tanto, las comunidades no deberían tener temor de perder el aprovechamiento de las aguas en manos de personas particulares. Un particular no podría disponer del recurso hídrico en perjuicio de una comunidad, si éste es aprovechado por ella.

El artículo 128 de la Constitución Política de la República también complementa el artículo 126 sobre reforestación, estableciendo la obligación de los usuarios (quienes aprovechen las aguas de los lagos y ríos), de reforestar las riberas y cauces correspondientes, con el espíritu de conservar la calidad y cantidad de agua.

Continuando con el análisis de la Constitución Política de la República relacionado con la gestión socio-ambiental y la adaptación al cambio climático, pasando a otro tema, la Carta Magna declara en el artículo 125 "de utilidad y necesidad públicas, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables." La utilidad pública se refiere al beneficio de la comunidad en su conjunto. Ossorio establece que utilidad pública es la "conveniencia particular para la colectividad", contrario a la utilidad particular que se refiere al "provecho o beneficio económico-jurídico para un individuo o para varias o todas las personas en la esfera de su patrimonio, intereses y causas, pero no como conciudadanos o miembros de la especie, en la perspectiva de los ideales y de las ventajas para la colectividad ciudadana, nacional o humana."¹⁸

Los recursos naturales no renovables son todos los bienes y servicios de la naturaleza, aprovechables para la satisfacción de necesidades, cuya tasa o velocidad de regeneración es tan lenta, que no es perceptible comparada con la tasa o velocidad de extracción o aprovechamiento. Al consumirse, se gastan y es necesario un largo período para que se vuelvan a formar naturalmente. Dentro de los recursos no renovables se encuentran los minerales, metales, hidrocarburos y otros menos comunes como los reservorios acuíferos sin recarga hídrica. Según el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente "en Guatemala, aparte del petróleo y el gas natural, no se valoriza ni explora otro hidrocarburo."¹⁹

Es interesante resaltar entonces, que de conformidad con la norma constitucional, es necesaria para el país la explotación de sus recursos naturales no renovables. Sin embargo, se establece que la explotación de los mismos debe hacerse de forma técnica y racional. Tomar en cuenta la racionalidad es imprescindible cuando se habla de recursos naturales no renovables, puesto que una vez agotados, el período de regeneración de los mismos es tan grande que las presentes generaciones no podrán volver a explotar dichos recursos.

El artículo 125 de la Constitución Política de la República finaliza indicando que "el Estado establecerá y propiciará las condiciones propias para su exploración, explotación y comercialización." Esto está desarrollado principalmente en una ley específica, la Ley de Minería, Decreto 48-97, así como en contratos particulares, normas de índole tributaria, normas y licencias de carácter administrativo, entre otros.

En este caso, las condiciones si han sido propicias ya que según datos del Ministerio de Energía y Minas, a la fecha el Estado ha autorizado y tiene vigentes un total de 395 licencias entre las cuales cuentan 136 de exploración y 259 de explotación.²⁰ El área del "Corredor Seco" cuenta con 19 licencias en el departamento de Zacapa, 14 en Jutiapa, 9 en Jalapa, 52 en El Progreso, 22 en Baja Verapaz, 17 en Chiquimula, y 10 en

¹⁸ Ossorio, Manuel. Ob. Cit.

¹⁹ IARNA, Informe del Estado del Ambiente

http://www.infoiarina.org.gt/media/file/PERFAM2004/Perfam_2H%20-%20Recursos%20naturales%20no%20renovables.pdf

²⁰ <http://www.mem.gob.gt/Portal/Home.aspx?tabid=224>

Santa Rosa, lo que hacen un total de 143 licencias, que representa 36.2% del total de licencias concedidas en el país. Este potencial minero debería aprovecharse en cuanto a la utilidad pública que la Constitución señala, puesto que significa que más de la tercera parte de los recursos mineros explotables del país se encuentran concentrados en el área del "Corredor Seco". Lo que nos dicen las estadísticas es que se trata de un área rica en recursos naturales no renovables.

Luego la Constitución establece en el artículo 126 que "se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques." Nuevamente, la norma constitucional habla del interés social, el cual ya fue explicado con anterioridad. Es interesante resaltar que al igual que la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación, la reforestación es de interés nacional.²¹

Existe una institución encargada específicamente del tema forestal en Guatemala; el Instituto Nacional de Bosques. Para cumplir con el mandato constitucional han estado vigentes programas y proyectos de distinta iniciativa como "Reverdecer Guatemala", "Idea Verde", "El Bosquetón", entre otros. Actualmente se encuentra en proceso el Programa Forestal Nacional, de donde se ha derivado la Agenda Nacional Forestal para el subsector Forestal. Se han identificado como áreas sustantivas de la Agenda las siguientes: conservación y protección del bosque, producción y manejo sostenible, comercio e industria y servicios ambientales.

Lamentablemente, según información del Perfil Ambiental 2006 "Guatemala pierde anualmente 73.148 hectáreas de bosque por distintas causas entre las que sobresalen las actividades del ser humano; en un período de diez años se registra la pérdida del 11 por ciento del recurso natural a nivel nacional."²²

Las causas históricamente identificadas de deforestación son: "incentivos estatales dirigidos a promover actividades agropecuarias en áreas con bosque, un problema agrario de acceso a la tierra no resuelto, falta de cultura forestal, agricultura migratoria, incendios forestales, talas ilícitas, consumo de leña (todavía más del 60 % del consumo energético del país) y procesos de reasentamiento de desplazados por la guerra."²³

Para el "Corredor Seco" la pérdida de cobertura forestal ha sido una constante en los últimos 50 años. "Los departamentos que han perdido más recurso forestal son, en su orden, Chiquimula, Jutiapa, Petén, Jalapa, Izabal y Zacapa"²⁴ Con excepción de Petén, todos los departamentos más deforestados son del área geográfica del "Corredor Seco".

El artículo 126 de la Constitución Política de la República continúa estableciendo que "la ley determinará la forma y requisitos para la explotación racional de los recursos

²¹ Cabe resaltar aquí, que entre el año 1987 y 1988 (fecha cercana a la promulgación de la Constitución Política de la República) según el documento *Breve descripción de los recursos boscosos de Guatemala*, por Juan López y Rodolfo Véliz, "la cubierta forestal de Guatemala es (era) de 3,390,200 ha, equivalente al 31.13 % del territorio nacional." <http://www.fao.org/docrep/007/ad102s/AD102S10.htm>

²² Citado por: http://www.rel-uita.org/agricultura/ambiente/deforestacion_guatemala.htm

²³ López Juan y Rodolfo Véliz, *Breve descripción de los recursos boscosos de Guatemala*, <http://www.fao.org/docrep/007/ad102s/AD102S10.htm>

²⁴ http://www.rel-uita.org/agricultura/ambiente/deforestacion_guatemala.htm

forestales y su renovación". Este mandato constitucional se cumple con la aprobación del Decreto 101-96, el cual será abordado en el análisis de legislación ordinaria.

Luego, la norma establece una limitación importante sobre la explotación de los recursos forestales: "la explotación de todos estos recursos, corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas." Este precepto pretende garantizar que el aprovechamiento de los recursos naturales sea en beneficio de sus habitantes, partiendo del principio del interés social.

Antes de continuar con el análisis del contenido Constitucional referente al tema del ordenamiento territorial, es necesario aclarar a qué se refiere el término, especialmente porque se trata de un concepto "de los más imprecisos del derecho público"²⁵ y muy poco regulado. Este concepto se refiere a la normativa referente a la ordenación territorial, la cual es "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio."²⁶

Entonces, a partir de la definición anterior, se puede decir que el ordenamiento territorial es el conjunto de normas que regulan lo relativo a la utilización del territorio, con fines de desarrollo integral sostenible y mejora en la calidad de vida, tomando en cuenta aspectos económicos, sociales, culturales y ecológicos.

Estas normas tienen que desarrollarse a nivel nacional, regional y local. La Constitución nos dice poco en cuanto al tema de ordenamiento territorial. Establece que a nivel nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural es la instancia dentro del esquema de la Administración Pública encargada de la formulación de la política de desarrollo urbano y rural²⁷ para todo el país. A nivel local se establece que los municipios deben atender el ordenamiento territorial de su jurisdicción.²⁸ Hay que tomar en cuenta que al momento de promulgación de la Constitución, 1986, el tema de ordenamiento territorial (y aún el ambiental) eran incipientes.

Actualmente, existe suficiente información cartográfica esencial para iniciar con el diagnóstico territorial en la Unidad de Planificación Geográfica y Gestión de Riesgo del

²⁵ Juan Antonio Bengoetxea, **La ordenación del territorio** (Referencia del documento "Principios jurídicos para la ordenación del territorio"), <http://www.euskonews.com/0061zbnk/gaia6102es.html> "Tradicionalmente, en el ámbito conceptual, se han distinguido dos criterios: El concepto estricto de ordenación del territorio o alemán, que es un concepto cercano a la planificación física del territorio con independencia de otras consideraciones como la política de intervención económica, y el concepto amplio de ordenación del territorio o francés, que es una visión amplia y global de base economicista de la ordenación del territorio, el "amenagement du territoire", desvinculado del urbanismo clásico, que se encuentra más cercano a la utilización del territorio, de sus recursos naturales, de la planificación económica." Para los efectos del presente análisis, utilizaremos el término en sentido amplio, por ser la tendencia internacional de incluir las variables económica, social y ambiental en dicho concepto.

²⁶ Carta Europea de Ordenación del Territorio, citado por Juan Antonio Bengoetxea, **La ordenación del territorio** (Referencia del documento "Principios jurídicos para la ordenación del territorio"), <http://www.euskonews.com/0061zbnk/gaia6102es.html>

²⁷ Constitución Política de la República, Artículo 225

²⁸ Constitución Política de la República, Artículo 253, literal c)

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación – MAGA -. Los principales mapas pueden ser consultados en <http://200.12.49.237/recursosnaturales.html>. También existe una primera aproximación al Mapa de Ordenamiento Territorial de la República de Guatemala²⁹ (año 2001), de donde se identifica que el área del “Corredor Seco” es en la mayor parte de su extensión, una zona apta para la producción agroforestal y forestal, con pequeñas áreas consideradas zonas aptas para la agricultura con prácticas de conservación.

Hay muy pocos avances en la temática a nivel nacional, regional y local. Todavía no existe una ley que rija a nivel nacional ni una política de gobierno. Tampoco existen planes de ordenamiento territorial locales, con algunas excepciones. Las principales dificultades de concretar las políticas de ordenamiento territorial en acciones específicas a los territorios concretos son dos: la certeza jurídica de la propiedad de la tierra y la debilidad en cuanto a la gobernabilidad.

5. Leyes ordinarias y Reglamentos

A partir de los Principios Constitucionales, en Guatemala se cuenta con una serie de leyes ordinarias que se relacionan con la gestión ambiental, no así con la adaptación al cambio climático. Atendiendo a la materia de gestión ambiental específica, en primer lugar se encuentra el Decreto 68-86 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

Esta norma entró en vigencia a finales del mes de diciembre de 1986 y fue la primera norma como respuesta del país ante los compromisos adquiridos en la “histórica conferencia de las Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo, Suecia en el año de 1972”³⁰

El primer título del Decreto 68-86 establece principios fundamentales que rigen la protección y mejoramiento del medio ambiente. Entre ellos se encuentran: prevención de la contaminación; la utilización y aprovechamiento racional de los recursos naturales; recursos técnicos y financieros; planificación; prohibición de convertir suelo, subsuelo y límites de aguas nacionales en reservorio de desperdicios contaminantes; prohibición de introducción de desechos, basura o sustancias que puedan infectar, contaminar y/o degradar al medio ambiente; estudio de evaluación de impacto ambiental; información; vigilancia y control.

El objeto de la ley es “velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país.” El equilibrio ecológico es el balance natural de los ecosistemas. El desequilibrio puede darse por actividades en las que interviene el hombre, pero también por fenómenos naturales.

El órgano encargado de aplicar la ley³¹, de ejercitar las atribuciones que la misma establece, y de realizar acciones para el cumplimiento de los fines, es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, aquí es importante recordar que la

²⁹ El cual puede consultarse en http://200.12.49.237/Documentos/Mapas%20Nacionales/RECURSOS%20NATURALES/45.Ordenamiento_territorial_2001.jpg

³⁰ Primer Considerando, Decreto 68-86

³¹ Artículo 2, Decreto 68-86

Constitución establece que tanto el Estado, las municipalidades y los habitantes del país están obligados a propiciar el desarrollo que mantenga el equilibrio ecológico.

Es interesante señalar que la norma hace una enumeración de los elementos que comprenden el ambiente; “los sistemas atmosféricos (aire); hídrico (agua); lítico (rocas y minerales); edáfico (suelos); biótico (animales y plantas); elementos audiovisuales y recursos naturales y culturales.”³² Para efectos del presente análisis, dejamos fuera los elementos culturales, por no estar comprendidos dentro de los temas de gestión ambiental y cambio climático.

En cuanto al sistema atmosférico, el Decreto 68-86 establece en el artículo 14 que “para prevenir la contaminación atmosférica y mantener la calidad del aire, el Gobierno, por medio de la presente ley, emitirá los reglamentos correspondientes y de las disposiciones que sean necesarias para...” Es necesario resaltar que la ley manda al Gobierno, a través del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, a emitir los reglamentos que permitan cumplir con la ley. Al momento del presente estudio no se han emitido los reglamentos necesarios para cumplir con la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, aún cuando desde el año 1986 (fecha de vigencia de la ley) está la obligación de su emisión, y cuando para lograr los fines establecidos en la ley, hacen falta los reglamentos que establezcan el marco jurídico necesario para implementar acciones en pro de la protección y mejoramiento del ambiente.

Sólo en el caso de prevención de la contaminación atmosférica, la ley manda emitir al menos un reglamento para “regular las sustancias contaminantes que provoquen alteraciones inconvenientes de la atmósfera”, un reglamento (que si es pertinente puede ser el mismo) para “regular la existencia de lugares que promuevan emanaciones” y otro para “regular la contaminación producida por el consumo de los diferentes energéticos”. Sólo en el tema de prevención de la contaminación atmosférica podrían emitirse uno o tres reglamentos de conformidad con el mandato de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Al momento, han pasado 23 años desde la vigencia de la ley, y los reglamentos necesarios para su implementación son inexistentes.

En cuanto al sistema hídrico, el mismo Decreto 68-86 establece la obligación de emitir reglamentos y regulaciones necesarias para mantener la cantidad de agua para consumo humano. De la lectura del artículo 15 de la norma antes indicada, se establece que debería existir en el ordenamiento jurídico, al igual que en el caso del sistema atmosférico, uno o varios reglamentos, que normen al menos: la calidad de las aguas, sus posibles aprovechamientos, controlando que con ello no se cause deterioro ambiental, aguas servidas, regulaciones y control para fuentes de contaminación y niveles permisibles. Al momento, existe el Acuerdo Gubernativo 236-2006, Reglamento de las Descargas y Reuso de Aguas Residuales y de la Disposición de Lodos, el cual está en proceso de revisión y actualización.

En cuanto a calidad de agua para consumo humano, existe la Norma COGUANOR NGO 29001.99, la cual establece parámetros de límites permisibles y especificaciones para el agua potable. Esta norma es de cumplimiento obligatorio y fue emitida por la Comisión Guatemalteca de Normas –COGUANOR-.

³² Artículo 13, Decreto 68-86

En cuanto a las regulaciones sobre el aprovechamiento de las aguas, no existe reglamento ni ley general, como se indicó anteriormente.

Para el sistema lítico y edáfico, el Decreto 68-86 establece que se emitirán reglamentos para regular los procesos que puedan producir deterioro en los sistemas, la contaminación del suelo o subsuelo, la adecuada explotación de recursos minerales y combustibles fósiles, la "conservación, salinización, laterización, desertificación y aridificación del paisaje" y el deterioro de los suelos.

Para lo único que existe regulación es para la explotación de recursos mineros y combustibles fósiles; el Decreto 48-97, Ley de Minería, y su reglamento, el Acuerdo Gubernativo 176-2001 regula las actividades de reconocimiento, exploración, explotación y todo lo relacionado con las operaciones mineras. El Decreto-Ley³³ 109-83, Ley de Hidrocarburos y el Acuerdo Gubernativo 1034-83, Reglamento General de la Ley de Hidrocarburos. Estas últimas normas, regulan las actividades relacionadas con la explotación de hidrocarburos.

El Decreto 48-97 establece como requisito para las actividades de minería el estudio de evaluación de impacto ambiental, así como el cumplimiento de las normas que regulan el medio ambiente. La ley le denomina también estudio de mitigación. También se establece el uso y aprovechamiento racional de las aguas para las actividades de minería, "siempre y cuando no afecte el ejercicio permanente de otros derechos". Además, se establece la obligación de tratar las aguas de proceso que se viertan nuevamente en su cauce. El artículo 71 estipula que "el aprovechamiento de las aguas... que no sean del dominio público ni de uso común, se regirán conforme a las disposiciones del Código Civil y de las leyes de la materia." Como se discutió anteriormente, todas las aguas son del dominio público, de conformidad con lo que establece la Constitución Política de la República, por lo que no se aplica el Código Civil por no existir aguas que no sean ni del dominio público ni de uso común.

En el caso del Decreto-Ley 109-83, en materia ambiental, se establece en el artículo 17 a todo contratista de servicios petroleros, la obligación de reparar "los daños y/o perjuicios que irroguen al Estado o a particulares y sus respectivos bienes, inclusive los derivados de la contaminación del medio ambiente." Este es el fundamento para poder accionar en contra del aprovechamiento del recurso petrolero que cause algún daño al ambiente. La reparación podría hacerse en dinero, suficiente para implementar medidas que tiendan a restaurar la calidad ambiental, o podría hacerse a través de la ejecución misma de dichas medidas, hasta que se restablezcan las condiciones ambientales iniciales.

Esta misma norma también establece en el artículo 40 que las plantas que operen para los servicios petroleros, deberán ser "adecuadas para proteger debidamente la seguridad de las personas y el medio ambiente". Para garantizar esto último, la norma contempla en su artículo 41 medidas de prevención que deben implementarse, especialmente para "...d) protección del medio ambiente, incluyendo la no contaminación de la atmósfera, ríos, lagos, mares y aguas subterráneas; e) la reforestación y la

³³ Decretos Ley son leyes ordinarias de la misma jerarquía que los Decretos. La diferencia radica en que los Decretos Ley fueron emitidos por un Gobierno de Facto, mientras que los Decretos los emite el Congreso de la República.

preservación de recursos naturales..." Esto nos dice claramente que el marco jurídico si contempla la protección y garantiza la seguridad del ambiente.

Con lo analizado hasta ahora, se puede inferir que la normativa de gestión ambiental tiene que organizar las actividades en las que interviene el ser humano y tiene impactos en los sistemas y elementos que el Decreto 68-86 (norma general de protección y mejoramiento del medio ambiente) contempla. Esta organización debe enfocarse en la prevención y mitigación de impactos.

Entre los instrumentos de la gestión ambiental, aparece en la legislación nacional uno de los más importantes: el estudio de evaluación de impacto ambiental. El Decreto 90-97 se refiere al estudio de evaluación de impacto ambiental, indicando que las actividades que necesitan "determinar las medidas de prevención y de mitigación necesarias, para reducir riesgos potenciales a la salud derivados de desequilibrios en la calidad ambiental", son las "obras o procesos de desarrollo industrial, urbanístico, agrícola, pecuario, turístico, forestal y pesquero." El artículo 8 del Decreto 68 -86 es más amplio y establece que "para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales."

Para entender por qué todo proyecto o actividad antropogénica debe contar con un estudio de evaluación de impacto ambiental, hay que comprender que las actividades de los seres humanos en las que se hace uso de recursos naturales o algún tipo de descarga de materia o energía al ambiente, tienen un impacto en los elementos de los sistemas ambientales. El deterioro que se puede causar a los recursos naturales puede ser disminuyendo su calidad a una inferior, echando a perder o maltratando alguno de sus componentes. Las modificaciones nocivas pueden ser transformaciones, alteraciones o incluso innovaciones que representan un perjuicio; son notorias cuando son conocidas por todos, o cuando son evidentes o los daños se perciben claramente sin necesidad de estudios científicos necesarios para su comprobación.

Además de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, también existen otros, más recientes y menos regulados, pero igual de importantes para el monitoreo del ambiente y el mantenimiento del equilibrio ecológico como: instrumentos de monitoreo, instrumentos de auditoría ambiental, instrumentos de análisis de riesgos, entre otros.³⁴ En el Acuerdo Gubernativo 431-2007, Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, están regulados instrumentos, clasificados en dos grandes grupos: los instrumentos de evaluación ambiental, y los instrumentos de control y seguimiento ambiental.³⁵

El reglamento contempla siete instrumentos de evaluación específicos: evaluación ambiental estratégica, evaluación ambiental inicial y autoevaluación ambiental, estudio de evaluación de impacto ambiental, evaluación de riesgo ambiental, evaluación de impacto

³⁴ Más información en Rachel Negrao Cavalcanti en el artículo Gestión Ambiental, para el II Curso Internacional de Aspectos Geológicos de Protección Ambiental.

<http://www.unesco.org/geo/campinaspdf/3gestion.pdf>

³⁵ Artículo 11, Acuerdo Gubernativo 431-2007

social, diagnóstico ambiental, y por último, la evaluación de efectos acumulativos.³⁶ Estos documentos permiten formular medidas de mitigación y formular las bases para el control y seguimiento y fiscalización ambiental.

Entre los instrumentos de control y seguimiento ambiental, el reglamento establece tres: las auditorías ambientales, seguimiento y vigilancia ambiental y por último, los compromisos ambientales.³⁷

Los instrumentos de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental están definidos en el reglamento como documentos técnicos que contienen el detalle de la identificación y evaluación ordenada de los impactos ambientales de un proyecto. Estos documentos se preparan en la fase de planificación del proyecto con la finalidad de prevenir dichos impactos; y en la fase de ejecución, operación y abandono, con la finalidad de corregir, implementando medidas de mitigación adecuadas, los impactos negativos ocasionados al ambiente.³⁸ Los documentos son presentados por la persona que realiza las actividades, pero los estudios técnicos únicamente pueden ser elaborados por una persona que cuente con la licencia respectiva, autorizada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Antes de continuar, es importante hacer un análisis más detallado sobre el Acuerdo Gubernativo 431-2007. En primer lugar, legalmente podemos diferenciar la evaluación, el control y el seguimiento ambiental. La evaluación ambiental se refiere a la cuantificación o estimación de los impactos que tiene una actividad en los componentes del ambiente. Esta estimación puede incluir el cálculo estimado del valor que representan los impactos en el ambiente, o al menos una apreciación aproximada de ellos. Cabe recordar que los daños o alteraciones y desequilibrios al ambiente pueden ser o no reversibles, lo cual debe tomarse en cuenta en la cuantificación.

El control ambiental se refiere al conjunto de acciones que se deben realizar con la finalidad de verificar el cumplimiento de las medidas de mitigación propuestas en el instrumento de evaluación respectivo. La finalidad del control ambiental es poder comprobar, inspeccionar y fiscalizar la ejecución del plan o las medidas que fueron planteadas. Estas acciones debe realizarlas tanto el mismo ponente (autocontrol y retroalimentación), como el ente fiscalizador, que en este caso es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

En cuanto al seguimiento, éste se refiere a la continua supervisión u observación que se debe dar a las actividades, obras o proyectos para verificar que el plan de mitigación se cumpla y para verificar que los impactos previstos continúen estando por debajo de los límites que permiten las leyes. Estas acciones también deben ser realizadas tanto por el ponente como por el ente fiscalizador.

El Decreto 90-97, Código de Salud, establece que para la vigilancia de la calidad ambiental se establecerá un sistema, en el cual participan el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, las Municipalidades y la Comunidad

³⁶ Artículos 12 al 19, Acuerdo Gubernativo 431-2009

³⁷ Artículo 21 al 26, Acuerdo Gubernativo 431-2007

³⁸ Artículo 11, Acuerdo Gubernativo 431-2007

organizada.³⁹ Este precepto es desarrollado en el artículo 4 del Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Acuerdo Gubernativo 431-2007, el cual establece un "Sistema de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental", integrado por el "conjunto de entidades, procedimientos e instrumentos técnicos y operativos para el desarrollo de los procesos de evaluación, control y seguimiento ambiental de los proyectos."⁴⁰ Aquí entran a participar distintos actores, siendo los principales las Direcciones Generales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (de Gestión Ambiental y Recursos Naturales, de Coordinación Nacional y de Cumplimiento Legal); pero también la norma establece que estas direcciones coordinarán acciones con "las dependencias de las distintas entidades de gobierno correspondientes al sector ambiente y las municipalidades", así como "otras dependencias del Estado, centralizadas, descentralizadas, organizaciones no Gubernamentales –ONG-..."

El artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 431-2007 no sólo describe a los actores del Sistema de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, sino que es un fundamento legal para que las instituciones indicadas puedan coordinar acciones con el "objetivo fundamental" de armonizar los procedimientos y trámites en el tema ambiental. Un ejemplo de este tipo de coordinación que puede darse es la exigencia del instrumento de evaluación ambiental correspondiente para la autorización de licencias de construcción.

Para el caso de la prevención y control de la contaminación visual, en el Decreto 68-86 también se establece la obligación de emitir reglamentos (dos o mas) para normar lo relacionado con actividades "que puedan causar alteración estética del paisaje y de los recursos naturales, provoquen ruptura del paisaje y otros factores considerados como agresión visual y cualesquiera situaciones de contaminación visual, que afecten la salud mental y física y la seguridad de las personas." La alteración del paisaje es un factor que urge regular, especialmente con el potencial turístico del país, y con el aprovechamiento del turismo natural que podría tenerse. Sobran ejemplos de contaminación visual que podrían haberse evitado de existir el reglamento correspondiente, sin embargo, no vienen al caso.

También el Decreto 90-97, Código de salud establece alguna regulación respecto al tema de contaminación. En el artículo 69 de esta última norma se establece que "el Ministerio de Salud y el Ministerio de Ambiente, establecerán los límites de exposición y de calidad ambiental permisibles a contaminantes ambientales, sean éstos de naturaleza química, física o biológica."

Dentro del Título I del Decreto 68-86, que contiene los principios fundamentales de la ley, se establece que habrá normas y reglamentos que regularán sobre la descarga y emisión de contaminantes que afecten los sistemas que componen el ambiente.

Al momento, existen varias normas que regulan la temática, entre las cuales están algunos instrumentos internacionales. Entre ellos están: la Convención Para la Protección de la Capa de Ozono y el Decreto 39-87 que le da ingreso al ordenamiento jurídico y validez a nivel nacional; el Protocolo Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de

³⁹ Artículo 70, decreto 90-97

⁴⁰ Artículo 4, Acuerdo Gubernativo 431-2007

Ozono y el Decreto 34-89; el Protocolo de Kioto y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Decreto 23-99; el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y el Decreto 60-2207; el Convenio de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional y el Decreto 33-2009.

Entre las leyes nacionales que norman sobre los contaminantes, está el Decreto 110-97, Ley que Prohíbe la Importación y Regula el Uso de los Clorofluorocarbonos en sus diferentes presentaciones, estableciendo prohibición de uso de determinadas sustancias nocivas para la capa de ozono.

Entre los reglamentos que norman la descarga y contaminación está el Acuerdo Gubernativo 236-2006, Reglamento de las descargas y re uso (*sic*) de aguas residuales y de la disposición de lodos; el Acuerdo Gubernativo 509-2001, Reglamento para el Manejo de Desechos Sólidos Hospitalarios.

La prohibición de contaminación, está contenida en varios de los principios fundamentales del Decreto 68-86. La descarga de desperdicios contaminantes o radiactivos está prohibida en el suelo, subsuelo y límites de aguas nacionales.⁴¹ Este tema también se relaciona con la gestión integral de residuos y desechos, para lo cual no existe una ley general en el país. La contaminación de suelo y subsuelo puede llegar hacia las fuentes de agua y de los alimentos que se cultivan en los suelos.

También el artículo 7 establece la prohibición de introducir al país sustancias "que puedan infectar, contaminar y/o degradar al medio ambiente y poner en peligro la vida y la salud de los habitantes..." Este precepto es importante dentro del contexto del mundo globalizado, ya que las relaciones comerciales entre los países fluyen cada vez más libremente. Para Guatemala, este precepto protege la calidad de sus recursos naturales y su ambiente, así como la seguridad de sus habitantes. En la práctica comercial, sin embargo, es realidad que al país ingresan algunas sustancias que degradan el ambiente, ya que dada la tecnología de producción con que se cuenta, aun se utilizan algunas materias primas contaminantes, como plásticos, carbón con alto contenido de azufre, entre otros.

El artículo 73 del Código de Salud, Decreto 90-97 también establece la prohibición expresa de importar al país "desechos tóxicos, radiactivos y/o difícil degradación." Los desechos tóxicos son aquellas sustancias que contienen alguna toxina o algún veneno que afecta la salud de las personas o la calidad del ambiente. Los desechos de difícil degradación son aquellas sustancias que tardan mucho tiempo en descomponerse de forma natural en sustancias de estructura química más sencilla, que luego son absorbidas y transformadas por bacterias específicas que se encargan de transformar la materia en nutrientes para los suelos. A este tipo de sustancias se le conoce como no biodegradables. Dentro de las sustancias comunes que se utilizan en el medio guatemalteco, encontramos que hay detergentes y plásticos que tienen características de difícil degradación.

En cuanto a los contaminantes radiactivos, existen normas generales, como las contenidas en el Decreto 68-86 y el Decreto 90-97, que establece la prohibición de

⁴¹ Artículo 6, Decreto 68-86

importar desechos radiactivos. Esta última prohibición está también contenida en el artículo 31 del Decreto-Ley 11-86, Ley para el Control, Uso y Aplicación de Radioisótopos y Radiaciones Ionizantes, que establece que "queda prohibido usar el territorio nacional, su plataforma continental, mar territorial y zona económica exclusiva, para depositar desechos o materiales radiactivos provenientes de otros países... eliminar, confinar o en cualquier forma disponer de equipos desechados que contengan sustancias radiactivas, así como de cualquier desecho radiactivo, sin cumplir con las normas establecidas" por la ley.

Además, existen regulaciones más específicas como el Acuerdo Gubernativo 559-98, Reglamento de Gestión de Desechos Radiactivos, en el cual se establece además, la prohibición de eliminar o descargar desechos radioactivos al ambiente sin autorización de la Dirección General de Energía Nuclear, lo cual deberá hacerse bajo las condiciones de seguridad radiológica que establece el reglamento y los requisitos en materia ambiental que establezcan las autoridades (instrumento de evaluación ambiental como mínimo).

Para el transporte de los desechos radiactivos, rigen las disposiciones específicas dictadas en el Reglamento de Transporte Seguro de Material Radiactivo por el Organismo Internacional de Energía Atómica.⁴²

En el tema de control de la contaminación, el Decreto 68-86 es la ley que regula de forma general los principios generales de prevención de la contaminación. Al igual que para los sistemas atmosféricos, hídrico, lítico y edáfico, esta ley establece la obligación de emitir reglamentos necesarios para prevenir y controlar la contaminación audial "en relación con la emisión de energía en forma de fruido, sonido, microondas, vibraciones, ultrasonido o acciones que perjudiquen la salud física y mental y el bienestar humano, o que cause trastornos al equilibrio ecológico."

El artículo 17 continúa indicando que "se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente y la salud, los sonidos o ruidos que sobrepasen los límites permisibles cualesquiera que sean las actividades o causas que los originen." Sin embargo, en Guatemala no existen límites permisibles vigentes regulados ni en reglamentos ni en leyes. Este tema se relaciona también con el de conservación de la biodiversidad.

En cuanto al tema de conservación de la biodiversidad, el tema está regulado inicialmente en el Decreto 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, estableciendo en su artículo 19 que "para la conservación y protección de los sistemas bióticos (o de la vida para los animales y plantas), el Organismo Ejecutivo emitirá los reglamentos relacionados con los aspectos siguientes: a) la protección de las especies o ejemplares animales o vegetales que corran peligro de extinción; b) la promoción del desarrollo y uso de métodos de conservación y aprovechamiento de la flora y fauna del país; c) el establecimiento de un sistema de áreas de conservación a fin de salvaguardar el patrimonio genético nacional, protegiendo y conservando los fenómenos geomorfológicos especiales, el paisaje, la flora y la fauna; d) la importación de especies vegetales y animales que deterioren el equilibrio biológico del país, y la exportación de especies únicas en vías de extinción; e) el comercio ilícito de especies consideradas en peligro; y f) velar por el cumplimiento de tratados y convenios internacionales relativos a la conservación del patrimonio natural."

⁴² El cual está disponible en http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1098s_scr.pdf

Si bien, el Decreto 68-86 estableció la obligación de desarrollar todos esos puntos en reglamentos, a la fecha aún no existen dichos reglamentos. Sin embargo, todos los temas establecidos en el artículo antes analizado se encuentran desarrollados en el Decreto 4-89, Ley de Áreas Protegidas y el Acuerdo Gubernativo 759-90, Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas. Es uno de los objetivos generales de la ley, la conservación biológica del país. Dicha Ley establece en primer lugar, y en concordancia con lo establecido en la Constitución Política de la República, que es de interés nacional la conservación de la diversidad biológica.

La protección de especies animales o vegetales que corren peligro de extinción está contenida en el Capítulo III del Título I de la ley. Se establece con categoría de "urgencia y necesidad nacional, el rescate de las especies de flora y fauna en peligro de extinción, de las amenazadas y la protección de las endémicas." Las especies en peligro de extinción son aquellas que pueden desaparecer por existir pocos ejemplares que no son capaces de reproducirse y sobrevivir más rápido que la tasa de su desaparición. Estas especies están contenidas en el Convenio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre, y el Decreto 63-79.

La promoción del desarrollo y uso de métodos de conservación y aprovechamiento de la flora y fauna del país está contenida en varios artículos de la Ley de Áreas Protegidas. En primer lugar, en el artículo 33 se establece que el "aprovechamiento de la flora y fauna (es) cualquier acción de búsqueda, recolecta, extracción, reproducción, captura o muerte de ejemplares de plantas o animales silvestres." La ley contempla además algunos tipos de aprovechamientos especiales, como el aprovechamiento de plantas y animales que se hace en los aprovechamientos forestales.

El establecimiento de un sistema de áreas de conservación está contenido en el artículo 2 del Decreto 4-89, el cual crea el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, conformado de Áreas Protegidas⁴³ y las entidades que las administran.

Lo relativo a la prohibición de importar especies que alteran el equilibrio biológico del país está regulado en el artículo 30, que establece que la introducción de "especies exógenas a los ecosistemas que se encuentran bajo régimen de protección." Según el Acuerdo Gubernativo 759-90, Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, son exógenas las especies no nativas del país, las cuales también se consideran exóticas.

Sin embargo, la ley contempla la introducción de dichas especies, siempre que se cuente con "el visto bueno del CONAP." Esta regulación es importante para la conservación de los ecosistemas nacionales ya que la introducción de especies exógenas representa una amenaza severa a los procesos naturales de los ecosistemas, cuyas consecuencias sólo pueden comprobarse cuando los daños son irreversibles. Un ejemplo concreto lo constituye la introducción de peces exóticos en el Lago de Atitlán⁴⁴, a lo cual se le atribuye responsabilidad por haber reducido las especies endémicas que se alimentaban de algas verdes; estas últimas proliferaron fuera de control casi 50 años después y hoy tenemos el resultado visible en dicho cuerpo de agua.

⁴³ Es importante recordar aquí, que las Áreas Protegidas sólo pueden ser declaradas legalmente a través de un Decreto del Congreso de la República.

⁴⁴ <http://domino.ips.org/ips%5Cesp.nsf/vwWebMainView/F0F851F112FB5700C125766D005F3DC9/?OpenDocument>; <http://www.prensalibre.com.gt/pl/2009/noviembre/01/352379.html>; http://www.infolatam.com/entrada/guatemala_el_lago_atitlan_un_maravilla_n-16997.html

La prohibición de exportar especies únicas en vías de extinción que sean extraídas de la naturaleza sin autorización, está en el artículo 26, que además establece la excepción de exportación, previo el cumplimiento de requisitos y “en condiciones controladas y a partir de la segunda generación”. Este tema también se rige por lo establecido en el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre.

Sobre el comercio ilícito de especies consideradas en peligro, la Ley de Áreas Protegidas es más amplia, indicando que no sólo el comercio está prohibido, sino también la recolección, captura, caza, pesca, transporte, intercambio, y exportación. Los listados de las especies en peligro de extinción son publicados anualmente por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas – CONAP-.

Finalmente, velar por el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales relativos a la conservación del patrimonio natural, es uno de los fines del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, de conformidad con lo establecido en la literal e) del artículo 62 del Decreto 4-89.

En cuanto a la educación ambiental, existen varias normas que establecen lineamientos claros en la temática. Están vigentes una Política Nacional y una ley específica que regula la temática, así como otras regulaciones que dictan lineamientos a seguir. Sin embargo, a la fecha no se han logrado los resultados esperados, un cambio de cultura y la generación de hábitos en la población, tendientes a proteger y conservar el ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.

El Acuerdo Gubernativo 791– 2003, le da vida al mundo jurídico a la Política Nacional de Educación Ambiental, la cual está definida como “una serie de directrices que regirán la adopción de la dimensión ambiental en el ámbito educativo.”

El Decreto 74-96, Ley de Fomento de la Educación Ambiental, estableció “de urgencia nacional y de interés social” la promoción, la educación ambiental y la formación del recurso humano necesario para reproducir dicho conocimiento. La principal deficiencia de esta ley es que obliga al “fomento”, que es la promoción o el impulso de la educación ambiental mas no a su implementación. El fomento al que hace referencia la ley, se quedó en eso, el impulso de la temática, pero no se implementó la asignatura específica de educación ambiental.

Para la realización de las actividades específicas se requiere de fondos necesarios para que el Gobierno lo pueda implementar; o en su caso, requiere de algún tipo de incentivo para la realización de las actividades la lleven a cabo los particulares. Esta ley lamentablemente no incluyó ninguna de las dos circunstancias, por lo que ni el Ministerio de Educación recibió o designó fondos específicos para poder incluir la temática ambiental y formar docentes especializados en materia de educación ambiental, ni las instituciones de educación privada recibieron algún incentivo para generar este recurso humano o realizar el trabajo adicional de incluir la temática en los programas de estudio.

También en materia de educación ambiental, está vigente el Decreto 116-96, Ley de Difusión de la Conciencia Ambiental, entre cuyos objetivos está promover la difusión de la educación y conciencia ambiental, en forma permanente, a través de los medios de comunicación del país; así como impulsar y difundir los programas de educación ambiental promovidos por entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Relacionado con el tema de biodiversidad, el Decreto 4-89, Ley de Áreas Protegidas, también considera la educación ambiental como un “factor fundamental para el logro de los objetivos” de la ley, “para lo cual es indispensable el desarrollo de programas educativos, formales e informales, que tiendan al reconocimiento, conservación y uso apropiado del patrimonio natural de Guatemala.”⁴⁵ Este artículo se encuentra dentro del Capítulo I del Título I, por lo que es uno de los principios que rigen la Ley de Áreas Protegidas.

En el Acuerdo Gubernativo 759-90, Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, se establece también que el Consejo Técnico de Educación del Ministerio de Educación y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP- son los entes encargados de proponer las modificaciones pertinentes del programa educativo “para que los educandos adquieran conciencia sobre la necesidad de conservar, proteger y aprovechar sosteniblemente el patrimonio natural de Guatemala.”

En cuanto al tema de ordenamiento territorial, no existe al momento una norma general vigente en el país que establezca lineamientos en esta materia. Sin embargo, hay en algunas leyes vigentes parámetros generales, como lo establecido en el Decreto 12-2002, Código Municipal, que indica que son los municipios, en ejercicio de su autonomía, las entidades encargadas del ordenamiento territorial de su jurisdicción. El Concejo Municipal es el órgano encargado de estudiar y dictaminar lo relativo tanto al ambiente y recursos naturales, como al ordenamiento territorial⁴⁶

El Código Municipal establece en el artículo 96 que la oficina municipal de planificación tiene como atribución “mantener actualizadas las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales.”

La norma arriba citada, establece el ordenamiento territorial junto con el desarrollo integral, como uno de los principios reguladores de los procedimientos administrativos en el Título VII, Capítulo II. La obligación expresa de formular y ejecutar los planes de ordenamiento territorial es de la municipalidad. Este precepto hace referencia a “Los términos establecidos por las leyes”, haciendo alusión a una ley específica de ordenamiento territorial y/o de desarrollo integral. Sin embargo, al momento no está vigente ninguna de las dos leyes.

En el ámbito municipal, el Código Municipal establece en el artículo 35 literal y), que es competencia general del Concejo Municipal⁴⁷, “la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio.” Para la realización de ésta competencia, la misma ley indica en el artículo 36 que el Concejo Municipal está obligado a establecer la comisión de fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales. Ésta comisión deberá encargarse del estudio de los temas relacionados con el ambiente y emitir los dictámenes o informes que le requiera el Concejo Municipal. Es interesante resaltar que la ley le otorga la facultad a la Comisión de proponer “las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración

⁴⁵ Artículo 3, Decreto 4-89

⁴⁶ Artículos 3, 35, 36 Decreto 12-2002

⁴⁷ Es importante recordar en este momento que el Concejo Municipal es el órgano que ejerce el gobierno municipal.

general del municipio” por lo que a través de esta instancia se pueden promover iniciativas de gestión ambiental y protección de los recursos naturales.

El Código Municipal también establece el artículo 68 literal I) que es competencia propia del municipio (y que “deberá cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios”), la “promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio”. En este artículo de esta ley específica se menciona el término de “gestión ambiental”. Con base en este artículo, las municipalidades tienen competencia en materia de prevención y control de la contaminación, que aunque no esté ampliamente desarrollada en la ley, abarca su circunscripción territorial.

3. Iniciativas de ley

Al momento de la realización de este trabajo, se determinó que existen varias iniciativas de ley que pretenden regular el manejo de los recursos hídricos. A lo largo de los años, desde que en la Constitución Política de la República promulgó “que una ley específica regulará esta materia (referido al régimen de aguas)”, ha habido varias iniciativas de ley, pero al momento, ninguna ha sido aprobada. La versión más reciente de la iniciativa de Ley para el Aprovechamiento y Manejo de los Recursos Hídricos, se identificada con el número 3702. Cabe resaltar que esta iniciativa cuenta con Dictamen Conjunto Favorable, de la Comisión Extraordinaria de Recursos Hídricos y de la Comisión Parlamentaria de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales. Se encuentra pendiente de aprobación.

Al momento, en el Congreso de la República se discute la iniciativa identificada con el número 4101, la cual pretende sustituir el Decreto 74-96, Ley de Fomento de la Educación Ambiental, actualizar el texto de la norma ajustándolo a las condiciones de la realidad en el contexto actual, así como corregir la deficiencia que contenía la ley anterior, estableciendo la obligación de incluir en el sistema de educación la asignación de educación ambiental y una asignación específica para el Ministerio de Educación para lograr la implementación de la ley.

Para el tema de ordenamiento territorial, está la iniciativa de ley identificada con el número 4049, la cual propone aprobar la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación, que está en discusión en la Comisión Extraordinaria de Catastro y Ordenamiento Territorial. Ésta contiene una serie de lineamientos a nivel nacional, regional, departamental y municipal referentes al ordenamiento territorial, crea una institución especializada en el tema: la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN-, y además un Sistema Nacional de Información Territorial que sistematice la información necesaria para la definición de los planes de ordenamiento territorial.

Además, la iniciativa contempla un capítulo específico sobre sustentabilidad ambiental en el ordenamiento y desarrollo territorial, el cual contempla la prevención y gestión de riesgos, la protección de humedales y zonas marino-costeras,

También existe una iniciativa de Ley de Cambio Climático, identificada con el número 4139, la cual fue recientemente conocida por Pleno del Congreso de la República. Esta propuesta concuerda con el planteamiento de la Política Nacional de Cambio Climático, recientemente publicada y en vigencia. En ella se desarrollan aspectos como la adaptación a los efectos del cambio climático, las acciones de mitigación de gases de efecto invernadero, la investigación científica e información que sea de utilidad para la toma de decisiones en el momento oportuno, la educación y sensibilización de la población, así como la creación de un fondo específico para abordar la temática.

Existen otras iniciativas de ley relacionadas con los temas de gestión ambiental, entre las que se encuentran la identificada con el número 4025 que dispone aprobar la Ley de Declaratoria del Área Protegida "Reserva Hídrica y Forestal Sierra Carral", ubicada en el municipio de Morales, departamento de Izabal. La iniciativa se encuentra en discusión en la comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales.

También está en discusión en la misma Comisión la iniciativa identificada con el número 3865, la cual pretende aprobar la Ley de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Esta propuesta de ley es una actualización y reforma del Decreto 4-89. Crea una institución autónoma encargada de la biodiversidad y áreas protegidas del país.

En la Comisión de Catastro y Ordenamiento Territorial, también se encuentra la iniciativa 3967 también propone reformas al Decreto 126-97, Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado. Dentro de las principales deficiencias detectadas en la iniciativa, se encuentra la eliminación de Dictamen vinculante de instituciones como Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Instituto Nacional de Bosques, Instituto Guatemalteco de Turismo y Municipalidades. En materia ambiental, esto representa un riesgo para la conservación de áreas protegidas y humedales. Contraviene además el Convenio Relativo a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente el referente al Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR), aprobado por el Decreto 4-88.

La finalidad de establecer en la Constitución Política de la República (artículo 122) fajas que constituyen áreas de reserva territorial, es en principio, la de "proteger la flora y fauna propia del lugar e impedir la indebida apropiación de los recursos acuíferos."⁴⁸ De esa cuenta, la participación del CONAP, a través de dictamen vinculante, permite la protección y conservación de las especies en las fajas territoriales del Estado. Inclusive en el artículo 8 de la iniciativa, la misma se refiere a las áreas de reservas territoriales del Estado, como "área protegida". Esta iniciativa requiere un análisis detallado en materia de impactos ambientales, por lo que se espera que las instituciones pertinentes se pronuncien al respecto.

⁴⁸ Castillo, Jorge Mario, Constitución Política de la República de Guatemala, Comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo,, opiniones y sentencias de la Corte de Constitucionalidad, pág. 193

X. Análisis de la situación política referente a la gestión Socio ambiental y la adaptación al Cambio Climático en Guatemala

1. La Gestión socio-ambiental en las políticas gubernamentales. El cambio de paradigma en las políticas: De la gestión Ambiental a la Gestión Socio Ambiental en Guatemala.

A partir de la evaluación de la efectividad y el desarrollo de instrumentos de gestión ambiental y de la experiencia acumulada en la aplicación de los instrumentos de comando y control que el marco legal de gestión establece, así como de la evidente problemática ambiental que afronta el país y de los avances que a nivel global se tienen en relación con el deterioro de las condiciones ambientales globales, en Guatemala se han elevado nuevas iniciativas, que retoman y se enriquecen de los nuevos enfoques ecologistas para mejorar la gestión ambiental llevándola una nueva dimensión: la social y la humana. La Gestión socio ambiental. Esta visión de la Gestión Socio-ambiental nos ubica en el campo del desarrollo de los llamados derechos humanos de cuarta generación para garantizar la satisfacción de los derechos naturales vitales, esenciales y de las necesidades intelectuales materiales económicas y espirituales de los individuos y poblaciones que conforman la diversidad biológica y cultural en condiciones de equidad.

A través de ella, la gestión ambiental se ampliaría del control de parte del ciclo de proyectos, de todos los procesos que se desarrollan en los sistemas naturales y el control de la contaminación, a un ámbito más amplio de la sostenibilidad ambiental, que incluye el ejercicio los derechos humanos con perspectiva inter-generacional. Para el desarrollo de este nuevo enfoque, que ha sido apropiado por el Gobierno de la República, recientemente se han incorporado un conjunto de iniciativas que van desde la creación de instancias de coordinación gubernamental como el Gabinete Socio-ambiental el Gabinete del Agua, el Foro Socio ambiental y las Mesas Temáticas Departamentales del "Gobernando con la Gente"; hasta la formulación de iniciativas de políticas como las del Agua, promovida por el nuevo Gabinete del Agua y la política Socio-ambiental promovidas por también nuevo Gabinete Socio-ambiental, el Consejo de Cohesión Social ó la Política de Cambio Climático promovida recientemente por el MARN; ó la aprobación e implementación de algunos instrumentos programáticos que incorporan esta visión como el mismo Plan Nacional de Gobierno, el Plan de Mejoramiento Socio Ambiental (documento político de referencia del Gobierno de la República para el sector ambiental) y el Plan Estratégico Institucional del MARN, que contribuyen y permitirían que la gestión ambiental aborde de forma más estratégica, pertinente y efectiva la problemática que evidencian áreas o zonas como la del corredor Seco.

Con objeto de advertir y visualizar estos nuevos planteamientos en el marco de políticas del país, presentamos un breve análisis que permitirá identificar sus rasgos y elementos más importantes para que en el marco de las conclusiones del presente trabajo se establezca si se constituyen un marco de referencia pertinente para abordar la problemática del Corredor Seco.

1.1. El Plan de la Esperanza⁴⁹

El Plan Nacional de la Esperanza introduce la importancia de la dimensión socio ambiental desde la perspectiva de las políticas en varios ámbitos, entre ellos:

Desarrollo Social impulsando políticas ambientales sostenibles con:

a) Las Estrategias de Desarrollo comunitario dirigidas a lograr ambientes saludables para la población, a través de la implementación de acciones para desarrollar la Educación ambiental; desarrollando la conciencia y el respeto a la biodiversidad que permiten una interrelación armónica hombre-naturaleza hacia desarrollar capacidades para solucionar problemas; el Ordenamiento territorial y manejo integrado de cuencas; la promoción de Inversión en turismo ecológico, protección forestal, manejo de cuencas y reservas naturales; el tratamiento de Aguas servidas y desechos sólidos; disposición de desechos orgánicos e inorgánicos; actualizar la legislación para regular la explotación de los recursos naturales; fomentar la producción orgánica y conservación de fuentes de agua; potenciando una cultura de protección del medio ambiente; y la reforestación.

b) Una Estrategia de consumo energético para reducir el consumo leña y carbón vegetal promoviendo la preservación de los bosques; la fauna la flora,, el clima y suelo evitando la erosión; y

c) La Estrategia de Gestión integral de riesgos, mitigación preparación y respuesta ante desastres naturales y los provocados por el ser humano, que se extiende y desarrolla como una política de desarrollo municipal promoviendo acciones orientadas al desarrollo de capacidades y mecanismos (locales) para atender y reducir los efectos de sequías, incendios, terremotos e inundaciones; el fortalecimiento institucional de CONRED y del sistema de prevención y atención de desastres; y ordenamiento territorial para el desarrollo.

A través de la política de Productividad: Promoviendo la responsabilidad social empresarial como bastión de la competitividad en materia ambiental laboral, y de certificación. Y finalmente a través de la política de Gestión de Riesgos que está orientada a evitar y reducir la pérdida de vidas así como los efectos dañinos sobre bienes materiales y ambientales de los guatemaltecos promoviendo el fortalecimiento de la institucionalidad para el desarrollo de un Sistema Nacional y un Plan Nacional de Gestión de Riesgos, Prevención y Atención de Desastres; así como la gestión de la adaptación al cambio climático desde el nivel local hasta el internacional en concordancia y con el apoyo de la política de Relaciones exteriores (regionalidad).

1.2. La Política Gubernamental Socio ambiental:

En el año 2008, el Gobierno de la República a través del Gabinete Socio-ambiental y en el marco del Gabinete de Ministros aprobó la Política Social Ambiental. Su enfoque está sustentado en el concepto de la Solidaridad y en los principios de regulación del mercado sin inhibir las potencialidades del desarrollo económico; de justicia y desarrollo social; preferencia por los pobres y marginados; la Inclusión y Grupos vulnerables Equidad; la redistribución de la riqueza y acceso a los servicios sociales

⁴⁹ http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_remository&Itemid=41&func=fileinfo&id=327

básicos y la sostenibilidad y equilibrio ambiental. Establece como ámbito de acción la cohesión social, como un mecanismo para identificar y atender en el corto plazo las necesidades de los grupos sociales más vulnerables inseguridad alimentaria, pobreza general y extrema pobreza, situación de riesgo mecanismos ágiles de coordinación gubernamental. Consejo de Cohesión Social, Gabinete Social Ambiental y Políticas Públicas Sectoriales. Asimismo, las Políticas Sociales Regulares: orientadas a desarrollar acciones para garantizar la protección, la vida, la libertad, la justicia y el desarrollo integral de la persona como de las familias, sustentado en el ejercicio y desarrollo de las políticas acciones educativas, de salud, vivienda, desarrollo rural, preservación del medio ambiente e interculturalidad. El objetivo: reducir los niveles de pobreza, la inseguridad alimentaria, la inclusión, la lucha contra la discriminación y la marginalidad, el desarrollo integral de las capacidades humanas, el sistema de valores y el tejido de las redes sociales y la preservación de un medio ambiente sostenible. Con los siguientes ejes de trabajo: Pobreza, Seguridad Alimentaria, Desarrollo Rural, Asistencia e inclusión y desarrollo ambiental sostenible, éste ultimo abordando los temas de deforestación, alteración de los ciclos hidrológicos, reducción de la producción de agua, la disminución de las fuentes energéticas, la desertificación, el aprovechamiento y explotación racional de los recursos naturales; la migración interna y externa y el Calentamiento global y cambio climático. Entro otros aspectos a considerar, plantea el Ordenamiento territorial y el marco legal como instrumentos para garantizar la sostenibilidad ambiental y la Gestión y reducción de Riesgo a Desastres convirtiendo el tema ambiental como un eje estratégico política social.

Entre sus acciones prioritarias se establece el impulso a la responsabilidad ambiental, un programa permanente educativo, la forestación y reforestación con pertinencia regional y cultural, el desarrollo de bosques comunitarios para la protección de fuentes de agua potable, el saneamiento ambiental, el desarrollo de plantas de tratamiento y la protección de cuencas. El impulso de obras de protección ambiental a nivel municipal y local plantas de tratamiento, el manejo de desechos sólidos, la protección de cuencas y aéreas protegidas, así como la conservación de biodiversidad y ecosistemas y regulación ambiental. La implantación de este enfoque e iniciativas está a cargo de la Vicepresidencia a través de sus diferentes instancias (gabinetes) especialmente Cohesión social, con apoyo del MARN; aunque su operatividad, aun es incipiente y se trata de aplicar en la coordinación de esfuerzos emergentes como en el corredor seco y la atención de la emergencia del Lago de Atitlán.

1.3. Plan Nacional de Mejoramiento Socio Ambiental

Por su parte, el Plan Nacional de Mejoramiento Socio Ambiental aunque realiza aportes y desarrolla de forma novedosa, detallada y coherente todo el planteamiento socio ambiental, especialmente porque posee un enfoque estratégico, integral, holístico, y territorial; el 68% de sus planteamientos están contenidos en la Política Nacional de Protección Conservación y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales. Y se constituye también en uno de los documentos filosóficos y doctrinarios de la política socialdemócrata aplicada a la gestión ambiental. Para su implementación y operativización se plantea y requiere de un proceso de sanción que aun no se ha iniciado; posee como elemento estratégico la articulación de la institucionalidad ambiental que se impulsa a través del MARN como el ente rector de la política ambiental del país, y la integración de un nuevo Ministerio de Bienes y Servicios Naturales -MIBISNA- aun no iniciado y el Sistema Nacional de Gestión Socio-ambiental, -SINAGSA- ampliado en

relación al que enunció en su oportunidad la Política Nacional de Gestión Ambiental y que desarrollo la Política de Protección Conservación y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales (derogados para algunos y aún vigentes para otros).

Bajo los mismos principios filosóficos arriba referidos, el Plan de Nacional de Mejoramiento Socio Ambiental parte de reconocer varios ejes importantes entre ellos⁵⁰:

1.3.1. La Autosuficiencia, eficiencia e independencia energética debe convertirse en una aspiración de nación ya que la energía es un instrumento estabilizador de las relaciones socio ambientales, de la justicia y equidad social, así como de la seguridad, y factor determinante de un modelo de desarrollo más sostenible y sustentable. Modelo que debe estar inspirado en el uso de los Bienes y Servicios autorrenovables, renovables y no renovables, en forma justa, equitativa, constante y perpetua para garantizar el ejercicio de un derecho vital y fuente de la seguridad nacional, socio ambiental, alimentaria, etc. Plantea la necesidad de desarrollar una estrategia que permita mejor calidad y acceso a mayor cantidad del uso de los bienes y servicios auto-renovables como un derecho vital. Desarrollando y transformado la matriz energética a una más sustentable con el empleo de tecnologías más limpias y de mejor calidad y sobre todo, aprovechando y desarrollando aquellas de potenciales autorrenovables y renovables (eólica, colar, geotérmica, etc.).

1.3.2. El Cambio Climático: Deuda ecológica, adaptación y mitigación. Reconoce la existencia de causas naturales del cambio climático global, pero también la aceleración que ha sufrido este proceso a partir de la mayor concentración de gases efecto invernadero, especialmente de aquellos gases cuyo potencial de calentamiento es mayor y que se han incrementado en un 25%; mientras que las emisiones de CO₂ han tenido una tasas de incremento hasta del 80% (entre 1970 y el 2004) generados en su orden por el sector Energético, transporte, industria, el cambio de uso del suelo la quema del bosque y la selva.

Sienta las bases del principio de deuda ecológica asignando la responsabilidad de la concentración incremental de los Gases de Efecto Invernadero "GEI" a los países industrializados, debido a que promueven actividades "moralmente irresponsables"⁵¹, reconociendo que los países enriquecidos se volverán aun más ricos a costa de pérdidas en el PIB planetario, que oscilarán entre el 5% al 20% antes del 2100. Mientras que los países empobrecidos, serán aún más pobres y víctimas de mayor degradación ambiental, reducción de su productividad y aumento significativo de los niveles de vulnerabilidad y riesgos. De allí, la necesidad de enfrentar

⁵⁰ Paráfrasis elaborada en base al documento "Plan de mejoramiento socio ambiental" de la UNE.

⁵¹ Tendencias planetarias del Cambio Climático que afectaran a Guatemala en Plan nacional de mejoramiento socio ambiental. Visión de 30 años. Actividades iniciales 2,008-2012. Numeral III. Unidad Nacional de la Esperanza

los desafíos del cambio climático con mayor equidad y justicia bajo dos grandes enfoques diferenciados: la mitigación, por parte de los responsables de las emisiones y la adaptación, para los países menos responsables y menos favorecidos.

1.3.3. El Deterioro Socio ambiental que debe ser enfrentado con el Desarrollo de una Bioética, cambio de actitudes y adopción de responsabilidades y el fortalecimiento del rol tutelar del Estado sobre el patrimonio natural.

1.3.4. Combatir la Ignorancia, las actitudes perversas y la irresponsabilidad del Estado. Aludiendo a:

- a. La falta de una política de población, que oriente y promueva patrones de consumo mas sostenibles y amigables con el ambiente, que combata el abuso del modelo de desarrollo especialmente expresado en el consumo de energía y uso irracional de los materiales.
- b. El Uso inadecuado del territorio, el desaprovechamiento del potencial biológico y biofísico, la falta de consideración de la ubicación del territorio y de las amenazas de tipo natural en los proceso de ocupación del territorio y desarrollo de asentamientos humanos. La falta de políticas de ordenamiento que afecta las condiciones de vida de la población y coloca en situación de alto riesgo.
- c. El escaso o nulo ejercicio del control territorial y de la soberanía como causantes de las pérdidas netas deterioro y sus potenciales, reduciendo la productividad y aumentando la inseguridad socio ambiental.
- d. El poco sentido estratégico que poseen los Bienes y servicios Naturales, convirtiéndolo en un mal social, especialmente los bienes y servicios estratégicos como: el agua, el bosque, el suelo, la diversidad biológica, las condiciones atmosféricas, las condiciones ambientales y sanitarias, el manejo de los desechos, El manejo integrado de cuencas y de los ecosistemas, los combustibles fósiles y los minerales, la exposición de la población a las amenazas y riesgos, los efectos de la variabilidad climática y el cambio climático y la pesca como factor de la seguridad alimentaria .
- e. El bajo nivel de desarrollo institucional: que parte de un Rector Débil, un sector disperso, falta de mecanismos e instancias de coordinación; con importantes conflictos jurisdiccionales en las AREAS PROTEGIDAS; poca efectividad de los programas de control de los aprovechamientos del bosque, de reforestación y la pérdida acelerada del bosque; falta de control y mala Calidad ambiental en las Áreas de Reserva; debilidad y desactualización de mecanismos de instrumentos de monitoreo y control territorial; alta concentración de la gestión del riesgo en la atención de las emergencias y poco a la prevención y reducción de los efectos que causan los desastres.

Por lo anterior, convoca al impulso y desarrollo de una Bioética, al fortalecimiento y adopción de políticas para transversalizar la gestión socio ambiental en todas las esferas de la vida nacional, a superar el desorden institucional y a promover la formación y educación socio ambiental; a aumentar la capacidad de negociación en las relaciones de

producción e intercambio internacional incorporando el enfoque y los principios de gestión socio-ambiental; Impulsando el ordenamiento territorial y gestión integral del riesgos como parte de la seguridad socio-ambiental; la Eco-eficiencia y el desarrollo de los instrumentos de evaluación ambiental aplicados a los ciclos de los procesos y no a una parte del ciclo del proyecto. Y la Promoción del turismo ecológico. Y prioriza:

- a. La Reorientación de la política nacional ambiental; el realizar cambios y ajustes a la estructura institucional; el Impulso del Plan Nacional de Mejoramiento Socio-Ambiental con vigencia de 30 años; a la adecuación del marco legal fortaleciendo la institucionalidad y creando el Ministerio de Bienes y servicios Naturales y al desarrollo e implementación de un sistema nacional de Gestión socio-ambiental Nacional Gubernamental y Municipal.
- b. La respuesta ineludible a los desafíos de adaptación y mitigación del Cambio Climático desarrollando capacidades de comprensión, atención y respuesta local a los impactos del cambio climático, a reducir la vulnerabilidad, proteger los ecosistemas, ampliar los mecanismos de financiamiento y desarrollar mecanismos para proteger las infraestructuras.
- c. EL desarrollo (y detalla) de agendas concretas de acciones intersectoriales con enfoque socio-ambiental con el sector energético, los poderes públicos(especialmente el Judicial); con sector empresarial y sector agrícola; con los sectores de salud, educación, seguridad y defensa; infraestructura transporte y vivienda, cultura y deportes, economía, finanzas y turismo,

Estableciendo unas matrices de acciones y un sistema de seguimiento de indicadores organizados en torno a los objetivos estratégicos y prioritarios:

- a. La Adecuación y modernización de marco legal institucional para proteger y mejorar la calidad ambiental y de vida de las generaciones presentes y futuras asegurando el bienestar social y crecimiento económico.
- b. El Desarrollo institucional para simplificar integrar y reducir la acciones de las diferentes instituciones para el manejo de los bienes y servicios naturales con el propósito de proteger, enriquecer y mejorar el ambiente, bienestar social y crecimiento económico que permita disminuir la vulnerabilidad territorial; normar y regular el uso y manejo de los bienes y servicios naturales para beneficio de las generaciones presentes y futuras; a plantea creación de la autoridad nacional del agua y descentralización de la administración de las AP's y del SIGAP, fortalecimiento de la institucionalidad para el ordenamiento y vulnerabilidad territorial y catastro se los sistemas de monitoreo y control especialmente orientados al cambio climático y calentamiento global. MIBISNA y SINAGSA.
- c. La Protección conservación y manejo integral de los Bienes y servicios ambientales (agua, biodiversidad, suelo aire, energía, combustibles fósiles, minas y canteras) para asegurar el mejoramiento del bienestar socio ambiental el crecimiento económico y de la democracia tanto para generaciones presentes como futuras.

- d. El mejoramiento de la calidad ambiental y debilidad de la población al reducir la contaminación a límites y normas internacionales por medio de la introducción y aplicación de tecnologías apropiadas y procesos de producción limpios. Como derivado de lo anterior: mejorar el calor agregado de la producción a través de la certificación de la producción y los servicios.
- e. La disminución de la vulnerabilidad ambiental y socio ambiental para evitar la pérdidas de vidas y pérdidas económicas recurrentes derivadas de las crisis y desastres socio ambientales y expuestas súbitamente por el actuar de los fenómenos naturales implementando el ordenamiento y vulnerabilidad territorial,
- f. El impulso de una política exterior ambiental para atraer inversiones limpias y de capital transparente para transformar la impresión de que Guatemala es un país que recibe inversiones sucias y de fuentes dudosas. Esta política implica el respeto y participación de los compromisos y convenios internacionales en el área ambiental y la captación de recursos financieros y humanos del Comunidad Internacional y otras fuentes con participación activa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, éste planteamiento político debe tomarse como un instrumento de referencia ya que tampoco es vinculante, en virtud de la inexistencia de algún proceso de gestión de instrumentos que oficialicen su vigencia y su implementación, aún cuando se considera pertinente, requiere el ajuste del marco legal vigente el fortalecimiento del marco institucional y/o creación de instrumentos programáticos tales como:

- a. Reorientación de la Política Nacional de Ambiente.
- b. La actualización y aprobación del Plan Nacional de Mejoramiento Socio-ambiental
- c. La Formulación del Programa Nacional para la Promoción de Energías Renovables
- d. La creación del programa nacional de manejo Integrado de Cuencas(aguas y desechos sólidos)
- e. La aprobación de la estrategia Centro Americana y Nacional (en ese orden) y la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático recientemente sancionada por el ejecutivo.
- f. El programa Nacional de Servicios Ambientales
- g. La estrategia y el programa Nacional para la biodiversidad de la AP's.
- h. El programa nacional de Gestión socio Ambiental descentralizado, y como aspecto estratégico.
- i. El Fortalecimiento del MARN con líder de la Institucionalidad Ambiental, la ampliación del rol del MARN como promotor y/o ejecutor, atendiendo a un fortalecimiento inmediato de los sistemas de monitoreo e información,

implementando con mayor dinamismo su Plan Estratégico, en el cual se brinda mayor importancia a los siguientes objetivos:

Mejorar la calidad de vida de la población en el contexto del cambio climático global por medio del ejercicio de sus competencias ambientales.

Promover cambios de actitudes y comportamientos para proteger y enriquecer el ambiente construyendo una bioética nacional.

Impulsar la responsabilidad socio ambiental de todos los sectores.

Asegurar el uso de los bienes y servicios naturales para usos multi-finalitarios.

Promover la conservación de las áreas priorizadas de la Reserva de la Biósfera Maya y las APS, a través del uso y manejo sostenible, participativo e incluyente de los recursos naturales, del patrimonio cultural, la actividad turística y la adecuada gestión ambiental, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población local del Petén.

Cuadro No.1 Base Legal y Enfoque de las Políticas Socio Ambientales en Guatemala			
Referencia o Base Legal Constitucional	Nuevo Enfoque de Políticas Socio-ambientales	Líneas Generales de Acción	Aspectos Estratégicos
<p>Artículos 1,2 y 3. Protección de la persona humana, la familia y el bien común, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo. integral</p> <p>Artículo 100: la Seguridad social</p> <p>Artículo 142: Ejercicio de la soberanía y el territorio</p>	<p>1.-Gestión enfocada en la persona, las familias especialmente las más necesitadas.</p> <p>2.- Compromiso con el Desarrollo Humano Inter-generacional</p> <p>3.-Cambio de Actitud, Solidaridad, Responsabilidad empresarial.</p> <p>4.- Participación, el diálogo, y la consulta.</p> <p>5. Se pretende una acción focalizada.</p> <p>Municipios, población, temas y problemas prioritarios.</p> <p>6.- El tema de ambiental es uno de los ejes de la política de Estado.</p> <p>7.- Re-posicionamiento del MARN a nivel nacional y liderazgo regional.</p> <p>8.- Uso inteligente y permanente de los bienes y servicios naturales</p> <p>9.- La dimensión Multicultural y de la vulnerabilidad en el tejido social.</p>	<p>1.- Independencia y seguridad energética renovables eólica solar y geotérmica acceso de la población.</p> <p>2.- Servicios esenciales para la población, aguas, saneamiento y energía</p> <p>3.-Beneficios a las comunidades asociadas a los bienes y servicios ambientales</p>	<p>1. Modificación la matriz energética a favor de las energías renovables</p>
			<p>2. Acceso de la población a Energías Renovables</p>
			<p>3. Situación del Aguas, vertidos y desechos sólidos, Acceso al Agua</p>
			<p>4. Reducción del consumo de leña.</p>
			<p>5. Situación de fuentes de agua.</p>
			<p>6. Distribución equitativa de beneficios a la población proveniente de actividades de generación de energía, minería y de otros servicios naturales. Turismo Natural y Ecoturismo.</p>

Cuadro No.1		Base Legal y Enfoque de las Políticas Socio Ambientales en Guatemala	
Referencia o Base Legal Constitucional	Nuevo Enfoque De Políticas Socio-Ambientales	Líneas Generales de Acción	Aspectos Estratégicos
Artículos 1,2 y 3. Protección de la persona human, la familia y el bien común, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo. integral Artículo 100: la Seguridad social Artículo 142: Ejercicio de la soberanía y el territorio	1.- Gestión enfocada en la persona , las familias especialmente las más necesitadas.	1. Utilizar bienes y servicios naturales renovables y no renovables en forma justa, equitativa, constante y perpetua, satisfaciendo los derechos vitales de la población, los DHI , la Seguridad Ambiental y Alimentaria...	1. Seguridad alimentaría asociada a la pesca.
	2.- Compromiso con el Desarrollo Humano Inter-generacional		2. Perdida del Territorio y Servicios Ambientales. (México, Belice, El Salvador.)
	3.-Promueve el Cambio de Actitud, Solidaridad, Responsabilidad empresarial.		3. Ejercicio de Soberanía asociados a la biodiversidad ZEE , Áreas Marino Costeras y mecanismos financieros de las Áreas Protegidas
	4.- La Participación, el diálogo , y la consulta.		4. La calidad ambiental en la Áreas de Reserva
	5. Se pretende una acción focalizada. Municipios, población, temas y problemas prioritarios.		5. Ejercicio de soberanía importación de sustancias y manejo de desechos tóxicos o peligrosos.
	6.- El tema de ambiental es uno de los ejes de la política de Estado.		6. Servicios Naturales trans-fronterizos
7.- Re-posicionamiento del MARN a nivel nacional y liderazgo regional.			
8.- Uso inteligente y permanente de los bienes y servicios naturales			
9.-La dimensión Multicultural y de la vulnerabilidad en el tejido social.			

Cuadro No.1 Base Legal y Enfoque de las Políticas Socio Ambientales en Guatemala			
Referencia o Base Legal Constitucional	Nuevo Enfoque De Políticas Socio-Ambientales	Líneas Generales de Acción	Aspectos Estratégicos
Artículos 1,2 y 3. Protección de la persona human, la familia y el bien común, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo. integral Artículo 100: la Seguridad social Artículo 142: Ejercicio de la soberanía y el territorio	1.- Gestión enfocada en la persona , las familias especialmente las más necesitadas. 2.- Compromiso con el Desarrollo Humano Intergeneracional 3.-Cambio de Actitud, Solidaridad, Responsabilidad empresarial. 4.- Participación, el diálogo , y la consulta. 5. Se pretende una acción focalizada. Municipios, población, temas y problemas prioritarios. 6.- El tema de ambiental es uno de los ejes de la política de Estado. 7.- Re-posicionamiento del MARN a nivel nacional y liderazgo regional. 8.- Uso inteligente y permanente de los bienes y servicios naturales 9.- La dimensión Multicultural y de la vulnerabilidad en el tejido social.	1. Cambio Climático	1. Formulación Conjunta de la Estrategia, Plan Nacional, Programa Nacional de Cambio Climático.
			2. Ordenamiento y planificación Territorial
			3. Manejo Integrado de Cuencas
			4. Sinergia de tratados y convenios internacionales entorno a las iniciativas de Adaptación y Mitigación de Cambio Climático (Control y reducción de emisiones, eficiencia energética y producción más limpia).
			5. Estrategia nacional de negociación de bonos de carbono
			6. Estrategias de Agroambiental, Negocios Verdes
			7. Desarrollo de iniciativas de Lucha Contra la Desertificación y Sequía.
			8. Amenazas Vulnerabilidad y Gestión de Riesgo.
			9. Evaluación de Riesgos a Desastres y Atención de emergencias

Cuadro No.1 Base Legal y Enfoque de las Políticas Socio Ambientales en Guatemala			
Referencia o Base Legal Constitucional	Nuevo Enfoque de Políticas Socio Ambientales	Líneas Generales de Acción	Aspectos Estratégicos
Artículos 1,2 y 3. Protección de la persona human, la familia y el bien común, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo. integral Artículo 100: la Seguridad social Artículo 142: Ejercicio de la soberanía y el territorio	1.- Gestión enfocada en la persona , las familias especialmente las más necesitadas. 2.- Compromiso con el Desarrollo Humano Inter-generacional 3.-Cambio de Actitud, Solidaridad, Responsabilidad empresarial. 4.- Participación, el diálogo , y la consulta. 5. Se pretende una acción focalizada. Municipios, población, temas y problemas prioritarios. 6.- El tema de ambiental es uno de los ejes de la política de Estado. 7.- Re-posicionamiento del MARN a nivel nacional y liderazgo regional. 8.- Uso inteligente y permanente de los bienes y servicios naturales 9.-La dimensión Multicultural y de la vulnerabilidad en el tejido social.	1. Diagnostico Ambiental	1. Reestructuración del MARN y del Sector 2. Ejercicio de la Rectoría , más liderazgo y fortalecimiento de la Institucionalidad-Desconcentración, Coordinación Ambiental 3. Gestión ambiental asociada al ciclo de vida del proyecto. 4. Fortalecimiento de la Auditoria Ambiental , la Participación publica, el Dialogo y los mecanismos de Consulta 5. Sistema de Indicadores, Informe del estado del Ambiente y el SNIDA 6. Sustentabilidad financiera de la gestión ambiental.
		7.- Educación ambiental	7. Orientación de los programas nacionales y recursos al cambio de hábitos 8. Promoción y Educación acompañados de acciones e incentivos
		8.- Bienes y servicios Ambientales	9. Desarrollo de Normativa 10. Establecimiento de la institucionalidad socio-ambiental integral.

La implementación de este nuevo enfoque de **Gestión Socio Ambiental** ha alcanzado el ajuste de los instrumentos programáticos del MARN, que a su vez ha sido delegado por el Gabinete Socio Ambiental como el coordinador los esfuerzos institucionales del sector público. En el año 2008, se logró realizar un ajuste parcial al Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales el desarrollo del Primer Foro Socio Ambiental con Perspectiva de Género que permitió la presentación del nuevo enfoque gubernamental Socio-ambiental y aglutinar a la sociedad. temas de atención prioritaria para:

- a) Propiciar la adopción de políticas y desarrollo de acciones de protección y mejoramiento del medio ambiente, los bienes y servicios naturales, para la adaptación y mitigación al cambio climático.
- b) El manejo del agua y la gestión integrada de cuencas.
- c) El fortalecimiento de la conciencia de la población respecto de su responsabilidad y de la necesidad de su participación activa en la tarea de la protección y el mejoramiento del medio ambiente.
- d) El fortalecimiento de la gestión socio-ambiental.
- e) El fortalecimiento del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP)

2. La Política Nacional de Cambio Climático, fundamentos para la Estrategia de Adaptación Cambio Climático, políticas relacionadas con cambio climático

Recientemente el Organismo Ejecutivo, en el marco del Gabinete Socio Ambiental, aprobó la Política Nacional de Cambio Climático⁵² que sirvió de referencia para la participación de Guatemala en la reciente cumbre de Cambio Climático realizada en Copenhague; y la Creación de la comisión Presidencia de Cambio climático como parte de la Implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático apoyada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y como resultado de las propuestas de la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático.

La Política Nacional de Cambio Climático tiene como antecedente inmediato la formulación de la Política Marco de Gestión Ambiental (2003), que en consonancia con los preceptos Constitucionales y la Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente, Decreto 68-86, establecieron las bases conceptuales de la Gestión Ambiental en Guatemala y definieron el conjunto de políticas a desarrollar. Asimismo la Política Nacional de Protección Conservación y Mejoramiento del ambiente y los Recursos Naturales formulada entre el 2005-7 con un horizonte de desarrollo de 20 años, contó con el concurso, la participación y aval de todos lo sectores. Esta última no alude directamente al tema de cambio climático debido a que Guatemala y Centroamérica venían desarrollando simultáneamente, entre otras actividades conjuntas, la Estrategia Regional y las Estrategias Nacionales de Cambio Climático a partir de los compromisos

⁵² Acuerdo Gubernativo 329-2009. Organismo Ejecutivo República de Guatemala.

internacionales suscritos en el marco de las cumbres de CDS14-16, Cumbre de Presidentes Sobre Cambio Climático 2007. En ella, se establecieron las prioridades nacionales del accionar de todos los sectores en función de "armonizar, definir y dar las directrices a los diferentes sectores para el mejoramiento del ambiente y la calidad de vida de los habitantes del país; el mantenimiento del equilibrio ecológico; y el uso sostenible de los recursos naturales" en búsqueda de los siguientes objetivos⁵³:

1. Conservar y proteger el ambiente y los recursos naturales, con énfasis en la generación de conocimiento y prevención del deterioro.
2. Mejorar la calidad ambiental.
3. Promover el uso y el manejo sostenible de los recursos naturales.
4. Promover la restauración ambiental.
5. Establecer a través de dos líneas de política, las orientaciones para todos los sectores pretendiendo "dirigir al país hacia nuevas formas productivas, que hacen énfasis en materia energética, en la conservación y uso sostenible del agua, el saneamiento del ambiente, el uso adecuado de los recursos y en la seguridad integral.

Esto implica que la institucionalidad ambiental del país "priorizara políticamente" sus acciones de fomento, inversiones y acciones de ejecución principalmente hacia la generación de energía renovable en sus diversas formas como factor estratégico del desarrollo; la gestión integrada del recurso hídrico como el recurso vital y el saneamiento y restauración ambiental del territorio para mejorar sustantivamente la calidad de vida de todos los habitantes. Por primera vez se institucionalizó y se elevó a nivel de política nacional la gestión integral de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo. Se propuso la valoración económica, ecológica, social y culturalmente el patrimonio natural, asegurar la prestación de los servicios ambientales y un conjunto de instrumentos y mecanismos para implementarlo; definición el diálogo como el mecanismo de concertación entre sectores y de la implementación de la planificación estratégica.

Con su segunda línea, la política plantea el desarrollo de mecanismos e instrumentos ambientales para la producción y la gestión de la calidad ambiental que deberían ser implementados en adelante. Dentro de ellos destacan: las alianzas estratégicas y los espacios de diálogo público-privadas, el desarrollo del marco legal y normativo pendiente de implementar (aproximadamente 22 reglamentos de los sistemas ambientales y naturales) y la creación de un sistema de mecanismos de sustentabilidad financiera de la gestión ambiental entre los que destacan Instrumentos de pago por servicios ambientales (fondos de intermediación), los Instrumentos de compensación

⁵³Paráfrasis basada en la Política de Conservación, Protección y mejoramiento del Ambiente y los recursos naturales sancionada por el Acuerdo Gubernativo 63-2007. Organismo Ejecutivo República de Guatemala. MARN.

ambiental (bonos, certificados, multas y otros), los Instrumentos de cumplimiento voluntario, el fondo de previsión (garantías ambientales: seguros y fianzas), el fondo de fomento (asistencia técnica y financiera, incentivos, etc.) y se ponderan la formulación de iniciativas para la incidencia fiscal; el fortalecimiento de mecanismos para el desarrollo de un sistema de evaluación, monitoreo, seguimiento y verificación (los instrumentos de gestión ambiental entre ellos la EAE) y para el cumplimiento legal, la incorporación de reconocimientos y sistemas de certificación y la educación ambiental.

Finalmente se desarrolla el Sistema Nacional de Gestión Ambiental –SINGA- que estableció la Política Marco, la cual permitiría como objetivos primordiales: el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental en forma desconcentrada y descentralizada, la implementación del ordenamiento ambiental del territorio para el desarrollo sostenible implementado a partir de un enfoque integrado de cuencas, ecosistemas y gestión de riesgo; previendo la implementación de los siguientes componente: el desarrollo del sistema nacional de información, indicadores(GEO) y de difusión ambiental, así como el desarrollo del sistema financiero ambiental.

3. Fundamentos para la Estrategia de Adaptación Cambio Climático

Las acciones de adaptación deben implementarse a nivel local, utilizando las facilidades de la coordinación interinstitucional local, sobre todo debido a que los impactos del cambio climático se perciben de forma diferente de acuerdo a las características y vulnerabilidades locales.

Los escenarios regionales que puedan elaborarse para el “corredor seco” serán determinantes para la toma de decisiones sobre las estrategias a tomar. Que estos escenarios lleguen de forma oportuna determinará el rumbo que tomen las estrategias que se planifican. Por esta razón, uno de los primeros objetivos que se deberán cumplir en cuanto a las acciones de adaptación, es contar con escenarios climáticos a nivel regional para el país. Para el “corredor seco” las variabilidades climáticas han sido predichas con suficiente antelación, con información oportuna.

Al momento, no existe una evaluación de los riesgos climáticos en el futuro cercano, ni del impacto socioeconómico ni ambiental que las acciones de adaptación tendrían en los distintos sectores. Estas dos evaluaciones deberán ser el punto de partida para la elaboración de la Política Nacional de Adaptación; la evaluación de la vulnerabilidad física y la evaluación de la vulnerabilidad socio-ambiental.

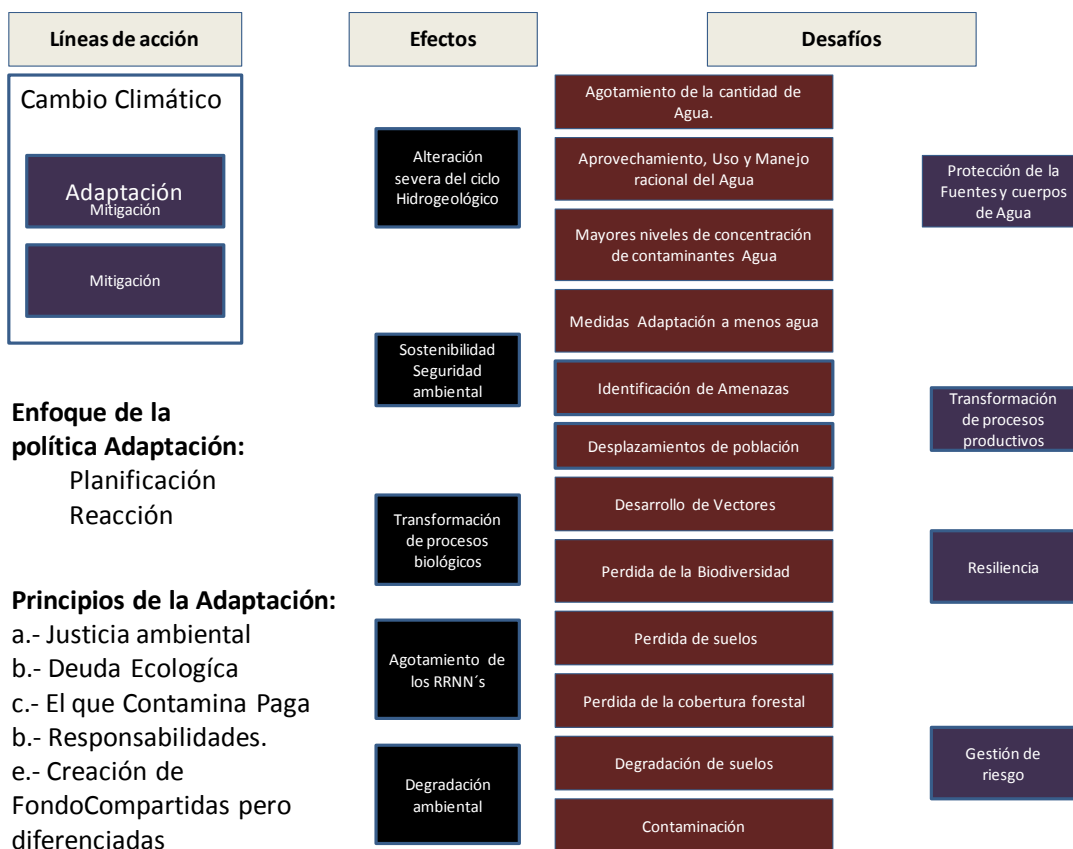
La transversalidad de la temática se verá reflejada en los escenarios de vulnerabilidad física y ambiental. En el primer caso por ejemplo, se verá el área afectada por la sequía, los impactos en el sector agrícola y en garantizar la seguridad alimentaria de la población, entre otros. En el segundo caso, se verá en el sector salud, turismo o biodiversidad, por ejemplo.

Las acciones de implementación de estas estrategias de adaptación al cambio climático deben preverse a mediano y largo plazo, por lo que la coordinación interinstitucional a todo nivel es imprescindible, y debe contemplarse la aprobación de una Política Nacional que trascienda los cambios políticos cada cuatro años.

Las directrices generales sobre la adaptación para el país, deben ceñirse a lo contenido en los compromisos que adquiere el país en las convenciones internacionales, así como a través de los órganos de instituciones internacionales que proporcionan información científica y establecen orientaciones en la materia.

Esquema No.1

Líneas de Acción, efectos y desafíos del Proceso de Adaptación al Cambio Climático en Guatemala.



Fuente: elaboración propia.

4. Intereses sectoriales:

Metodológicamente, el análisis de coyuntura fue planteado en cada uno de los componentes del esquema anterior: Líneas de acción, efectos y desafíos del proceso de adaptación al cambio climático en Guatemala, fue planteado con objeto de identificar los principales intereses de los diferentes sectores en torno al marco legal vigente en el proceso de gestión relacionado con los temas centrales. Dada la dispersión de los actores, la difícil accesibilidad a los mismos en el período del año en que se desarrolló esta consultoría y la escasa documentación, se optó por realizar una aproximación para identificar temas de interés sobre los pronunciamientos y argumentaciones documentadas que en los diferentes procesos de gestión de instrumentos de política o marco legal se han gestionado especialmente en los últimos tres años.

El análisis ha permitido aproximarse a identificar que existen marcados y explícitos intereses de los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca en torno a las políticas y el marco legal vigente aplicables a la gestión del cambio climático, el agua y el saneamiento:

El sector privado demanda la implementación de mecanismos de cooperación para la transferencia de tecnologías más limpias y amigables con el ambiente, la implementación de incentivos como estímulo para la inversión en la problemática ambiental, la aplicación del principio de gradualidad para el control y reducción de contaminantes, emisiones y vertidos, la liberalización de marco legal para el aprovechamiento de recursos naturales especialmente el agua en función energética, mayor participación en instancias estratégicas de decisión ambiental como el CONAP y una eventual instancia de alto nivel en materia ambiental, la declaración de tierras y áreas bajo régimen de protección y uso especial (como las áreas protegidas privadas y las áreas de reserva) como mecanismo para dar certeza de la propiedad frente a la presión sobre tierras ociosas, derechos de pueblos indígenas y grupos campesinos y el desarrollo de instrumentos legales e institucionales que permitan adoptar reglas claras, estables y transparentes, especialmente aplicadas a los mecanismos de compensación en la marco de la adaptación y mitigación del cambio climático, así como el impulso e implementación de procedimientos ágiles y simplificados de gestión ambiental.

El Sector No Gubernamental se ha pronunciado a favor de profundizar en el estudio de las zonas de vida, en biodiversidad del bosque espinoso seco, ampliar la representatividad de los ecosistemas de Guatemala incorporando la declaratoria de áreas protegidas que incorporen el bosque espinoso seco, la identificación e implementación de mecanismos financieros como el pago por servicios ambientales relacionados con la conservación de suelos, el agua, el bosque y la biodiversidad, el desarrollo de mecanismos para participar en los mercados de bonos de carbono y ampliar los relativos al canje de deuda por naturaleza, en la formulación y aprobación de política de Cambio Climático.

En materia de intereses del Sector Indígena, existe un antecedente importante: el proceso de Consulta PAF Maya realizado en los años 2006-7 promovió los principios incluso filosóficos sobre los cuales se centra la posición político institucional en torno al bosque y al agua. Retomando estos postulados el Sector Indígena, ha realizado un

pronunciamiento⁵⁴ en el que manifiesta la preocupación por las soluciones y opciones que impulsa el Gobierno de la República en el marco de la adaptación y mitigación del cambio tales como la generación de monocultivos, producción de biocombustibles, el pago por servicios ambientales o secuestro de carbono, la reducción de emisiones derivadas por la deforestación y degradación, ya estas pueden afectar el ejercicio y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, afectando el bienestar las identidades culturales, sobrevivencia y la distribución equitativa de los beneficios.

Abogan por tomar en cuenta todas aquellas "prácticas, instituciones, normas propias y procesos" que los pueblos indígenas poseen cuyos resultados han contribuido al proceso de adaptación y mitigación del cambio climático, entre las que se encuentran la conservación de los bosques, los recursos hídricos y la biodiversidad. Y proponen entre otros:

a. Que las políticas públicas, los programas y proyectos relacionados al Cambio Climático, garanticen el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas, permitiéndoles ejercer el "El derecho a la libre determinación, para la administración y control de nuestras tierras, territorios y recursos" la valoración y el reconocimiento del conocimiento tradicional y "los saberes propios" de los pueblos indígenas, que se garanticen los procesos de consulta "para obtener el consentimiento libre, previo e informado, ante cualquier asunto que afecte directa e indirectamente"

b. Coherencia y articulación de las estrategias y acciones sobre Cambio Climático con otras políticas especialmente las relacionadas la Biodiversidad, Áreas Protegidas, las concesiones mineras, petroleras y mega proyectos en territorios indígenas; sobre bosques y agua en la región; energética y transporte, La propuesta de la Ley Marco para la Adaptación Forzosa y la Mitigación Obligada al Cambio Climático con el objeto que estas respondan a las necesidades, realidades y prioridades de los pueblos indígenas, flexibilicen y amplíen los mecanismos financieros para tener acceso a los fondos de adaptación y mitigación, así como la creación de capacidades, transferencia de tecnologías y otros que contemplen las salvaguardas de los derechos indígenas especialmente de aquellos provocados por efectos negativos o adversos. E incluso con las disposiciones que en materia de lugares sagrados se encuentran contenidos en los Acuerdos de Paz, el Convenio sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en las políticas culturales.

c.- Participar en la construcción de una agenda nacional con la participación de la Mesa Indígena sobre Cambio Climático en Guatemala que incluya y promueva las demandas y propuestas de los Pueblos Indígenas.

Recientemente, destaca la presentación de la Agenda Socio-Ambiental Legislativa que se constituye como un instrumento por medio del cual el sistema de partidos políticos representados en El Congreso de la República adopta como prioridad los temas Socio ambientales. En la misma, inicialmente se define una agenda que contiene las prioridades para el desarrollo de iniciativas de ley, instrumentos legales y normativos en el contexto del Cambio Climático, entre ellas se identifica el manejo integral de desechos

⁵⁴ Posición Política de la Mesa Indígena sobre Cambio Climático. Prensa Indígena, Guatemala Noviembre, 2009.

sólidos, el manejo integrado de Cuencas Hidrográficas, el ordenamiento territorial, la reforma al esquema institucional de gobierno para atender algunos temas estratégicos como las Áreas Protegidas y la Biodiversidad y la Gestión Ambiental mas estratégica e institucionalmente integrada.

En esta materia también debe destacarse que aun cuando las políticas establecidas en materia de diálogo y concertación están enunciadas y existen algunas instancias e instrumentos definidos como El sistema Nacional de Consejos, la consulta del sistema de Gestión ambiental, Foro Socio Ambiental y La Agenda nacional compartida, no están continuamente activados, no existe un sistema de seguimiento de los planteamientos y el diálogo en materia ambiental generalmente se desarrolla en forma bilateral en torno a temas o problemas sectoriales o específicos.

5. Análisis de la tendencia de la inversión pública en el Corredor Seco de Guatemala durante el período 2007-2009 como expresión de las políticas públicas en torno a la gestión socio-ambiental y a la adaptación al cambio climático.

En materia de inversión, se identificó que, si bien se registra un considerable incremento en la inversión, triplicándose de Q.524.1 millones de quetzales del 2007 a Q.1,407.9 millones de quetzales del 2009; en términos absolutos, la inversión creció en poco más de Q600.0 millones de quetzales, que obedeció a un incremento del apoyo en el presupuesto proveniente de fuentes externas que pasó del un 3% a un 19% sobre el total y por las inversiones de fuentes internas sustentaron el crecimiento de un 16% a un 32%.

Los montos más significativos de inversiones con fuentes externas se registraron en el último año particularmente en los departamentos de Jutiapa, Chimaltenango y el Progreso. Sin embargo, este crecimiento como se observará más adelante no significó un reajuste en las prioridades. En términos generales, el presupuesto del corredor seco se financió con un 75.4% de fuentes internas y un 24.6% de fuentes externas. Desde el punto de vista geográfico, la inversión favoreció a los municipios del departamento de Jutiapa y Chimaltenango con un 21.1 y 15.8% respectivamente, Zacapa 12.4% Santa Rosa 11.7% y Chiquimula 11.6% y por último un tercer rango que comprende a los departamentos de El Progreso 9.9%, Jalapa 8.9% y Baja Verapaz 8.6%. Observándose con mucha claridad que ésta distribución no corresponde al volumen de población ni a los niveles de pobreza.

Un análisis más profundo y exhaustivo de la inversión por tipo de proyecto asociados con los ODM referidos anteriormente con temas ambientales, tales como el agua potable, letrización, sistemas de drenajes, de tratamiento de aguas servidas, manejo de desechos sólidos, proyectos de bosques orientados al desarrollo sostenible, la protección y el manejo de cuencas y de reconstrucción de viviendas entre otros; por municipios e integrado por departamentos nos revela que:

Los municipios y departamentos en los que existe algún tipo de interés en el desarrollo de estos proyectos son Baja Verapaz con un 20.83% de la inversión de proyectos de listado geográfico y Zacapa con un 19.04%; un segundo grupo lo integran Jalapa y Chimaltenango, ligeramente por arriba del promedio de inversión en temas relacionados con el ambiente que apenas alcanza un 11.83%. Por debajo de este

promedio se ubican los municipios de los departamentos Jutiapa, Santa Rosa y El progreso con un 9% y finalmente Chiquimula que alcanza el 7%. Comparado con otros renglones como la infraestructura vial que alcanza en algunos municipios y departamentos el 55% de inversión, los promedios de temas ambientales son por amplios márgenes, menores.

La situación es dramática cuando se realiza un análisis de la inversión en temas de agua que en promedio alcanza en el corredor seco un 4.49%, 6.09% en sistemas y manejo de aguas servidas, 0.43% para bosques(no se incluye los fondos de INAB) un dramático promedio de inversión de 0.21% en manejo integrado de desechos sólidos que corresponden únicamente a tres municipios; 0.57 en vivienda y 0.05 protección de cuencas (únicamente en tres municipios) identificados como prioritarios en los ODM de pobreza, calidad de vida y sostenibilidad ambiental. Como caso extraordinario en materia de agua y sistemas de manejo de aguas servidas destaca Baja Verapaz con un 10% y 8.6% de su inversión. Luego de ellos, todos los promedios en términos generales son marginales. En términos concretos las prioridades e intenciones puestas de manifiesto en las políticas analizadas, y que son materia de esta consultoría, aun no son explícitas en los niveles de inversión gubernamental, departamental y municipal analizados. No reflejan las prioridades que los temas ambientales, el cambio climático, ni las prioridades poblacionales o territoriales que la situación actual requiere, demanda e impone.

En cuanto a mejorar la calidad de vida especialmente en materia vivienda son extremadamente bajísimos ya que en los últimos tres años (2007-9) apenas alcanzaron los Q.12, 7 millones de quetzales especialmente orientados para la reconstrucción, cifras que representaron entre el 0.1% y el 1% de la inversión departamental anual.

Cuadro No.2

Montos de inversión pública programada, por fuente de financiamiento y por departamento, correspondiente a los proyectos de los municipios del corredor seco de Guatemala, según listado geográfico de Obras del estado, periodo 2007-2009

Departamento	%	Inversión por Depto.	Proyecto List. Geo. 2007		Aprobado List. Geo. 2008		Aprobado List. Geo. 2009		Suma parciales aprobado int.	Suma parciales aprobado ext.
			Aprobado int. Q.	Aprobado ext. Q.	Aprobado int. Q.	Aprobado ext. Q.	Aprobado int. Q.	Aprobado ext. Q.		
Baja Verapaz	8.6	Q 234,332,415.00	Q 50,797,456.00	Q 6,270,183.00	Q 60,638,298.00	Q 10,134,938.00	Q 80,752,342.00	Q 25,739,198.00		
El Progreso	9.9	Q 270,693,534.00	Q 33,216,223.00	Q 2,181,535.00	Q 41,688,349.00	Q 4,898,300.00	Q 111,297,877.00	Q 77,411,250.00		
Jalapa	8.9	Q 241,764,799.00	Q 45,075,030.00	Q 2,558,419.00	Q 45,301,758.00	Q 7,920,742.00	Q 73,637,626.00	Q 67,271,224.00		
Zacapa	12.4	Q 336,831,973.00	Q 68,791,988.00	Q 7,214,744.00	Q 130,155,540.00	Q 3,554,376.00	Q 108,096,205.00	Q 19,019,120.00		
Chiquimula	11.6	Q 317,462,211.00	Q 65,158,185.00	Q 913,228.00	Q 81,475,261.00	Q 23,546,995.00	Q 111,924,450.00	Q 34,444,092.00		
Jutiapa	21.1	Q 576,115,943.00	Q 56,346,050.00	Q 34,376,114.00	Q 147,742,160.00	Q 6,175,023.00	Q 160,796,033.00	Q 170,680,563.00		
Santa Rosa	11.7	Q 318,541,249.00	Q 59,114,118.00	Q 11,594,638.00	Q 138,030,301.00	Q	Q 88,296,192.00	Q 21,506,000.00		
Chimaltenango	15.8	Q 431,638,856.00	Q 61,868,098.00	Q 18,658,824.00	Q 91,952,650.00	Q 2,124,491.00	Q 145,015,935.00	Q 112,018,858.00		
Sumas parciales	100.0	Q 2,727,380,980.00	Q 440,367,148.00	Q 83,767,685.00	Q 736,984,317.00	Q 58,354,865.00	Q 879,816,660.00	Q 528,090,305.00	Q 2,057,168,125.00	Q 670,212,855.00
Suma totales		Q 2,727,380,980.00	Q 524,134,833.00		Q 795,339,182.00		Q 1,407,906,965.00			
suma % parciales		Q 100.00	16.14615454	3.071359873	27.02168573	2.139593457	32.25866377	19.36254263	75.4	24.6
suma % totales		Q 100.00	19.21751442		29.16127918		51.6212064			

Elaboración Propia

Fuente: Listado Geográfico de Obras años 2007 (proyecto), 2008 (aprobado) y 2009 (aprobado), [www.minfin.gob.gt/presupuestos/programas de inversión](http://www.minfin.gob.gt/presupuestos/programas%20de%20inversi%C3%B3n). SEGEPLAN

Cuadro No.3
Porcentaje de Inversión pública programada en temas relacionados con el medio ambiente 2007-2009
en los municipios y departamentos del Corredor Seco de Guatemala

No.	Temas y Tipo de proyectos	% de inversión por departamento por tema y tipo de proyectos								
		Chimaltenango	Baja Verapaz	Jalapa	Zacapa	Chiquimula	Jutiapa	Santa Rosa	El progreso	Promedios
1	Agua	3.3	10	4.7	6.33	2.05	3.1	4.1	5.51	4.49
1.1	Construcción de tanques de almacenamiento de agua		0.3		0.19					0.06
1.2	captación de pozos		0.8							0.10
1.3	Plantas de tratamiento y potabilización de agua		1		0.34	0.05	0.1			0.19
1.4	Mejoramiento sistemas de agua potable	3	6.4	4.4	5.76	1.7	2.3	4.1	2.34	3.75
1.5	Sistemas de bombeo								0.24	
1.6	Construcción de acueducto	0.3	1.5	0.3	0.04	0.3	0.7			0.39
2	Sistemas de drenajes y tratamiento de aguas servidas	7.1	8.6	7.4	7.35	4	5.5	5.2	3.54	6.09
2.1	Construcción sistema de alcantarillado sanitario con fosa séptica y pozo mecánico y absorción	3.8	4.6	4.9	5.83	2.3	4.1	2.4		3.49
2.2	Sistemas de tratamiento de aguas residuales	2.6			0.41	0.5	0.6			0.51
2.3	Sistemas de tratamiento de aguas pluviales				0.09					0.01
2.4	Plantas de tratamiento		3.1	0.6	0.98	0.3	0.7	2.8	2.49	1.37
2.5	Drenajes y aguas negras			1.9						0.24
2.6	Construcción de letrinas	0.7	0.9		0.04	0.9	0.1		1.05	0.46
3	Bosque y producción agrícola sostenible	0	0.33	0	1.77	0.5	0.7	0	0.15	0.43
3.1	Proyectos de reforestación		0.03		0.07				0.04	0.02
3.2	proyectos de agro-forestería									0.00
3.3	Reforestación áreas de recarga hídrica				1.48					0.19

3.4	Reforestación construcción de viveros				0.03					0.00
3.5	Construcción de estufas mejoradas				0.19	0.3				0.06
3.6	Construcción de sistema de mini riego		0.3			0.1	0.7		0.11	0.15
3.7	Agricultura extrema pobreza					0.1				0.01
4	Manejo Integrado de Desechos Sólidos	0	0	0	1.55	0.1	0	0	0.02	0.21
4.1	Basureros e Infraestructura tratamiento de desechos sólidos				1.55	0.1			0.02	0.21
5	Vivienda	0	1.8	0.1	2.04	0.6	0	0	0	0.57
5.1	Construcción o reconstrucción de casas			0.1	2.04	0.6				0.34
5.1	Construcción de albergues		1.8							0.23
6	Protección de cuencas	0	0.1	0	0	0.1	0.2	0	0	0.05
6.1	Dragado						0.1			0.01
6.2	Protección cuencas		0.1			0.1	0.1			0.04
	Totales	10.4	20.83	12.2	19.04	7.35	9.5	9.3	9.22	11.8338

Elaboración Propia

Fuente: Listado Geográfico de Obras años 2007 (proyecto), 2008 (aprobado) y 2009 (aprobado), [www.minfin.gob.gt/presupuestos/programas de inversión/SEGEPLAN](http://www.minfin.gob.gt/presupuestos/programas%20de%20inversi%C3%B3n/SEGEPLAN)

VI. Conclusiones:

1. Existe un Marco Legal de carácter sectorial, que se advierte disperso, con vacíos legales en las temáticas de análisis o en las competencias que concurren para la resolución de la problemática y los desafíos evidenciados. Ello requiere el desarrollo y actualización de instrumentos reglamentarios y normativos para su efectiva aplicación (de mantenerse el enfoque sectorial se estima que se requiere el desarrollo de veinte instrumentos reglamentarios que están establecidos en el marco legal vigente y que aun no se han desarrollado). Así mismo, la normativa existente, que posee un carácter general, que por un lado la hace inoperante pero también es lo suficientemente versátil para adaptar su desarrollo a nuevos enfoques y requerimientos.
2. En materia de gestión socio ambiental, en Guatemala no existe un marco legal vigente. Sin embargo, existe el marco jurídico relativo a la gestión ambiental, a partir de Principios Constitucionales que está desarrollado en leyes ordinarias. Sin embargo, en algunos temas la implementación de las normas se dificulta por la inexistencia de reglamentos que desarrollen y faciliten la aplicación de las leyes.
3. En materia de cambio climático, no existe un marco legal vigente específico sobre el tema. En cuanto a los instrumentos de gestión ambiental, existe el marco legal que regula dichos instrumentos. En cuanto al control de la contaminación, no existen normas (reglamentos necesarios según la misma ley) relacionadas con parámetros o límites que permitan el control de la contaminación. En materia de conservación de la biodiversidad, el marco jurídico vigente está suficientemente desarrollado. Se cuenta con principios y garantías Constitucionales, leyes ordinarias y reglamentos que establecen normas claras de cumplimiento obligatorio.
4. Hace falta desarrollar el marco jurídico relativo a la normativa reglamentaria, ya que a pesar de estar dispuesto en leyes, los reglamentos necesarios para la efectiva implementación de las mismas, es aún inexistente. Esta obligación recae en el Organismo Ejecutivo, a través de los Ministerios correspondientes, que de acuerdo a las leyes analizadas, recae en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
5. En el ámbito municipal existen disposiciones generales que permiten que el municipio participe activamente en la gestión ambiental, en virtud que en el código municipal se establece la competencia del municipio de promover y proteger los recursos renovables y no renovables del municipio; las instancias y los mecanismos para desarrollar "las acciones necesarias para lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos municipales y la administración general del municipio". Esta situación ha permitido, que en algunos municipios del país se cuente con comisiones de ambiente y unidades de gestión ambiental y riesgos a nivel municipal, constituyéndose en un avance en el proceso de la desconcentración y descentralización de la gestión ambiental. Desde la perspectiva jurisdiccional y territorial el código municipal también abre la posibilidad de abordar la gestión ambiental y socio ambiental en el marco del trabajo conjunto y coordinado de municipios, a través de la figura de las mancomunidades. Aunque éstas instancias aun no están ampliamente difundidas,

por su versatilidad y pertinencia con relación a la expresión territorial de los procesos ambientales, tienen el potencial de consolidarse como una instancia de gestión socio ambiental, tal es el caso del manejo integral de desechos sólidos.

6. Existe una serie de iniciativas de ley relacionadas con la gestión ambiental e incluso con el cambio climático. Sin embargo, éstas se encuentran en fases iniciales del trámite del proceso legislativo, por lo que en el futuro inmediato aún no serán aprobadas.
7. Como se demuestra en el análisis de políticas públicas existe un marco, un andamiaje básico y de un nivel de desarrollo, lo suficientemente novedoso y actualizado para orientar el accionar de los diferentes sectores a nivel nacional, entre ellos también se considera que en las iniciativas de carácter internacional en las que participa y apoya Guatemala, (82 tratados y convenios internacionales), todas ellas relacionadas con los temas estratégicos del corredor seco.
8. Existe un conjunto de planteamientos y compromisos que adquieren el carácter de buenas intenciones, los cuales en su mayoría no han sido ratificados, los procesos de validación o sanción han sido poco consensuados con los diferentes sectores relacionados. Y poseen un bajo nivel de instrumentación y poca implementación. Los mecanismos e instancias de control, de verificación y de seguimiento son relativamente inexistentes. El marco de políticas existente posee un carácter progubernamental.
9. Los encadenamientos, la fenomenología y los procesos ambientales naturales e inducidos por el hombre junto a los efectos del Cambio Climático que se identifican y advierten en el Corredor Seco posee una connotación y especificidad acentuadamente territorial, multisectorial que demanda esfuerzos de coordinación y actuación con una temporalidad que rebasa las capacidades y competencias institucionales nacionales y las amplía al orden internacional, por lo que debe ser atendida con pertinencia con una lógica y una capacidad institucional más adecuada que demanda instancias, mecanismos e instrumentos de coordinación efectivos diferentes a los de carácter sectorial y sobre los cuales existe poca tradición y débil marco institucional.
10. Los niveles de coordinación y de gestión de la estructura institucional y la organización político-administrativa se ve superada y rebasados en relación a la gestión ambiental y adaptación al cambio climático. El marco legal vigente, el desarrollo institucional y la capacidad de inversión en estas materias es aún incompleto, relativamente novedoso y su implementación es incipiente.
11. El primer nivel de aproximación realizado ha permitido establecer que los mecanismos de coordinación, la capacidad institucional, los volúmenes de inversión más importantes están orientados a atención de emergencias y los efectos de la problemática. Mientras los aspectos estratégicos y estructurales como la gestión del agua y del saneamiento se están relegando a otro orden de importancia.

Recomendaciones.

1. Dado el bajo nivel de desarrollo del marco normativo y reglamentario que establece la Constitución de la República y la Legislación Ambiental, es necesario desarrollar un proceso robusto y sistemático para la formulación y sanción de un conjunto de reglamentos relacionados especialmente con los sistemas naturales que establece la Ley. Fortaleciendo los instrumentos de comando control combinándolos con instrumentos que garanticen la prevención y promuevan el uso de incentivos para su cumplimiento, ya que ambos enfoques están relativamente ausentes del marco legal vigente.
2. Identificar los mecanismos e instrumentos que permitan la incorporación del enfoque de la gestión socio ambiental en el marco legal e institucional del país con el objeto de fortalecerla, darle continuidad y mayor certeza, ya que hasta el momento su mayor nivel de desarrollo se ha alcanzado únicamente el ámbito de las políticas públicas.
3. Impulsar el proceso de formulación y sanción de instrumentos que permitan incorporar el enfoque ambiental y socio ambiental en la orientación de la inversión, pública y privada, entre ellos: el ordenamiento ambiental del territorio, la gestión integrada y manejo de cuencas y el fortalecimiento del sistema de información y de gestión socio ambiental enunciado en múltiples políticas e iniciativas.
4. Por la naturaleza y el desarrollo de la problemática del Corredor Seco se requieren nuevos enfoques y metodologías, así como de instrumentos normativos más integrales y con pertinencia cultural y territorial. Entre ellos, especial importancia tienen los mecanismos e instrumentos para la gestión del recurso hídrico a nivel municipal e intermunicipal, y el desarrollo de instrumentos relacionados con mancomunidades y la gestión socio ambiental que son extensibles a la temática de la adaptación y mitigación del cambio climático.
5. El marco existente es eminentemente sectorial y los procesos evidenciados son de carácter territorial, multidimensional, multisectorial e interinstitucional.
6. En adición a lo anterior, existen temas y nuevas dimensiones de la gestión que adquieren una importancia mayúscula y que deben ser abordados y desarrollados, tales como:
 - a. La incorporación del cambio climático (causas y efectos) como una nueva materia de la gestión pública y privada.
 - b. La ineludible necesidad de atender las causas y efectos bajo dos conceptos nuevos en la administración pública y en la gestión ambiental: la mitigación y la adaptación.
 - c. La internacionalización de las causas y efectos del cambio climático imponen una dimensión económica y geopolítica de la problemática.

- d. La diversidad, complementariedad y concurrencia de múltiples competencias institucionales y sectoriales para el abordaje y la solución de la problemática.
 - e. La poca sostenibilidad y sustentabilidad de los procesos y modelos de desarrollo adoptados.
 - f. La severa afectación de los ciclos hidrológicos que tienen incidencia en la disponibilidad de agua para todos los usos. Por lo que se eleva una nueva y doble dimensión de la gestión ya no solo de la calidad, sino de la cantidad y acceso de la población al agua. Adicionándose a esa misma dimensión y nivel de importancia el saneamiento ambiental.
 - g. El reposicionamiento de la dimensión territorial en la gestión ambiental.
 - h. En este orden de ideas, la gestión integrada de los recursos hídricos y de cuencas adquieren mayor vigencia.
 - i. Una nueva escala, más amplia de inversiones que demanda de instrumentos más ágiles y efectivos para su ejecución.
7. Con base a las aproximaciones realizadas, se advierte que el desempeño de la mayoría de los indicadores relacionados con los Objetivos Del Milenio a nivel nacional y departamental podrían no estar alcanzando los niveles y los compromisos esperados. Por lo que se propone:
- a. Aun se cuenta con poca información y un nivel bajo de desarrollo de los instrumentos de monitoreo, por lo que éstos deben ser más precisos y fieles en cuanto a la obtención y manejo de la información recabada.
 - b. Sugerir un seguimiento más estrecho a nivel municipal y territorial que permitan realizar evaluaciones del nivel de desempeño, ya que actualmente solo pueden realizarse a nivel de inferencias y brindan un nivel de aproximación muy general.
 - c. La movilización y ejecución de recursos para su atención y logro de metas han tenido desfases en su implementación que deben ser superables.
8. Otras recomendaciones con base a los hallazgos que pueden ser tomadas en cuenta, lo constituyen:
- a. Otorgar mayor amplitud de los procesos como condición importante para lograr la coordinación y la cohesión institucional. En éste sentido, los esfuerzos incipientes deberán ser fortalecidos para garantizar su pertinencia y eficacia.
 - b. Si no lográramos niveles de eficacia considerables en la coordinación y cohesión de la gestión y ejecución institucional, lamentablemente, los niveles de pérdidas que se registran y registrarán en la región, sumadas a los procesos de inversión que se orientan a atender emergencias, recuperación, restauración y reconstrucción podrían tener un efecto regresivo en el desarrollo y combate a la pobreza.