



Por encargo de  
Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



Programa Reducción de Emisiones de la Deforestación y  
Degradación de Bosques en Centroamérica y República  
Dominicana (REDD – CCAD/GIZ)

# **Análisis del Marco Legal e Institucional vigente, Propiedad del Carbono y Tenencia de la Tierra para implementación de REDD y otros mecanismos de compensación en Honduras**

(Informe Final)

**Mario Vallejo Larios**

Consultoría en Legislación y Gestión Ambiental (ECOJURIS)  
Tegucigalpa, MDC, Febrero 2013



**Equipo de la Consultoría:**

**Mario Vallejo Larios, responsable principal y redactor del documento principal**

**José Antonio Mejía Suazo, revisor de documentos legales y aportes en ítems varios**

**Nohelia Vallejo de Pozo, apoyo administrativo y sistematización de información.**

**Coordinación y contrapartes**

**Coordinación General: Ing. Guillermo Mayorga (GIZ)**

**Coordinación Nacional: Ing. Ángel Bárcenas Carías (GIZ)**

**Puntos Focales Honduras: Ing. Claudia Vallejo, Dirección de Cambio Climático (SERNA)  
e Ing. Manuel Alvarado Leverón, Departamento de Bosques y Cambio Climático (ICF)**

**Enlaces legales: Abogs: Amparo Cerrato y Julio Castrillo (ICF) e Idania Padilla (SERNA)**



## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO .....	5
LISTA DE CUADROS FIGURAS .....	7
SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	8
GENERALIDADES SOBRE LA CONSULTORÍA.....	9
RESUMEN EJECUTIVO.....	11
1. INTRODUCCIÓN .....	13
2 DOCUMENTOS GENERADOS POR EL DIAGNÓSTICO DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE APLICABLE A REDD+ .....	15
2.1 Listado preliminar de las normas jurídicas nacionales vigentes con disposiciones relacionadas a la implementación de REDD+ y otros mecanismos de compensación .....	15
2.2 Documento conceptual de la normativa hondureña en temas de REDD+ y otros mecanismos de compensación .....	17
2.3 Análisis de las normas jurídicas, atendiendo a su jerarquía y especialidad para identificar posibles conflictos entre ellas .....	19
2.3.1 Descripción de las Normas Jurídicas Atendiendo a su Rango.....	20
2.3.2 Preguntas Básicas sobre la Jerarquía de las Normas Jurídicas .....	21
2.3.3 Reflexiones Finales sobre la jerarquía de las normas jurídicas .....	24
2.4 Identificación de los espacios, vacíos y necesidades de reformas en la legislación vigente, para la implementación de proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación .....	24
2.4.1 Principales Obstáculos para Implementar REDD+ .....	25
2.4.2 Necesidades de reformas o acciones para la mejor aplicación de la Legislación, e instrumentos para mejorar su aplicación .....	29
2.4.3 Reflexiones sobre la Problemática.....	34
2.5 Propuesta de bases legales y herramientas para la ejecución de proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación .....	35
2.5.1 Resumen de Casos con Mecanismos de Compensación en el País .....	36
2.5.2 Marco de referencia para selección de proyectos piloto .....	41

2.5.3 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de los Mecanismos de Compensación Identificados .....	42
2.5.4 Reflexiones sobre los mecanismos de compensación identificados .....	44
3 DOCUMENTOS GENERADOS POR EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL APLICABLE A REDD+ .....	45
3.1 Mapeo de los actores involucrados en la temática de REDD+ y otros mecanismos de compensación. Posiciones e intereses .....	46
3.1.1 Universo de Actores Vinculados a la Temática REDD .....	48
3.2 Análisis FODA de actores relacionados tema REDD+. Vacíos y debilidades para la implementación .....	50
3.3 Principales vacíos y debilidades institucionales para implementar proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación .....	52
3.4 Opciones para mejorar la capacidad institucional para implementar proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación .....	53
4 DOCUMENTO GENERADO POR EL DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE LAS POLÍTICAS APLICABLES A REDD+ .....	55
4.1 Identificación Preliminar de políticas relacionadas con REDD+ .....	56
4.2 Hallazgos de elementos REDD en las Políticas .....	57
4.3 Políticas Sectoriales .....	58
4.3.1 Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre .....	58
4.3.2 Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) .....	60
4.3.3 Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales (ENBSA) .....	61
4.3.4 Plan de Acción Nacional (PAN) de Lucha contra la Desertificación .....	61
4.3.5 Política del Sector Agroalimentario y el Medio Rural (PALMR) .....	61
4.4 Propuesta de Ajuste a las Políticas Públicas para Mejorar la Gobernabilidad Forestal en Temas REDD+, fortaleciendo el combate a los agentes que promueven la Deforestación .....	62
4.4.1 Escenario Ideal .....	63
4.4.2 Ajustes en Políticas Vigentes .....	63
5. CONCLUSIONES GENERALES DE LA CONSULTORÍA .....	66
BIBLIOGRAFÍA .....	68
PERSONAS ENTREVISTADAS .....	71
Anexo 1. SÍNTESIS SOBRE LA GOBERNABILIDAD FORESTAL EN TENENCIA DE LA TIERRA Y PROPIEDAD DEL CARBONO .....	72

## LISTA DE CUADROS FIGURAS

<b>Cuadro o figura</b>	<b>Pág.</b>
Cuadro 1. Consideraciones preliminares sobre el contenido de elementos REDD en la legislación hondureña	16
Cuadro 2. Resumen de problemas legales que afectan el proceso REDD+ y recomendaciones para subsanarlos	32
Cuadro 3. Características fundamentales de sectores involucrados en REDD+ en Honduras	47
Cuadro 4. Instituciones, organizaciones y mecanismos de participación que integran el Subcomité REDD+ Honduras	48
Cuadro 5. Instituciones y organizaciones que no pertenecen al Subcomité REDD+ Honduras, que tienen relación con la temática	498
Cuadro 6. Opciones para Mejorar la Institucionalidad para Implementar Proyectos REDD+	54
Cuadro 7: Identificación de Políticas Relacionadas con REDD+	56
Cuadro 8. Lineamientos y estrategias que pueden ser relacionados con la temática en estudio	58
Cuadro 9. Resumen de instrumentos de política aplicable a REDD+ en las Políticas Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	59
Cuadro 10. Objetivos estratégicos para la adaptación por área de incidencia priorizada relacionados con REDD+	60
Figura 1. Pirámide con Jerarquía de las Normas Jurídicas	18
Figura 2. Matriz FODA del Pago por servicios Ambientales	42
Figura 3. Matriz FODA de las Servidumbres Ecológicas	43
Figura 4. Matriz FODA del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones	43
Figura 5. Matriz FODA de los actores y factores que tienen relación con la temática REDD+	50

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Siglas y Acrónimos	Significado
CMCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Ecojuris	Consultoría en Legislación y Gestión Ambiental
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
FRFFP	Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
GTZ	Cooperación Alemana para el Desarrollo
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
Ihcafe	Instituto Hondureño del Café
INA	Instituto Nacional Agrario
LFAPVS	Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PALMR	Política del Sector Agroalimentario y el Medio Rural
PAN	Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación
PSA	Pago por Servicios Ambientales
REDD+ o REDD Plus	REDD vinculándolas con la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento de las reserva de carbono de los bosques
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
REDD-CCAD/GIZ	Programa Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Centroamérica y República Dominicana
Sedena	Secretaría de Defensa Nacional
Sefin	Secretaría de Finanzas
Serna	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
Sinfor	Sistema Nacional de Información Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
Soptravi	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda



## GENERALIDADES SOBRE LA CONSULTORÍA

### Objetivo General:

Analizar la legislación y la institucionalidad Hondureña vigente y aplicable a los temas de Deforestación y Degradación de los Bosques en Honduras, que permita poder construir el marco legal para REDD y otros mecanismos de compensación con el fin de identificar y proponer modalidades para desarrollar el mecanismo en esa temática.

### Objetivos Específicos:

- 1) Analizar la gobernabilidad forestal en tenencia de la tierra y propiedad del carbono en la legislación hondureña vigente, sus fortalezas y debilidades.
- 2) Identificar los espacios, vacíos y necesidades de reformas en la legislación e institucionalidad vigente en Honduras, para implementación de REDD y otros mecanismos de compensación.
- 3) Identificar obstáculos para la implementación de proyectos REDD y proponer opciones legales para resolverlos.
- 4) Proponer las bases legales y herramientas necesarias para viabilizar la ejecución de proyectos en temas de REDD y otros mecanismos de compensación, implementando lecciones aprendidas en al menos un proyecto en ejecución o a nivel de idea en el país.

### El presente Informe:

En este Informe Final se detallan las actuaciones de la consultoría que culminaron con la realización de las actividades señaladas en los términos de referencia, las cuales se enumeran a continuación:

- 1) Identificar, recopilar y analizar las normas jurídicas vigentes, donde se presume que existen disposiciones relacionadas con REDD y otros mecanismos de compensación, atendiendo a su jerarquía y especialidad para identificar posibles conflictos en esta temática;
- 2) Preparar un diagnóstico sobre instrumentos legales nacionales que abordan el tema de la gobernabilidad forestal en la tenencia de la tierra y propiedad del carbono, para contribuir a la implementación de REDD y otros mecanismos de compensación;
- 3) Proponer opciones para mejorar la aplicación de la legislación hondureña en REDD y otros mecanismos de compensación;

- 4) Revisar el marco institucional vigente vinculado a la implementación de REDD y otros mecanismos de compensación, con el propósito de identificar debilidades que obstaculizan para aplicar la legislación y proponer opciones de reformas institucionales que mejoren las capacidades desde el punto legal y político;
- 5) Elaborar un mapa de los actores involucrados en temática REDD y otros mecanismos de compensación, especificando sus posiciones e intereses, haciendo un análisis FODA de los mismos, con énfasis en el sector público y la temática de gobernabilidad forestal en tenencia de la tierra y propiedad del carbono;
- 6) Identificar obstáculos para desarrollar futuros proyectos REDD en el país desde la perspectiva legal-institucional;
- 7) Analizar los factores que promueven la deforestación en Honduras e identificar los principales drivers (agentes) como resultado de dicho análisis;
- 8) Revisar especialmente las políticas sectoriales y proponer medidas que fortalezcan el combate de los factores que promueven la deforestación
- 9) Proponer reformas legales e institucionales para implementar REDD y otros mecanismos de compensación, así como recomendar la creación de nuevos instrumentos legales que se requieran para asegurar la adecuada implementación de REDD+ en Honduras.
- 10) Proponer las bases legales y herramientas necesarias para viabilizar la ejecución de proyectos en temas de REDD y otros mecanismos de compensación, implementando lecciones aprendidas en al menos un proyecto en ejecución o a nivel de idea en el país.
- 11) Diseñar instrumentos de análisis de las principales figuras vinculadas a proyectos REDD (negociación de bonos de carbono y servidumbres ecológicas), obstáculos y posibilidades legales para su aplicación;
- 12) Presentar avances y productos generados por la consultoría ante los miembros del Subcomité de Trabajo REDD en Honduras.

Para cumplir con las actividades anteriores la consultoría se organizó para elaborar tres diagnósticos preliminares que generaron los productos y subproductos previstos en materia de políticas, leyes e institucionalidad REDD en Honduras (ver Capítulo de la Introducción). Con estos instrumentos se preparó el Diagnóstico sobre la Gobernabilidad Forestal en tenencia de la tierra y propiedad del carbono en Honduras, que se presenta como Anexo 1 de este Informe.

## RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio presenta resultados desde la perspectiva de las leyes vigentes en Honduras, que tienen relación con la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) y la institucionalidad responsable de aplicar los instrumentos legales. Lo anterior se contrasta con la situación imperante en las políticas públicas, que se relacionan con la materia.

La investigación sobre el marco jurídico vigente abarca la Constitución de la República, los tratados internacionales y las leyes secundarias en sus diferentes categorías: Se observa que la dispersión y en ciertos casos, obsolescencia de las leyes, tiene como resultado la duplicidad de funciones y conflictos de competencia en la gobernabilidad forestal, especialmente en el asunto de tenencia de la tierra, que se visualiza como el principal obstáculo para implementar el Proceso REDD+.

Del contexto anterior se desprende la necesidad de una estrategia nacional sobre tierras elaborada y socializada entre los diferentes actores y sectores, con un horizonte de largo plazo, que debería ser el que se conceptúa en el Plan de Nación 2022-Visión de País 2038. Por ser sujetos de un régimen especial y lugar probable para desarrollar proyectos REDD+, deben quedar bien definidos los derechos de propiedad de la tierra de los pueblos autóctonos, así como el acceso y uso de los recursos forestales existentes en estos territorios.

En la legislación se encuentra disposiciones aisladas sobre propiedad del carbono, fondos de conservación, pago por servicios ambientales, servidumbres ecológicas y otros mecanismos de compensación, que en la mayoría de los casos no son lo suficientemente conocidos, claros y expeditos para estimular a que la ciudadanía se decida a desarrollar proyectos REDD+. Es evidente la necesidad de diseminar lo concerniente a estas disposiciones legales, así como la implementación de procedimientos expeditos que faciliten el acceso a estos mecanismos de compensación.

La propiedad del carbono carece de mecanismos seguros para los sectores no gubernamentales, que supuestamente se pueden beneficiar de su incorporación a este mercado. Las autoridades competentes del Estado deben velar para que la seguridad de los bienes de estos beneficiarios (pueblos indígenas, propietarios privados o usufructuarios de áreas forestales) no sea lesionada por inversionistas cuyas intenciones no se perciben claramente.

Por otra parte, los fondos de conservación creados en la legislación forestal, que se aprueban siguiendo criterios administrativos contenidos en un reglamento operativo, adolece de suficientes criterios técnicos, que son esenciales para asegurar la calidad de los proyectos realizados dentro de su contexto. Toca al ICF, asumir el protagonismo que por ley le corresponde, para que las acciones de reforestación o de conservación forestal, sean sostenibles de manera comprobable.

El estudio deja entrever que los vacíos o necesidades de reformas de las leyes, no son tan abundantes o urgentes; y que los que existen, se pueden subsanar mejorando algunos reglamentos vigentes que presentan deficiencias, o elaborando nuevas normas reglamentarias, manuales, guías o instrumentos similares, que tengan efectos técnicos y legales precisos. En uno de los productos del estudio se proponen las que, a criterio del Consultoría, son opciones legales viables para implementar REDD+.

Para facilitar la comprensión del estudio se analizan las normas jurídicas, según su jerarquía y especialidad, para atender posibles conflictos legales, identificando los espacios, vacíos y necesidades de reformas en la legislación, así como una propuesta de bases legales y herramientas para implementar proyectos REDD+, que incluye un resumen de casos, con mecanismos de compensación que se presumen factibles en el país: pago por servicios ambientales, servidumbres ecológicas y el Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones.

El diagnóstico del marco institucional refleja que el mapa de actores vinculados a la temática REDD+, es amplio, diverso y complejo, en él se confunden las competencias con facultades de autoridad o como propietarios de áreas forestales que tienen las municipalidades, las reducidas oportunidades para acceder a asistencia técnica o financiera de parte de las agencias u organizaciones internacionales de apoyo, y el elevado número de entidades (públicas, privadas, académicas, etc.) que precisan de fortalecimiento para mejorar su capacidad de gestión, apoyo o ejecución en proyectos REDD+.

La Gobernabilidad, fundada en una institucionalidad propia del sector forestal público, la conforma una autoridad nacional y 13 entidades gubernamentales que integran el “Sector Forestal”, tiene notables niveles de validez con las instancias de coordinación y apoyo en la toma de decisiones, creadas en la Ley. Son los consejos consultivos forestales, integradas por representantes del sector público y de la sociedad civil. No obstante, el proceso de coordinación entre tantos actores presenta vacíos de procedimientos y de niveles de delegación o transferencia de funciones.

La autoridad nacional forestal está representada por el Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF). Este organismo administrativo todavía no llega a los niveles de consolidación que se requieren para apoyar el Proceso REDD+, dentro de los alcances de sus competencias legales. Las funciones de reforestación, de protección forestal, así como de supervisión y control de las actividades silvícolas, están divididas entre el ICF y las Fuerzas Armadas, sin que se perciba niveles adecuados de coordinación.

En el estudio se identifica los principales vacíos y debilidades institucionales para implementar proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación en Honduras y se sugieren opciones para que los entes públicos competentes u otras organizaciones no estatales puedan mejorar sus capacidades para implementar este tipo de proyectos.

La revisión de las políticas públicas que se relacionan con el tema de REDD+, entre políticas propiamente dichas, estrategias y planes nacionales, permite identificar metas, objetivos, estrategias y lineamientos que aplican a la temática de REDD+, pero esta relación no siempre es clara y armónica. El tema específico de Cambio Climático adolece de una política propia, aunque tiene una Estrategia Nacional aprobada y una ley especial en proceso.

Además de los hallazgos de elementos REDD+, en las políticas nacionales (multisectoriales) y sectoriales, en el capítulo dedicado a las políticas se presenta un resumen del análisis de los factores que causan la deforestación en Honduras, agregando una identificación de los actores que la promueven. Como resultado se hace una propuesta de ajuste a las políticas públicas para mejorar la Gobernabilidad Forestal en Temas REDD+, fortaleciendo el combate a los agentes que promueven la Deforestación.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente informe contiene los resultados que la empresa “Consultora en Legislación y Gestión Ambiental (Ecojuris)”, encontró al desarrollar el estudio “*Análisis del Marco Legal-Institucional vigente, Propiedad del Carbono y Tenencia de la Tierra para implementación de REDD y otros Mecanismos de Compensación en Honduras*”. Este estudio es un apoyo a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Serna) y al ICF, en el marco del Programa “Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Centroamérica y República Dominicana” (REDD-CCAD/GIZ).

La consultoría generó una serie de productos y subproductos, distribuidos en los tres diagnósticos preliminares que sirvieron para elaborar el Diagnóstico sobre Gobernabilidad Forestal en Tenencia de la Tierra y Propiedad del Carbono en Honduras, e importantes propuestas, entre ellas para reformas legales e institucionales, para mejorar las opciones de reducir las Emisiones causadas por la Deforestación y Degradación de los Bosques, que se presentan en este informe.

Los diagnósticos preliminares fueron preparados en forma independiente, *ultra petita*. En ellos se revisa lo relativo a temas de Cambio Climático, con énfasis en REDD+, en las políticas, leyes e institucionalidad vigente en Honduras. En cada diagnóstico preliminar se incluyen varios subproductos, los cuales forman parte del presente informe, distribuidos en las secciones legal, institucional y de políticas. Estos productos son los siguientes:

- 1) Diagnóstico sobre la Legislación vigente aplicable a REDD+:
  - Listado preliminar de las normas jurídicas nacionales vigentes con disposiciones relacionadas a la implementación de REDD+ y otros mecanismos de compensación;
  - Documento conceptual de la normativa hondureña en temas relacionados con REDD+;
  - Análisis de las normas jurídicas, atendiendo a su jerarquía y especialidad para identificar posibles conflictos entre ellas;
  - Identificación de los espacios, vacíos y necesidades de reformas en la Legislación Hondureña vigente para implementación REDD y otros mecanismos de compensación;
  - Propuesta de bases legales y herramientas necesarias para viabilizar la ejecución de proyectos en temas de REDD y otros mecanismos de compensación, implementando lecciones aprendidas en al menos un proyecto en ejecución o a nivel de idea en el país;
  - Propuesta de opciones para mejorar la aplicación de las normas jurídicas en temas de REDD+.

- 2) Diagnóstico sobre la Institucionalidad vigente para temas REDD+:
  - Mapeo de los actores involucrados en la temática de REDD+ y otros mecanismos de compensación, posiciones e intereses;
  - Análisis FODA de los actores que tienen relación con el tema REDD+ y otros mecanismos de compensación. Vacíos y debilidades para la implementación;
  - Análisis de los principales obstáculos para la implementación de proyectos REDD+.
  
- 3) Diagnóstico sobre Políticas aplicables a REDD+ en Honduras:
  - Borrador para adaptar las políticas sectoriales para reducción de los factores que promueven la deforestación, tomando como base el estudio de causas que promueven la deforestación en Honduras y la identificación y selección de los principales actores.

En el capítulo final de este Informe están contenidas las conclusiones y recomendaciones generales de la consultoría, y la sugerencia de los pasos a seguir por cada institución gubernamental involucrada, para incorporar los hallazgos de la consultoría.

Un archivo electrónico conteniendo las normas legales, donde se identifiquen disposiciones relacionadas con la implementación de REDD y otros mecanismos de compensación y todos los documentos generados por la consultoría, fue preparado para cada una de las instituciones contraparte.

## **2 DOCUMENTOS GENERADOS POR EL DIAGNÓSTICO DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE APLICABLE A REDD+**

### **2.1 Listado preliminar de las normas jurídicas nacionales vigentes con disposiciones relacionadas a la implementación de REDD+ y otros mecanismos de compensación**

La investigación preliminar en la legislación hondureña permitió identificar 23 leyes nacionales de diferente jerarquía y siete tratados, convenios o convenciones internacionales que aplican a la temática de REDD. Esta identificación fue compartida con los abogados asignados como contrapartes legales de la consultoría en Serna e ICF, quienes avalaron el listado con una única sugerencia de agregar la Ley General de Aguas, que no fue listada originalmente.

Para efectos del estudio, las normas jurídicas aplicables a REDD+ y otros mecanismos de compensación se dividen en: a) Contexto macrojurídico, que comprende la Constitución de la República y los tratados internacionales, asumiendo que las dos tipos de normas están en un mismo nivel de jerarquía; b) leyes nacionales, que regulan aspectos ambientales o de recursos naturales; y c) Leyes distintas al ambiente y los recursos naturales donde se presumen elementos para la gobernanza forestal en tenencia de la tierra, propiedad del Carbono en el contexto de REDD+, incluyendo otros mecanismos de compensación ambiental.

En el diagnóstico sobre la normativa legal se amplía sobre las disposiciones específicas que en el marco de REDD+ contienen cada una de estas leyes, respecto a la Gobernanza Forestal, enfatizando en los temas de tenencia de la tierra y propiedad del carbono, incluyendo lo que corresponda a otros mecanismos de compensación ambiental, pertinentes al objeto del estudio.

En el cuadro siguiente se hace un ejercicio preliminar, donde se presume cuáles de los ejes temáticos estudiados en la consultoría (tenencia de la tierra, propiedad del carbono, mecanismos de compensación y elementos de gobernanza), están contenidos en cada una de las normas jurídicas identificadas.

Cabe señalar que lo expuesto en cada casilla es una consideración unilateral que deriva del conocimiento previo de la legislación por el experto asignado por Ecojuris. Estas presunciones fueron convalidadas al elaborar el Diagnóstico Legal y la posterior revisión por las contrapartes legales de Serna e ICF y por un abogado de apoyo contratado por Ecojuris.

**Cuadro 1. Consideraciones preliminares sobre el contenido de elementos REDD en la legislación hondureña**

Norma legal a analizar	Eje temático que se presume contenido en la norma			
	Tenencia de la tierra	Propiedad del carbono	Mecanismos de compensación	Elementos de gobernanza
<b>Contexto macrojurídico (Constitución y tratados internacionales)</b>				
Constitución de la República	X			X
Acuerdo de Copenhague		X	X	
Convención de Cambio Climático		X	X	
Convención para la Protección de la Capa de Ozono		X	X	
Convención Desertificación y Sequía		X	X	
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas	X			X
Convenio de Diversidad Biológica	X	X	X	X
<b>Leyes Ambientales y de Recursos Naturales</b>				
Ley de Municipalidades	X			X
Ley de Ordenamiento Territorial	X			X
Ley de Protección a la Actividad Caficultora	X	X	X	
Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	X	X	X	X
Ley General de Aguas	X	X	X	X
Ley General de Minería	X			
Ley General del Ambiente	X	X	X	X
Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola	X	X	X	X
<b>Otras Leyes donde con elementos para la gobernanza forestal en los ejes bajo estudio</b>				
Código Civil	X		X	
Ley de Propiedad	X			X
Ley de Conciliación y Arbitraje	X			X
Ley de Contratación del Estado				X
Ley de Expropiación Forzosa	X			
Ley de Gestión de Riesgos	X			
Ley de las Regiones Especiales de Desarrollo	X			
Ley del Ministerio Público				X
Ley del Subsector Eléctrico	X			
Ley General Administración Pública				X



Norma legal a analizar	Eje temático que se presume contenido en la norma			
	Tenencia de la tierra	Propiedad del carbono	Mecanismos de compensación	Elementos de gobernanza
Ley Orgánica del Presupuesto			X	
Ley para consumo de biocombustible	X	X	X	
Ley para el Desarrollo Rural Sostenible	X			
Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras	X		X	X
Ley que declara de Utilidad Pública la Generación de Energía Eléctrica con Fuentes Renovables	X	X		
Ley que regula los territorios contenidos en Artículo 107 de la Constitución de la República	X			

## 2.2 Documento conceptual de la normativa hondureña en temas de REDD+ y otros mecanismos de compensación

Para comprender mejor el alcance de la expresión “Normas jurídicas en temas REDD” se conceptualizan las principales ideas y términos legales. Lo anterior facilita la percepción por parte de las personas involucradas en el proceso de REDD +, en especial por los miembros del Sub Comité REDD Honduras.

Por “Normas Jurídicas” debe entenderse las reglas de conducta, que son sancionadas por el Estado a través de sus órganos competentes, por los procedimientos establecidos en la Constitución y otras leyes secundarias, en especial las de carácter administrativo. Estas normas pueden pertenecer a diferentes categorías, tales como: constitucionales, internacionales, leyes secundarias, reglamentarias y normas individualizadas.

*Es preciso comprender que las normas jurídicas están jerarquizadas. No todas tienen igual nivel ni la misma categoría o importancia. Se encuentran jerarquizadas según su mayor o menor grado de generalidad. Por ello, si una norma inferior desconoce una norma superior se produce una nulidad de la norma inferior, pues viola el principio de la jerarquía (Sierra Porto 1998).*

En Honduras, tanto la Constitución de la República y otras leyes, como la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Municipalidades, establecen la jerarquía que los diferentes tipos de normas jurídicas tienen entre ellas, lo que se puede observar de manera gráfica en la figura siguiente.

**Figura 1. Pirámide con Jerarquía de las Normas Jurídicas**



Fuente: Legislación en la Gestión Ambiental de Honduras. Obra inédita.

La Constitución de la República es la norma de máxima jerarquía y de ella emanan todas las demás leyes nacionales. Los tratados internacionales que están correctamente aprobados, deben estar en armonía con la Constitución<sup>1</sup>.

En temas de REDD+, es posible encontrar disposiciones aplicables en las diferentes categorías de normas jurídicas. Pese a que el listado preliminar se limita a los cuatro estratos superiores de la pirámide, queda claro que cuando en éstas existen disposiciones atinentes a REDD+, para su aplicación seguramente se va a requerir de normas en los estratos de menor rango, sin que ello signifique que no sean importantes, ya que de hecho, son los instrumentos que con mayor frecuencia y facilidad aplican las autoridades correspondientes.

Pese a su complementariedad, los tres ejes temáticos fueron trabajados en diagnósticos separados, escudriñando los mandatos o competencias que en estos ejes se orientan hacia la Gobernabilidad Forestal, indagando problemas y opciones de fortalecimiento, lo que permitió elaborar las propuestas para mejorar la aplicación en materia legal e institucional.

En primer lugar, en el estudio se identifica las disposiciones relacionadas con el Proceso REDD+ en las políticas públicas, mientras que en materia legal, la investigación se orientó a identificar las disposiciones que en la Constitución de la República, los tratados internacionales y en la legislación nacional secundaria se puedan aplicar a los temas que están vinculados al proceso, sea de manera expresa o de manera indirecta. Las disposiciones encontradas, sometidas a procesos de análisis,

---

<sup>1</sup> Aunque existen dos teorías sobre el rango de los tratados internacionales respecto a la Constitución de la República, en el estudio se acepta la pirámide contenida en el cuadro, que es la seguida por connotados constitucionalistas.

permiten conocer las opciones legales para implementar REDD+ y otros mecanismos de compensación ambiental.

En la parte institucional, es vital el mapeo y caracterización de los principales actores involucrados en la temática de REDD y otros mecanismos de compensación, identificando sus posiciones e intereses, entendiendo que los actores pertenecientes al sector público tienen mandatos y competencias, y los que pertenecen a otros sectores, como la sociedad civil y las agencias internacionales, tienen intereses. El conjunto de actores requiere de un análisis de fortalezas y debilidades para viabilizar el tema REDD+.

Para efectos del estudio el concepto de REDD+ implica la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, vinculándolas con la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento de las reserva de carbono de los bosques en Honduras.

Para aproximar a una definición de Mecanismos de Compensación la consultoría se ampara en una publicación que Serna hizo en 2001, según la cual *“los instrumentos de política para el manejo de los recursos naturales tradicionalmente se han clasificado en instrumentos de regulación directa, que son los herramientas legales que establecen normas y sanciones y los instrumentos económicos, que además de actuar como mecanismos de gestión ambiental, también son generadores de recursos para el financiamiento de actividades que contribuyen al desarrollo sostenible”* (Serna 2001).

Además de mecanismos de compensación en el entorno internacional (REDD, FLEGT, bonos de carbono, donaciones, etc.), derivados de la división de Serna, para efectos del estudio se considera los mecanismos siguientes: pago por servicios ambientales, servidumbres ecológicas y proyectos amparados en los Fondos de Reinversión y Conservación que se crean en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Todo ello en el contexto de la gobernabilidad en los ejes temáticos de tenencia de la tierra y propiedad del carbono en materia forestal.

### **2.3 Análisis de las normas jurídicas, atendiendo a su jerarquía y especialidad para identificar posibles conflictos entre ellas**

Aquí se amplía la discusión en torno a la jerarquía de las Normas Jurídicas que fue introducida en la sección anterior, tomando como referencia el material preparado por el consultor principal para las clases de legislación ambiental en varias universidades del país. El análisis sirve de base para introducir el Diagnóstico sobre Gobernabilidad Forestal en Tenencia de la Tierra y Propiedad del Carbono en Honduras para implementación de REDD+ y otros Mecanismos de Compensación, que es uno de los productos esperados de la presente consultoría.

A manera de introducción al tema jurídico hay que mencionar que, como en cualquier otra actividad humana, clasificar puede ser un problema de perspectiva. Para comprender mejor los alcances de una norma jurídica hay que tomar en consideración que existe una jerarquía para las diferentes categorías de disposiciones legales aplicables en un país.

Como se dijo antes, para una mejor aplicación y eficacia de las normas jurídicas, es necesario conocer que éstas pueden ser del mismo o distinto rango, o sea, que hay un “grado de preeminencia” entre los distintos preceptos legales, que establece el orden jerárquico del sistema jurídico de un país, con base en principios universalmente aceptados, donde se considera que las normas jurídicas de un Estado no se encuentran aisladas, si no que, están ordenadas y sistematizadas en los respectivos ordenamientos jurídicos.

*La importancia de clasificar las normas de acuerdo a su jerarquía radica en que atendiendo esta clasificación podemos determinar cuál debe ser la norma predominante, cual es la norma que regula la creación de las demás, y si una norma puede anular a otra.* Estas normas jurídicas no tienen el mismo rango o categoría ya que unas superan a otras y por ello se habla de jerarquía de la Ley. Sin embargo, toda norma existente es válida, obligatoria y se debe cumplir (García Máynez 1992).

### **2.3.1 Descripción de las Normas Jurídicas Atendiendo a su Rango**

#### **1) Constitución de la República**

La norma constitucional es la regla o precepto de carácter fundamental, establecida por el Poder constituyente y de competencia suprema. O sea, que es la norma principal de una nación, conteniendo el conjunto de reglas fundamentales que rigen la organización del Estado. De ella se derivan todas las demás leyes del país. También se le denomina “Carta Magna” y no existe ningún precepto legal que tenga una categoría superior a las normas constitucionales.

#### **2) Tratados o convenios internacionales suscritos por Honduras.**

Es el acuerdo entre dos o más estados, que regulan el comportamiento de las naciones que lo suscriben y ratifican en materia de política o cualquier otro asunto de mutuo interés. Sin perder su condición genérica de tratados internacionales, estos pueden adoptar diferentes denominaciones, como convenios, convenciones. Estos tratados pueden tener uno o más instrumentos jurídicos conexos, pudiendo ser protocolos, acuerdos u otra denominación.

Entre los tratados internacionales que aplican a la temática REDD+ se puede mencionar: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Convención para la Protección de la Capa de Ozono, Convenio sobre Desertificación y Sequía y Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

#### **3) Leyes generales**

Son las disposiciones concebidas, elaboradas y aprobadas por el Poder Legislativo, para regir situaciones corrientes aplicables a la generalidad de personas o casos, o sea, sobre un tema que comprende por igual a todos los habitantes o ciudadanos de un país. La Ley del Ambiente, la Ley de la Administración Pública, el ordenamiento territorial y los códigos, civil, penal y de salud, se pueden mencionar dentro de esta categoría.

#### **4) Leyes especiales**

Son aprobadas por el Poder Legislativo para regular determinadas materias o sectores, o sea, que se dirigen a un sujeto o materia específica, como las que se refieren al turismo, a los recursos naturales renovables o la biodiversidad (suelos, aguas, bosque, caza y pesca, etc.), la propiedad intelectual y elementos conexos, el patrimonio histórico nacional y el régimen municipal, entre otras muchas materias.

## **5) Reglamentos**

Son disposiciones complementarias o supletorias de una ley, dictadas por el poder ejecutivo, con ordenamiento más detallado y con mayor facilidad para modificarlo. No pueden estar sobre la ley que les da vida. Son ejemplos de reglamentos relativos a la materia en estudio los siguientes: Reglamento General a la Ley del Ambiente, Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y el Reglamento de Adjudicación de Tierras.

## **6) Normas técnicas, resoluciones u otras disposiciones individualizadas**

Es el conjunto de disposiciones que son emitidas por instituciones o entidades administrativas para regular áreas de su jurisdicción y/o competencias. Estas ocupan el nivel inferior de la pirámide jurídica. Como ejemplos de esta categoría para el tema REDD+ vale mencionar: las Normas Técnicas Para el Mejor Manejo Forestal, Manual de Normas y Pautas de Manejo Forestal, y el Manual de Evaluación de Impactos Ambientales en Actividades Forestales.

Siempre en relación con la temática REDD+, en esta categoría se incluye también los autos, providencias y resoluciones finales que emitan los funcionarios con base a una ley o reglamento vigente y las ordenanzas que emiten las municipalidades en materias de su competencia y que son de obligatorio cumplimiento dentro del ámbito territorial de las mismas. También se consideran normas jurídicas individualizadas, los contratos para la gestión forestal y las servidumbres ecológicas voluntarias vinculadas a la conservación de la cobertura arbórea.

### **2.3.2 Preguntas Básicas sobre la Jerarquía de las Normas Jurídicas**

Para la preparación de esta sección se ha procurado contestar a dos preguntas básicas que se hacen en torno a la aplicación de la legislación nacional en particular referida a la temática de REDD+. Estas preguntas son: ¿Cuál norma prevalece en caso de conflicto entre la Constitución de la República, un tratado internacional y la legislación nacional secundaria? y ¿Qué pasa cuando existen conflictos entre dos o más normas de igual rango o jerarquía?

- La primera pregunta es la más compleja y difícil de transmitir, debido a que entre los juristas existen diferentes puntos de vista. No parece existir dudas respecto a que un tratado internacional prevalece sobre la legislación nacional secundaria, pero hay divergencias sobre si sucede lo mismo con la Constitución de la República, o sea, que un tratado

internacional prevalece sobre “todas” las leyes hondureñas, incluyendo la Carta Constitucional.

A riesgo de entrar en polémica con los juristas que consideran que “*todos los tratados están por encima de todas las leyes*”, una conclusión, responsabilidad del autor de este análisis, es que se puede coincidir en términos generales con el criterio de que los tratados están por encima de todas las leyes nacionales, siempre que no afecten disposiciones constitucionales, o si lo hacen, su aprobación ha sido mediante el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el Poder Ejecutivo (Art. 17 de la Constitución de la República).

La hipótesis planteada cobra una relevancia especial cuando se deba confrontar el contenido de contratos o convenios sobre proyectos o programas REDD+, que lleven involucradas exenciones, incentivos y concesiones fiscales o cualquier otro contrato que haya de producir o prolongar sus efectos al siguiente período de gobierno (Art. 205 numeral 19, de la Constitución de la República).

- Respecto a las dudas, sobre lo que pasa cuando existen conflictos entre dos o más normas de igual rango o jerarquía, lo que se puede argumentar en primer lugar, es que para las normas jurídicas existe un ámbito temporal de validez, que determina su eficacia. Eventualmente las leyes establecen una vigencia al momento de su aprobación pero por lo general, ésta es indeterminada.

Un ejemplo de leyes relacionadas con REDD+, que han tenido vigencia temporal, es la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque (Decreto 163-93, publicada en La Gaceta del 29 de marzo de 1994). De esta ley se derivó un programa de incentivos, con una duración de diez años. Cabe entender que el 29 de marzo del 2004 venció ese programa y al ser éste, la esencia de la Ley de Incentivos, formalmente la misma perdió su vigencia<sup>2</sup>.

Cuando la vigencia de una norma tiene una duración indeterminada, puede ser alterada por medio de una abrogación, que es la suspensión total de la misma. Esto es lo que sucedió con la Ley de Emergencia para el Control del Gorgojo de Pino (Decreto 177-2001, del 30 de octubre de 2001) y otras leyes que fueron totalmente anuladas por la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98-2007 del 19 de septiembre de 2007); o por medio de una derogación parcial, que es el caso del Título Forestal (artículos 71 al 79) de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto 31-92, del 5 de Marzo de 1992), que fue derogado por el mismo Decreto 98-2007.

En los dos casos anteriores no hay conflicto, pues al perder su vigencia las leyes, sus disposiciones son nulas. Sin embargo, otro elemento surge cuando coexisten dos leyes con igual rango y ambas están vigentes. Un ejemplo de lo anterior es la prohibición de titular tierras nacionales de vocación forestal, que ha sido una constante en la legislación forestal desde finales del siglo XX, y la opción de titularlas que se desprende de otras leyes, entre las

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que la mayoría de incentivos que tenía la norma legal mencionada fueron retomados en la actual Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y su aplicación depende de los fondos para la inversión y conservación forestal creados en la misma, los cuales son considerados entre los mecanismos de compensación para trabajar proyectos REDD+ a ser analizados en la consultoría.

cuales vale mencionar la Ley de Protección a la Actividad Caficultora (Decreto 199-95, del 22 de diciembre de 1995) y en la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, que son coetáneas y de igual rango.

En los párrafos siguientes se resumen algunos artículos de las leyes mencionadas donde se puede observar el conflicto de leyes:

- Quien acredite debidamente ante el Instituto Nacional Agrario haber ocupado, por sí mismo y en forma pacífica, tierras nacionales o ejidales que estén siendo o hayan sido objeto de explotación durante un período no menor a tres años, tendrá derecho a que se le venda la correspondiente superficie, siempre que no exceda de doscientas hectáreas y que no se encuentre entre las exclusiones que establece el Artículo 13 de esta Ley. El título de dominio pleno se otorgará y se inscribirá en el Registro de la Propiedad.

Quedan excluidos del beneficio contemplado en este Artículo, aquellas personas a quienes se les comprobare, a partir de la vigencia de esta Ley que talen, descombren o rocen áreas de vocación forestal para convertirlas a usos agrícolas contrarios al uso racional, conservación y manejo de las áreas forestales. El Instituto Nacional Agrario actuará de acuerdo con la Administración Forestal del Estado en los terrenos de vocación forestal con el fin de mantener su uso forestal." (Art. 15 de la Ley de Reforma Agraria, derogado por la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola).

- Los predios dedicados al cultivo del café no serán expropiables cualquiera que fuese su ubicación, medida, vocación o su condición de tierras nacionales, ejidales o de propiedad privada... (Art. 4, Ley de Protección a la Actividad Caficultora). Quienes poseen u ocupan predios nacionales cultivados de café podrán pedir que el Instituto Nacional Agrario les adjudique el dominio pleno... (Art. 6, Ley de Protección a la Actividad Caficultora).

*El conflicto planteado se resuelve recurriendo al principio de que "la ley posterior deroga ley anterior". Sin embargo el problema reaparece cuando en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre en el Artículo 7 reitera que:*

*Las áreas forestales en ningún caso se consideran tierras incultas u ociosas y no podrán ser objeto de afectación con fines de Reforma Agraria, ni de Titulación en su caso; salvo lo previsto sobre este particular en el artículo 69 de la Ley de Municipalidades, las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial, de la Ley de Propiedad y de la presente Ley.*

A las preguntas planteadas, que son estrictamente de jerarquía de las leyes por su rango y ámbito temporal de validez, también es necesario referirse a dos situaciones posibles, que pueden afectar a los proyectos REDD+ y que se pueden plantear también como preguntas: ¿Qué sucede si en una misma ley existen disposiciones contrarias? ¿Qué debe hacerse cuando una institución consciente o no, trasgrede una disposición legal y emite una Resolución al margen de ésta?

- Poco frecuente y definitivamente incongruente es el hecho de que en una misma ley existen disposiciones contrarias. Sin embargo, es posible, y crea un problema real que a



criterio del autor de este análisis sólo puede ser resuelto por el órgano emisor, de *motu proprio*, por solicitud de parte interesada o por un juez en su ámbito de competencia. En la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre por ejemplo, se ha detectado ambigüedad respecto a cuál es el papel de los profesionales forestales “generalistas” y de los “Técnicos Forestales Calificados” en los planes de manejo. Aunque en el Reglamento se hace un esfuerzo de interpretación, no hay seguridad de que alguien que se considere afectado pueda alegar irregularidad en la aplicación de este articulado.

- El otro caso es cuando una institución, consciente o no, desobedece una disposición en una ley, y emite una resolución al margen de ésta. Un ejemplo válido en la temática de REDD+ se da cuando el Instituto Nacional Agrario titula tierras nacionales de vocación forestal que están incluidas dentro de las prohibiciones de titulación de acuerdo a la legislación. Legalmente el acto es nulo y se puede solicitar su anulación en cualquier tiempo, con la deducción de responsabilidades para quienes hayan ejecutado la ilegalidad. En la práctica esto ha sucedido en raras ocasiones y hasta donde se ha logrado conocer, la Administración Forestal del Estado perdió las causas, con obligación de indemnizar a la otra parte. Aunque en estos casos no hubo éxito, no significa que el recurso no sea aplicable al caso concreto.

### **2.3.3 Reflexiones Finales sobre la jerarquía de las normas jurídicas**

Al procurar utilizar la legislación aplicable a REDD+, es posible que se encuentren conflictos reales o aparentes con las diferentes normas jurídicas que regulan los distintos ejes temáticos relacionados con el estudio, que parece ser particularmente cierto en los casos donde se involucra la tenencia de la tierra. Sin embargo, el análisis demuestra que casi la totalidad de los conflictos son aparentes y pueden ser resueltos en el marco de la jerarquía de las normas jurídicas o en el ámbito temporal de validez de las mismas.

Es posible que hayan conflictos legales que son reales y en el estudio se proporcionan algunas avenidas para resolverlos, que pueden no ser únicos ni completos, pero que son punto de partida en caso de que estos conflictos se presenten al pretender ejecutar proyectos REDD+ en el país.

Para desarrollar proyectos REDD+ es necesario un conocimiento básico sobre la legislación aplicable, no solo del ordenamiento forestal sino que en todas las áreas que por afinidad tocan este tema.

## **2.4 Identificación de los espacios, vacíos y necesidades de reformas en la legislación vigente, para la implementación de proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación**

Para desarrollar esta sección es necesario definir qué se entiende por cada una de las expresiones que se pretende estudiar. Las palabras “obstáculos” y “reformas” tienen diferente definición según



el contexto donde se les use. En este caso particular, el escenario es la implementación del Proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación.

Es común que la expresión “obstáculos legales” se confunda con la expresión “conflictos legales”, pero revisando la Enciclopedia Jurídica, esto último aplica cuando existen trabas provocadas por la concurrencia de dos o más disposiciones legales aplicables a una misma relación jurídica. Por lo tanto, en el presente estudio sería uno de los varios problemas identificados en el Diagnóstico Legal, como vacíos, duplicidad, ambigüedad y otros elementos que obstaculizan la implementación del Proceso REDD+.

Al hablar de necesidades de reformas debería entenderse que según sea el nivel de la norma analizada, así se solicitará al órgano emisor los cambios que sean precisos. Sin embargo, para efectos de este estudio, se concibe que en primer lugar deben estar las acciones que facilitan la aplicación de la legislación con lo que ya existe, es decir, evitando en lo posible, recomendar las reformas de leyes, que de suyo es conocido, significa un proceso arduo, prolongado e incierto.

En el cuadro 2 se presenta una síntesis de los obstáculos legales encontrados en el análisis a la legislación nacional vigente que, de manera directa o indirecta, afectan para la Gobernabilidad Forestal en los ejes temáticos de Tenencia de la Tierra y Propiedad del Carbono, así como los diferentes mecanismos de compensación existentes en las leyes aplicables al Proceso REDD+. En otra columna se presentan las recomendaciones que a criterio del consultor son adecuadas para subsanar tales problemas.

### **2.4.1 Principales Obstáculos para Implementar REDD+**

Este apartado resume los obstáculos legales encontrados, empezando por los que fueron descubiertos en la legislación nacional secundaria. En segundo lugar, los problemas en las normas reglamentarias y por último, los que fueron identificados en la normativa técnica o instrumentos legales de menor jerarquía.

En todos los niveles se aplica el criterio de recomendar en primer lugar las acciones, mecanismos e instrumentos que se puedan aplicar en la normativa vigente, evitando al máximo, recomendar cualquier modificación que implique solicitar cualquier tipo de modificación por el órgano emisor, en especial si se trata de leyes. Sólo si es inevitable, se recomienda hacer reformas.

#### **1) En las leyes secundarias**

En el ordenamiento forestal y leyes afines se observan tres obstáculos que se pueden considerar importantes para la implementación del Proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación: Conflicto entre leyes, duplicidad de acciones y funciones entre instituciones y problemas para aplicar el capítulo de Infracciones forestales.

Existe conflicto por la titulación de tierras de vocación forestal entre la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS), la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Protección a la Actividad Cafetalera.

En el primer caso, el conflicto es aparente porque la Ley de Reforma Agraria procede para la regularización de tierras de vocación agrícola o pecuaria, y en las pocas excepciones derivadas de otras leyes, donde se incluyen predios forestales en el proceso de titulación, el Instituto Nacional Agrario debe actuar en armonía con el ICF, respetando la opinión de éste, sobre la vocación de la tierra, y las condiciones en que pequeños enclaves forestales de naturaleza nacional o ejidal, pueden ser titulados a favor de terceros particulares.

En el segundo caso el conflicto es real si se toma en cuenta que las leyes tienen igual nivel; pero se convierte en aparente cuando se aplica el principio de que *“la ley posterior deroga ley anterior”*, o sea que pese a los mandatos expresos en la ley cafetalera de 1992, deben prevalecer las disposiciones de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre de 2007, lo que se confirma cuando el Artículo 209 de la LFAPVS dice que: *“A partir de la vigencia de la presente Ley, quedan derogados... y todas aquellas disposiciones legales que se opongan a la presente Ley”*.

La desatención a los conflictos legales señalados repercute en la falta de seguridad para desarrollar proyectos REDD+, y se perpetúa la práctica histórica de hacer cambio de uso de la tierra forestal hacia otros usos, particularmente los vinculados a la agricultura y la ganadería.

Por otra parte, se observa duplicidad de sanciones aplicables a faltas o delitos relacionados con la tala ilegal o la degradación de bosques, entre la Ley General del Ambiente y la LFAPVS. Aunque por su condición de Ley más especializada y reciente, debería prevalecer esta última, suele suceder que las instancias responsables de ejercer la acción penal prefieran la primera.

También hay duplicidad de funciones entre el ICF y la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) por la implementación de lo que la LFAPVS denomina Unidad Especializada de Guardias Forestales, y la Unidad Especializada en materia de Ecosistema y Ambiente, creada por decreto legislativo en 2011, asignando a las Fuerzas Armadas, funciones de protección forestal, a las que se añaden las de implementación del Programa Nacional de Reforestación, que en forma temporal ejecutan por mandato en la LFAPVS.

Al no existir una cabeza rectora en las funciones de prevención de las infracciones forestales se genera un ambiente de impunidad que facilita las acciones de tala, transporte y comercialización ilegal de productos forestales. Falta de atención especializada a la prevención y combate de incendios y plagas forestales, que son causas deforestación y degradación de los bosques y de cambio en el uso de la tierra.

La falta control y seguimiento efectivo a los proyectos de reforestación que se ejecutan en el marco del Programa Nacional de Reforestación ponen en riesgo la calidad genética de los bosques y de las plantaciones.

Por último, cabe referir que se observan problemas para aplicar el capítulo de Infracciones forestales, en parte porque la mayoría fueron tipificadas como delitos en la LFAPVS, y en los juzgados y tribunales hay una saturación de casos con delitos comunes (narcotráfico, secuestros, asesinatos, violaciones, etc.), que limitan que haya más atención a los delitos especiales como los que se vinculan a la materia forestal.

Por otra parte, en la Administración Forestal del Estado se da poca atención a las pocas conductas que fueron tipificadas como faltas administrativas y cuando existen resoluciones sancionatorias, hay pocos recursos para hacerlas efectivas.

La falta de atención a las denuncias por infracciones forestales en el ámbito administrativo y judicial genera impunidad y reincidencia en la tala ilegal, descombro y otras conductas humanas que inciden en la tasa de deforestación y degradación forestal.

## **2) En las Normas Reglamentarias**

En la parte reglamentaria se observan obstáculos de aplicación de la ley para favorecer el Proceso REDD+, en tres aspectos: a) falta de claridad en acceso a los mecanismos de compensación; b) reservas de los Pueblos Autóctonos hacia el proceso de regularización de sus tierras, y c) vacíos para acceder a determinados mecanismos de compensación.

En el Reglamento de la LFAPVS falta claridad en el acceso a los mecanismos de compensación contenidos en la Ley, así como la definición de varios aspectos sobre el Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones (FRFFP). Tampoco se observa claridad respecto a la definición sobre la propiedad y los derechos del carbono y falta regular la forma en que se puede estimular las Servidumbres Ecológicas Voluntarias, que aunque sean una opción donde los particulares se auto limitan en sus derechos de uso por razones de conservación forestal, también es pertinente ofrecerles incentivos claros y seguros por su sacrificio.

La indefinición y falta de claridad respecto al uso y acceso y beneficios de estos elementos de compensación redundan en el desinterés por acogerse a ellos y por lo tanto, podría prevalecer la tendencia de someter las áreas forestales a usos contrarios a su vocación, especialmente los que se relacionan con la agricultura tradicional y la ganadería extensiva.

Por otra parte, en entrevistas con los líderes indígenas se logró percibir que existen reservas de los Pueblos Autóctonos respecto a la forma en que en el Reglamento a la Ley de Propiedad, específicamente en el capítulo de Regularización, se trata la problemática de acceso a sus tierras ancestrales y subsidiariamente al uso de los productos, bienes y servicios derivados de los bosques asentados en ellas. Lo anterior dificulta la ejecución de cualquier proyecto en el marco del Proceso REDD+, que se pretenda ejecutar en tierras de estos pueblos.

Por último, es pertinente señalar que existe un vacío reglamentario en lo atinente al Pago por Servicios Ambientales (PSA). Esta figura existe tanto en la LFAPVS de 2007, como en la Ley General de Aguas de 2009. De la primera se desprenden algunas regulaciones en torno al PSA, pero la segunda ni siquiera tiene su reglamento aprobado.

Falta armonizar el texto de ambas leyes porque al no existir claridad sobre los beneficios del PSA (económicos, sociales y ambientales) para los diferentes actores involucrados en su administración y gestión, en especial para los propietarios o tenedores de tierras, que al no percibir beneficios claros no tendrán verdadero interés en mantener esas tierras bajo uso forestal.

## **3) En la normativa técnica o instrumentos legales de menor jerarquía**

Al revisar la legislación forestal y disposiciones legales afines se pudo identificar problemas por la ambigüedad respecto a determinados mecanismos, pero especialmente por varios espacios que deben ser llenados por reglamentos operativos, normas técnicas u otros instrumentos administrativos.

En primer lugar, se insiste sobre la ambigüedad respecto al acceso al mecanismo de Pago por Servicios Ambientales del Bosque. Esta falta de claridad en los beneficios de aprovechar los bosques y las áreas forestales en actividades diferentes al maderero, limita que los propietarios escojan la opción de conservar sus bosques y recuperar áreas forestales de su propiedad a su uso natural.

Igual que en el caso de las reservas de los Pueblos Indígenas hacia el tema de regularización en el Reglamento a la Ley de Propiedad, también se percibe su inconformidad por los convenios de usufructo que se utilizaron en el reciente pasado y que todavía están vigentes, así como los contratos de manejo forestal comunitario en zonas indígenas y otros instrumentos relacionados con REDD+, que se derivan del nuevo ordenamiento forestal. Ello dificulta la ejecución de cualquier proyecto en el marco del Proceso REDD+ que se pretenda ejecutar en tierras de estos pueblos.

Respecto a la identificación de vacíos para aplicar eficaz y eficientemente la legislación que propicia el Proceso REDD+, es valedero referirse en primer lugar a la falta de un mecanismo administrativo que permita aplicar el artículo 149 de la LFAPVS que ordena la reconversión de las industrias que utilizan leña como energía hacia fuentes sostenibles, responsabilizando al ICF, para que en un plazo de cinco años después de la entrada en vigencia de dicha Ley<sup>3</sup>, la leña que utilicen estas industrias provenga de: *“plantaciones energéticas, bosques naturales bajo manejo de los desperdicios de madera provenientes de la industria forestal o de las actividades silviculturales de raleo y saneamiento”*. Las consecuencias de esta desatención al mandato legal, para el Proceso REDD+, es que persiste la extracción ilegal de madera para leña, lo que en algunos estudios se considera una de las principales causas de deforestación en el país.

El análisis a la aplicación de la legislación forestal también permite concluir que falta control y supervisión a los aspectos técnicos del Programa de Reforestación y que el control y supervisión a los planes de manejo y operativos, aprobados por el ICF, son insuficientes por la escasez de recursos técnicos y financieros. Con lo anterior se corre el riesgo de pérdida de la calidad del bosque, por escogencia equivocada de material de reproducción y prácticas inadecuadas de plantación y su manejo, así como en actividades de protección, que tiene como consecuencia el inminente cambio de uso de los suelos.

Otro aspecto que se toma como vacío, es la falta de regulación y claridad en cuanto a la forma de otorgar los incentivos que existen en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Esto es evidente al revisar los incentivos que en el procedimiento de acceso al Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones (FRFFP) se derivan a los distintos actores que pueden acogerse a ellos. En este mismo tema, probablemente haga falta mayor diseminación para que la sociedad conozca detalles sobre los incentivos aplicables a REDD+, que existen en la LFAPVS y en otras leyes como la General del Ambiente, de Modernización Agrícola, etc. Este vacío y falta de información repercute en un desinterés por acogerse a los beneficios del Fondo y otros incentivos, con el riesgo de que las áreas forestales se sigan sometiendo a los usos tradicionales agrícolas y pecuarios.

Por último, se reitera en el vacío consistente en la falta de criterios de valoración de bienes y servicios ambientales del bosque, no sólo económicos como manda la LFAPVS, sino que en otras variables (sociales, ambientales, culturales). Sin embargo, probablemente sea el económico el más

---

<sup>3</sup> O sea, veinte días después del 26 de febrero de 2008, fecha en que la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre fue publicada en La Gaceta

importante, ya que al no existir claridad sobre los beneficios del PSA para los propietarios o tenedores de tierras, no hay verdadero interés en mantener esas tierras bajo uso forestal.

#### **2.4.2 Necesidades de reformas o acciones para la mejor aplicación de la Legislación, e instrumentos para mejorar su aplicación**

Para subsanar los obstáculos identificados para aplicar la legislación que facilita el Proceso REDD+ en Honduras se recomiendan las siguientes acciones, considerando cada uno de los niveles trabajados en las secciones precedentes:

##### **1) En las leyes secundarias**

- Sobre tenencia y propiedad de la tierra: coordinación entre ICF, INA e lhcafe, para determinar la vocación forestal de las tierras, basada en parámetros técnicos universalmente aceptados, Con el INA para asegurar que no se va a titular tierras forestales donde se haya hecho talas o descombro, aunque por excepción, alguna Ley permita titular estas tierras; con el lhcafe, para evitar que una actividad que el Estado considera de interés económico y social (cultivo de café) se establezca mediante la deforestación o degradación de los bosques existentes.

Además de los criterios para determinar la vocación de la tierra forestal que se mencionan en la ley que regula este sector, es importante que se defina claramente el procedimiento a seguir en cada caso donde se involucra a las demás instituciones que tienen roles en el proceso de regularización de tierras y que pueden afectar las de vocación forestal. Después de la concertación entre todos los actores, emitir el acto administrativo que corresponda (resolución o acuerdo del ICF, o en forma conjunta con las demás entidades).

- Sobre las infracciones forestales: aplicación del Reglamento de Consultas, Quejas y Denuncias Ambientales, aprobado bajo la jurisdicción de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, pero que involucra mediante un sistema electrónico a todas las instituciones que tienen competencia y jurisdicción en el conocimiento de los casos de infracción a la legislación ambiental en general, tanto en el ámbito administrativo como judicial. Aunque está aprobado, este sistema no ha sido instrumentalizado.

Otras acciones en este mismo tema: capacitación al sistema judicial en el conocimiento de la legislación ambiental y/o forestal, y fortalecer el sistema judicial para facilitar la aplicación de la conciliación para casos ambientales/forestales. En esto último sería valioso un estudio de valoración de daños, oficializado por la autoridad administrativa correspondiente, para que los jueces impongan las medidas de compensación adecuadas. La conciliación también implica que se facilite la creación y fortalecimiento de centros de conciliación ambiental/forestal desde el ámbito privado.

- Sobre los mecanismos de compensación: Coordinación al máximo nivel de las instituciones involucradas. En el caso del Programa Nacional de Reforestación, que se percibe como el

más importante, ambas instituciones (ICF y la Sedena) deberían hacer un esfuerzo por definir un solo mecanismo con una cabeza, plan de acción y presupuesto únicos. Además, el ICF deberá acreditar su consolidación ante la Comisión de Seguimiento a la LFAPVS, en el Congreso Nacional, para que le sea asignada la totalidad de los Fondos del Programa, y en consecuencia, que haya una administración única.

## 2) En los reglamentos

- Además de mejorar el Reglamento Operativo del FRFFP, preparar un manual o guía técnica para desarrollar los criterios técnicos requeridos en los proyectos a financiar por el Programa Nacional de Reforestación.
- En el Reglamento de la LFAPVS se debería definir legalmente lo que corresponde a propiedad o derechos del carbono, e incluir regulaciones e incentivos para las Servidumbres Ecológicas Voluntarias. No obstante, en forma supletoria podría ser valedero la elaboración de un manual que recoja e interprete la opinión del legislador respecto a estos asuntos.
- En el Reglamento de la Ley de Propiedad se debería retomar la concertación del articulado sobre el Proceso de Regularización de la Propiedad para los Pueblos indígenas y afrohondureños.
- El ICF debería integrarse al proceso de elaboración y discusión del Reglamento de la Ley General de Aguas, para armonizar lo que corresponde a cada entidad en su ley orgánica, sobre los bienes y servicios ambientales.

## 3) En la normativa o instrumentos legales de menor jerarquía

- Sobre el Programa Nacional de Reforestación: elaborar normas técnicas de aplicación general, por ICF, Sedena o cualquier otra institución que por delegación se involucre en el Programa, para instrumentalizar el Reglamento Operativo del Fondo de Reversión Forestal y Fomento de Plantaciones.

También, mejorar la participación de los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades, en el FRFFP y un programa de disseminación y capacitación sobre la existencia y uso del FRFFP y demás incentivos legales.

- Sobre otros incentivos como mecanismos de compensación: elaborar un manual de acceso a los diferentes incentivos que da la legislación forestal para actividades de reforestación y mejora del bosque. Este instrumento deberá ser concertado con la Secretaría de Finanzas (Sefin) y demás instituciones involucradas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Así como esperar los resultados en el Informe de la Comisión Supervisoras de Exenciones, creada en 2013 por el Presidente de la República.

Elaborar una guía o manual con el procedimiento para acceder al Sistema de Pago por Servicios Ambientales, aclarando el rol y beneficios de cada actor involucrado. Si la falta de claridad es en la misma Ley, se sugiere trabajar en una ley especial para PSA.

Asimismo, propiciar y apoyar para que el Sistema Nacional de Información Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Sinfor), en apoyo al ICF, tal como lo manda la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, realice la valoración económica de los bienes y servicios ambientales del bosque. Coordinando con otras instituciones que tengan interés en el valor económico, o de otra índole, respecto a estos bienes y servicios.

- Sobre el control y seguimiento a los planes de manejo y proyectos del Programa de Reforestación: establecer un sistema de control y seguimiento en el ICF, con giras de inspección programadas durante la vigencia del plan o de los proyectos de reforestación, pero que haya también visitas aleatorias con base en un programa electrónico. Las inspecciones deben sujetarse a un formato estándar, diferenciado según se de seguimiento a los planes de manejo o los proyectos de reforestación, que contenga los parámetros técnicos, legales, ambientales o de otra índole que sea necesario.

Además, contratar los de servicios de Técnicos Forestales Calificados que, por delegación, cumplan funciones de control y seguimiento, ya que dada su condición de Ministro de Fe Pública, sus informes tienen los mismos efectos que los que realiza un funcionario bajo contrato permanente con la administración.

- Sobre la problemática de la leña: en este problema, que es considerado uno de las principales causas de deforestación se sugiere elaborar un manual que defina la gradualidad y difunda los incentivos para que las industrias que utilizan leña como fuente de energía reconviertan sus acciones hasta lograr fuentes sostenibles.

También, crear y fortalecer una instancia especial para atender la problemática de la leña en el ICF. Como autoridad administrativa, el ICF tiene responsabilidad de aplicar el artículo que manda que las industrias se provean de fuentes sostenibles, pero queda el problema del abastecimiento doméstico, que puede ser hasta diez veces más significativo que el industrial y no tiene ninguna atención de parte de la AFE.

- Reservas de los Pueblos Indígenas sobre los convenios de usufructo y contratos de manejo forestal comunitario: en este tema se sugiere concertar una política que permita revalidar los instrumentos mediante un adecuado proceso de información y consentimiento con las instancias que los Pueblos Indígenas consideran válidas, con atención a los principios y mandatos que sobre el tema se desprenden del Convenio 169. El Acta de Compromiso (Sedinafroh-Conpah-INA-ICF-Serna), estableciendo los derechos de los pueblos indígenas y Afrohondureños, en el marco del Proceso REDD puede ser la plataforma indicada para estas acciones.

**Cuadro 2. Resumen de problemas legales que afectan el Proceso REDD+ y recomendaciones para subsanarlos**

Problema	Como afecta al Proceso REDD+	Recomendación
----------	------------------------------	---------------



Programa Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Centroamérica (REDD-CCAD/GIZ)

<b>Problema</b>	<b>Como afecta al Proceso REDD+</b>	<b>Recomendación</b>
<b>En las leyes secundarias</b>		
<p><b>Conflicto de leyes:</b> Por titulación de tierras de vocación forestal (Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre vrs Ley de Reforma Agraria y Ley de Protección a la Actividad Cafetalera).</p>	<p>Inseguridad para desarrollar proyectos REDD+.</p> <p>Cambio de uso de la tierra forestal a otros usos.</p>	<p>Coordinación entre ICF, INA e Ihcafe para determinar la vocación forestal de las tierras basada en parámetros donde se determine que no ha habido talas o descombro y en su caso, que los cultivos de café no afectan los bosques existentes.</p>
<p><b>Duplicidad:</b> De sanciones entre la LGA y LFAPVS sin mecanismo que asegure cuál institución conoce de ellos. De funciones entre ICF y SEDENA por implementación de la Guardería Forestal y la Unidad Especializada de Protección al Ambiente y por implementación del Programa Nacional de Reforestación.</p>	<p>Se genera un ambiente de impunidad que facilita las acciones de tala ilegal.</p> <p>Falta de atención especializada a la prevención y combate de incendios y plagas forestales que causan deforestación y degradación de los bosques.</p> <p>Falta de control y seguimiento a los proyectos de reforestación ejecutados en el marco de dicho programa poniendo en riesgo la calidad genética y la permanencia de las plantaciones.</p>	<p>Aplicación del Reglamento de Consultas, Quejas y Denuncias Ambientales.</p> <p>Coordinación al máximo nivel de ambas instituciones hasta definir un solo mecanismo con una cabeza, plan de acción y presupuesto únicos.</p> <p>Que el ICF acredite su consolidación ante la Comisión de Seguimiento a la LFAPVS para que le sea asignada la totalidad de los Fondos del Programa.</p>
<p><b>Infracciones forestales:</b> Exceso de infracciones tipificadas como delitos; y Falta de atención a las denuncias por infracciones administrativas.</p>	<p>Ante el exceso de delitos comunes bajo conocimiento de los juzgados se relegan los casos forestales, generando impunidad y reincidencia en la tala ilegal, descombro y otros delitos.</p> <p>La inacción del ICF en atender las denuncias por faltas forestales tiene el mismo efecto.</p>	<p>Fortalecer el sistema judicial para facilitar la aplicación de la conciliación para casos ambientales/forestales.</p> <p>Capacitación al sistema judicial en el conocimiento de la legislación ambiental/forestal.</p> <p>Hacer un estudio de valoración de daños para que jueces impongan las medidas de compensación.</p> <p>Facilitar la creación Centros de conciliación ambiental/forestal desde el ámbito privado.</p>
<b>En los reglamentos generales</b>		
<p><b>Falta de claridad en acceso a mecanismos de compensación</b> En el Reglamento de la LFAPVS: Falta definir varios aspectos sobre el Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones</p>	<p>La indefinición y falta de claridad respecto al uso y acceso y beneficios de estos elementos de compensación redundan en el desinterés por acogerse a ellos y por lo tanto a someter las áreas</p>	<p>Además de mejorar el Reglamento Operativo del FRFFP preparar un manual o guía técnica para desarrollar los criterios técnicos requeridos en los proyectos a financiar.</p> <p>Definir legalmente lo que</p>



Programa Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en  
Centroamérica (REDD-CCAD/GIZ)

<b>Problema</b>	<b>Como afecta al Proceso REDD+</b>	<b>Recomendación</b>
(FRFFP). Falta claridad respecto a la definición sobre la propiedad y los derechos del carbono. Falta regular las Servidumbres Ecológicas Voluntarias.	forestales a usos tradicionales (no forestal).	corresponde a Propiedad o derechos del carbono. Incluir regulaciones e incentivos para las Servidumbres Ecológicas Voluntarias.
<b>Reservas de los Pueblos Autóctonos</b> Algunos representantes expresan dudas respecto a que se respetan sus derechos En el Reglamento a la Ley de Propiedad, específicamente en el capítulo de Regularización en sus tierras.	Se dificulta la ejecución de cualquier proyecto en el marco del Proceso REDD+ que se pretenda ejecutar en tierras de los Pueblos Indígenas.	Concertación del articulado sobre el Proceso de Regularización de la Propiedad para Pueblos indígenas y afrohondureños.
<b>Vacíos</b> Falta armonizar el texto de la LFAPVS con la Ley General de Aguas en lo atinente a Pago por Servicios Ambientales.	Al no existir claridad sobre los beneficios del PSA para los propietarios o tenedores de tierras, no hay verdadero interés en mantener esas tierras bajo uso forestal.	Que ICF trate de integrarse al proceso de elaboración del Reglamento de la Ley General de Aguas para armonizar lo que corresponde a cada entidad en su ley orgánica, sobre los bienes y servicios ambientales.
<b>En los reglamentos técnicos o instrumentos legales de menor jerarquía</b>		
Ambigüedad respecto al acceso al mecanismo de Pago por Servicios Ambientales del Bosque.	Se pierde la oportunidad de conservar el ecosistema forestal por no tener claros los beneficios de aprovecharlos en actividades diferentes al maderero.	Elaborar una guía o manual con el procedimiento para acceder al Sistema de Pago por Servicios Ambientales, aclarando el rol y beneficios de cada actor involucrado. Si la falta de claridad es en la misma Ley se puede trabajar en una ley especial para PSA.
Inconformidad de Indígenas por los convenios de usufructo o contratos de manejo forestal comunitario en zonas indígenas y otros instrumentos relacionados con REDD+.	Se dificulta la ejecución de cualquier proyecto en el marco del Proceso REDD+ que se pretenda ejecutar en tierras de los Pueblos Indígenas.	Concertar una política para revalidar los instrumentos mediante un proceso de información y consentimiento con las instancias Indígenas considera válidas.
Falta de mecanismos que permitan la reconversión de las industrias que utilizan leña como fuente de energía (artículo 149 de la LFAPVS).	Persiste la extracción –en su mayoría ilegal- de madera para leña (principal causa de deforestación).	Elaborar un manual que defina la gradualidad y difunda los incentivos para que las industrias que utilizan leña como fuente de energía reconviertan hasta lograr fuentes sostenibles. Aplicar las sanciones que correspondan cuando la AFE o las

Programa Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en  
Centroamérica (REDD-CCAD/GIZ)

<b>Problema</b>	<b>Como afecta al Proceso REDD+</b>	<b>Recomendación</b>
		industrias incumplan. Crear y fortalecer una instancia especial para la atención a la problemática de la leña en el ICF.
Falta de control y supervisión a los aspectos técnicos del Programa de Reforestación.	Riesgo de pérdida de calidad del bosque por escogencia equivocada de material de reproducción y prácticas inadecuadas de plantación y su manejo, así como en actividades de protección.	Normas técnicas de aplicación general, para instrumentalizar el reglamento operativo del FRFFP.
Escaso control y supervisión deficiente de los planes de manejo aprobados.	Pérdida de calidad de bosque y probable cambio de uso de los suelos.	Establecer un sistema de control y seguimiento en el ICF, con visitas programadas durante la vigencia del plan, y también visitas aleatorias con base en un programa electrónico. Tercerización de servicios de control y seguimiento por Técnicos Forestales Calificados.
Falta mayor regulación y claridad en cuanto a la forma de otorgar los incentivos que existen en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y claridad respecto a los incentivos que tienen los distintos actores en el procedimiento de acceso al FRFFP. Falta más diseminación y detalles sobre los incentivos aplicables a REDD+ que existen en otras leyes (ambiente, agrícola, etc.)	Desinterés por acogerse a los beneficios del Fondo y otros incentivos, con el riesgo de que las áreas forestales se sigan sometiendo a los usos tradicionales agrícolas y pecuarios.	Manual de acceso a incentivos para reforestación y mejora del bosque, cabildeado con la Secretaría de Finanzas (Sefin) y demás instituciones involucradas. Mejorar la participación de los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades en el FRFFP. Realizar un programa de diseminación y capacitación sobre la existencia y uso del FRFFP y demás incentivos legales.
Falta de criterios de valoración de bienes y servicios ambientales del bosque.	Al no existir claridad sobre los beneficios del PSA para los propietarios o tenedores de tierras, no hay verdadero interés en mantener esas tierras bajo uso forestal.	Propiciar y apoyar para que el Sinfor, en cumplimiento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, realice la valoración económica de los bienes y servicios ambientales del bosque. Coordinando con otras instituciones que tengan interés en el valor económico, o de otra índole, respecto a estos bienes y servicios.

### 2.4.3 Reflexiones sobre la Problemática

- Hay diferentes problemas de aplicación de la legislación que viabiliza el Proceso REDD+ y ameritan soluciones diversas. Pero, de acuerdo al análisis, salvo pocas excepciones, para subsanar los problemas no es tan necesario hacer modificaciones a leyes. Igualmente, las necesidades de reformas a reglamentos generales de estas leyes son escasas.
- Se percibe la necesidad de mejorar algunos instrumentos operativos del FRFFP, y de elaborar algunas normas o guías para definir criterios técnicos a desarrollar en el mismo reglamento, o para estructurar otros incentivos existentes que en la misma legislación forestal y en otras leyes, pueden ser aprovechados para impulsar el Proceso REDD+.
- También falta regular otros mecanismos de compensación, tales como el PSA (regulación y valoración económica); Carbono Forestal (definición de propiedad y derechos sobre el mismo por diferentes actores -Estado, privados, municipalidades y comunidades-, incluyendo las modalidades y seguridad en el acceso al mercado internacional.
- Se necesita fortalecer el sistema judicial para aplicar la justicia en delitos forestales. Es necesario capacitar en el conocimiento de la legislación ambiental/forestal a todos los miembros de este sistema y hacer un estudio de valoración de daños, para que los jueces impongan las medidas de compensación que puedan revertir o resarcir el daño causado.

Asimismo es conveniente facilitar la creación y fortalecer centros de conciliación ambiental-forestal desde el ámbito privado. Al respecto se puede explorar la posibilidad de que un eventual centro de conciliación, funcione adscrito a cualquiera de los colegios de profesionales forestales o de las ciencias afines.

## **2.5 Propuesta de bases legales y herramientas para la ejecución de proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación**

De acuerdo a los términos de referencia, como subproducto de la consultoría “se debe elaborar una propuesta de bases legales y herramientas para viabilizar la ejecución de proyectos en temas de REDD y otros mecanismos de compensación, implementando lecciones aprendidas en al menos un proyecto en ejecución o a nivel de idea en el país.

La investigación realizada permitió identificar tres iniciativas que pueden ser consideradas como mecanismos de compensación, aplicables para proyectos en el marco del Proceso REDD+: el Pago por servicios ambientales (PSA), las servidumbres ecológicas y el Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones. Con diferentes niveles, las tres iniciativas tienen bases legales que las sustentan y cada una de ellas tiene características que pueden ser conocidas haciendo una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

### **2.5.1 Resumen de Casos con Mecanismos de Compensación en el País**

Para un mejor conocimiento de los alcances y niveles de éxito y fracaso de los tres mecanismos de compensación mencionados se deba hacer estudios más exhaustivos, en esta sección se hace un resumen de los mismos, a efectos de tener elementos que permitan proponer las bases legales y las herramientas que sirvan para la formulación de proyectos REDD+, aprovechando la existencia de estos mecanismos en la legislación, y las iniciativas que se han traducido en pequeños proyectos.

#### **1) Pago por Servicios Ambientales**

Son conocidas algunas experiencias de pago por servicios ambientales, derivadas de la Ley General de Aguas, pero el único caso documentado de PSA derivados del bosque y de la legislación forestal es el generado para proteger el hábitat del Colibrí Esmeralda Hondureño, que se estableció como la medida idónea para mitigar los impactos ambientales que, para esa especie endémica, provocaría la construcción del tramo carretero entre San Lorenzo y Olanchito, en el departamento de Yoro.

Para poder proteger el hábitat de esta especie endémica, el estado hondureño tomó varias medidas legales, técnicas y sociales. La base legal general es el decreto de creación del área protegida por el Congreso Nacional, estableciendo un territorio bajo protección y definiendo derechos y restricciones a propietarios y poseedores de tierra en el área, así como las competencias institucionales y el rol de otros actores en la administración del área. El instrumento de planificación y financiamiento es un fondo en fideicomiso.

Para la aplicación del decreto mencionado se trabajó en varias herramientas y acciones, tales como:

- Convenio de Comanejo “Área de Manejo de Hábitat/Especies Colibrí Esmeralda Hondureño”, suscrito en Abril de 2009, entre el ICF, Soptravi, Sedena y las municipalidades de Olanchito y Arenal, con el objetivo de preservar el área mediante en forma compartida. Para la ejecución del convenio se creó un Comité Técnico de Planificación y Seguimiento.
- Organización de los propietarios y poseedores de tierras e inducción y capacitación para implementar el Programa de PSA, con un censo y áreas a incorporar en el programa.
- Creación y/o fortalecimiento, institucionalización y puesta en operación de la Unidad Administradora del Área Protegida y el Comité Técnico de Supervisión y Control.
- De los fondos del proyecto carretero asignados para el componente ambiental se destinó un millón de dólares para el Programa de Pago por Servicios Ambientales, a ser manejados bajo la figura de un fideicomiso.
- Elaboración del documento base de la licitación para selección y contratación del ente fiduciario con base en el documento “Creación, Capitalización y Ejecución de un Fondo de Fideicomiso para la Gestión del Programa de Pagos por Servicios Ambientales”.
- Proceso de licitación, evaluación, selección y contratación de la institución financiera que administrará el fideicomiso.

- Apoyo y seguimiento en suscripción de los contratos, entre el fiduciario y los propietarios de los terrenos, para implementar el Programa de Pago por Servicios Ambientales.
- Formular el contrato tipo de pago por servicios ambientales, entre los propietarios y el fondo de fideicomiso, para la posterior suscripción de los contratos.
- Valoración económica de los servicios ambientales, estableciendo un pago promedio máximo de \$50.00/ha, durante diez años, prorrogables, logrando incorporar a la mayoría de propietarios con predios en el territorio requerido para la preservación del colibrí.

De esta forma se logró conservar el hábitat de una especie endémica y también el bosque seco tropical, que estaba siendo sometido a altas tasas de deforestación para dedicar las tierras a la ganadería.

### **Bases legales de los PSA**

- Creación del Hábitat para la Protección del Hábitat del Colibrí Esmeralda Hondureño (Decreto 159-2005). Para el caso concreto del área de protección del hábitat del colibrí.
- Ley General de Aguas (Decreto 181-2009): Artículos 6 (incisos 23 y 24), 25, 33, 49, 50, 51, 52, 93 (6). Para proyectos de PSA con el recurso hídrico, pero aplicables a lo forestal.
- Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98-2007): Artículos: 3 (inciso 13), 11 (5, 6, 21, 36, 43, 51, 52), 19 (13), 44 y 149 (8). En el tema de PSA derivados del bosque.
- Código Mercantil (Norma 73 de 1950). Artículos 1033 a 1062, para el tema de fideicomiso.

### **Herramientas para su implementación**

- Censo de propietarios y determinación de áreas sujetas al Pago por Servicios Ambientales.
- Fondos suficientes y sostenibles para el Programa de Pago por Servicios Ambientales.
- Documento base de la licitación para la selección y contratación del ente fiduciario.
- Proceso de licitación, evaluación, selección y contratación de la institución financiera que administrará el fideicomiso.
- Contratos entre el ente fiduciario y los propietarios de los terrenos adscritos al Programa de Pago por Servicios Ambientales.
- Valoración económica de los servicios ambientales para el área donde se desarrolla el Programa de Pago por Servicios Ambientales.

## **2) Servidumbres Ecológicas**

La servidumbre Predial o simplemente servidumbre, es una figura legal bastante regulada en el Código Civil de 1906, donde se establece que es un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad

de otro predio de distinto dueño (Art 799). De allí que en leyes más recientes se establezca este tipo de sujeción predial con fines de asegurar el tránsito, los servicios de agua, energía eléctrica o telefonía, entre otros.

Pero el concepto de servidumbre ecológica era desconocido hasta que en 2007 se lo incorpora en el articulado de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, enfatizando en la modalidad de servidumbres legales, o sea, que son impuestas por la ley, dejando las voluntarias, que son constituidas por un hecho del hombre y las que al parecer han dado mejor resultado en otros países, en el ámbito de las reservas naturales privadas. Por Servidumbre Ecológica Legal se debe entender *“El derecho en un área forestal que en razón de la conservación y la sostenibilidad de los recursos naturales renovables, es sometida a limitaciones legales en los derechos de uso y aprovechamiento sobre la propiedad, para fines de utilidad pública”* (Art. 11, 53, LFAPVS).

Las servidumbres voluntarias, en cambio, se someten al acto que las origina. Al ser una relación de tipo particular, se remiten a la esfera del derecho privado, por lo tanto, también desde este ámbito es posible establecer servidumbres ecológicas. Las regulaciones del Código Civil se pueden utilizar para estos fines, pero si faltaren normas locales, cabría remitirse al ordenamiento internacional. En Costa Rica, donde se ha desarrollado ampliamente la figura de las Servidumbres Ecológicas, se las define como: *“El acuerdo entre dos o más propietarios donde al menos uno consiente en limitar parcialmente el uso de su propiedad para conservar los recursos naturales existentes. Este contrato, una vez inscrito, obliga a los posteriores propietarios de los terrenos en cuestión, a menos que las partes acuerden lo contrario”* (Atmetlla y Marín 1996).

Visto lo anterior, la servidumbre ecológica legal parece ser una figura interesante para fines de conservación en áreas forestales públicas, pero es probable que la servidumbre ecológica voluntaria resulte de gran atractivo en el caso de las reservas naturales privadas, pero igualmente tiene mucho potencial para consolidar los corredores biológicos y se la percibe como una herramienta útil en el contexto del Proceso REDD+.

Las experiencias conocidas de servidumbres ecológicas voluntarias en Honduras se limitan a algunas establecidas en la microcuenca de Valle de Ángeles, promovida por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y en la zona de influencia del Lago de Yojoa, gestionada por la Asociación de Municipios para la Protección del Lago de Yojoa (Amuprolago).

El CATIE diseñó un modelo de contrato teniendo como partes a una municipalidad y una junta de agua, y otro entre la municipalidad y un grupo de agricultores. En ambos casos, la superficie cubierta por la servidumbre abarca predios de diferente naturaleza jurídica. El modelo revisado se ajusta al formato de un convenio convencional<sup>5</sup>, pero para que tenga validez ante terceros se observa que las cláusulas básicas que deben cumplir estos instrumentos no están claramente identificadas, ni siguen el orden que normalmente se les da y que tiene su base en el Código Civil.

Amuprolago por su parte, promovió para que propietarios de predios en el área de influencia del Lago de Yojoa constituyeran *“Servidumbres Voluntarias de Conservación”*, sobre una porción de su propiedad, mediante el otorgamiento de escritura pública, por los dueños de los predios que se

---

<sup>5</sup> Se revisó un modelo de contrato de servidumbre hídrica y ambiental, proporcionado por el asesor técnico de CATIE en el municipio de Valle de Ángeles.

someten a servidumbre ecológica, en todo o parte de su extensión, a favor de Amuprolago. La escritura pública se otorga ante notario y se inscribe en el Registro de la Propiedad<sup>6</sup>.

### **Bases legales**

- Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98-2007): Artículos 11 y 64.
- Ley General de Aguas (Decreto 181-2009): Artículos 32, 34, 37, 69, 70, 72 y 73.
- Código Civil: Artículo 799 a 867 (Titulo X: De las Servidumbres, en el Libro de los Bienes y de su Dominio Posesión, Uso y Goce).
- Código de Derecho Internacional Privado: Arts. 131-135.

### **Herramientas para su implementación**

- Título de propiedad, debidamente registrado, sobre el predio que se sujetará a servidumbre.
- Extensión, límites y posicionamiento de la porción que se sujetará a servidumbre.
- Consentimiento expreso del propietario, y de todos los copropietarios si se trata de un fundo indiviso.
- Contrato en escritura pública.
- Inscripción de la servidumbre en el Registro de la Propiedad.

### **3) Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones**

Para el financiamiento de los Programas de Inversión en el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, programas de protección y reforestación en áreas públicas de vocación forestal, en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se crearon dos fondos: a) Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones; y, b) Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Aunque los dos fondos pueden ser utilizados para proyectos enmarcados en el Proceso REDD+, el primero parece más adecuado ya que está previsto para ser utilizados para la recuperación de áreas de vocación forestal degradadas o deforestadas.

Según la ley, el Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones, cuenta con el uno por ciento del presupuesto nacional y funciona con base a dos componentes: a) Reinversión No Reembolsable, que entre otros objetivos busca que se recupere áreas desforestadas o degradadas, a través de plantaciones y regeneración forestal; y b) Financiamiento Reembolsable, que otorga créditos para el establecimiento de plantaciones y manejo en áreas forestales.

---

<sup>6</sup> Se revisó una copia de escritura pública de constitución de servidumbre ecológica, proporcionada por Amuprolago.



Más allá de discutir sobre los problemas competenciales para la ejecución de este Fondo, que está diseminado en un 70% para la Secretaría de Defensa (Sedena) y 30% para el ICF, y la realidad de que del 1% asignado, apenas se recibe cien millones de lempiras<sup>7</sup>, en esta sección se procura identificar su potencial como mecanismo de financiamiento para proyectos enmarcados en el Proceso REDD+.

El Reglamento Operativo de este fondo indica que se pueden financiar proyectos de Forestación y reforestación en áreas públicas y privadas, de protección del bosque natural y artificial en áreas públicas y privadas, y de manejo forestal en áreas públicas.

De acuerdo al Reglamento Operativo del Fondo de Reinversión Forestal, son beneficiarios del Fondo para la Reinversión No Reembolsable: municipalidades, organizaciones comunitarias y/o grupos agroforestales, que formen parte del sistema social forestal, personas naturales que hayan suscrito contratos de forestación o reforestación con el ICF, en áreas nacionales o ejidales y centros educativos.

Al Financiamiento Reembolsable pueden acogerse los grupos agroforestales, propietarios de terrenos de vocación forestal, poseedores de áreas forestales nacionales, siempre que cumplan con todos los requisitos exigidos por la Ley Forestal, propietarios privados, que realicen actividades de forestación o reforestación en sus áreas deforestadas, que no hayan sido aprovechadas bajo un plan de manejo.

El Programa Nacional de Reforestación inicia el 2006 con el diseño y definición de las bases para su funcionamiento. Sus operaciones en el ámbito de la Serna y la Secretaría de Defensa empiezan en 2007. En el Anuario Estadístico Forestal de 2008 se reportó un total de 11501.84 hectáreas reforestadas con ese Programa en todo el país (no se encontró información para el 2009 y el 2010). En el bienio 2011-2012 fueron aprobados 57 proyectos, con montos que oscilan entre 200 a 500 mil lempiras, bajo la modalidad de Fondos No Reembolsables<sup>8</sup>.

El seguimiento a los proyectos aprobados se hace por medio de técnicos asignados por el “Fondo” en cada una de las Regiones Forestales del ICF. Los beneficiarios fueron grupos campesinos, afiliados al Sistema Social Forestal, comunidades indígenas y afrohondureñas y municipalidades.

Según el Director del Fondo de Reinversión Forestal en el ICF, para el 2013 habrá recursos disponibles para proyectos con Financiamiento Reembolsable, al que podrán acceder propietarios de tierras de vocación forestal, para actividades de reforestación y protección forestal. La modalidad elegida es colocar fondos en fideicomiso en una entidad bancaria privada, que hará desembolsos de acuerdo a los lineamientos que apruebe la Junta Administradora del Fondo, que es presidida por el Director Ejecutivo del ICF.

En cualquiera de las opciones, el proyectista se debe ajustar a severos criterios de selección y cumplir una serie de requisitos, legales, técnicos, sociales y seguir procedimientos administrativos, previstos en el Reglamento General de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y en el Reglamento Operativo del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones.

---

<sup>7</sup> En el Estudio Preliminar sobre las Causas de Deforestación y Degradación de los Bosques de Honduras se señala que en 2011 el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República fue de L.75,675,265,712; de ello se asignó solamente 100 millones para el Fondo de Reforestación.

<sup>8</sup> Miguel Ramírez. Director del Fondo de Reinversión y Fomento de Plantaciones. ICF. Comunicación Personal.



### **Bases legales**

- Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98-2007): Artículos 35 a 44; 55, 70, 112 a 114, 122, 132 y 148 a 154.
- Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98-2007): Artículos 54 a 68; 139, 309 a 314, 470, 471, 500.
- Reglamento Operativo del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones. Acuerdo 009-2010, del ICF. Todo el documento.

### **Herramientas para su implementación (principales)**

- Solicitud para acceder a los recursos del Fondo en el componente que corresponda.
- Copia de la Personalidad Jurídica o documento legal de la organización.
- Título de propiedad o contrato de manejo, según corresponda.
- Plan de manejo de plantaciones o de protección forestal.
- Designación de la cuenta bancaria, especial, para el manejo de los fondos asignados.
- Constancia del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) del peticionario extendida por la Secretaria de Finanzas.
- Constancia de no encontrarse dentro de las prohibiciones que establece la Ley de Contratación del Estado.

## **2.5.2 Marco de referencia para selección de proyectos piloto**

El marco de referencia para la ejecución de proyectos piloto con temática REDD+ debe ser la propuesta metodológica “Selección de áreas piloto para implementar un mecanismo de compensación que genere un valor agregado al bosque”, que fue elaborada por un equipo técnico Interinstitucional del ICF y la SERNA. En el documento se sugiere una metodología para la identificación y priorización de áreas sub nacionales y/o proyectos para la implementación de mecanismos de compensación que generen un valor agregado a los bosques en áreas piloto de la república de Honduras.

*“La metodología propuesta parte de una matriz de criterios de tipo social, económico y ambiental con indicadores cuantificables y verificables que una vez analizados e interrelacionados derivarán una ponderación que permitirá la respectiva selección del área de una manera ampliamente participativa entre las partes interesadas relevantes” (ICF Serna 2012).*

### 2.5.3 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de los Mecanismos de Compensación Identificados (Aproximación rápida)

Figura 2. Matriz FODA del Pago por servicios Ambientales

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>– El Pago por Servicios Ambientales tienen fundamentos legales, en por lo menos dos leyes sectoriales nacionales y en tratados internacionales.</li> <li>– Hay experiencias previas que sirven de base para futuros proyectos.</li> <li>– Hay disponibilidad de tierras forestales, aptas para dedicarlas a la provisión de bienes y servicios ambientales.</li> <li>– Existe un buen ambiente para que los propietarios de áreas forestales se incorporen al proceso REDD+.</li> <li>– Existe una regular cantidad de profesionales forestales y de disciplinas afines, capacitados en tema de PSA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disponibilidad de cooperación técnica y financiera internacional.</li> <li>– Se puede aprovechar experiencias de otros países.</li> <li>– Acceso al mercado internacional de bienes y servicios ambientales.</li> <li>– Si se motiva al sector privado se puede cambiar de la cultura agropecuaria a la forestal.</li> <li>– Se puede insertar en el Proceso REDD+ u otros mecanismos financieros internacionales derivados de la CMCC.</li> </ul>
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Falta regularizar el acceso a PSA por los diversos actores y definir los mecanismos y procedimientos adecuados.</li> <li>– Se depende de recursos efectivos, si se desea trabajar bajo la modalidad de contratos con fideicomisos.</li> <li>– Se carece de una valoración de los bienes y servicios ambientales, no sólo económicos, también sociales y ambientales.</li> <li>– No hay suficiente promoción ni divulgación sobre los alcances del PSA.</li> <li>– No existe suficiente claridad sobre los derechos de los diferentes actores, a los bienes y servicios ambientales.</li> <li>– Falta de conocimiento entre los funcionarios del ICF sobre los alcances de este mecanismo.</li> <li>– No se acompañan los procesos que sobre PSA llegan al país.</li> <li>– No hay políticas ni disposiciones legales claras para el PSA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Que la sociedad no logre captar los beneficios del los PSA y los desestime como opción.</li> <li>– Que la complejidad en el acceso a este mecanismo ahuyente a los propietarios.</li> <li>– Que por falta de claridad sobre los alcances del mecanismo, algunos dueños de áreas forestales sean engañados por inversionistas foráneos.</li> <li>– Que se pierda credibilidad en el mecanismo y se persista en el uso tradicional de la tierra.</li> <li>– Conflictos por la propiedad y tenencia de la tierra.</li> <li>– Inestabilidad de precios de bienes y servicios ambientales en el mercado internacional.</li> <li>– Acaparamiento de tierras por inversionistas nacionales o extranjeros.</li> </ul>

**Figura 3. Matriz FODA de las Servidumbres Ecológicas**

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cuentan con un marco legal.</li> <li>– El en Código Civil se encuentran las normas regulatorias para las servidumbres en general.</li> <li>– Existen algunas experiencias en el país de servidumbres ecológicas voluntarias.</li> <li>– No requiere de recursos financieros externos.</li> <li>– Se puede aprovechar los incentivos legales existentes para apoyar el mecanismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se puede aprovechar experiencias de otros países.</li> <li>– Se puede gestionar recursos de otras fuentes para apoyar a quienes se someten a la servidumbre.</li> <li>– Se puede desarrollar otros sectores productivos con base al recurso forestal.</li> <li>– Insertarse en el Proceso REDD+ u otros mecanismos financieros internacionales derivados de la CMCC.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– El marco legal sectorial sólo menciona la servidumbre ecológica “legal”, marginando la opción “voluntaria”.</li> <li>– En el país hay poco conocimiento sobre resultados de las iniciativas con servidumbres ecológicas.</li> <li>– El tema es prácticamente desconocido para la mayoría de personas interviniente en el proceso (jueces, registradores, notarios, funcionarios públicos y beneficiarios).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Que no haya suficiente motivación entre los dueños de tierras forestales para someter sus predios a una servidumbre ecológica.</li> <li>– Que la Administración Pública no acompañe el proceso y se niegue el acceso a incentivos a quienes se sometan a la servidumbre.</li> <li>– Insertarse en el Proceso REDD+ u o mecanismos financieros internacionales derivados de la CMCC.</li> <li>– Conflictos por la propiedad y tenencia de la tierra.</li> </ul>

**Figura 4. Matriz FODA del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones**

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– En un programa constituido y en marcha.</li> <li>– Cuenta con fondos anuales.</li> <li>– Hay una infraestructura mínima (técnica y administrativa).</li> <li>– Se puede atender a diversidad de actores y sectores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Que el ICF logre consolidarse y fortalecerse y pueda manejar la totalidad del Fondo.</li> <li>– Crear los espacios para gestionar recursos de otras fuentes.</li> <li>– Insertarse en el Proceso REDD+ u otros mecanismos financieros internacionales derivados de la CMCC.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Debilidad del ICF, que impide consolidarse y reduce capacidad de supervisión.</li> <li>– Sólo se recibe un porcentaje mínimo del presupuesto asignado por ley.</li> <li>– Competencia de otras instituciones en el manejo del fondo.</li> <li>– Los recursos financieros dependen de forma exclusiva del Presupuesto Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Que el ICF sea desplazado por otra institución en el manejo del Fondo.</li> <li>– Que no se asignen recursos para el Fondo de parte de la SEFIN.</li> <li>– Que no se logre el objetivo de mejorar los bosques y más bien se deteriore la calidad genética de éstos.</li> <li>– Conflictos por la propiedad y tenencia de la tierra.</li> </ul>

#### **2.5.4 Reflexiones sobre los mecanismos de compensación identificados**

- 1) En el país existen varios mecanismos de compensación ambiental y experiencias de campo que permiten sacar conclusiones y recomendaciones valideras para desarrollar proyectos piloto enmarcados en el Proceso REDD+, que pueden servir como referencia o complemento de las iniciativas internacionales sobre esta temática.
- 2) Para mejorar el conocimiento de estas experiencias hace falta darle un seguimiento, con base en herramientas de investigación, que permita identificar los niveles de éxito y fracaso en cada caso, pero contemplando aspectos externos que puedan incidir sobre lo anterior (información suficiente, procedimientos simples y expeditos, apoyo de las instituciones públicas garantes, atención en tiempo y forma a los requerimientos de apoyo de parte de los involucrados en los mecanismos, etc.).
- 3) Los casos relativos al Pago por Servicios ambientales del Bosque, las Servidumbres Ecológicas y el Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones se visualizan como los mecanismos nacionales de compensación más atractivos. Una adecuada planificación debería generar complementariedad entre ellos, pero amerita una mejor coordinación interinstitucional y políticas claras, e intersectoriales, respecto a los incentivos que giran en torno a estos mecanismos, no sólo en lo financiero sino que sobre lo procedimental, acceso a la información y derecho a la protección de las instituciones del Estado.
- 4) Todos los mecanismos identificados cuentan con un soporte legal, pero es más claro respecto al Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones y al Pago por Servicios ambientales, llegando incluso a derivar programas de estas iniciativas. Las Servidumbres Ecológicas, pese a tener soporte legal en las dos leyes sectoriales más vinculadas a la temática de REDD+, tiene la limitante de que se privilegia la modalidad de servidumbre “legal”, que es obligatoria, en menoscabo de la “voluntaria”, que se deriva de una auténtica conciencia conservacionista de parte de los dueños de tierras.
- 5) Las herramientas para implementar los mecanismos de compensación, ameritan una revisión más crítica en cada caso, a efecto de verificar si son las necesarias y se atienen a los principios de economía, celeridad y eficacia que exige la administración pública moderna, para propiciar un clima de transparencia, seguridad, para los particulares. Esencial es revisar si los procedimientos son simples y racionales, y eliminar los requisitos innecesarios y reiterativos, que desalientan e inhiben la participación de los administrados en las iniciativas de conservación.
- 6) En la matriz FODA, que se presenta en la sección 2.5.4, muestra al Pago por Servicios Ambientales y las Servidumbres Ecológicas, como los mecanismos con mayor número de fortalezas; para el primero se identificó una cantidad mayor de debilidades. Sin embargo, hay elementos que los hacen más viable, respecto al segundo (mayores beneficios para los actores, múltiples experiencias en el sector hídrico y al menos una en el sector forestal).

- 7) El Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones resultó con menos fortalezas, pero con menores debilidades y amenazas. El hecho de que este mecanismo impulsa un Programa Nacional de Reforestación, basado en una Ley, y con recursos financieros derivados del Presupuesto Nacional, permite pensar que hay mejores oportunidades de vincularlo con un proyecto piloto REDD+, pero sin menospreciar los demás mecanismos, que pudieran ser un complemento, de acuerdo al tipo de proyecto que se formule y al área geográfica donde se le localice.

### **3 DOCUMENTOS GENERADOS POR EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL APLICABLE A REDD+**

Históricamente el poder central en Honduras ha tenido un rol preponderante en la administración de la cosa pública. Las instituciones que cumplen funciones de autoridad nacional han marcado la pauta para desarrollar la gestión ambiental y de los recursos naturales: Sin embargo, de manera paulatina esto ha ido evolucionando hacia la descentralización en sus diferentes modalidades.

Las políticas nacionales de descentralización, transparencia y participación ciudadana, entre otros principios, han abierto las puertas a un nuevo modelo de administración basado en el traspaso de poderes centralizados, hacia otros órganos de gobierno en los niveles regionales y locales, donde las municipalidades, dotadas de autonomía, tienen incluso facultades de emitir normas que adquieren características de leyes de obligatoria observancia en la jurisdicción municipal.

Por otra parte, la participación ciudadana permite que organizaciones de la sociedad civil propongan o desplieguen acciones e iniciativas para coadyuvar en el desarrollo a diferentes niveles y con ello fortalecer la democracia participativa. En lo ambiental y en asuntos REDD+, esta participación se visualiza a través de los representantes de los pueblos indígenas, las organizaciones no gubernamentales, colectivos gremiales e incluso la empresa privada.

Ante la escasez de recursos financieros y de asistencia técnica, en materia de reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, el apoyo de la cooperación internacional, normalmente utilizando mecanismos de compensación ambiental como los fondos verdes, bonos de carbono, donaciones y otros, contribuye para que el país reduzca sus niveles de emisiones, colaborando incluso a que países más contaminantes puedan cumplir con sus cuotas permitidas “para contaminar”.

En el escenario anterior, el universo de los actores institucionales es numeroso y heterogéneo. El presente capítulo es un análisis de éstos en su diversidad, problemática y fortalezas, para contribuir eficaz y eficientemente a la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal.

### **3.1 Mapeo de los actores involucrados en la temática de REDD+ y otros mecanismos de compensación. Posiciones e intereses**

En pocas palabras se puede afirmar que las instituciones u organizaciones en general, dentro de lo cual cabe las que se relacionan con REDD+ y otros mecanismos de compensación, se ubican en tres sectores: público, privado y social de la economía. A lo anterior hay que agregar la academia y gremios profesionales y la cooperación internacional, que en temas REDD+ tiene una agenda que se puede considerar bastante fuerte, y los mecanismos de participación ciudadana que se involucran en la temática.

Para efectos del presente estudio los sectores mencionados se subdividen más o menos así:

- Sector Público: Órganos Pertencientes al Gobierno Central (básicamente las secretarías de Estado), instituciones descentralizadas (incluyendo las municipalidades) e instituciones dependientes de otros poderes del Estado;
- Sociedad civil organizada: aquí se ubica a las asociaciones de propietarios de tierras forestales, Organizaciones civiles no lucrativas (ONG nacionales) y las empresas con fines de lucro;
- Comunitario: representaciones de los pueblos autóctonos y de las comunidades agroforestales; microempresas agrícolas, de turismo y otras;
- Academia: incluye a universidades y escuelas de nivel superior, públicas y privadas, nacionales e internacionales, e investigadores o académicos de formación afín a la temática REDD+;
- Gremios profesionales y colectivos empresariales: colegios profesionales; y colectivos representativos de diversas ramas empresariales;
- Cooperación internacional: agencias internacionales de cooperación, organismos internacionales de cooperación y organizaciones no gubernamentales internacionales;
- Mecanismos de participación ciudadana: comités o subcomités de coordinación, sistemas para la gestión ambiental o de recursos naturales y redes de cooperación con la gestión ambiental o de recursos naturales.

**Cuadro 3. Características fundamentales de sectores involucrados en REDD+ en Honduras**

Sector	Características fundamentales
Público	Instituciones centralizadas u órganos descentralizados o desconcentrados creadas por un decreto legislativo, dotados con facultades de imperio para administrar la cosa pública. En materia de bosques se traduce en acciones de gestión forestal en calidad de autoridad y eventualmente como dueños o administradores de bosques.
Sociedad civil organizada	ONG: Organizaciones civiles no lucrativas, con personalidad jurídica, que realizan actividades relacionadas con la preservación del ambiente (en este caso con la gestión forestal), desarrollando acciones a favor de grupos, que por lo general son vulnerables.
	Organizaciones de dueños de áreas forestales: grupos de personas afiliados en asociaciones de propietarios de bosques o áreas para la conservación, que procuran ser gestores de sus propias tierras y aprovecharlas de manera sostenible.
	Empresa: Sociedades con fines de lucro que desarrollan actividades productivas, pero con responsabilidad social ambiental orientada a coadyuvar con la gestión forestal.
Comunitario	Organizaciones representativas de los pueblos autóctonos o grupos comunitarios, asentados dentro o en los alrededores de áreas forestales que optan por la propiedad social de los medios de producción y establecen que el excedente generado es una manera para elevar la calidad de vida de sus miembros.
Academia	Grupo de instituciones de nivel superior universitario o de posgrado, o de expertos que se dedican a actividades de investigación y generación de tecnologías relacionadas con REDD+, a la formación de profesionales en esta materia y la capacitación de diversos grupos de la sociedad en general en la misma temática.
Colectivos profesionales y empresariales	Organismos que por lo general tienen ámbito nacional, que trabajan en gran medida por los intereses de sus afiliados y se constituyen por rama de interés económico o por profesión, ocupación u oficio, pero que reflejan la responsabilidad social del sector que agrupan y coadyuvan en la gestión ambiental a través de representación en los mecanismos de coordinación o mediante la capacitación de sus miembros.
Cooperación Internacional	Agencias de cooperación: representativos de la agenda de desarrollo internacional de sus respectivos gobiernos que cooperan con Honduras para el cumplimiento de los compromisos ambientales. Por lo general están derivados de los tratados internacionales probados por el país.
	ONG internacionales: Son organizaciones no lucrativas, con personalidad jurídica aprobada en países extranjeros que en sus estatutos reflejan la preocupación por los grandes problemas ambientales y que colaboran con organizaciones o instituciones hondureñas para que estas desarrollen actividades ambientales que en el caso de estudio está vinculada a la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal.
Mecanismos de Participación Ciudadana	Son dispositivos de participación democrática integrados por personas naturales o jurídicas que se conjuntan en comités, redes, sistemas u otro colectivo similar, para participar en las iniciativas y toma de decisiones en torno a la problemática REDD, apoyando acciones, coordinando instancias o asesorando a los funcionarios responsables de este proceso.

### 3.1.1 Universo de Actores Vinculados a la Temática REDD

#### 1) Subcomité Nacional REDD+ Honduras

El Subcomité Nacional REDD de Honduras es un espacio amplio y pluralista, que al momento de redactar este documento y según listados proporcionados por la coordinación del Subcomité, está integrado por un total de 33 instituciones que pertenecen a diferentes sectores: instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, representativos indígenas y gremiales, mecanismos de participación ciudadana y agencias internacionales de cooperación.

Están pendientes de integrarse tres organizaciones que se distribuirán en la tipología de gremios y proyectos y en las ONG nacionales. Estas se señalan con asterisco en el cuadro 5.

**Cuadro 4. Instituciones, organizaciones y mecanismos de participación que integran el Subcomité REDD+ Honduras**

Instituciones públicas	ONG nacionales	Gremios y proyectos	Mecanismos de participación	Agencias internacionales
Escuela Nacional de Ciencias Forestales	Agencia para Desarrollo de La Mosquitia	Cámara Nacional de Turismo	Sistema Nacional de Investigación Forestal	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
Instituto Hondureño del Café	Agenda Forestal Hondureña	Colegio de Biólogos de Honduras		Cooperación Alemana para el Desarrollo
Instituto Nacional Agrario	Agua Limpia	Colegio Profesional Forestales de Honduras		Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Instituto Nacional de Conservación Forestal	Aldea Global	Proyecto Corredor Biológico del Caribe Hondureño		Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
Secretaría Agricultura y Ganadería	Asociación Amigos de La Tigra	USAID/Proparque		Rain Forest Alliance
Secretaría Planificación y Cooperación Externa	Federación Productores Agroforestales de Honduras			The Nature Conservancy
Secretaría para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Fundación Vida			Unión Europea
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	Parque Jeannete Kawas			Unión Internacional para la Conservación
Universidad Nacional de Agricultura	Red Hondureña de Reservas Naturales Privadas			US Forest Service



## 2) Instituciones u organizaciones no representadas en el Subcomité Nacional REDD

Aunque el Subcomité Nacional REDD parece bastante completo y representativo, una revisión a toda la institucionalidad pública y los demás sectores de la sociedad permite percibir que existen entidades que tienen competencias o intereses, directas o indirectas en esta temática, cuya presencia será conveniente considerar en el futuro, sea para que se integren al Subcomité, o simplemente para que coadyuven en el proceso de REDD+, mediante los mecanismos adecuados de coordinación.

El listado siguiente es una sugerencia de la consultoría, resultante de la revisión de centenares, tal vez miles, de entidades de diferente tipo que existen en el país y que se pueden relacionar con la temática REDD+. En el Diagnóstico Preliminar Institucional el cuadro incluye una casilla para justificaciones de incluir cada entidad.

**Cuadro 5. Instituciones y organizaciones que no pertenecen al Subcomité REDD+ Honduras, que tienen relación con la temática**

Sector	Instituciones faltantes
Sector Público	Secretaría de la Presidencia
	Secretaría de Defensa
	Secretaría de Industria y Comercio
	Secretaría de Finanzas
	Secretaría de Educación
	Secretaría de Seguridad Pública
	Secretaría del Interior y Población
	Secretaría/Instituto Hondureño de Turismo
	Instituto de la Propiedad
	Instituto Hondureño de Cooperativas
	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
	Comisión Nacional de Energía
	Ministerio Público Fiscalía Especial del Medio Ambiente y otras
	Procuraduría de Ambiente y Recursos Naturales
Sector Privado	Consejo Hondureño de la Empresa Privada*
	Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo*
	Asociación de Municipios de Honduras*
	Otras organizaciones privadas
Sector Social de la Economía	Representativos de microempresas agrícolas, de turismo y otras
	Organizaciones representativas de los Pueblos Autóctonos
Academia y gremios	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
	Otras universidades y colegios profesionales relacionados con la temática REDD
Cooperación Internacional	Otras agencias internacionales de cooperación
Mecanismos de Participación Ciudadana	Consejo Consultivo Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y consejos a diferentes niveles y Monitoreo Forestal Independiente

Lo anterior sin perjuicio de las instituciones u órganos dependientes de otros Poderes del Estado que tienen relación con la temática: Congreso Nacional jueces, tribunales, Contraloría General de la República, Tribunal Superior de Cuentas.

### 3.2 Análisis FODA de actores relacionados tema REDD+. Vacíos y debilidades para la implementación

Este análisis es resultante de la experiencia del grupo consultor, pero sobre todo de los insumos proporcionados por los miembros del Subcomité Nacional REDD Honduras, quienes respondieron a un cuestionario preparado al efecto, que fue presentado como anexo en el Diagnóstico Preliminar sobre la institucionalidad en el Primer Informe de Avance de la consultoría.

En primer lugar se presenta la matriz FODA para concluir con el análisis de las variables hechas por Ecojuris.

**Figura 5. Matriz FODA de los actores y factores que tienen relación con la temática REDD+**

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucionalidad pública con mandato legal y representatividad en el tema de REDD+;</li> <li>- Unidades especializadas (ICF, Serna y otras instituciones) para implementar temas REDD+;</li> <li>- Interés de muchas instituciones, representativas de diversos sectores de la sociedad hondureña para involucrarse en el tema;</li> <li>- Disponibilidad de tierras de vocación forestal aptas para el proceso;</li> <li>- Suficientes profesionales nacionales en ciencias afines a REDD+;</li> <li>- Disponibilidad de instrumentos informativos y de seguimiento a REDD+;</li> <li>- Capacidad para recibir asistencia financiera y técnica de parte de la cooperación internacional;</li> <li>- Existencia de diferentes mecanismos legales de compensación ambiental, aplicables a REDD+;</li> <li>- Fondos para la inversión y conservación forestal;</li> <li>- Potencial a través de la generación e implementación de normativas para el ordenamiento y uso adecuado del territorio;</li> <li>- Experiencias nacionales en manejo forestal y en aplicación de ciertos mecanismos de compensación ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación desarticulada e inestable de políticas forestales con relación a otras políticas;</li> <li>- Falta de una política y marco legal claros sobre la temática de REDD+;</li> <li>- Marco institucional indefinido para afrontar proceso REDD+;</li> <li>- Débil desarrollo del sector forestal y falta de credibilidad en éste;</li> <li>- Inseguridad jurídica en la asignación de tierras de vocación forestal;</li> <li>- Limitado avance en el tema de derechos de uso de los productos del bosque a comunidades;</li> <li>- Limitada sistematización y divulgación de información que apoye el proceso REDD+ y dificultad para acceder a ella;</li> <li>- Pocos recursos propios (financieros y de otro tipo) para destinarlos al proceso;</li> <li>- Desconocimiento del tema en buena parte del personal de las instituciones (pocos empleados capacitados y dedican a esta materia);</li> <li>- Poca presencia y conocimiento del tema fuera de Tegucigalpa, incluso de los responsables forestales a nivel local y regional;</li> <li>- Expectativas que se han generado alrededor del tema tiene poca credibilidad entre los actores o comunidades locales;</li> </ul>

Programa Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Centroamérica (REDD-CCAD/GIZ)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento y coordinación escasa para que las operaciones de campo sean efectivas y haya un buen seguimiento y control de las mismas;</li> <li>- Dificultad para acceder a capital semilla para financiar la pre inversión en proyectos REDD+;</li> <li>- Falta asesoría para evitar que posibles beneficiarios de proyectos REDD+ sean engañados por personas que presentan proyectos atractivos pero que se pueden convertir en verdaderas trampas;</li> <li>- Se carece de equipo de laboratorio, sensores remotos y otros recursos técnicos que faciliten el conocimiento de estimaciones de fijación de carbono en diferentes ecosistemas forestales;</li> <li>- No se ha transmitido con claridad los “mecanismos” para el proceso y no se materializan acciones que demuestren un camino confiable y seguro para los “beneficiarios”;</li> <li>- Inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y en los derechos sobre el carbono;</li> <li>- Poca participación de propietarios privados de áreas forestales en proyectos afines a REDD+.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendencia mundial hacia la reforestación y conservación forestal;</li> <li>- Disponibilidad de ayuda técnica y financiera internacional para desarrollar el tema;</li> <li>- Desarrollo de tecnologías para información y control de las actividades de campo;</li> <li>- Diferentes iniciativas o procesos, nacionales e internacionales, vinculados a REDD+;</li> <li>- Mercados de productos forestales sostenibles con probabilidad de mejores precios por éstos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de interés político en el sector forestal, o de credibilidad de la sociedad en el mismo;</li> <li>- No lograr una política sectorial coherente;</li> <li>- Oposición de los pueblos autóctonos al proceso;</li> <li>- La oposición de grupos ambientalistas que no consideren viable el proceso;</li> <li>- Que no se logre controlar la tala y el comercio ilegal de productos del bosque;</li> <li>- Que continúe sin solución la conflictividad por la tenencia de la tierra en el país;</li> <li>- La existencia de grupos irregulares armados o ilegales en las áreas forestales;</li> <li>- Megaproyectos aprobados sin considerar los impactos sobre los ecosistemas forestales;</li> <li>- Irrupción de proyectos vinculados al mercado del carbono, sin control de parte de las autoridades responsables de ello;</li> <li>- Cambios en la legislación que debiliten el proceso;</li> <li>- Pérdida del recurso forestal.</li> </ul>

La revisión de la figura con las Fortalezas y Debilidades, que son considerados factores internos, claramente denota un desequilibrio, donde los últimos superan de manera amplia a las fortalezas. Las debilidades en aspectos generales de políticas públicas y legislación, aunque parezcan complicadas, pueden ser superadas con alguna facilidad, si existe voluntad política para ello; lo mismo prevalece para las necesidades de capacitación sobre la temática REDD+, entre otras. Pero es más difícil superar variables como la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la escasez de recursos para afrontar el Proceso REDD+. El fortalecimiento de la institucionalidad forestal y de las demás entidades relacionadas con el proceso, son vitales para que REDD+ funcione.

En los factores externos, también se observa un desequilibrio entre las Oportunidades y las Amenazas, este no es tan marcado como en los factores internos. Además, hay oportunidades donde el país está muy bien posicionado, dada su condición natural de vocación forestal, tales como en la tendencia mundial hacia la reforestación y conservación forestal. En todo caso, debe darse un notable esfuerzo institucional para potenciar las oportunidades, en vista de que se debe competir con otros países, que aunque no tengan igual potencial forestal, posiblemente lo compensen con mayores fortalezas y menos amenazas.

Este esfuerzo significa aprovechar al máximo el interés existente en diversos sectores de la sociedad para incorporarse al Proceso REDD+, y en el mandato legal de instituciones insignia en materia ambiental y forestal (de Cambio Climático en general, y reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques en particular). Estas últimas (Serna e ICF), deben asumir posiciones de liderazgo, no sólo sectorial, sino que también deben procurar influir en la adopción de políticas públicas y decisiones de carácter nacional sobre esta temática.

### **3.3 Principales vacíos y debilidades institucionales para implementar proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación**

Sin perjuicio de los resultados generales que se presentan en el Análisis FODA en la sección precedente, la revisión y resumen de ese ejercicio en la parte de “Debilidades” se puede señalar que, a criterio del Consultor, los diez principales vacíos para la implementación de REDD+ y otros mecanismos de compensación son los siguientes:

- 1) La inestabilidad de las políticas forestales y su limitada articulación con otras políticas sectoriales;
- 2) Falta de una política y marco legal claros, sobre la temática de REDD+ y otros mecanismos de compensación;

- 3) Inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, derechos sobre el carbono y ambigüedad en la asignación de derechos de uso de los productos del bosque a comunidades;
- 4) Marco institucional indefinido para afrontar proceso REDD+. Débil desarrollo del sector forestal y falta de credibilidad en éste;
- 5) Dudas sobre el proceso REDD+, de parte de los representativos de los pueblos autóctonos;
- 6) Pocos recursos propios (financieros y de otro tipo) para destinarlos al proceso;
- 7) Desconocimiento sobre el proceso REDD+ y poca capacitación sobre el mismo, en la mayoría de las instituciones y a diferentes niveles;
- 8) Las expectativas que se han generado alrededor del tema tienen poca credibilidad entre los actores o comunidades locales;
- 9) No se ha transmitido con claridad los procedimientos para el proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación.
- 10) Hay pocos espacios de participación para los propietarios privados de áreas forestales en los proyectos vinculados a REDD+.

### **3.4 Opciones para mejorar la capacidad institucional para implementar proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación**

De los vacíos y debilidades institucionales señaladas en la sección anterior, los que se enumeran de 1 a 3, se pueden ubicar en la temática de políticas y leyes, aunque tienen relación con la institucionalidad.

En lo que corresponde a las políticas, la inestabilidad de éstas en el sector forestal, puede ser consecuencia de la debilidad de la institucionalidad forestal y la poca incidencia en las esferas de decisión del país para blindar los esfuerzos serios que se han hecho para planificar este sector a largo plazo. Esto podría mejorar si se logra desarrollar el Sector Forestal, fortaleciendo la institucionalidad forestal en general, procurando especialmente, que el ICF tenga mayor incidencia en las reuniones de Consejo de Ministros y que incremente su liderazgo en el sector.

Por otra parte, lo que se refiere a la Gobernabilidad Forestal en elementos REDD+ (inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, derechos sobre el carbono y ambigüedad en la asignación de derechos de uso de los productos del bosque a comunidades), es resultado de la problemática de tierras en general lo primero, mientras que la falta de desarrollo de los derechos sobre el carbono y otros productos del bosque en la Ley y Reglamento Forestal, producen los demás elementos.

Para mejorar los niveles de aplicación de la legislación en estos elementos REDD+, es esencial que haya una coordinación efectiva con todas las instituciones relacionadas con la regularización de

tierras, definiendo roles, gestionando e intercambiando recursos y precisando prioridades con visión de país; mientras que lo del carbono requiere de estudios para aclarar los derechos de cada participante en este sistema, según sea el escenario (tierras públicas, privadas o de indígenas), que permitan elaborar una guía para acceder a los beneficios del carbono, según derechos y deberes legales de cada actor.

Sobre los derechos de uso de los productos del bosque a comunidades, la Administración Forestal ha suscrito convenios o contratos de usufructo con algunas comunidades que permite la utilización de diferentes frutos o productos, pero no queda claro si esto incluye los derechos al carbono. Es procedente revisar estos instrumentos y aclarar lo de los derechos al carbono, haciendo adendas si se considera necesario.

Los demás vacíos y debilidades señalados en la sección anterior se relacionan de forma directa con la institucionalidad. En el cuadro siguiente se sugieren las posibles opciones que desde la perspectiva institucional puede contribuir para mejorar la situación. Al mismo tiempo, en el cuadro se procura identificar las razones que ocasionan cada vacío o debilidad.

**Cuadro 6. Opciones para Mejorar la Institucionalidad para Implementar Proyectos REDD+**

Debilidad	Por qué de la debilidad	Opciones para mejorar
Débil desarrollo del sector forestal y falta de credibilidad en éste.	El sector es de reciente creación e históricamente ha sido parte de otros sectores donde no ha sido prioridad.	El liderazgo del sector debe asumir posiciones que permitan situarlo en condiciones de que los indicadores forestales incidan positivamente en los indicadores de desarrollo nacional.
Marco institucional indefinido para afrontar proceso REDD+.	Tanto Serna como ICF tienen roles en el proceso pero no hay definición respecto a cuál institución le toca asumir el liderazgo.	Esta debilidad puede ser aparente en la medida en que hay un liderazgo compartido, pero puede ser necesario un estudio para aclarar las funciones que corresponden a cada institución.
Pocos recursos propios (financieros y de otro tipo) para destinarlos al proceso.	Las instituciones vinculadas a REDD+ cuentan con poco presupuesto y recursos en general y por lo tanto, poco destinan a este proceso.	Mejorar la coordinación para optimizar los recursos. Formular proyectos conjuntos y aplicar a recursos de fuentes externas.
Poca credibilidad de parte de los representantes de los pueblos autóctonos en el proceso.	En ciertos momentos hubo dudas sobre el proceso, aduciendo que no había suficiente información ni participación.	Implementación del Acta de Compromiso (Sedinafroh-Conpah-INA-ICF-Serna), estableciendo los derechos de los pueblos indígenas y Afrohondureños, en el marco del Proceso REDD, suscrita en enero 2013.
Desconocimiento sobre el proceso REDD+ y poca capacitación sobre él, en mayoría de instituciones y a diferentes niveles.	Pese a que se han hecho muchos avances REDD+, aparentemente no ha trascendido a los miembros del Subcomité.	A las iniciativas existentes se debe diseñar y ejecutar un programa sistemático de capacitación REDD+, incorporando todos los sectores. Este programa podría tener como marco general el Cambio Climático.
Las expectativas que se	Temas como el PSA y la compraventa	En las principales instituciones ligadas a

Debilidad	Por qué de la debilidad	Opciones para mejorar
han generado alrededor del tema tienen poca credibilidad entre los actores o comunidades locales.	de carbono ha irrumpido en varias regiones del país, donde inversionistas extranjeros han contactado a dueños de bosques, comunidades indígenas u otros actores, pero los negocios no se concretan y más bien generan dudas.	REDD debe haber información disponible, tanto virtual como presencial, a nivel central y en las oficinas regionales, sobre los alcances de estos temas y las repercusiones de firmar precontratos. De preferencia debe crearse una instancia de apoyo técnico legal.
Procedimientos para proceso REDD+ y otros mecanismos no se aplican.	El proceso REDD+ es nuevo y complejo y los mecanismos de compensación existentes, son poco conocidos.	Esta debilidad se subsana con las opciones de los dos ítems anteriores.
Pocos espacios de participación para los propietarios privados de áreas forestales en los proyectos vinculados a REDD+.	Este segmento ha sido desatendido en el pasado y en el presente sólo es representado por instancias desarticuladas como asociaciones locales de propietarios, Reservas Naturales Privadas, etc.	ICF debe hacer un esfuerzo para que participen los propietarios privados de áreas forestales y fortalecer instancias en diferentes niveles, integrándolos al Programa de Capacitación y otras iniciativas.

#### 4 DOCUMENTO GENERADO POR EL DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE LAS POLÍTICAS APLICABLES A REDD+

El 29 de julio de 1995 salió publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” el Decreto 26-95, mediante el cual se aprobó el contenido de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC). Con esa acción del Poder Legislativo, el estado hondureño asumió una serie de compromisos, entre los cuales el de: *“Tener en cuenta en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en las políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes”*.

En el presente capítulo se identifican las políticas sectoriales relacionadas con el tema de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, vinculándolas con la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento de las reserva de carbono de los bosques en Honduras (REDD Plus o REDD +).

Tratando de interpretar la lógica que siguen las políticas públicas se amplía el espectro de estudio, buscando, además de las políticas sectoriales propiamente dichas, las políticas vigentes que son afines al tema REDD+, sumando las que tienen aplicación general en el país, en materias diferentes, pero que indirectamente inciden sobre dicha temática.

Un primer criterio para la identificación preliminar de las políticas aplicables a los temas mencionados, fue hacer una orientación hacia los tópicos relacionados con el cambio climático. Desde esa perspectiva, la investigación se focalizó en los elementos especiales de tenencia de la tierra y mercado del carbono en materia forestal.

El diagnóstico contiene los hallazgos con disposiciones REDD+, en las políticas públicas revisadas. La interrelación con los elementos relacionados con la tenencia de la tierra forestal y el mercado de carbono derivado del bosque, permitió hacer una discusión y análisis de resultados, con los que finalmente se pudo elaborar una “Propuesta de Ajuste a las Políticas Públicas para Mejorar la Gobernabilidad en Temáticas REDD+”, que se presenta en la sección final de este capítulo.

Para elaborar la propuesta de ajuste a las políticas mencionadas, se tomó como base el estudio “Evaluación Preliminar sobre Causas de Deforestación y Degradación de Bosques en Honduras” y los resultados del taller para validar los resultados del estudio con diferentes representantes del sector público.

#### 4.1 Identificación Preliminar de políticas relacionadas con REDD+

La revisión de las políticas públicas, nacionales y sectoriales, que se relacionan con el tema de REDD+, permite identificar metas, objetivos, estrategias y lineamientos que aplican a la temática de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques.

También se identifica una cantidad importante de documentos sobre políticas, estrategias y leyes, que derivan lineamiento para políticas públicas relacionadas con la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques. Esta identificación preliminar fue compartida con las contrapartes nacionales del Proyecto REDD-CCAD-GIZ, y los respectivos Enlaces Legales, para sus comentarios y aportes adicionales.

En definitiva, se detectó que en el país existen tres políticas de ámbito nacional que enmarcan segmentos que no aplican directamente a la temática REDD+, pero que en forma marginal o tangencial contienen elementos sobre dicho tema. En cinco políticas sectoriales se logró identificar elementos que pueden aplicar a las materias REDD+. El listado se observa en el cuadro siguiente:

**Cuadro 7: Identificación de Políticas Relacionadas con REDD+**

Nivel de la Política	Nombre de la Política o estrategia	Jerarquía de la Política
Nacional	Documento conceptual del Plan de Nación-Visión de país	Contenida en una Ley
	Política Ambiental de Honduras	Acuerdo ministerial
	Políticas de Erradicación de la Pobreza	Decreto Ejecutivo
Sectorial (incluyendo estrategias)	Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	Decreto Ejecutivo
	Estrategia Nacional de Cambio Climático	Aprobada mediante Acuerdo Ministerial
	Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales	Acuerdo Ministerial
	Plan de Acción Nacional (PAN) de Lucha contra la Desertificación	Acuerdo ministerial
	Política del Sector Agroalimentario y el Medio Rural	Decreto Ejecutivo



## 4.2 Hallazgos de elementos REDD en las Políticas

Entre las políticas nacionales o multisectoriales destaca el documento conceptual del **Plan de Nación-Visión de País**, que forma parte de la Ley para el emprender una planificación de largo plazo para Honduras. Este documento contiene los elementos de planeación del desarrollo económico, social y político, con un horizonte de 28 años, o sea, de siete periodos de gobierno.

Entre los objetivos que se pueden relacionar con REDD+, está el que se decanta por una *“Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental”*.

Las metas relacionadas con REDD+ en este documento, establecen que para el año 2038, se habrá reducido a menos del 5% el índice de ocupación extralegal (ilegal) de tierras. Asimismo, se habrá consolidado el sistema de derechos de propiedad y todos los ocupantes de tierras tendrán un título que los acredite como dueños. En el tema forestal, la política espera que ese mismo año haya un millón de hectáreas de tierras forestales en restauración ecológica y productiva, participando en el mercado internacional de bonos de carbono y que todas las áreas protegidas tengan mecanismos financieros que permitan su sostenibilidad.

Respecto a la **Política Ambiental de Honduras**, por sus características multisectoriales, aun aceptando que el ambiente sea un sector, ésta se sitúa en la categoría de nacional, toda vez que la misma tiene el propósito de *“orientar el accionar coherente de la sociedad y del gobierno a fin de lograr una elevada calidad ambiental y asegurar el uso sustentable de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida de la población, logrando el crecimiento económico sustentable y manteniendo las oportunidades para las generaciones futuras”*.

Entre los lineamientos relacionados con temas REDD+ en esta política, el Estado se responsabiliza por la creación de mecanismos e instrumentos precisos para los diferentes elementos ambientales que permitan restaurar y mejorar la calidad ambiental. Entre estos se puede incluir las disposiciones que incentivan el cambio de equipo y maquinaria por otro que sea más amigable con el ambiente, los fondos para la conservación forestal, los incentivos a la reforestación y otros mecanismos o instrumentos, aunque no todos estén en la esfera jurisdiccional de la Serna.

Otra responsabilidad planteada en la Política Ambiental de Honduras, es el fomento a la valoración económica del patrimonio ambiental, impulsando el desarrollo del ecoturismo, el mercado de bienes y servicios ambientales, los mecanismos de internalización de los costos ambientales, la adopción de sistemas de certificación ambiental y la producción más limpia.

Por último, cabe aludir que esta política acepta como una responsabilidad del Estado *“Aplicar la legislación ambiental a través de la responsabilidad a nivel central, la desconcentrada y la descentralizada, así como de sistemas de incentivos económicos”*. Lo anterior tendrá que entenderse como una responsabilidad distribuida entre las diferentes instituciones públicas que tienen competencias para aplicar la justicia ambiental, pero no sólo desde la perspectiva sancionatoria, sino que también haciendo acopio al sistema de incentivos vigente, en este caso, para prevenir o atenuar la deforestación y el deterioro de los ecosistemas forestales.

Por otra parte, la **Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)**, propone disminuir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza, reconociendo un vínculo entre deterioro ambiental, índices de pobreza y aumento de la vulnerabilidad. La ERP contempla medidas orientadas a fortalecer la gestión ambiental, fortaleciendo los aspectos legales, institucionales y de planificación, así como la aplicación de los instrumentos necesarios para mejorar la función coordinadora y normativa de las instituciones vinculadas a la gestión ambiental. También se consideran medidas orientadas a propiciar la participación ciudadana en el cuidado y protección del ambiente.

Esta estrategia reconoce la importancia de impulsar el uso de instrumentos económico-financieros como: mercados de carbono, venta de servicios ambientales, incentivos y desincentivos para propiciar el manejo sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente, especialmente en zonas críticas y la constitución de un fondo ambiental para el apoyo de proyectos de inversión ambiental ejecutados por las comunidades. La finalidad de estos instrumentos, es contribuir a que la sociedad perciba el manejo sostenible de recursos naturales y la protección del ambiente como actividades que pueden ser compatibles con la rentabilidad económica y la equidad social.

### 4.3 Políticas Sectoriales

#### 4.3.1 Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre

En esta categoría se debe mencionar en primer lugar, por su importancia para la temática REDD+, la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Esta política, bastante esquematizada, además de los apartados generales (Visión, Misión y Objetivos), contiene 12 lineamientos, de los cuales se desprenden estrategias y de éstos, una serie de instrumentos de política, que bien pueden ser considerados como “líneas de acción”, tal como se observa en el cuadro siguiente.

**Cuadro 8. Lineamientos y estrategias que pueden ser relacionados con la temática en estudio**

Lineamiento	Estrategia
Fortalecer el marco institucional del sector forestal y además garantizar la estabilidad y coherencia del marco legal y de las políticas forestales	Revisar y readecuar el marco legal e institucional para mejorar la gestión forestal, utilización, industrialización y comercialización de bienes y servicios del bosque.
Realizar el Catastro y el Ordenamiento Territorial de las áreas forestales nacionales	Ordenar territorialmente las áreas forestales nacionales, determinar y regular su uso, el estado de ocupación y regularizar los derechos de los ocupantes para facilitar el manejo de los recursos forestales.
Promover la valoración económica de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales	Definir y utilizar mecanismos administrativos y técnicos que garanticen una gestión sana, transparente y ágil en la administración y manejo de los recursos forestales.
Promover e incentivar la inversión pública y privada en actividades de forestación y reforestación	Incentivar la forestación y reforestación de áreas de interés forestal y garantizar en el mediano y largo plazo los beneficios derivados de las inversiones efectuadas.
Reducir la deforestación y la degradación de los recursos agua, suelo y bosques	

Programa Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en  
Centroamérica (REDD-CCAD/GIZ)

Para una mejor comprensión de estas políticas, en el cuadro siguiente y seleccionados de entre el extenso listado que contiene el documento “Políticas Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre”, se presenta un resumen de los instrumentos de política, que a criterio del Consultor, se aplican más directamente a la temática REDD+ y los ejes que son objeto de estudio: gobernanza, tenencia de la tierra, propiedad del carbono y mecanismos de compensación.

**Cuadro 9. Resumen de instrumentos de política aplicable a REDD+ en las Políticas Forestales**

Gobernanza	Tenencia de la tierra	Propiedad del carbono	REDD y otros mecanismos de compensación
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco legal forestal estable, único y armónico con otras leyes;</li> <li>- AFE organizada y fortalecida para normar, supervisar y facilitar las actividades forestales en los bosques públicos, y tutelar y administrar los bosques nacionales.</li> <li>- Consejo Nacional Forestal como único órgano responsable de aprobar la política forestal.</li> <li>- Agenda Forestal Hondureña como mecanismo facilitador de diálogo entre el gobierno y demás actores del sector forestal;</li> <li>- Municipalidades, organizaciones comunitarias y ONG’s fortalecidas, para favorecer el manejo forestal.</li> <li>- Procesos de descentralización para toma de decisiones;</li> <li>- Mecanismos de participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre el uso y manejo sostenible de los recursos forestales;</li> <li>- Auditorías técnicas independientes, que verifiquen que los programas y actividades forestales se ejecutan de acuerdo a las leyes, normas y procedimientos establecidos;</li> <li>- Establecido un método para evaluar el desempeño institucional de los organismos que administran y ejecutan programas y proyectos forestales estatales;</li> <li>- Regencia Forestal como mecanismo que garantiza la ejecución eficiente y transparente de los planes de manejo forestal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un plan de ordenamiento territorial en áreas forestales nacionales, incluyendo delimitación y demarcación de bosques y cuencas y la recuperación de tierras de potencial forestal;</li> <li>- Censo de la población asentada en áreas forestales nacionales;</li> <li>- Catastro y registro de las tierras forestales nacionales;</li> <li>- Diagnóstico de la situación de los ocupantes que habitan en las tierras forestales nacionales.</li> <li>- Un sistema de información geográfica que incluya, la ubicación de las propiedades conforme a los títulos que las sustentan.</li> <li>- Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable.</li> </ul>	<p>Mecanismos definidos para la obtención de rentas por los bienes y servicios que deriven del manejo sostenible de las áreas forestales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondos especiales para el financiamiento de los programas forestales, de Áreas Protegidas y de Vida Silvestre;</li> <li>- Incentivar la forestación y reforestación de áreas prioritarias de interés forestal y garantizar, a mediano y largo plazo, los beneficios derivados de las inversiones efectuadas;</li> <li>- Convenios de forestación y reforestación en áreas prioritarias;</li> <li>- Certificados de Plantación forestal que aseguren el usufructo total de los productos por cosechar;</li> <li>- Incentivos fiscales y de asistencia técnica, a las personas naturales o jurídicas que realicen inversiones en forestación y reforestación.</li> </ul>

#### 4.3.2 Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)

En la categoría de políticas sectoriales vale mencionar en segundo lugar la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que fue aceptada oficialmente como política de gobierno mediante Decreto Legislativo 216-2010 en diciembre de 2010. Cumple con el objetivo de ser una referencia para incorporar el tema del cambio climático en las políticas públicas nacionales, tanto en el ámbito social, como ambiental y económico. Este documento se fundamenta en los lineamientos estratégicos para la adaptación y mitigación del cambio climático.

La ENCC se articula con el Plan de Nación (2010-2022) y la Visión de País (2010-2038). Responde a tres lineamientos estratégicos de este “plan nacional”: a) al que está dedicado al desarrollo regional, recursos naturales y ambiente, b) al que se propone para la adaptación y mitigación del cambio climático y, c) al que aborda la gestión de riesgos y la recuperación temprana de los daños y pérdidas por desastres.

La estrategia, a través de sus medidas de adaptación y mitigación, responde a la necesidad de implementar acciones que contribuyan a los avances de los indicadores para el alcance de las metas establecidas en cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Según el documento: *“Las medidas de mitigación reflejadas en la estrategia contribuirán a la disminución de emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita) así como al aumento de la superficie cubierta de bosque”*.

En el Plan de Acción de la estrategia se plantea desarrollar una Política Marco de Cambio Climático, que tenga como base de sustentación los lineamientos estratégicos asociados a cada uno de los objetivos estratégicos de la ENCC. En el cuadro siguiente se pueden observar los objetivos estratégicos relacionados con REDD+, para la adaptación. De cada uno de ellos se deriva una serie de lineamientos estratégicos.

**Cuadro 10. Objetivos estratégicos para la adaptación por área de incidencia priorizada relacionados con REDD+**

Área de Incidencia	Objetivos estratégicos para la adaptación
Agricultura, suelos y seguridad alimentaria	Facilitar la adaptación de los agricultores al cambio climático, mejorando la resiliencia de los cultivos y pasturas ante el estrés térmico e hídrico, y previniendo o reduciendo la incidencia de plagas y enfermedades provocadas por el cambio climático.
	Evitar la erosión, pérdida de productividad y eventual desertización de los suelos, considerando los efectos del cambio climático.
	Preservar y mejorar la calidad nutricional y contribuir a la seguridad alimentaria de la población, bajo condiciones de cambio climático.
Bosques y biodiversidad	Preservar a largo plazo la función, estructura y composición de los ecosistemas para mejorar su capacidad de adaptación ante el cambio climático.
	Prevenir la pérdida de bosques latifoliados y de coníferas debido a la incidencia de incendios y plagas forestales, bajo condiciones de cambio climático.
	Implementar un adecuado manejo forestal para la protección y la producción, ante la alteración de la riqueza, funcionalidad y relaciones simbióticas como efecto del cambio climático.

### **4.3.3 Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales (ENBSA)**

De esta estrategia se espera que sirva como instrumento guía para el Estado, las entidades responsables de su implementación y en general a todos los sectores que se relacionan y benefician de los ecosistemas del país. Conceptualmente, la ENBSA busca definir las bases en lo institucional, legal y financiero, para establecer y operar un Sistema Nacional de Bienes y Servicios Ambientales que se enmarque en las necesidades y potencial del país, contribuyendo al manejo sostenible de los recursos naturales, protección del ambiente, mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo económico del país.

De acuerdo a esta estrategia, el sistema debe operar a diferentes niveles (en el ámbito nacional, municipal y comunitario), pero sin descartar los proyectos con servicios ambientales transfronterizos que permitan actuar en un bloque regional ante oportunidades de mercados de servicios ambientales globales.

La ENBSA enumera y define tres criterios para establecer el Mecanismo de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en general en el país: a) Contribución a la sostenibilidad del servicio ambiental a través de los PSA, b) Compensación a los generadores de servicios ambientales y c) Compensación en el lugar de origen del PSA. La expresión “en general” se refiere a que la estrategia no determina el tipo de servicios ambientales que estarán sujetos a pago, aunque es conocido que en el país, la mayoría de experiencias son en el tema de aguas, con únicamente una experiencia demostrable en materia forestal.

### **4.3.4 Plan de Acción Nacional (PAN) de Lucha contra la Desertificación**

Este documento de planificación se deriva del Convenio de Lucha contra la Desertificación y Sequía. No es una política propiamente dicha, pero contiene elementos importantes que se relacionan con el Proceso REDD+. Este instrumento busca integrar a la institucionalidad que pueda propiciar el desarrollo sustentable en las zonas amenazadas por la desertificación y la sequía, que coinciden, en la mayoría de los casos, con áreas de vocación forestales carentes de cobertura arbórea, o sujetas a cultivos en contra de su aptitud natural.

De interés para el Proceso REDD+, en la parte que es apoyado por la GIZ, es el hecho de que el PAN fue parte de un proyecto de la Cooperación Alemana (GTZ) y posiblemente su ejecución permita identificar e intercambiar experiencias que sean lecciones aprendidas en otros lugares del país. Entre las regiones priorizadas en el PAN está la zona Sur del país, cuyas condiciones de degradación ambiental son reconocidas, con el ingrediente adicional de que sirve de frontera para Nicaragua y El Salvador, lo que facilita la ejecución de proyectos bi o tri nacionales.

### **4.3.5 Política del Sector Agroalimentario y el Medio Rural (PALMR)**

En esta Política se plantea una estrategia de desarrollo que procura lograr la transformación del sector agroalimentario, elevando su competitividad y su capacidad para insertarse en la economía internacional y para abastecer competitivamente el mercado interno, mediante un uso sustentable

de los recursos. El hecho de vincularla a REDD+, es porque en el propio documento asume que las políticas necesarias para transformar la agricultura hondureña, comprende desde las actividades primarias agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, hasta las de transformación industrial de esos productos, su comercialización y el consumo.

Es de mencionar que la PALMR contiene muchos elementos vinculados al sector forestal, varios de ellos relacionados con REDD+, pero el análisis en este eje temático puede resultar inocuo en la medida que, aunque está vigente para las otras actividades agrícolas, la parte forestal queda formalmente desvinculada, desde el momento que se crea un sector forestal y una institucionalidad vinculada al mismo.

Sin embargo, no se puede soslayar que en un alto porcentaje de actividades agrícolas se realizan en tierras de vocación forestal. La PALMR, posiblemente sin proponérselo, incentiva actividades vinculadas a la seguridad alimentaria y al desarrollo económico que impactan negativamente sobre los ecosistemas forestales, sea por deforestación o degradación de bosques. Por ejemplo, los cultivos de granos básicos en zonas de ladera, la conversión en potreros de áreas donde ha habido aprovechamiento forestal y los cultivos de café, basados en la deforestación o en la introducción de especies arbóreas, sin la debida atención a su impacto ambiental en general, y en particular sobre el ecosistema forestal.

Un elemento que se percibe como problemático en esta política, es la doble dimensión del acceso a la tierra: la equidad social, donde el acceso a la tierra se plantea como un mecanismo de generación de ingresos y reducción de pobreza en el medio rural; y la seguridad jurídica, donde la transparencia y claridad de las reglas que sustentan el sistema de propiedad de la tierra, es una condición indispensable para los procesos de inversión y modernización del sector agroalimentario. El desequilibrio en estas dos variables es un detonante generador de graves conflictos que repercuten en los ecosistemas forestales.

#### **4.4 Propuesta de Ajuste a las Políticas Públicas para Mejorar la Gobernabilidad Forestal en Temas REDD+, fortaleciendo el combate a los agentes que promueven la Deforestación**

Las necesidades más urgentes para mejorar las políticas se perciben en el marco de la actualización y armonización de los diferentes instrumentos, con una política nacional que refleje efectivamente los intereses de país sobre el cambio climático, en el marco de las disposiciones que emanen de las cumbres globales más recientes en esta materia, alineado con las metas de largo plazo contempladas en el Plan de Nación- Visión de País y una política específica para el cambio climático que cobije los temas de REDD+.

Actualmente, en el contexto nacional se observan vacíos, ante la existencia de una estrategia y un plan de acción sobre Cambio Climático, pero sin que haya una política, propiamente dicha, ni tampoco una ley en esta materia, aunque se reconoce que hay una iniciativa para lograr esto último. Los principales actores han avanzado con la creación de órganos administrativos para manejar lo del Cambio Climático, donde se sitúa REDD+.

Pero es importante reconocer que se han hecho significativos avances, entre ellos en el ámbito institucional, con la creación de la Dirección de Cambio Climático en la Serna y del ajuste del Departamento de Bosques para incorporar la temática de cambio climático en el ICF. Incluso en la Unidad de Cambio Climático creada en la estructura de la Secretaría de Finanzas. Todo ello contribuye a propiciar las reformas de las políticas para mejorar la Gobernabilidad Forestal en temas REDD+.

#### **4.4.1 Escenario Ideal**

Un escenario ideal es aquel donde existe una política nacional REDD+. Sin embargo, una definición en este rumbo, pasa por una decisión del estado hondureño para dar respuesta a una necesidad sentida, nacional e internacionalmente, donde se inserte los lineamientos para la política nacional de tierras, en la cual todos los sectores y actores puedan armonizar, validar y concertar sus diversos intereses. Para que lo anterior suceda, hace falta convencer a los decisores al más alto nivel del país, lo cual puede ser una meta difícil de alcanzar, al menos en el corto plazo, ya que requiere de un proceso de análisis y valoración que queda corto, en el marco de un periodo de gobierno.

Como medida alternativa es posible proponer ajustes a las políticas existentes, que en primer lugar requiere de la decisión de revisarlas, por las autoridades que prepararon los documentos originales. En varios casos, la revisión se justifica en el marco de la política que se refleja en el “Plan de Nación-Visión de País”, que ya contiene algunos elementos para enfrentar las causas de deforestación, que es un indicador casi invisible en las políticas sectoriales.

#### **4.4.2 Ajustes en Políticas Vigentes**

A continuación se presentan los lineamientos que se puede incorporar a las actuales políticas:

##### **1) Documento Conceptual del Plan de Nación-Visión de país (metas para el 2038)**

De una manera general se sugiere desarrollar más el recuadro sobre los grandes desafíos en materia de adaptación y mitigación al cambio climático (Extracto del Plan de Nación-Visión de País, Págs. 137-139). Estos desafíos no se reflejan en las metas y lineamientos de la planificación actual. Sobre la materia REDD+, se puede trabajar lo que se refiere a:

- Fortalecimiento de la institucionalidad para REDD+. Además de la Serna, se debe fortalecer y consolidar el ICF, en su condición de institución representativa de la Administración Forestal del Estado y responsable de la administración del recurso forestal público, así como regular y controlar el privado, para garantizar la sostenibilidad. Asimismo, hace falta definir claramente los roles de otras instituciones en el proceso.
- Establecimiento de lineamientos para que la biomasa forestal participe de forma clara en los proyectos de generación de energía renovable en la matriz energética nacional y en la colocación de Certificados de Bonos de Carbono en los mercados internacionales. Los



actores han manifestado la importancia de la leña en la matriz energética, y su impacto en la deforestación, sin que se perciba la debida atención en las políticas públicas.

- Inicio de un proceso sistemático de restauración ecológica y productiva de los territorios de vocación forestal en estado de degradación. Tanto para propiciar una mejora significativa en las condiciones ambientales del país, como para generación de empleos y acceder a recursos financieros, de fondos verdes internacionales, en los próximos años.

## **2) Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre**

- Establecimiento de criterios e indicadores que validen la consolidación del ICF, como institución representativa del Sector Forestal y que lidere todas las medidas legislativas, técnicas y administrativas en este sector, en estrecha coordinación con las demás instituciones públicas en el ejercicio de sus competencias, y con las organizaciones representativas de la sociedad civil.
- Esclarecimiento de los lineamientos y acciones relacionados con la tenencia y propiedad de la tierra forestal, y derechos sobre los productos forestales, en forma diferenciada, de acuerdo a su naturaleza jurídica (nacional, ejidal y privada, incluyendo las modalidades especiales para los pueblos autóctonos y las municipalidades), tanto en áreas para producción como para conservación.
- Definición de lineamientos y acciones legales, técnicas y administrativas, para incorporar medidas efectivas de monitoreo en áreas forestales productivas o de conservación, y para aprovechar la biomasa forestal, como fuente renovable de energía, atendiendo la problemática de la leña, a manera de que se revierta en alternativa de desarrollo y generación de empleo.
- Construcción de parámetros que aseguren la sostenibilidad financiera de los Fondos para la Inversión Forestal, creados en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, así como de otros instrumentos económico-financieros, creados en ésta y otras leyes, o declarados en políticas públicas, vinculados a los fondos que se deriven de la Convención de Cambio Climático y tratados internacionales equivalentes.
- Cimentación de los instrumentos necesarios que aseguren que el Programa Nacional de Reforestación sea sostenible social, ambiental y económicamente, y que se consolide técnica y administrativamente, atendiendo sectores y áreas prioritarias, en el marco institucional del ICF, con el apoyo de otras instituciones públicas, vinculado con otros programas que tienen objetivos similares o complementarios.
- Establecimiento de lineamientos claros que se deriven a trámites y procedimientos que sean simples y expeditos, que se complemente con un sistema efectivo de control y seguimiento y con dispositivos seguros para aplicar la justicia en caso de violación de la legislación forestal.
- Definición de mecanismos claros y expeditos, para el acceso y beneficios respecto al carbono, así como a otros bienes y servicios ambientales y demás dispositivos de



compensación ambiental para la conservación forestal, tanto para los generadores de los bienes y servicios como a los demás actores involucrados.

### **3) Ajustes en Otras Políticas**

Las políticas restantes se deben ajustar a la de Visión de País-Plan de Nación y a las Políticas Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, asegurando que se desarrollen con mayor claridad los temas de tenencia de la tierra, propiedad del carbono y otros mecanismos de compensación, como dispositivos para la lograr adaptación y mitigación del cambio climático, y en consecuencia al Proceso REDD+.

Asimismo, para asegurar que los mecanismos de compensación previstos en estas políticas sean efectivamente constituidos e implementados, por ejemplo, el fondo ambiental para el apoyo de proyectos de inversión ambiental ejecutados por las comunidades, previsto en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, y así, abrir espacios a los mercados de carbono, venta de servicios ambientales y a otros instrumentos económico-financieros.

Además de los incentivos para el manejo sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente, en especial en zonas críticas o degradadas, las políticas deberían contemplar desincentivos que contribuyan a esta protección, después de hacer ejercicios sectoriales serios, con visión holística de la realidad nacional.

## 5. CONCLUSIONES GENERALES DE LA CONSULTORÍA

- 1) Es importante conocer los alcances de los principales términos utilizados en el contexto de REDD+. Es usual utilizar el concepto de Gobernabilidad, pero la administración moderna sugiere que Gobernanza es más incluyente. Por otra parte, referirse a Tenencia de la Tierra sin incluir el concepto de “Propiedad” significa desconocer que legalmente hay diferentes derechos según sea tenencia o propiedad. También “Propiedad del carbono” queda limitado si no se revisa lo concerniente a los derechos al carbono.
- 2) La legislación Hondureña vigente y aplicable a los temas de deforestación y degradación de los bosques en Honduras, es abundante y dispersa, regulando elementos claves en el proceso REDD+, tales como la tenencia de la tierra, los derechos de carbono y los mecanismos de compensación que se pueden aplicar al proceso REDD+.

Existen inconsistencias legales, pero es posible encontrar opciones para construir un marco jurídico para REDD+, sin recurrir a reformas que retardarían el proceso. Lo recomendable es que ICF y Serna, en forma coordinada, en su ámbito de competencia, mejoren algunas normas reglamentarias existentes y elaboren normas, guías, manuales u otros instrumentos que faciliten la aplicación de la legislación aplicable a REDD+.

- 3) Los mayores obstáculos para implementar proyectos REDD+ son el desconocimiento de la legislación forestal, los conflictos por tenencia de la tierra, ambigüedad sobre derechos al carbono y dificultad para acogerse a los mecanismos de compensación. En el primer caso es conveniente diseñar y desarrollar un programa sistemático de capacitación en legislación forestal y temas afines, que además de ampliar el conocimiento legal de los actores involucrados en la gestión forestal, facilita la aplicación de parte de los operadores de justicia y el conocimiento sobre los mecanismos de compensación ambiental.

El diseño y la ejecución de este programa podría ser responsabilidad del ICF, pero dada la diversidad de actores involucradas en la temática REDD+, cabría la posibilidad de que haya un acompañamiento de Serna, en el ámbito administrativo, y de la Corte Suprema de Justicia para lo jurisdiccional, en el marco de los proyectos que apoyan a estos organismos. También la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) puede colaborar, técnica y financieramente, para la ejecución de estas acciones.

- 4) En la problemática de tierras se necesita concertar una política nacional de tierras, donde se defina el rol de cada actor (Instituto de la Propiedad, INA, ICF y municipalidades, pueblos indígenas, etc.), respetando los derechos legales de cada sector y asignando recursos para implementar el proceso de regularización.

En relación a REDD+, se debe considerar como elementos prioritarios: a) régimen legal de los pueblos indígenas y afrohondureños; b) precariedad en tenencia de la tierra de las poblaciones beneficiarias del Sistema Social Forestal; y c) recelos sobre la seguridad y beneficios del proceso REDD+, que tienen los propietarios de áreas forestales, incluyendo aquí a las municipalidades.

- 5) Para aclarar sobre los derechos al carbono, el ICF debe ampliar los alcances de los artículos sobre esta materia en el ordenamiento forestal y normas legales afines. Lo anterior puede ser con la definición de procedimientos y la elaboración de manuales u otros instrumentos que faciliten el conocimiento, seguridad y acceso al mercado de carbono, de todos los que tienen derechos legales para ello. También es necesaria la revisión de instrumentos, que como los contratos de usufructo, no dejan claro cuáles son los límites de los derechos de los usufructuarios y el propietario de las áreas forestales que generan el fruto o beneficio.
- 6) Servidumbres ecológicas, pago por servicios ambientales y el Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones, se identifican como estudios de caso que pueden generar lecciones para implementar proyectos REDD+ en el país. En los tres se cuenta con las bases legales y herramientas necesarias para viabilizar la ejecución de tales proyectos. El Fondo de Reinversión se consideró el caso más interesante, factible y sostenible.

En los tres estudios de caso hay elementos que han restringido su aplicación. Las servidumbres, aunque están fundamentadas en el Código Civil, ha faltado incidencia para que los registros públicos acepten inscribir las servidumbre, así como apoyo a los propietarios privados que *motu proprio*, aceptan establecer limitaciones sobre su propiedad con fines ecológicos. Toca al ICF, establecer mecanismos, emitir guías u otros mecanismos que propicien la adopción de esta figura nueva, sin perjuicio de que sea legal o voluntaria.

Los dos casos restantes, por ser figuras nuevas en la legislación, requieren de una adecuada divulgación y de instrumentos que viabilicen su aplicación (procedimientos simples y expeditos, valoración de bienes y servicios ambientales, etc.). Pero probablemente sea la disponibilidad de recursos financieros, la principal limitante para su aplicación. El ICF de nuevo es el principal responsable de llenar los vacíos y en el marco del Subcomité REDD se pueden formular proyectos para movilizar recursos de otras fuentes.

- 7) La profusa institucionalidad, tanto pública como privada, que tiene competencias o intereses en los temas de deforestación y degradación de los bosques, en un buen porcentaje está agremiada en el Subcomité Nacional REDD y maneja recursos escasos que pueden dedicar al proceso, pero es notoria la necesidad de fortalecimiento en diferentes componentes o actividades, así como la adopción de mecanismos adecuados para coordinar y optimizar el uso de los recursos. Mejorar las capacidades de ICF y Serna, es esencial para impulsar el proceso REDD+, ya que de ellos depende en gran medida, el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden de las conclusiones anteriores, y otras que están inmersas en el contenido de los documentos de la consultoría.
- 8) En su conjunto, varias políticas nacionales y sectoriales dan espacio para el Proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación, pero existe la necesidad de actualizar y armonizarlas con una política nacional alineada con las metas de largo plazo contempladas en el Plan de Nación-Visión de País. Esta podría ser la Política de Cambio Climático, donde se cobije los temas de REDD+. ICF y Serna, han avanzado con la creación de órganos administrativos para manejar lo relativo al Cambio Climático, donde se sitúa REDD+. Todo ello contribuye a propiciar reformas políticas para mejorar la Gobernabilidad Forestal en esta temática.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asdi-BID Partnership. 2002. *Mapeo y caracterización de la sociedad Civil en Honduras*. Tegucigalpa.
- ATMETLA, Agustín. 1995. *Manual de Instrumentos Jurídicos Privados para la Protección de los Recursos Naturales*. COMBOS. San José, Costa Rica.
- ATMETLLA, Agustín y CHAVEZ MARIN, Silvia. 1996. *Manual de Servidumbres Ecológicas*. San José, Costa Rica.
- Cabanellas, Guillermo. 1981. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Camou, Antonio. 2001. *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- CATIE. 2006. *Modelo de contrato por servidumbre hídrica y ambiental para la conservación de la fuente de agua... entre el municipio de Valle de Ángeles y la Junta de Agua.... Documento borrador*.
- Colproforh. 2011. *Pronunciamento: Creación de la Unidad Especializada de Soldados Forestales*. 4 de junio de 2011, Tegucigalpa.
- Comisionado Nacional de Derechos Humanos/Global Witness. 2005. *Proyecto Piloto de Monitoreo Forestal Independiente de Honduras*. Tegucigalpa y Londres. Septiembre 2005.
- Comisionado Nacional de Derechos Humanos/Global Witness. 2005. *Proyecto Piloto de Monitoreo Forestal Independiente de Honduras*. Tegucigalpa y Londres. Septiembre 2005.
- Convenio de Comanejo "Área de Manejo de Hábitat/Especies Colibrí Esmeralda Hondureño"*, suscrito entre el ICF, Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (Soptravi), Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) y las municipalidades de Olanchito y Arenal.
- Corte Suprema de Justicia. 2006. *Resolución de la Sala de lo Constitucional declarando con lugar la Garantía de Inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley General de Minería*. Tegucigalpa.
- CRUZ LÓPEZ, Reinaldo. 1984. *Obligaciones y Contratos en General: apuntes de Derecho Civil*. Segunda Edición. Tegucigalpa, Honduras.
- David Takacs. 2009. *Carbón Forestal: leyes y derechos de propiedad*. Conservation International, Arlington VA, USA.

- Flores, Wilfredo. 2009. *El Sector Energético de Honduras: Diagnóstico y política energética*. Tegucigalpa.
- FOPRIDEH. *Memoria Anual*. Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras. Tegucigalpa 2008.
- García Máynez, Eduardo. 1996. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa Pérez. México.
- Gobierno de Honduras. *Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)*.
- GOH. Gobierno de Honduras. , 2010. *Visión de País 2010 – 2038*. Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno.
- GOH. Gobierno de Honduras. *Visión de País 2010 – 2038*. Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno. Tegucigalpa, 2010.
- ICF. 2010. *Reglamento Operativo del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones*. Acuerdo 009-2012.
- ICF. 2012. *Propuesta de Reformas al Reglamento Operativo del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones*. Documento borrador.
- ICF. *Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre*.
- ICF-Serna. 2012. *Propuesta metodológica “Selección de áreas piloto para implementar un mecanismo de compensación que genere un valor agregado al bosque*.
- Ortiz, Rosa. 2010. *Caracterización de las Organizaciones No Gubernamentales*. Caracas, Venezuela.
- SAG. *Plan de Acción Nacional (PAN)*.
- SAG. *Política del Sector Agroalimentario y el Medio Rural*.
- SERNA. *Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales (ENBSA)*.
- SERNA. *Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)*.
- SERNA. *Política Ambiental de Honduras*.
- SICA. *Política Agrícola Centroamericana 2008-2016 (PACA)*.
- Sierra Porto, Humberto. 1998. *Conceptos y tipos de ley en la Constitución Colombiana*. Universidad Externado de Colombia.
- Testimonio de Escritura Pública por Constitución de Servidumbre Ecológica o Servidumbre Voluntaria de Conservación*, entre el señor... (Dueño de predio) y el señor... (Presidente de Amuprolago). Amuprolago. Documento confidencial.

USAID/FOPRIDEH. 2007. *Las ONG's Afiliadas a FOPRIDEH "Impacto en el Desarrollo de Honduras"*. Tegucigalpa.

USAID/MIRA. 2010. *Compendio Aplicado de Legislación Ambiental aplicada a Comercio y Ambiente*. USAID/MIRA-SERNA. Tegucigalpa.

Vallejo Larios, Mario. 2011. *Evaluación preliminar sobre las causas de deforestación y degradación de los Bosques en Honduras*. Consultoría para GIZ en apoyo a Serna e ICF.

Vallejo Larios, Mario. 2012. *Legislación en la Gestión Ambiental de Honduras: conocimiento y aplicación* (obra inédita en proceso de edición). Tegucigalpa.

Además:

Todas las normas legales mencionadas en el documento.

Portales electrónicas de diferentes instituciones u organizaciones mencionadas en el documento.

## **PERSONAS ENTREVISTADAS**

Ana Mireya Suazo. UNA. Docente.

Ángel Bárcenas Carías. GIZ. Asesor Técnico Honduras-Nicaragua.

Antonio Murillo. Colproforh. Representante ante Subcomité REDD.

Antonio Rico. Rehnep. Presidente.

Claudia Vallejo. Serna. Dirección de Cambio Climático.

Jorge Alberto Laínez Alfaro. Amitigra. Asesor de la Junta Directiva.

Jorge Betancourth. Amuprolago. Ex Director Ejecutivo.

José Alexander Elvir. Esnacifor. Coordinador de Investigación Forestal.

José Lauro Rodríguez. ICF. Coordinador Convenio ICF – INA.

Luis Roberto Guifarro. SEPLAN. Especialista en Ordenamiento Territorial y Manejo de Recursos Naturales.

Manuel Alvarado Leverón. ICF. Departamento de Bosques y Cambio Climático.

Manuel Gonzales. CATIE. Ex Oficial Técnico de para la zona de Valle de Ángeles.

Manuel José Rey Figueroa. Consultor. Gerente General Consultores en Gestión Ambiental.

Miguel Ramírez. ICF. Director del Fondo para Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones.

Mirza Castro. FAO Honduras. Asesor en Cambio Climático y Ambiente.

Sergio J. Midence. CBH. Presidente

Victoria Flores Aguilar. Feproah. Directora.

Vilma Zúniga. Ihcafe. Asistente en Gestión Ambiental.

## **Anexo 1. SÍNTESIS SOBRE LA GOBERNABILIDAD FORESTAL EN TENENCIA DE LA TIERRA Y PROPIEDAD DEL CARBONO**

### **1. Definición de Conceptos**

Hablar de Gobernabilidad Forestal implica hacer una aproximación a los aspectos conceptuales relacionados con el estudio, específicamente para avanzar los conceptos de gobernabilidad, tenencia de la tierra y propiedad del carbono, incluyendo la división teórica de REDD+ y mecanismos de compensación.

Es importante discutir sobre la conveniencia de utilizar el concepto de gobernabilidad, en lugar de “gobernanza” que en muchos casos se utiliza prácticamente como sinónimo, pero que en otros tienen un significado diferente.

Los alcances de conceptos “tenencia de la tierra” y “propiedad del carbono” también merecen una revisión. En el primer caso porque en el contexto del Programa REDD+ es difícil limitar su ámbito de acción a la simple tenencia de la tierra, sin conocer los alcances que tiene la propiedad plena de la misma; segundo, porque la discusión sobre la propiedad del carbono puede quedar corta si no se discute también sobre los derechos de los diferentes actores que tienen competencias de gestión del dióxido de carbono, los posibles beneficiarios de su comercio y los afectados por sus impactos sobre el cambio climático.

#### **1.1 Diferencias entre Gobernabilidad y Gobernanza**

La noción de “gobernanza” se confunde muy a menudo con el término “gobernabilidad”.

Según Camou 2001, la gobernabilidad debe ser entendida como *“un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del estado/gobierno para responderlas de manera legítima y eficaz”*, pero la rápida difusión de la palabra desde los años 90 parece traducir la conciencia de un cambio de paradigma en las relaciones de poder.

De esta manera, la palabra ha evolucionado a “gobernanza”, que según la Comisión sobre Gobernanza Global, es *“la suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción cooperativa. Incluye las instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado”* (wikipedia).

En otras palabras, por gobernabilidad forestal debería entenderse los actos de las instituciones públicas que en el ámbito de su competencia administran el recurso forestal satisfaciendo el interés de la sociedad. Gobernanza en cambio sería cuando las instituciones públicas en el ámbito de su



competencia realizan acciones de gestión forestal coadyuvadas por todos los demás actores o sectores que tienen intereses diversos en esa gestión.

En conclusión, para efectos del Estudio y de acuerdo a los objetivos planteados por el Programa REDD+ la expresión más correcta sería la de “gobernanza”. Sin embargo, con el fin de ajustarse a los Términos de Referencia se utilizarán ambos términos como si fueran sinónimos.

En los tratados internacionales revisados, igualmente se hace referencia a la tenencia de la tierra pero también es frecuente los artículos que tienen que ver con la gobernabilidad y la gobernanza, cuando establecen compromisos que el país debe cumplir por medio de sus instituciones y también espacios para la información y participación de la sociedad civil, a través de diferentes actores representativos de las comunidades locales, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, usuarios de recursos y los grupos étnicos. Estos últimos con algún grado de especialidad por tener un estatuto especial en materia de tierra y de acceso a los recursos naturales en sus territorios.

## 1.2 ¿Tenencia o Propiedad de la Tierra?

La discusión en este caso se centra en el hecho de que conceptualmente no es lo mismo ser propietario o tenedor de una cosa. Una definición simple sería que “tenedor” es quien tiene la cosa en su poder, sin tener necesariamente derechos legítimos sobre la misma, mientras que el propietario la posee con derechos legales y legítimos, o sea, cumpliendo todos los requisitos que establece la ley para oficializar sus derechos.

Por su naturaleza jurídica la tierras en Honduras se divide en tierras públicas (nacionales y ejidales) y privadas, o de dominio pleno. Sus propietarios respectivamente son: el Estado nacional, los gobiernos locales y las personas privadas. Sin embargo, es frecuente que, sobre todo en las tierras públicas, haya personas que tengan las tierras bajo uso o usufructo, que puede ser legal o irregular, en cuyo caso son “tenedores” o “poseedores” y no propietarios.

En los términos de referencia para el estudio se concreta en el término “tenencia”, asimilándolo posiblemente al concepto de FAO, para quien *“Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles).”*. Por lo tanto, en el estudio se le utiliza para los propietarios que tienen título legítimo sobre las tierras, o quienes poseen tierras con base en arreglos institucionales que les conceden derechos de uso, aunque no el de transferir la tierra, que sería el caso de las cooperativas forestales, que tienen contratos con la Administración del Estado, o las municipalidades para ejecutar actividades de manejo forestal en tierras nacionales o ejidales.

## 1.3 ¿Propiedad o Derechos de Carbono?

La relación entre propiedad y derechos al carbono forestal es más difícil de establecer. Un reciente estudio sobre el carbono forestal concluye que *“Las inversiones en reforestación y reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD) tienen potencial para mitigar la acumulación de*

*gases de efecto invernadero; mantener los servicios de los ecosistemas que apoyan a las comunidades humanas y ecológicas, y generar medios de vida sostenibles para poblaciones con bajos ingresos y dependientes de los recursos boscosos (Takacs. 2009).*

En el estudio citado no se incluye a los propietarios de áreas forestales, que en Honduras son representados por el mismo Estado, las municipalidades y dueños privados (pequeños, medianos y grandes, incluyendo aquí a las tierras ancestrales de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños), con potencialidad de invertir en proyectos REDD+, y en consecuencia, a derechos para negociar contratos y obtener beneficios del uso de esa nueva forma de propiedad.

Sin embargo, un criterio que sugiere este estudio, es que al concepto de propiedad del carbono (que por cierto no está suficientemente clara en la legislación), debe extenderse a los derechos que los diferentes sectores de la sociedad tienen al mismo; la sociedad en su conjunto por razones de utilidad pública, las comunidades rurales por interés social y los propietarios por el interés que ellos deseen (posiblemente en torno al beneficio económico), siempre que no afecten a la colectividad.

## **2 Factores que Promueven Deforestación e Ingovernabilidad Forestal**

En la Evaluación Preliminar sobre Causas de Deforestación y Degradación de Bosques en Honduras se hace una agrupación de Causas de Deforestación con base en siete criterios o factores: Políticos, Legislación, Institucionalidad, Técnicos, Sociales, Financieros y Culturales (ICF-GIZ-CCAD-Serna 2011). La deforestación y degradación de los bosques, que directa o indirectamente es causada por dichos factores, incide negativamente en la Gobernabilidad Forestal.

En esta sección se presenta un resumen del análisis hecho en aquel documento, en los ejes temáticos priorizados en la consultoría, o sea, los factores Políticos, Legales e Institucionales. A los indicadores que se señalan en el documento mencionado se agrega una identificación de los actores que promueven la deforestación. Entendiendo por agentes o actores de deforestación, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales e internacionales que realizan o promueven la tala o degradación de los bosques.

### **2.1 Políticas Públicas como Causa de Deforestación**

En ICF-GIZ-CCAD-Serna 2011 se identifica como causas políticas de deforestación las Políticas Forestales Escasas e Ineficaces, otras Políticas Sectoriales (ganadería, caficultura, energía, etc.) que impactan en el sector forestal y la Política Vernácula, o sea, la que se vincula directamente con los partidos políticos.

El cuadro siguiente sirve para sacar conclusiones sobre cómo las políticas, tanto nacionales como sectoriales, pueden factores de deforestación, por medio de actores o instituciones que las promueven y tienen la responsabilidad de aplicarlas.

**Cuadro 1: Políticas y actores de que promueven la deforestación**

<b>Factores</b>	<b>Principales agentes que lo promueve</b>
Políticas forestales escasas e ineficaces	Debilidad de los decisores del sector forestal que no logran establecer políticas estables, ni aplicar las que se promulgan.
Otras políticas sectoriales que impactan en el sector forestal	SAG, Ihcafé, que impulsan actividades negativas para el bosque (ganadería, café, palma africana, e Instituto Nacional Agrario que titula tierras forestales, a veces con apoyo de agencias internacionales, asociaciones de cafetaleros, plantadores de palma, ganaderos y otros.
Política vernácula	Diputados, alcaldes y otros políticos que ejercen influencia u ocupan cargos de dirección para enajenar o comprometer el recurso forestal.

Históricamente, las políticas forestales han sido inestables y de corto plazo, no han considerado lineamientos precisos para prevenir las causas de la deforestación y degradación del bosque. Hasta 2007, cuando se crea el Sector Forestal, los tomadores de decisión en materia forestal han estado supeditados a órganos administrativos donde se manejan otras prioridades, en especial lo relacionado con las políticas agrícolas y pecuarias.

En los últimos 15 años se han emitido tres versiones de Políticas Forestales y en ninguno de los casos, el aprovechamiento ilegal de madera y la corrupción administrativa han recibido suficiente prioridad y cuando en las políticas más recientes se les prevé a nivel de lineamientos o programas, es frecuente que se carezca de voluntad político-institucional para que haya el apoyo financiero necesario para el cumplimiento de responsabilidades de las institucionales competentes.

Esa falta de prioridad en las Políticas Forestales deja espacio para otras políticas sectoriales que impactan negativamente en los bosques, a lo que contribuye la falta estrategias y prácticas de ordenamiento del uso del suelo. Las iniciativas de los órganos representativos de las actividades agrícolas y ganaderas, públicas como privadas (a veces con apoyo de organismos internacionales), han prevalecido sobre las propuestas e incluso políticas aprobadas para la materia forestal.

Probablemente lo más grave sea la falta de investigación respecto a los impactos que las políticas de fomento a la ganadería, el café o la palma africana, entre otras, tienen sobre el bosque y los ecosistemas, más allá de la satisfacción de los grupos o sectores que las promueven.

Por último, la política vernácula se puede evaluar desde diferentes ángulos: dependencia de un clientelismo político y económico, la sujeción al tráfico de influencias que provoca una injerencia política negativa tanto en la administración de las instituciones responsables de la gestión forestal como de los proyectos que dependen de estas. Al politizarse las instituciones se observa una preeminencia del poder político sobre el marco legal y técnico de las instituciones.

## **2.2 La Legislación como Causa de Deforestación**

En este ítem se consideró que la legislación y particularmente el desconocimiento del marco jurídico, cuando es contradictorio e inconsistente y no existen mecanismos efectivos para aplicarlo al caso concreto, es causa de deforestación.

El cuadro indica los actores que tienen responsabilidad en estas cuestiones.

**Cuadro 2: Leyes y actores de que promueven la deforestación**

Factores	Principales agentes que lo promueve
Desconocimiento del marco jurídico	ICF (antes Cohdefor), por falta de mecanismos de divulgación y capacitación al interno y a otros sectores de la población.
Marco jurídico contradictorio e inconsistente	Diputados, funcionarios de la AFE y representantes de diversos sectores de la sociedad que intervienen en el proceso de revisión de leyes vigentes y elaboración de nuevas leyes.
Falta de aplicación de la normativa forestal	ICF (antes Cohdefor), municipalidades, jueces y tribunales, con competencia en la aplicación de la justicia ambiental, en el aspecto punitivo, de fomento, etc.

Hasta 2007 el marco jurídico forestal lo integraban tres leyes que regulaban esta materia y al menos 20 normas legales adicionales que se referían a elementos forestales específicos como las áreas protegidas, la vida silvestre o los incentivos o a materias como la agricultura, ecoturismo, etc. La Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, procura armonizar esas leyes, pero a la par hay leyes afines, que inciden sobre la gestión forestal (Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Propiedad, Ley General del Ambiente, Ley de Reforma Agraria, Ley de Municipalidades, ordenamiento legal para el turismo y la caficultura entre otras).

Salvo un reducido número de personas responsables de aplicarlas, el conocimiento sobre esta normativa es escaso o nulo; esto dificulta su aplicación y provoca ilegalidad y deforestación. Los propietarios de bosques no tienen conocimiento sobre los beneficios que legalmente tienen al mantener sus tierras bajo cobertura forestal y/o los incentivos para manejarlas técnicamente, en consecuencia no han mostrado interés en proteger los bosques asentados en ellas.

El desconocimiento incluye aspectos jurídicos elementales como la jerarquía que tienen las diferentes normas (leyes, reglamentos, normas técnicas, ordenanzas u otras resoluciones administrativas); es común que los reglamentos o las normas técnicas sean las más utilizadas, aun cuando las leyes hayan sufrido reformas que no se reflejan en los reglamentos o normas técnicas.

Un programa de divulgación/capacitación en legislación forestal/ambiental, en el ámbito del ICF, pero involucrando a los diferentes actores (administrativos, judiciales y los administrados) podría ser una opción viable para mejorar esta debilidad.

Por otra parte, la inconsistencia y contradicción de las leyes tiene un impacto directo negativo sobre la deforestación o degradación del bosque. Esto sucede cuando se emiten leyes que incentivan actividades que son perjudiciales para el bosque (leyes de emergencia por desastres naturales, plagas o enfermedades, o las que fomentan la ganadería y el café) o cuando se titula tierras forestal, aprovechando vacíos o contradicciones en la legislación o la misma la debilidad del sector forestal para determinar su verdadera vocación.

Es evidente que faltan mecanismos de coordinación entre la entidad representativa de la Administración Forestal del estado (actualmente el ICF), las municipalidades y los operadores del

ámbito jurisdiccional. Puede ayudar el programa de divulgación/capacitación, pero el Departamento de Asesoría Legal del ICF, debería procurar que la legislación forestal sea conocida y aplicada no sólo en lo que corresponda a sanciones y procedimientos, sino que asegurando que se simplifiquen y faciliten los trámites, así como la divulgación y promoción de los incentivos legales que procuran que las tierras forestales se mantengan bajo ese uso.

## 2.3 Factores Institucionales como Causa de Deforestación

Pese a que la Ley General de la Administración Pública pregona el equilibrio entre los entes públicos y los derechos e intereses de los particulares, estableciendo la planificación como principio rector de la actividad administrativa pública, asegurando la acción coordinada de sus órganos y entidades, la evaluación de las actividades de las instituciones vinculadas a la gestión forestal descubre algunos factores que se pueden considerar como causas de deforestación o degradación de los bosques.

En ICF-GIZ-CCAD-Serna 2011 se identifican varios de estos factores o indicadores que se contraen a la debilidad institucional, los conflictos de competencias, incluyendo la participación de otros actores en la gestión forestal y los obstáculos administrativos y corrupción, que tienen agentes particulares que los promueven.

**Cuadro 3: Instituciones y actores de que promueven la deforestación**

Factores	Principales agentes que lo promueve
Debilidad institucional	Falta de liderazgo del ICF y de apoyo político para que el Sector Forestal se fortalezca y pueda realizar una gestión forestal simple, pero con controles efectivos.
Conflictos de competencias y Participación de otros actores en la gestión forestal	Diputados y funcionarios de instituciones públicas afines al sector forestal. Los primeros aprobando o reformando leyes que dan competencias forestales a instituciones cuya función es ajena a esta especialidad y los segundos por intrusión en las competencias propias del ICF, aun cuando la ley no los faculte.
Obstáculos administrativos y corrupción	Funcionarios del ICF que diseñan procedimientos ajenos a la simplificación administrativa, lo cual incide para que se corrompa toda la cadena forestal (aserradores ilegales, policías y técnicos que permiten los ilícitos y agentes de mercado que compran productos ilegales.

Aunque sea difícil evaluar resultados del ICF por su corta vida legal, la escasez de recursos y de apoyo político, que se evidencian en un raquítico presupuesto aprobado y la creación de órganos con funciones paralelas, son signos de debilidad. En varios documentos revisados se concluye que hay poca inversión en la supervisión y control para evitar la deforestación y la degradación de los

bosques. Este debilitamiento de la autoridad forestal genera efectos negativos para la conservación de la cobertura arbórea.

Hay muchas instituciones públicas involucradas en la gestión forestal, ejerciendo funciones que son propias del ICF, particularmente en acciones de reforestación y protección, pero no se percibe que la coordinación sea eficiente y no hay evidencia de que cualquiera de ellas tenga una verdadera credibilidad para obtener apoyo efectivo de las organizaciones locales o de la sociedad civil en general, que son elementos vitales para lograr que la conservación forestal sea efectiva. Este conflicto de competencias se percibe más con las Fuerzas Armadas, sin que haya mecanismos efectivos de coordinación.

La institucionalidad dispersa, con poca coordinación, en buena medida propicia la deforestación y degradación del bosque, por falta de capacidad de supervisión y de coordinación, que se pretende compensar con el exceso de controles *a priori* (obstáculos en trámites de permisos, o procedimientos engorrosos) lo que favorece la corrupción y la ilegalidad en toda la cadena de producción forestal (aprovechamiento, transporte y comercialización de la madera)

### **3 Gobernabilidad Forestal en las Políticas, Leyes e Institucionalidad**

Este capítulo está conformado por la parte medular de los pre-diagnósticos: sobre Política, legislación y marco institucional sobre Gobernabilidad Forestal en Tenencia de la Tierra, Propiedad del Carbono, REDD+ y otros Mecanismos de Compensación.

Después de su preparación por la empresa consultora los instrumentos fueron revisados y validados por el Coordinador de la Consultoría por parte de la GIZ y por las contrapartes en ICF y Serna. El diagnóstico sobre la institucionalidad fue socializado en el Subcomité REDD+ Honduras y el de la Legislación fue validado por las contrapartes legales asignado por ICF y Serna.

Los diagnósticos en estos tres ejes temáticos fueron presentados en los informes de avance.

#### **3.1 Gobernabilidad Forestal en las Políticas**

La revisión de las políticas públicas, tanto nacionales como sectoriales, que se relacionan con el tema de REDD+, permite identificar metas, objetivos, estrategias y lineamientos que aplican a la temática de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques.

##### **3.1.1 Políticas Nacionales o Multisectoriales**

En esta tipología destaca el documento conceptual del Plan de Nación-Visión de País, que forma parte de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, la cual contiene los elementos de planeación del desarrollo económico, social y político con un horizonte de 28 años, o sea, de siete periodos de gobierno.

Entre sus objetivos se puede relacionar con REDD+ el que propugna por una “Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental”.

Las metas relacionadas con REDD+ en este documento establecen que para el 2038 se habrá reducido a menos del 5%, el índice de ocupación extralegal (ilegal) de tierras, se habrá consolidado el sistema de derechos de propiedad y todos los ocupantes de tierras tendrán un título que los acredite como dueños.

En el tema forestal, la política espera que ese mismo año habrá un millón (1,000,000) de hectáreas de tierras forestales en restauración ecológica y productiva, participando en el mercado internacional de bonos de carbono y que todas las áreas protegidas tendrán mecanismos financieros que permitan su sostenibilidad.

Respecto a la **Política Ambiental de Honduras**, por sus características multisectoriales, aun aceptando que el ambiente sea un sector, ésta se sitúa en la categoría de nacional, toda vez que la misma tiene el propósito de “orientar el accionar coherente de la sociedad y del gobierno a fin de lograr una elevada calidad ambiental y asegurar el uso sustentable de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida de la población, logrando el crecimiento económico sustentable y manteniendo las oportunidades para las generaciones futuras”.

Entre los lineamientos relacionados con temas REDD el Estado se responsabiliza de crear mecanismos e instrumentos específicos para los diferentes elementos ambientales para restaurar y mejorar la calidad ambiental. Entre estos se puede incluir las disposiciones que incentivan el cambio de equipo y maquinaria por algo más amigable con el ambiente, los fondos para la conservación forestal, los incentivos a la reforestación y otros mecanismos o instrumentos, aunque no estén en la esfera jurisdiccional de la Serna.

Otra responsabilidad planteada en la política, es el fomento a la valoración económica del patrimonio ambiental, impulsando el desarrollo del ecoturismo, de mercados de bienes y servicios ambientales, de mecanismos de internalización de los costos ambientales, adopción de sistemas de certificación ambiental y producción limpia.

Por último cabe aludir que la política ambiental acepta como una responsabilidad del Estado “Aplicar la legislación ambiental a través de la responsabilidad a nivel central, la desconcentrada y la descentralizada, así como de sistemas de incentivos económicos”. Lo anterior tendrá que entenderse como una responsabilidad distribuida entre las diferentes instituciones públicas que tienen competencias de aplicar la justicia ambiental, no sólo desde la perspectiva sancionatoria, sino también haciendo acopio a un sistema de incentivos, en este caso para prevenir o atenuar la deforestación y el deterioro de los ecosistemas forestales.

Por otra parte, la **Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)** propone que en materia ambiental se debe “disminuir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza” reconociendo un vínculo entre deterioro ambiental, los índices de pobreza y el aumento de la vulnerabilidad frente a la ocurrencia de desastres naturales. Se contemplan medidas orientadas a mejorar la gestión ambiental, fortaleciendo los aspectos legales, institucionales y de planificación, así como la aplicación de los instrumentos necesarios para mejorar la coordinación y normativa de las



instituciones vinculadas a la gestión ambiental. También se consideran medidas orientadas a propiciar la participación ciudadana en el cuidado y protección del ambiente.

En esta estrategia se reconoce la importancia de impulsar el uso de instrumentos económico-financieros como: mercados de carbono, venta de servicios ambientales, incentivos y desincentivos para propiciar el manejo sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente, especialmente en zonas críticas o degradadas y la constitución de un fondo ambiental para el apoyo de proyectos de inversión ambiental ejecutados por las comunidades. La finalidad de estos instrumentos, es contribuir a que la sociedad perciba el manejo sostenible de recursos naturales y la protección del ambiente como actividades que pueden ser compatibles con la rentabilidad económica y la equidad social.

### 3.1.2 Políticas Sectoriales

#### 1) Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre

En esta categoría se debe mencionar en primer lugar, por su importancia para la temática REDD, la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. La Política, bastante esquematizada, además de los apartados generales (Visión, Misión y Objetivos) contiene 12 lineamientos de los cuales se desprenden estrategias y de estos una serie de instrumentos de política que bien pueden ser considerados como “líneas de acción”, tal como se observa en el cuadro siguiente.

**Cuadro 4. Lineamientos y estrategias que pueden ser relacionados con la temática en estudio.**

Lineamiento	Estrategia
Fortalecer el marco institucional del sector forestal y además garantizar la estabilidad y coherencia del marco legal y de las políticas forestales	Revisar y readecuar el marco jurídico actual y su institucionalidad para mejorar la capacidad de gestión en el manejo sostenible, utilización, industrialización y comercialización de bienes y servicios del bosque.
Realizar el Catastro y el Ordenamiento Territorial de las áreas forestales nacionales	Ordenar territorialmente las áreas forestales nacionales, determinar y regular su uso, el estado de ocupación y regularizar los derechos de los ocupantes para facilitar el manejo de los recursos forestales.
Promover la valoración económica de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales	Definir y utilizar mecanismos administrativos y técnicos que garanticen una gestión sana, transparente y ágil en la administración y manejo de los recursos forestales.
Promover e incentivar la inversión pública y privada en actividades de forestación y reforestación	Incentivar la forestación y reforestación de áreas prioritarias de interés forestal y garantizar en el mediano y largo plazo los beneficios derivados de las inversiones efectuadas.
Reducir la deforestación y la degradación de los recursos agua, suelo y bosques	



## 2) Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)

En la categoría de políticas sectoriales vale mencionar en segundo lugar la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que fue aceptada oficialmente como política de gobierno mediante Decreto Legislativo 216-2010 en diciembre de 2010. Cumple con el objetivo de ser una referencia para incorporar el tema del cambio climático en las políticas públicas nacionales, tanto en el ámbito social, como ambiental y económico. Esta política se fundamentará en los lineamientos estratégicos para la adaptación y mitigación del cambio climático.

La ENCC se articula con el Plan de Nación (2010-2022) y la Visión de País (2010-2038). La estrategia responde a tres lineamientos estratégicos de este “plan nacional”: el que está dedicado al desarrollo regional, recursos naturales y ambiente; al que se propone para la adaptación y mitigación del cambio climático; y al que aborda la gestión de riesgos y la recuperación temprana de los daños y pérdidas por desastres.

La ENCC, a través de sus mediadas de adaptación y mitigación, responde a la necesidad de implementar acciones que contribuyan a los avances de los indicadores para el alcance de las metas establecidas en cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Según el documento: “Las medidas de mitigación reflejadas en la estrategia contribuirán a la disminución de emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita) así como al aumento de la superficie cubierta de bosque”.

En el Plan de Acción de la ENCC se plantea desarrollar una Política Marco de Cambio Climático que tenga como base de sustentación los lineamientos estratégicos asociados a cada uno de los objetivos estratégicos de la ENCC. En el cuadro siguiente se pueden observar los objetivos estratégicos relacionados con REDD+ para la adaptación y de cada uno de ellos se deriva una serie de lineamientos estratégicos.

### **Cuadro 5. Objetivos estratégicos para la adaptación por área de incidencia priorizada relacionados con REDD+**

<b>Área de Incidencia</b>	<b>Objetivos estratégicos para la adaptación</b>
Agricultura, suelos y seguridad alimentaria	Facilitar la adaptación de los agricultores al cambio climático, mejorando la los cultivos y pasturas ante el estrés térmico e hídrico, y previniendo o reduciendo las plagas y enfermedades provocadas por el cambio climático.
	Evitar la erosión, pérdida de productividad y eventual desertización de los suelos, considerando los efectos del cambio climático.
	Preservar y mejorar la calidad nutricional y contribuir a la seguridad alimentaria de la población, bajo condiciones de cambio climático.
Bosques y biodiversidad	Preservar la función, estructura y composición de los ecosistemas para mejorar su capacidad de adaptación ante el cambio climático.
	Prevenir la pérdida de bosques debido a la incidencia de incendios y plagas forestales, bajo condiciones de cambio climático.
	Implementar un adecuado manejo forestal para la protección y la producción, ante la alteración de la riqueza, funcionalidad y relaciones simbióticas como efecto del cambio climático.

### **3) Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales (ENBSA)**

Según se expresa en el documento, esta Estrategia debe servir como instrumento guía para el Estado, las entidades responsables de su implementación y en general a todos los sectores que se relacionan y benefician de los ecosistemas del país. Establece el marco de necesidades y oportunidades para que instituciones públicas y privadas orienten sus esfuerzos políticos, técnicos, financieros y logísticos en las áreas de acción de su mayor interés.

Conceptualmente la estrategia busca definir las bases en los aspectos: institucional, legal y financiero, para establecer y operar el Sistema Nacional de Bienes y Servicios Ambientales que se enmarque en las necesidades y potencial del país, contribuyendo además, al manejo sostenible de los recursos naturales, protección del ambiente, mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo económico del país.

De acuerdo a la ENBSA, El sistema debe operar tanto en el ámbito nacional como en el municipal, pero sin descartar los proyectos con servicios ambientales transfronterizos que permitan actuar en un bloque regional ante oportunidades de mercados de servicios ambientales globales.

La estrategia enumera y define tres criterios para establecer el Mecanismo de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en general en el país: Contribución a la sostenibilidad del servicio ambiental a través de los PSA; Compensación a los generadores de servicios ambientales; y Compensación en el lugar de origen del PSA. La expresión “en general” se refiere a que la ENBSA no determina el tipo de servicios ambientales que estarán sujetos a pago, aunque es conocido que en el país la mayoría de experiencias son en el tema de aguas, con sólo una experiencia demostrable en materia forestal.

### **4) Plan de Acción Nacional (PAN) de Lucha contra la Desertificación**

El Plan de Acción Nacional (PAN) no es una política propiamente dicha, pero contiene elementos importantes que se relacionan con el proceso REDD+. Este instrumento busca integrar a la institucionalidad que permita propiciar el desarrollo sustentable en las zonas amenazadas por la desertificación y la sequía, que coinciden, en la mayoría de los casos, con áreas forestales deforestadas o sujetas a cultivos en contra de su vocación natural.

De interés para el Proceso REDD+, apoyado por GIZ, es el hecho de que el PAN fue parte de un Proyecto de la Cooperación Alemana (GTZ) y posiblemente su ejecución permita identificar e intercambiar experiencias que sean lecciones aprendidas en otros lugares del país.

### **5) Política del Sector Agroalimentario y el Medio Rural**

En esta Política se plantea una estrategia de desarrollo que procura lograr la transformación del sector agroalimentario, elevando su competitividad y su capacidad para insertarse en la economía internacional y para abastecer competitivamente el mercado interno, mediante un uso sustentable de los recursos. El hecho de vincularla a REDD+ es porque en el propio documento asume que las políticas necesarias para transformar la agricultura hondureña, comprende desde las actividades

primarias agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, hasta las de transformación industrial de esos productos, su comercialización y el consumo.

Es de mencionar que la PALMR contiene muchos elementos vinculados al sector forestal, varios de ellos relacionados con REDD+, pero su análisis en este eje temático puede resultar inocuo en la medida que, aunque está vigente para las otras actividades agrícolas, la parte forestal queda formalmente desvinculada al momento que se crea un sector forestal y una institucionalidad vinculada al mismo.

Pero no se puede soslayar que en un alto porcentaje de actividades agrícolas se realizan en tierras de vocación forestal. La PALMR, posiblemente sin proponérselo, incentiva actividades vinculadas a la seguridad alimentaria y al desarrollo económico que impactan negativamente sobre los ecosistemas forestales, sea por deforestación o degradación de bosques. Por ejemplo, los cultivos de granos básicos en zonas de ladera, la conversión en potreros de áreas donde ha habido aprovechamientos forestales y los cultivos de café basados en la deforestación o en la introducción de especies arbóreas sin la debida atención a su impacto ambiental en general, y en particular sobre el ecosistema forestal.

Otro elemento relevante que se plantea en esta política es que la problemática del acceso a la tierra tiene una doble dimensión: la equidad social, donde el acceso a la tierra se plantea como un mecanismo de generación de ingresos y reducción de pobreza en el medio rural; y la seguridad jurídica, donde la transparencia y claridad de las reglas que sustentan el sistema de propiedad de la tierra, es una condición indispensable para los procesos de inversión y modernización del sector agroalimentario. El desequilibrio en estas dos variables es un detonante generador de graves conflictos que repercuten en los ecosistemas forestales.

## **3.2 Revisión y discusión de las Normas Jurídicas aplicables a REDD y otros Mecanismos de Compensación**

### **3.2.1 Disposiciones Constitucionales**

En la Constitución de la República se pueden ubicar varias disposiciones con relación al tema de la propiedad en general, empezando por el Artículo 61 que *“garantiza a los hondureños y extranjeros residentes en el país, el derecho a la inviolabilidad de la vida, a la seguridad individual, a la libertad, a la igualdad ante la Ley y a la propiedad”*. Más adelante, en los Artículos 103 al 107 es posible identificar la temática de tenencia de la tierra, aunque salvo en el Artículo 107 que es específico para el tema de tierras, la referencia es para la propiedad en general.

En el Artículo 103 se reafirma la responsabilidad del Estado, no sólo de reconocer y garantizar la propiedad que se ejerce con acatamiento del cumplimiento de su función social y sin otras limitaciones que las motivadas en necesidades públicas determinadas en las leyes, sino la de fomentar la propiedad<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Consultar el texto de los artículos en el “Compendio de Disposiciones aplicables a REDD y otros mecanismos de compensación en la legislación vigente en Honduras” que se incluye en versión digital en el CD Room.

En el artículo 104 se dispone que *"el derecho de propiedad no perjudica el dominio eminente del Estado"* que sin duda rescata el derecho del Estado de reservarse y mantener la posibilidad de establecer limitaciones por razones de esa necesidad pública cuanto la el derecho pleno pueda representar la afectación directa o indirecta de los intereses y derechos de la sociedad en su conjunto o de un sector de ella.

Las disposiciones de los artículos 105 y 106, en su conjunto, permiten la expropiación forzosa fundamentada en una Ley y al mismo tiempo acreditan la voluntad y el compromiso del Estado hondureño para dotar a los propietarios de los instrumentos y acciones legales que permitan prevenir o contrarrestar los actos gubernamentales que pudieran afectar la seguridad de su propiedad.

El Artículo 107 se vincula directamente al tema de territorio y garantiza que las tierras en zonas de frontera, no sólo terrestre sino que marítima y en diversos elementos geográficos como islas, cayos, arrecifes, escolladeros, peñones, sirtes y bancos de arena *"sólo podrán ser adquiridos o poseídos o tenidos a cualquier título por hondureños de nacimiento, por sociedades integradas en su totalidad por socios hondureños y por las instituciones del Estado bajo pena de nulidad del respectivo acto o contrato"*, en una extensión de 40 kilómetros al interior del país, bajo pena de nulidad absoluta del acto o contrato que violente esta disposición. Lo anterior sin embargo, tiene la salvedad de las tierras destinadas al turismo o al desarrollo, según legislación especial emitida al efecto (ver discusión sobre el Decreto 90-90 del 14 de agosto de 1990)

La Constitución de la República en el artículo 346 también hace mención al derecho de las comunidades indígenas a la propiedad y, de manera especial, del derecho a las tierras y recursos naturales que, para ellas y para sus integrantes, representa un factor esencial dentro de las posibilidades de asegurar la supervivencia física y cultural y otros derechos tan importantes como la seguridad individual y colectiva, la libertad y la igualdad ante la Ley.

Al hablar de los intereses y derechos de las comunidades indígenas, el artículo 346 hace referencia general a toda la gama de tales intereses y derechos que giran en torno al patrimonio de los pueblos autóctonos y en el caso particular del estudio, al patrimonio físico, compuesto por el conjunto de sus bienes materiales y por el territorio o espacio físico donde estos habitan y realizan sus actividades productivas y culturales de todo tipo. Bajo tales circunstancias el texto constitucional se alinea con las disposiciones del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que se analiza en el siguiente segmento.

### 3.2.2 Tratados Internacionales

En lo relativo a los tratados internacionales, la revisión de los instrumentos de esta categoría, aprobados en legal forma por el país, se pudo descubrir que al menos en cinco convenios o convenciones se pueden relacionar con los ejes temáticos bajo estudio en mayor o menor grado: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, **Convención de Lucha Contra la Desertificación y Sequía**, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio sobre Diversidad Biológica y Convención para Protección de la Capa de Ozono.

En la **Convención Marco sobre el Cambio Climático** se puede relacionar con el eje temático del carbono, no tanto respecto a su propiedad o derechos, como en principio se busca en el estudio, sino que en aspectos que son más bien de naturaleza técnica. También hay relación con la gobernabilidad al establecer compromisos de Estado para mitigar los efectos de los gases de invernadero y facilitar la adaptación adecuada al cambio climático y con la gobernanza por la participación pública en el proceso sobre el cambio climático y sus efectos. Por último se encuentra que la Convención cuenta con su propio mecanismo de financiamiento que sirve de base para el Proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación que buscan mitigar los efectos del cambio climático o para adaptarse a ellos.

Siempre en el enfoque sobre REDD+ en la normativa internacional cabe referirse a la **Convención de Lucha Contra la Desertificación y Sequía, que entre sus objetivos busca** ocuparse de las causas subyacentes de la desertificación y prestar atención especial a los factores socioeconómicos que contribuyen a los procesos de desertificación. En el tratado es posible identificar los ejes temáticos de Gobernabilidad porque establece compromisos que debe cumplir el Estado a través de sus instituciones, Gobernanza cuando se involucra a las organizaciones de la sociedad civil y Mecanismos de Compensación definidos como “mecanismos de financiamiento en el texto de la convención.

Parte de la gobernabilidad consiste en involucrar el compromiso de crear un entorno propicio, según corresponda, mediante el fortalecimiento de la legislación pertinente en vigor y, en caso de que ésta no exista, la promulgación de nuevas leyes y el establecimiento de políticas y programas de acción a largo plazo. Pudiendo mencionar el Plan de Acción Nacional contra la Desertificación y la Sequía en Honduras (PAN) y algunos proyectos que en este marco se han diseñado para ser ejecutados en algunas zonas particularmente afectadas por la sequía en el país.

Es perentorio, según el tratado, que en los programas, planes y proyectos se incluya la participación efectiva de las organizaciones no gubernamentales a nivel local, nacional y regional y las poblaciones locales, especialmente de los usuarios de los recursos, entendiendo que aquí se debe involucrar a los propietarios de áreas forestales que son habitualmente no están visibilizados en otras normas legales.

Al disponer que de acuerdo a sus capacidades, las partes deben hacer todos los esfuerzos posibles por asegurar que se disponga de suficientes recursos financieros para los programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía. Para ello, los países Partes desarrollados, se comprometen que en ámbito de las instituciones y servicios financieros y fondos multilaterales, incluidos los bancos y fondos regionales de desarrollo, darán la debida prioridad y prestarán la debida atención al apoyo a los países que como Honduras son afectados por tales fenómenos.

Discutiendo sobre otro tratado internacional, ante la ausencia de una Ley para los Pueblos Autóctonos de Honduras, el **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, se convierte en el instrumento supletorio. El tema territorial se encuentra inmerso en todo el texto del Convenio, pero se da un tratamiento especial en el Capítulo dedicado a Tierras y a la tenencia o titularidad sobre las mismas. El Artículo 13 dice textualmente que al aplicar este capítulo: *“los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de*

*esta relación". La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera".*

En el Artículo 14 se mencionan tres compromisos que respecto a las tierras debe cumplir el Estado: 1) *"Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia...".* 2) *"Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblo interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión";* y 3) *"Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados".*

Las disposiciones de los artículos 15 a 19 del Convenio, desarrollan aspectos relacionados con la solidez y efectividad del derecho de los indígenas sobre la tierra, como el acceso efectivo al uso, administración y conservación de los recursos de sus territorios, inamovilidad de las comunidades en sus espacios, respeto a las formas de transmisión y de manejo de éstos, sanción para quienes violen o invadan tales tierras y algunas responsabilidades más que procuran asegurar un alto grado de diligencia de los Estados en la salvaguarda del derecho fundamental de la tierra para los indígenas.

Por último, cabe referirse al **Convenio sobre Diversidad Biológica** y la **Convención para Protección de la Capa de Ozono**, donde apenas se encontró una disposición a la temática REDD en cada uno de estos tratados. En el primero para establecer que con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares, cada Parte debe elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, e integrar en la medida de lo posible, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales, donde sin duda cabe hacer una relación respecto a los ecosistemas forestales.

En la Convención para Protección de la Capa de Ozono se logra percibir una relación con la temática del carbono, en especial cuando se manda investigar sobre los efectos que puedan tener las radiaciones ultravioleta sobre los cultivos agrícolas, los bosques y otros ecosistemas terrestres, así como los mecanismos por los cuales esa radiación con efectos biológicos actúa sobre las sustancias, especies y ecosistemas biológicos, entre ellos los bosques.

### **3.2.3 Sector Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre**

Al revisar el ordenamiento jurídico secundario del país, en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre es donde se encuentran las disposiciones que tienen mayor relación con la temática de REDD+ desde la perspectiva legal. Lo anterior se observa al revisar los objetivos de esta ley, entre los cuales se encuentran más visibles los temas REDD+ en los siguientes: Asegurar la protección de las Áreas Forestales y mejoramiento de las mismas, racionalizando su aprovechamiento; mejorar la capacidad administrativa y técnica de la Administración Forestal del Estado; impedir la ocupación o



fragmentación ilegal de las áreas forestales públicas; determinar e implementar un sistema de valoración por bienes y servicios ambientales como un incentivo para la conservación y mejoramiento de las áreas forestales, tanto públicas como privadas; promover y facilitar las actividades tendientes a la captura de carbono, para su correspondiente comercialización; y, promover la reforestación.

La gran cantidad de medidas que tienen relación sobre los temas de REDD+ en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre limita hacer una discusión más detallada. En el Anexo donde se compendian las disposiciones legales se logró ubicar que en el 28% (60 artículos) de esta ley se encuentra relación muy directa con los temas de Gobernanza en tenencia de la tierra, propiedad del carbono y mecanismos de compensación. Por lo tanto, se hace un resumen de los mismos.

Relacionado directamente con la **Gobernabilidad en el Sector Forestal** destaca la creación de figuras legales que establecen mandato claro para las instituciones estatales actúen para manejar y administrar el recurso forestal. Entre estas destaca: el Sector Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (en adelante abreviado como Sector Forestal) que aglutina 11 instituciones estatales y el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), este último con una notable cantidad de funciones y atribuciones para manejar o administrar de manera eficaz el recurso boscoso y las áreas de esta vocación aun cuando no tengan cobertura forestal. A los gobiernos locales y a los demás entes estatales se les reconoce el rol de administrador de las áreas forestales que sean de su propiedad. Como instrumento técnico legal se establece la obligatoriedad de elaborar y ejecutar planes de manejo forestal y planes operativos, aprobados por el ICF.

Como parte de la gobernabilidad el ordenamiento jurídico forestal contempla una serie de incentivos a la reforestación y protección de los bosques y otros alicientes para quienes realicen actividades de conservación y mejora de los bosques, así como diferentes sanciones para los que incumplan las disposiciones de la legislación forestal. En cada caso se dispone de un aparato o institucionalidad, que se presume debe funcionar tanto en el ámbito administrativo como judicial, según sea el caso.

Por otra parte, la Ley introduce o valida instancias donde además de las instituciones públicas participan otros actores para que el manejo y la administración del recurso forestal se hagan de manera eficiente. Con la creación de los Consejos Consultivos Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre en los niveles: Nacional, departamental, Municipal y Comunitario, se acepta como válida y determinante, la participación ciudadana en la toma de decisiones en torno al Sector Forestal, además de ser mecanismos de consulta y de apoyo para el ICF.

También se creó el Sistema de Investigación Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Sinfor), como la instancia responsable de desarrollar la investigación forestal, científica y aplicada, así como técnicas mejoradas en apoyo al ICF) y al sector forestal en general. Además de la Escuela Nacional de Ciencias Forestales (Esnacifor) que lo coordina, el Sinfor involucra a los organismos municipales de desarrollo y otras organizaciones con capacidad de sustentar la investigación forestal. Con relación al estudio, la Ley delega en este Sistema, la responsabilidad de elaborar los estudios técnicos para la valoración económica de los bienes y servicios ambientales.

Siempre en el ámbito de la participación de otros actores en la administración y manejo forestal la Ley faculta que los planes de manejo se elaboren de acuerdo a los intereses del propietario

(económico, social, ambiental o de otra índole legítima). En el marco del estudio se reconoce que toda persona, natural o jurídica, que invierta en plantaciones forestales y manejo de regeneración natural, tendrá la garantía y protección del Estado a través de los órganos competentes, así como el acceso a incentivos especiales.

El tema de **Tenencia o Propiedad de la Tierra Forestal** es un considerado de gran relevancia y ampliamente regulado por la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Lo anterior queda evidenciado cuando en los artículos de entrada se establece que: *“Las áreas forestales en ningún caso se consideran tierras incultas u ociosas y no podrán ser objeto de afectación con fines de Reforma Agraria, ni de Titulación en su caso”* (Artículo 7). No obstante, aquí mismo se crea una fuente de conflicto cuando se hace la salvedad respecto a lo que al respecto tengan otras leyes, haciendo expresa mención a la Ley de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento Territorial la Ley de Propiedad y la propia Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, pero que pudiera cubrir otras normas legales conflictivas como la Ley de Protección a la Caficultura que se estudia más adelante.

En el Artículo 45 se define que por su régimen de propiedad las áreas forestales pueden ser públicas o privadas. Son públicas las ubicadas en terrenos pertenecientes al Estado, a las Municipalidades, a las instituciones estatales, y todas aquellas dadas en concesión y en el Artículo 50 se determina que el ICF debe mantener íntegramente la posesión por el Estado de todos los terrenos estatales que tengan vocación forestal, debiendo colaborar es este esfuerzo las demás dependencias del sector público. La integridad de la propiedad forestal estatal significa impedir las ocupaciones, segregaciones y demás actos posesorios de naturaleza ilegal, a cuyo efecto la Autoridad Forestal podrá requerir el auxilio de las fuerzas del orden público que corresponda.

Por tierras forestales privadas se entiende aquellas que están ubicadas en terrenos pertenecientes a personas naturales o jurídicas de derecho privado y de acuerdo al Artículo 49, corresponde a sus propietarios *“la administración de tales terrenos, así como las obligaciones de protección, reforestación y beneficios derivados de su manejo y aprovechamiento, de conformidad con la presente Ley”*.

En el Artículo 45 también se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro-hondureños, situados en las tierras que estos tradicionalmente poseen, de conformidad al ordenamiento jurídico nacional y al Convenio 169 de la OIT. Lo anterior se confirma cuando en el Artículo 133 se excluye de la prohibición de asentamientos en la zona núcleo de las áreas protegidas a los pueblos autóctonos, garantizando así su permanencia en estos territorios siempre que sean tierras que han poseído en forma tradicional<sup>10</sup>.

Los Artículos 51 a 61 corresponden a la Sección de Regularización de las Tierras Forestales, la cual se declara de interés público. Este proceso según la Ley, incluye la ocupación, uso y goce de todos los terrenos de vocación forestal comprendidos en el territorio nacional. El proceso de regularización conduce a la recuperación, delimitación, titulación, inscripción y demarcación de las tierras nacionales de vocación forestal a favor del Estado y también los mecanismos de adjudicación y asignación de su uso, goce, conservación, manejo y aprovechamiento, mediante la celebración de contratos comunitarios y de manejo o co-manejo, que la Administración del Estado está facultada a celebrar con grupos comunitarios con personalidad jurídica (organizaciones Agroforestales, grupos

---

<sup>10</sup> Que bien pudiera ser una sinonimia de “ancestral” que es el término usado en el Convenio 169, aunque la Ley Forestal no utiliza este calificativo.



étnicos, empresas forestales campesinas y comunidades organizadas asentadas en área forestal nacional) los primeros, y con personas naturales o jurídicas para el manejo racional y sostenible de un Área Forestal Nacional o de un área Protegida, los segundos.

El acto de recuperación procede aun en los casos de títulos que hayan sido extendidos de manera irregular a favor de particulares sobre terrenos forestales nacionales. Si los títulos han sido inscritos, el ICF debe proceder con el ejercicio de las acciones legales que correspondan ante los Juzgados competentes. Si estos no estuvieren inscritos, el ICF dictará resolución declarando su recuperación, especifican los límites y superficie del inmueble. En caso que la sentencia o resolución quede firme declarando la propiedad a favor del Estado, el ICF procederá a su delimitación, titulación, registro y demarcación.

Por último, en el tema de tierras vale mencionado tres figuras que tienen relevancia: El Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable (CPPFI), los Títulos Supletorios y la Expropiación Forzosa.

El CPPFI es un registro público de carácter técnico-administrativo donde se deben inscribir todas las áreas protegidas y las áreas públicas de vocación natural forestal. Cabe aquí la observación sobre el cuidado que la Administración Forestal del Estado debe tener para que los enclaves o predios en dominio pleno, que existen en varias áreas protegidas, no sean incluidos para la inscripción en el Catálogo, ya que tal acto sería expropiatorio en la medida que el registro del bien culmina con la inscripción a favor del Estado en el Registro de la Propiedad Inmueble, lo cual sería ilegal porque no se ha seguido ningún procedimiento de expropiación, ni habido el pago de justiprecio.

La segunda figura mencionada (los títulos supletorios) llama la atención porque es una prohibición de emitirlos sobre áreas públicas (nacionales y ejidales), bajo pena de que se declare nulo y que se pueda deducir responsabilidad administrativa, civil y penal para el funcionario que firme la Resolución. Aunque parezca contradictorio a la doctrina civil para la cual *“el título supletorio es una expresión utilizada para designar al documento que otorga una autoridad judicial para fundamentar el derecho de propiedad, en los casos cuando este derecho no se halle amparado por la titulación ordinaria basada en los registros”*<sup>11</sup>, en realidad no debería haber problema cuando en varias leyes existe la prohibición de titular áreas forestales públicas. Sin embargo, queda la duda respecto a los predios que, en aplicación de otras leyes, se consideran excepciones, como la Ley de Municipalidades, Ley de Propiedad, Ley de Ordenamiento Territorial e incluso la Ley de Protección a la Caficultura, donde se faculta a titular áreas forestales públicas, cumpliendo los requisitos y procedimientos que tales normas imponen.

En el ICF existe la duda sobre qué hacer respecto a los títulos supletorios, dado que *“la prohibición expresa de titular áreas nacionales de vocación forestal aparece en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre”*. El criterio del consultor es la prohibición es válida después de aprobarse la nueva ley forestal. Para casos en leyes anteriores se debería atender los principios de la doctrina civil para los títulos supletorios, pero garantizando la veracidad de la información recibida para acreditar la titularidad plena de las áreas objetos de titulación bajo esta modalidad.

La tercera figura polémica es la Expropiación Forzosa que con permite pasar a dominio del Estado, terrenos forestales sobre los que haya una declaración legal por razones de interés social o necesidad pública. Por expresa mención en el Artículo 64 del ordenamiento jurídico forestal, esta

---

<sup>11</sup> Cabanellas, Guillermo. 1981. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.

expropiación procede en el caso de las áreas protegidas, pero interpretando la Ley debe entenderse que la disposición cubre también otras áreas forestales siempre que esté por medio el interés común sobre el derecho de los particulares. Por ejemplo en micro cuencas, predios que alimentan aguas para consumo humano, etc. En todos los casos legalmente se faculta que el Estado pueda proceder a la expropiación forzosa del predio, previa indemnización justipreciada.

Sobre los **Mecanismos de Compensación** existentes en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre hay que mencionar en primer lugar los dos fondos que se crean en la Ley: 1) Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones, con el 1% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; y el Fondo para el Manejo y Conservación de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, con un capital semilla de 60 millones de lempiras. Estos instrumentos financieros se convierten por su propia naturaleza en fuentes de apoyo a proyectos de reforestación y de protección forestal que contribuyen a reducir las emisiones por deforestación y degradación de los bosques.

Para efectos del Proceso REDD+ el Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones es el más importante ya que su propósito es precisamente la recuperación de áreas forestales degradadas o deforestadas pero es pertinente discutir sobre el rol que tienen diferentes actores en su administración. Cuando se emitió la Ley se permitió que este Fondo continuara siendo administrado por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional, pero que una vez consolidado el ICF, los fondos descritos anteriormente serán asignados al mismo. Sin embargo, a cinco años de haber sido aprobada la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, según entrevistas con los responsables del Fondo en el ICF, esta institución sólo recibe 30 millones de lempiras anuales, mientras que la Secretaría de Defensa recibe 70 millones de lempiras. Lo anterior significa dos cosas: que el presupuesto asignado queda lejos del 1% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República que manda la Ley, y que del 100% aprobado, el ICF, que se supone ya estaría consolidado, sólo recibe un 30%. De acuerdo al estudio Causas Preliminares de la Reforestación y Degradación de los Bosques de Honduras, la falta de relevancia de la institución que posee el mandato legal y la experiencia técnica en materia de reforestación tiene como efecto la falta de supervisión de la calidad de las semillas, producción en viveros, objetivos y técnicas de plantación, etc., que potencialmente pueden redundar en bosques artificiales con especies no aptas o con material genético de mala calidad y en consecuencia, degradación del ecosistema.

Los fondos mencionados no son los únicos mecanismos de compensación en la legislación forestal vigente. Allí también se dispone que cuando se tenga que imponer limitaciones a la propiedad privada (caso típico de un área protegida), los propietarios puedan constituir una servidumbre ecológica legal o negociar por el uso de bienes y servicios ambientales, cuando su predio se viere afectado total o parcialmente por tales limitaciones. En tales casos hay una compensación que puede ser mediante el pago por los servicios prestados, o habilitando el acceso a otros incentivos contenidos en el ordenamiento jurídico en general y que sea aplicable a la situación particular.

En el caso de las servidumbres queda pendiente de definir el tratamiento legal que recibiría cuando estos actos son voluntarios, ya que es precisamente la modalidad que mayor éxito ha parecido tener en otros países. Aunque el Código Civil en el Título X del Libro “De los Bienes y de su Dominio, Posesión, Uso y Goce ” regula las servidumbres en general, entre ellos la predial para referirse al gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño, también reconoce que entre estas se encuentran las voluntarias que son constituidas por un hecho del

hombre, a diferencia de las legales, que son impuestas por la ley, que es el caso de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre<sup>12</sup>.

Siempre en el mismo tema vale la pena preguntarse si el Sistema Social Forestal es un mecanismo de compensación habida cuenta que en los contratos que suscribe el estado con las asociaciones involucradas en el Sistema existe un *Quid pro quo* (algo a cambio de algo). Las comunidades que habitan dentro o alrededor de áreas nacionales de vocación forestal (o ejidales si las municipalidades fomentan la Forestería comunitaria), se involucran en actividades de protección, manejo, reforestación y aprovechamiento integral del bosque, obteniendo a cambio una participación en los beneficios del aprovechamiento. Lo mismo sucede con las comunidades organizadas, organizaciones agroforestales, empresas forestales campesinas y a las personas naturales o jurídicas que ejecuten acciones de forestación o de reforestación y protección de terrenos forestales degradados, quienes tienen derecho a recibir asistencia técnica y capacitación gratuita de parte del ICF, además de otros incentivos.

Otros mecanismos de compensación que se pueden mencionar en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre son las exoneraciones del pago de los derechos arancelarios e impuestos sobre ventas, la importación o adquisición local de maquinaria, equipo, repuestos, herramientas, implementos, materias primas, materiales y demás insumos efectuados por personas naturales o jurídicas que se dediquen a la conservación, reforestación y protección del bosque (Artículo 136) y más ampliamente, todos los incentivos que se detallan en este mismo artículo, para estimular las actividades de forestación y reforestación; protección del bosque, cuencas y micro cuencas, establecimiento de plantaciones energéticas, maderables y de uso múltiple; y manejo forestal en bosques, sin importar la naturaleza jurídica de las tierras; también la exoneración del pago de bienes inmuebles para los predios situados dentro de las zonas de reserva de interés forestal de áreas núcleo y de amortiguamiento, acuíferos, refugio de vida silvestre y las áreas declaradas como tales por el Estado o las Corporaciones Municipales (art. 151 de la Ley Forestal).

Poca mención tiene en la ley la temática relacionada con el **Carbono**, llámese propiedad o derechos sobre el mismo y las disposiciones encontradas, a criterio de los responsables de este estudio no son claras, generando dudas y probablemente vacíos.

En el Artículo 44, que es donde más ampliamente se trata el tema, se dispone que los oferentes, tanto públicos como privados, de los bienes y servicios ambientales producidos por los bosques, entre ellos la captura de carbono, y los demandantes de dichos bienes y servicios *“deberán concertar el pago de las tarifas por el servicio, prevaleciendo el bien común, derecho a la negociación y el desarrollo de las respectivas comunidades”*. Los pagos por bienes y servicios ambientales deberán garantizar la protección de los bosques productores de los servicios.

Con respecto al servicio hidrológico, el mismo artículo dispone textualmente que: *“La concertación del pago entre proveedores y usuarios será negociado entre los Consejos Consultivos Forestales Comunitarios cualquier otro órgano que se cree en la materia sin fines de lucro y las Corporaciones Municipales garantizando el abastecimiento de agua para todo uso. Los fondos se destinarán para la protección, conservación, manejo y mantenimiento de las cuencas y las micro cuencas”*.

---

<sup>12</sup> Aunque la Ley Forestal no hace referencia a las servidumbres ecológicas voluntarias, tampoco las prohíbe. Mientras que en el reglamento de esta ley se alude a esta figura en varios artículos, dejando espacios para que la AFE apoye su desarrollo en guías, procedimientos, incentivos, etc.

Sobre la temática del Carbono el Artículo 152 de la Ley establece que, entre otras medidas, el ICF, va a gestionar fondos para fomentar la forestación en áreas deforestadas o degradadas, a través programas de captura de carbono, venta de oxígeno y servicios ambientales transfronterizos que permitan financiar al sector privado que se dedique a tales actividades.

### 3.2.4 Sector Ambiental

La norma referente es este sector es la Ley General del Ambiente, que en aspectos de gobernabilidad establece generalidades para la gestión ambiental. En el Artículo 3 se dispone que *“Los recursos naturales renovables deben ser aprovechados de acuerdo a sus funciones ecológicas, económicas y sociales en forma sostenible”* e impone la obligatoriedad de hacer Evaluación de Impactos Ambientales (EIA) antes de iniciar *“cualquier otra actividad pública o privada, susceptible de contaminar o degradar el ambiente, los recursos naturales o el patrimonio cultural o histórico de la Nación”*.

Ley General del Ambiente contiene mandatos a la autoridad ambiental y a otras instituciones que están implicadas en la gestión forestal, entendiéndose que esto es valedero cuando la tutela del bien jurídico se hace desde la perspectiva ambiental (los recursos forestales son ambientales por naturaleza), y no por razones de carácter técnico. En el Artículo 29 esta Ley atribuye a la municipalidades la función de ejecutar trabajos de reforestación, aunque sin especificar donde se podrá desarrollar esta actividad; también deben participar en la prevención de incendios forestales.

En la temática de gobernabilidad forestal puede situarse también la disposición de que *“Quién contamine el ambiente y cometa acciones en contra de los sistemas ecológicos sin observar las disposiciones de esta Ley y de las leyes sectoriales, asumirá los costos de la recuperación ambiental a que dé lugar su acción y omisión, sin perjuicio de la responsabilidad penal o de otro tipo en que incurra (Artículo 106)”*. Aunque este mandato es claro, queda pendiente de definir cómo se valorará estos costos. Un parámetro que pudiera ayudar es el estudio sobre la valoración económica de los bienes y servicios ambientales que de acuerdo a la Ley Forestal corresponde hacer al ICF, con apoyo del Sistema Nacional de Investigación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Sinfor).

Respecto a los **Mecanismos de Compensación**, en la Ley General del Ambiente existe una disposición que permite deducir de la renta bruta para efectos de pago del impuesto sobre la renta, *“las inversiones en filtros u otros equipos técnicos de prevención o depuración de contaminantes que realicen las empresas industriales, agropecuarias, forestales u otras que desarrollen actividades potencialmente contaminantes o degradantes”* (Artículo 81). Como complemento, según el Artículo 108, las instalaciones industriales u otra actividad ya establecida, que contamine el ambiente, puede corregir su situación o trasladarse a otra zona, deduciendo la inversión de la renta, a cinco años plazo. Aunque pareciera que lo anterior beneficia a la industria maderera, cabe pensar que es aplicable a temas REDD+ cuando empresas de reforestación pretendan utilizar tecnologías amigables con el ambiente, sustituyendo otras que como la utilización de bolsas plásticas, tienen un impacto ambiental negativo, o bien, la inversión en equipo e insumos que pueda hacerse para evitar la degradación de los bosques.

### 3.2.5 Sector Agrícola

La revisión al ordenamiento jurídico vigente permite ubicar dos leyes enmarcadas en este sector que se pueden vincular con REDD+: Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA) y Ley para la Protección de la Actividad Caficultora. Ambas se relacionan con la tenencia de la tierra, aunque la connotación es diferente en cada una. La LMDSA también contiene mecanismos de compensación que atañen al Proceso REDD+.

Según el Artículo 51 la LMDSA Las áreas forestales en ningún caso se considerarán tierras incultas u ociosas y, por lo tanto, no serán objeto de afectación, en el caso de que sean de naturaleza jurídica privada. Esta disposición entra en conflicto con la Ley de Protección a la Actividad Caficultora donde se declara que: *“Los predios dedicados al cultivo del café no serán expropiables, cualquiera que fuere su ubicación, medida, vocación o su condición de tierras nacionales, ejidales o de propiedad privada”* (Artículo 4). Deberá entenderse que de acuerdo a esta Ley, las áreas forestales cultivadas de café se utilizan en armonía con su función social, y en consecuencia además de ser inafectables, *“Los poseedores u ocupantes de predios nacionales, ejidales, urbanos o rurales cultivados de café podrán solicitar al Instituto Nacional Agrario que se les adjudiquen en Dominio Pleno, acreditando su calidad de caficultores”* (Artículo 6). Lo anterior no tendría una connotación negativa si para los cultivos de café no se deforestaran bosques, como se evidenció en el estudio sobre las Causas de la Deforestación<sup>13</sup>.

Como **Mecanismo de Compensación** en la LMDSA se dispone que las personas dedicadas a la producción agrícola -donde por expresa mención en la Ley caben las actividades forestales- *“podrán importar insumos de uso agrícola o materias primas para su elaboración, implementos y maquinaria agrícola, sin necesidad de autorizaciones o permisos administrativos previos, observando las disposiciones sanitarias, aduaneras, cambiarias, de pago y tributarias vigentes”*. Para efectos de REDD+ se podría pensar en la libertad de gravamen para la importación de equipos e insumos para reforestación como plantadoras, contenedores, e incluso semillas y otro material genético que se utiliza en proyectos de reforestación. La garantía de que no se afecta la calidad de los bosques a establecer o conservar, está en la capacidad de control que tenga la Autoridad Forestal, ya que el procedimiento pasa por la Secretaría de Agricultura y Ganadería cuya mayor pericia técnica probablemente será en materia agrícola y pecuaria.

### 3.2.6 Sector Turismo

Pese a que la legislación en materia de turismo es bastante amplia y que lo que compete al ecoturismo se vincula con las áreas protegidas que forman parte del sector forestal, solamente en la Ley para la Declaratoria, Planeamiento y Desarrollo de Zonas de Turismo (Decreto 968-1980, del 14 de julio de 1980) se pudo identificar disposiciones vinculadas a REDD+, específicamente en el eje temático de **tenencia de la tierra**.

---

<sup>13</sup> Vallejo Larios, Mario. 2011. Evaluación preliminar sobre las causas de deforestación y degradación de los Bosques en Honduras. Consultoría para GIZ en apoyo a Serna y Cohdefor.

Según la ley turística mencionada, cuando se declare las Zonas de Turismo el acuerdo de declaración deberá determinar si por razones de interés social o público el sistema de tenencia o propiedad de la tierra en esa zona, debe someterse o no un proceso de regulación que obedece a pautas o criterios de la política de turismo (Arts. 8 y 9). Aunque no queda claro, debería entenderse que esta regularización procede en el caso de las tierras públicas ya que el Artículo 21 de esta Ley permite las expropiaciones que solo proceden cuando las tierras son de naturaleza jurídica privada.

Cuando en la Ley mencionada se otorga a la Secretaría de Turismo la atribución de decidir cuándo y en qué condiciones procede la regularización o la expropiación de predios puede entrar en conflictos de competencias con la Autoridad Forestal si tales zonas de turismo se encuentran en áreas de vocación forestal, donde con seguridad se encuentran las áreas protegidas que forman parte de la Estrategia de Ecoturismo. En tales casos debe prevalecer la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, más allá de la percepción de que no debería haber conflictos reales porque, salvo el caso de que haya una mala gestión de la actividad turística, no debería esperarse impactos negativos de mayor significancia en tales áreas.

### 3.2.7 Sector Energía

Dos son las leyes que en este sector se pueden vincular a la temática REDD+ y ambas de manera indirecta: la Ley Marco del Subsector Eléctrico (Decreto 158-94) y la Ley que Declara de Utilidad Pública el Desarrollo y Generación de Energía por Fuentes Renovables (Decreto 85-98).

En la **Ley Marco del Subsector Eléctrico** se ordena que la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), en su planificación o proyección debe preferir los proyectos de desarrollo con recursos renovables, entre los cuales con relación a REDD+ menciona las hidroeléctricas que se posicionan normalmente afectando áreas forestales y los proyectos que usan la biomasa (forestal o agrícola) como fuente generadora de energía Artículo 14.

Esta Ley también regula las servidumbres para las cuales se aplican la normativa que rige a la ENEE y el Código Civil (Artículo 76). No puede asimilarse el concepto de “Servidumbres Ecológicas” que se ha vislumbrado como un mecanismo de compensación ambiental en otras partes de este diagnóstico porque los precedentes señalan que tales sujeciones de un predio se relacionan más bien con el derecho de línea o colocación de postes conductores de energía eléctrica. Sin embargo, tampoco podría descartarse que eventualmente las “Servidumbres Ecológicas” sean una alternativa también en materia de generación de energía y que puedan ser utilizadas para proyectos de generación con biomasa forestal.

Mayor relación con REDD+ se observa en la Ley que Declara de Utilidad Pública el Desarrollo y Generación de Energía por Fuentes Renovables, desde el momento en que se considera de interés prioritaria la promoción de proyectos energéticos que utilicen productos o servicios de recursos renovables y sostenibles que no contaminen el ambiente y que tengan un bajo índice de emanaciones contaminantes (Artículo 4).

Cuando en el Artículo 7 se dispone que la ejecución de los proyectos para fines energéticos y/o industriales, será prohibida la introducción de especies o variedades de recursos renovables y sostenibles que puedan causar un desbalance ecológico se está evitando la degradación de los



bosques cuando tales proyectos sean en base a la biomasa forestal proveniente de plantaciones o de reposición de la cobertura forestal que es afectada cuando la fuente de abastecimiento son los bosques naturales.

En el Artículo 11 de esta Ley se establecen incentivos (que pueden ser considerados como mecanismos de compensación) para las personas que realicen proyectos de generación de energía provenientes de recursos renovables y sostenibles:

- 1) Exoneración de pago de los aranceles y otro gravamen para importación de maquinaria, equipo, materiales, repuestos y accesorios mientras dure la concesión,
- 2) Exoneración del impuesto sobre venta de los equipos, accesorios y repuestos necesarios para la producción de energía eléctrica, durante el periodo que dure la concesión;
- 3) Exoneración del pago del impuesto sobre el activo neto por un periodo de diez años a partir de la fecha de inicio de sus operaciones; y,
- 4) Dispensa de pagos y/o caución de los impuestos para la importación temporal de maquinaria y equipo de propiedad extranjera necesaria para la construcción y cuyo uso será destinado única y exclusivamente para el proyecto en ejecución.

Es interesante para la temática REDD+ que para que un proyecto de plantaciones pueda obtener los beneficios señalados debe llenar una serie de requisitos entre los cuales cabe destacar en primer lugar, que el establecimiento de los cultivos no represente la deforestación de las áreas a sembrarse, ni cause un desbalance ecológico, ni que se introduzcan especies o variedades que puedan ser nocivas al ambiente o al ser humano; y que el proyecto represente un mejoramiento en las emisiones de bióxido de carbono.

### **3.2.8 Otras Leyes que se pueden vincular a la temática REDD+**

Entre la extensa gama de leyes vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, distinto a las legislación sectorial se pudo encontrar disposiciones atinentes a REDD+ en: Ley Visión de País y un Plan de Nación; Ley de Propiedad; Ley de Ordenamiento Territorial; Ley General de Aguas; Ley General de Minería; Ley de Municipalidades; Ley para la Adquisición de los Bienes Urbanos que Delimita el Artículo 107 de la Constitución de la República; Ley de Reforma Agraria; Ley de Expropiación Forzosa y decreto que crea la Unidad Especializada en Ecosistemas y Ambiente.

A continuación se hace una discusión de cada una de estas leyes atendiendo al orden cronológico de su aprobación, empezando por la más reciente, con excepción del decreto que crea la Unidad Especializada en Ecosistemas y Ambiente, para ligarlo con el capítulo sobre el marco institucional.

#### **1) Ley Visión de País y un Plan de Nación para Honduras**

En la Visión de País resume las aspiraciones políticas, económicas, sociales y ambientales a que la sociedad hondureña puede aspirar con un horizonte de 28 años, o sea, ejecutando en forma sucesiva los planes de nación al 2022 y 2038 en siete periodos de gobierno. Tanto en la Ley como en

el documento conceptual que es un anexo de la misma se encuentran menciones sobre gobernabilidad forestal, con metas particulares con relación a la generación de energía eléctrica con fuentes renovables, a la reforestación y a la participación nacional en los mercados de carbono.

Para el 2038 se pretende que la tasa de participación de energía renovable en la matriz de generación eléctrica del país alcance el 80%, invirtiendo así de una manera altamente significativa la matriz energética que en Honduras está formada casi exclusivamente por el consumo de combustibles fósiles y el uso de biomasa. *“La primera cifra que sobresale es el 42.8 % de participación de la leña en la matriz energética nacional, valor que sigue siendo un porcentaje casi constante en el Balance Energético Nacional, y si se enfoca en el consumo residencial, el valor llega a representar el 87.5 % de la fuente primaria de energía en los hogares<sup>14</sup>. A la leña hay que agregar la participación de diesel y bunker en la generación de electricidad como el otro elemento relevante en la actual matriz energética hondureña”.*

Los proyectos de generación de energía eléctrica con fuentes renovables contemplan la incorporación de extensas áreas de vocación forestal, tanto dentro de la zona de influencia de hidroeléctricas que implica la indemnización a los dueños de tierras, como la dedicación de grandes cantidades de tierra a la producción de especies energéticas o el aprovechamiento de energía en base a la biomasa forestal que tiene una disponibilidad inmediata en los desechos de aprovechamientos forestales y en eventuales faenas de saneamiento de bosques.

También para el 2038 se procura que en el país haya un millón de hectáreas de tierras de vocación forestal en proceso de restauración ecológica y productiva accediendo al mercado internacional de bonos de carbono. Esta meta está en el ámbito jurisdiccional del ICF, a quien corresponde definir los parámetros para desarrollar proyectos de carbono, en relación a los créditos obtenidos por el país para la venta del mismo. Ello implica una planificación de corto y mediano plazo con base en una identificación de áreas para este fin que está hecha en forma preliminar, pero que requiere de otras acciones de seguimiento, tal como la definición de procedimientos claros, seguros y expeditos para todos los que estén involucrados en el proceso.

Otro aspecto de importancia para REDD+ en esta Ley es la creación de las cuencas hidrográficas de los ríos Patuca, Plátano, Coco o Segovia, Warunta, Nakunta, Cruta y Mocorón como la Tercera Región o de la Biosfera en la Ley Visión de País-Plan de Nación. La conversación con líderes indígenas de esa zona hace presumir que la propia demarcación de esa región es cuestionada por ellos debido a que consideran que es su caso no procede el criterio de cuencas, sino que las condiciones territoriales de su hábitat funcional.

## **2) Ley de Propiedad (Decreto 82-2004 del 28 de mayo de 2004)**

Aunque su aplicación es general para los distintos tipos de propiedad y que su propósito es fortalecer y otorgar seguridad jurídica a los titulares de esa propiedad, esta ley contiene bastantes disposiciones que relacionan la gobernabilidad forestal en el tema particular de tenencia de la tierra para lo cual adscrito al Instituto de la Propiedad se ubica el Programa Nacional de Regularización Predial que implica la regularización y solución de conflictos sobre la tenencia, posesión y propiedad

---

<sup>14</sup> Flores, Wilfredo. 2009. El sector energético de Honduras: Diagnóstico y política energética.



de bienes inmuebles, pago de indemnización cuando proceda, la incorporación al Catastro Nacional, la titulación e inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble (Arts. 16 y 69).

Con relación a REDD+ vale decir que el procedimiento de regularización no se puede aplicar en las zonas sujetas a régimen especial y que la misma Ley reconoce en esta categoría los bosques nacionales y las áreas protegidas, aunque se hace la salvedad de que puede hacerse cuando en las leyes especiales se permite expresamente ese procedimiento (Artículo 71)<sup>15</sup>. Este es el caso de la regularización especial de tierras forestales públicas y áreas protegidas derivado de Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

En el Artículo 93 de la Ley se reconoce el derecho que los pueblos indígenas y afrohondureños tienen sobre las tierras que tradicionalmente poseen y que la ley no prohíbe y define un procedimiento a ser aplicado por el instituto de la Propiedad para garantizar a estos pueblos el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso administración, manejo de las tierras y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante la demarcación y titulación en dominio pleno de las mismas. Según el Artículo 94: *“Los derechos de propiedad sobre las tierras de estos pueblos se titularán a su favor en forma colectiva. Los miembros de las comunidades tienen derecho de tenencia usufructo de acuerdo a las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal”*.

*“Es importante aclarar que el proceso de regularización especial de tierras forestales no es aplicable en lo que respecta a la titulación de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas aun y cuando estos estén ubicados dentro de un área forestal o protegida como lo es en la mayoría de los casos, ya que la Ley Forestal es clara al señalar que el ICF solo puede titular en dominio pleno a favor del Estado mismo y a nadie más, y que por lo tanto dicha regularización se hará de conformidad a lo establecido en la Ley de Propiedad, pero esta última Ley a su vez señala que la regularización de tierras indígenas en zonas no catastradas la realizará el INA. Por lo que en definitiva el procedimiento para la regularización de las tierras indígenas es un procedimiento especialísimo pero que no está regulado claramente en ninguna de las tres leyes, es hasta el 2011 con la aprobación del Reglamento de la ley de propiedad que se regula a mayor detalle, pero no termina de llenar todos los vacíos. En el caso de la Reserva del Hombre y Biosfera del Río Plátano, por tratarse de un área fiscal propiedad del ICF, dicha institución tuvo que aprobar un procedimiento especial para la legalización de los derechos ancestrales de los pueblos indígenas asentados dentro de esta área protegida en particular (Acuerdo 031-2012 publicado en La Gaceta No. 32,903 del 20/08/12)”*<sup>16</sup>.

Pese a que la Constitución de la República y el Convenio 169 parecen convenir en la titulación de tierras en zonas indígenas a favor de los Pueblos Autóctonos, la legislación secundaria no es clara al respecto, existiendo mandatos poco claros para el ICF, Instituto de la Propiedad e Instituto Nacional Agrario, en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, Ley de Propiedad y Ley de Reforma Agraria. En definitiva el procedimiento para la regularización de las tierras indígenas es un procedimiento especialísimo pero que no está regulado claramente en ninguna de las tres leyes. En el caso de la Reserva del Hombre y Biosfera del Río Plátano, por tratarse de un área fiscal propiedad

---

<sup>15</sup> La ley incluye en el listado de zonas bajo régimen especial a los parques nacionales pero para efectos del estudio se atiende a que estos forman parte del conjunto de áreas protegidas, como una categoría de manejo específica.

<sup>16</sup> Amparo Cerrato. ICF. Comunicación Personal.

del ICF, dicha institución aprobó un procedimiento especial para la legalización de los derechos ancestrales de los pueblos indígenas asentados dentro de esta área protegida en particular (Acuerdo 031-2012 publicado en La Gaceta No. 32,903 del 20/08/12).

Con relación al aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios de estos pueblos en el Artículo 94 se indica que cuando el Estado pretenda hacer explotaciones en ellos deberá de informarles y consultarles sobre los beneficios y perjuicios que puedan sobrevivir previo a autorizar cualquier inspección, o explotación y en caso de que autorice cualquier tipo de explotación, los pueblos deben de percibir una indemnización por cualquier daño que tuvieran como resultados de esas actividades.

Aunque pareciera que las disposiciones mencionadas y otras que se encuentran en el Capítulos sobre la Regularización de Tierras en la Ley de Propiedad, están en armonía con el Convenio 169 de la OIT, cabe advertir que las mismas reservas que tienen los pueblos indígenas respecto a la creación de la Tercera Región o de la Biosfera en la Ley Visión de País-Plan de Nación, existen en lo tocante a algunos artículos de este capítulo.

### **3) Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003 del 30 de octubre de 2003)**

Por su naturaleza esta Ley constituye un instrumento de gobernabilidad y gobernanza en todo el territorio en la medida que incorpora a todas las instituciones de gobierno e instancias de participación ciudadana en funciones de rectoría, coordinación, operatividad y seguimiento del proceso de ordenamiento territorial. En gran medida la toma de decisiones se basa en la descentralización

No obstante, es difícil identificar disposiciones directas atinentes al tema de REDD+ y más bien, se encuentra algunas que podrían ser contradictorias con las leyes que regulan los ejes temáticos de la gobernabilidad forestal. Por ejemplo, cuando se atribuye como atribución del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial la función de “Proponer ante la autoridad competente la declaratoria de áreas bajo régimen especial de recursos”, lo cual parece una intromisión en las competencias de otras instituciones más especializadas como sería el caso de las declaratorias de microcuencas o propuestas para declarar áreas protegidas que de acuerdo a la Ley Forestal corresponde al ICF.

En todo caso, no se puede obviar la importancia de esta Ley en el proceso REDD+ ya que su aplicación está ligada a la Visión de País-Plan de Nación y se contempla la utilización de diversos instrumentos técnicos y legales de planificación y seguimiento al ordenamiento territorial que serían muy útiles en cualquier iniciativa que pretenda viabilizar la gestión de los recursos forestales, incluyendo los sistemas de información territorial que consiste en bancos de datos, estadísticos y censos, así como otros sistemas de información espacial, entre ellos los instrumentos de registro técnicos como los sistemas de catastro nacional y municipal, el Registro de la Propiedad y otros instrumentos que registren usos, ocupaciones, derechos, afectaciones y servidumbres. Lo interesante en este caso es tener formas de viabilizar estos instrumentos en la práctica ya que en principio parecen demasiado teóricos y alejados de la realidad de sectores fuera del ámbito de la Secretaría del Interior y Población y la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa sobre las cuales recae la mayor responsabilidad de aplicar la Ley de Ordenamiento Territorial.

#### **4) Ley General de Aguas (Decreto 181-2009, del 24 de agosto de 2009)**

Hay varios aspectos de esta Ley que se vinculan con la gobernabilidad forestal y con los mecanismos de compensación estudiados en este Diagnóstico. Vinculado al aprovechamiento hídrico, se establecen los cobros por servicios ambientales. Por ejemplo, en el Artículo 33 se refiere que aunque el uso general de las aguas corresponde al Estado, los vecinos de las fuentes y corrientes de agua que se ubiquen legalmente en los espacios que la Ley en el Artículo 37 define como “reservas” y que propicien que los bosques, las plantaciones forestales, los sistemas agroforestales y los agro ecosistemas locales, brinden servicios ambientales puedan percibir un pago o compensación por los servicios ambientales.

Sobre el mismo tema en el Artículo 50 de esta Ley se reconoce que los ecosistemas, bosques naturales, plantaciones forestales, sistemas agroforestales, silvopastoriles y los agro-ecosistemas, brindan servicios ambientales y el Artículo 51 estipula que: *“Quienes se benefician del servicio ambiental de protección del recurso hídrico en una cuenca, subcuenca o microcuenca, deben compensar razonablemente a quienes permiten, propician o conservan su generación, por constituir una externalidad positiva no reconocida por los que reciben o se benefician del servicio ambiental”*.

En la Ley se prevé que los métodos de cálculo y valoración de bienes y servicios ambientales, las formas de cobro para establecer el fondo del recurso hídrico para la compensación o pago, serán establecidos en el Reglamento de la misma, que hasta donde se pudo constatar, todavía no ha sido aprobado, pero es de espera que en la valoración de bienes y servicios ambientales haya coherencia con lo que para el sector forestal debe preparar el ICF con apoyo del Sinfor.

Relacionado con la materia forestal, en el Artículo 41 se declara como obligatoria la forestación y reforestación de las zonas de producción de agua en un radio de 250 metros como zona núcleo, áreas de recarga de acuíferos en un radio mínimo de 100 metros y riberas de los causes (faja forestal ribereña a lo largo del cauce del río según la pendiente, en el transcurso de áreas urbanas una faja forestal con un ancho mínima de cinco metros en cada ribera y faja forestal a lo largo de la ribera de lagos y lagunas de 100 metros. Estas dimensiones para protección están muy distantes de las que se contemplan en el Artículo 123 de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre<sup>17</sup>, pero parecen más lógicas. Sin embargo, aunque la normativa de la Ley General de Aguas parece bastante razonable, en la práctica no se observa, para lo cual basta con ver las riberas del Río Choluteca o cualquier otro río del país, que están totalmente desprovistos de la faja forestal, lo cual no limita para que esto sea una opción de desarrollar proyectos de forestación y reforestación en esas áreas.

#### **5) Ley General de Minería (Decreto 292-1998, del 30 de noviembre de 2008)**

El análisis de esta Ley permite identificar algunos mecanismos de compensación que tienen utilización en otros segmentos de este estudio, especialmente lo que se refiere a las servidumbres, pero el hecho de que sean exclusivos para los concesionarios de operaciones mineras introduce

---

<sup>17</sup> Para ejemplo y sin perjuicio de que se debe ampliar en el conocimiento de este Artículo 123, en las zonas de recarga hídrica o cuenca alta se debe proteger un área en un radio de 250 metros, partiendo del centro del nacimiento o vertiente; en los ríos y quebradas permanentes se deben establecer fajas de protección de 150 metros si la pendiente de la cuenca es igual o superior a 30% y de 50 metros si la pendiente es inferior.

dudas respecto a si estos deben ser considerados como mecanismos de compensación en el marco de REDD+.

Como incentivos la Ley General de Minería permite a los concesionarios: el uso gratuito de la superficie de la concesión cuando sea en terrenos improductivos del Estado, sin necesidad de solicitud adicional alguna; solicitar a la autoridad minera el derecho de uso gratuito de los terrenos improductivos del Estado para el mismo fin, ubicados fuera de la concesión y solicitar a la autoridad minera la autorización para establecer servidumbres en terrenos de terceros que sean necesarios para la racional utilización de la concesión.

La primera impresión es que más que estimular el proceso REDD+, los incentivos mencionados representan una posibilidad de que tales áreas sean deforestadas o degradadas en su cobertura forestal. Además se debe advertir que varios de los artículos que regulan las servidumbres a favor de las mineras se encuentran en suspenso por haber sido declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia en octubre de 2006<sup>18</sup>. Por lo tanto, lo recomendable es no considerar como norma aplicable la Ley General de Minería ya que mientras tanto no se reformen los artículos inconstitucionales, cualquier utilización de esta Ley carecería de sentido práctico<sup>19</sup>.

## **6) Ley de Municipalidades (Decreto 134-90, del 29 de octubre de 1990)**

Entre las atribuciones que esta Ley da a los gobiernos locales en materias relacionadas con REDD+ están las de promover la reforestación y suscribir de convenios con la institución representativa de la Administración Forestal del Estado cuando concurra en la explotación de recursos forestales donde figuren las áreas de explotación, sistemas de reforestación y de protección del medio ambiente (Artículo 13, reformado por el Decreto 48-91).

En el Artículo 69, reformado por el Decreto 127-2000, se estipula que los bienes inmuebles ejidales rurales de vocación forestal, pasarán a dominio pleno del Municipio, mediante título otorgado por el Instituto Nacional Agrario, después que el ICF, como institución representativa de la Administración Forestal del Estado, haya determinado la vocación y el perímetro del área forestal, a petición de la Municipalidad.

En el mismo artículo se advierte que: *“las municipalidades deberán lograr el manejo sostenible, por sí en asociación o por conducto de terceras personas, los recursos forestales de su propiedad, de conformidad con su vocación y con el plan de manejo que apruebe la Administración Forestal del Estado”*. Pero el dominio pleno obtenido con base en estas reformas tiene la limitación de que no se pueda traspasar ese título a favor de terceros, cuando los terrenos sean de vocación forestal.

Estos mandatos en conjunto, representan una oportunidad para que las municipalidades ejerzan su doble condición de autoridad local, y propietaria de bosques para desarrollar proyectos que les

---

<sup>18</sup> El 4 de octubre de 2006 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió declarar ha lugar la Garantía de Inconstitucionalidad de merito opuesta por vía de acción contra los artículos 25, 26, 32, 34, 35, 36, 39, 40, 74, 76, 79, 85 y 105 de la Ley General de Minería.

<sup>19</sup> Los comentarios sobre esta ley pueden cambiar cuando se analice la nueva Ley General de Minería, aprobada a finales de enero de 2013, donde se crea el Instituto de Geología y Minas, en sustitución de la Dirección de Fomento de la Minería en Honduras (Defomin), adscrito a la Secretaría de la Presidencia en lugar de la Serna, que cobijaba a la Defomin.

permitan incrementar el tesoro municipal. En primer lugar para administrar el recurso forestal aplicando la legislación correspondiente y en segundo lugar, aprovechando los beneficios que genera el aprovechamiento de ese recurso.

Agregando a lo dicho, es pertinente referirse a que el conocimiento previo sobre el rol de las municipalidades como propietarias de bosques (o áreas forestales), se ha limitado en la mayoría de los casos, a vender los árboles para su aprovechamiento por la industria maderera. No se conocen experiencias donde los bosques municipales hayan sido aprovechados para la prestación de servicios ambientales, ni que las municipalidades hayan ejecutado proyectos de reforestación a gran escala, con objetivos claros a mediano y largo plazo, aunque son comunes las plantaciones con fines ornamentales o de extensión forestal. Tampoco hay evidencia de que las municipalidades promuevan y fomenten el Sistema Social Forestal mediante la Forestería Comunitaria en sus áreas forestales con el propósito de que estas cumplan con la función social, económica y ambiental (Art. 128, Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre).

### **7) Ley para la Adquisición de los Bienes Urbanos que Delimita el Artículo 107 de la Constitución de la República (Decreto 90-90, del 14 de agosto de 1990)**

Derivada del Artículo 107 de la Constitución de la República, esta Ley tiene por objeto regular la adquisición del dominio, por personas naturales que no sean hondureñas por nacimiento y por sociedades que no estén integradas en su totalidad por socios hondureños, de inmuebles urbanos, que se encuentren ubicados en una extensión de 40 kilómetros hacia el interior del país en tierras en zonas de fronteras terrestres y marítimas, así como islas, cayos, arrecifes, escolladeros, peñones, sirtes y bancos de arena.

En el Artículo 2 se aceptan como por zonas urbanas: a) las que hayan sido declaradas como tales de conformidad con la Ley; b) las que por su vocación y potencial turístico sean declaradas por la Secretaría de Turismo, previo Dictamen emitido por el INA y la Municipal respectiva, c) cualquier clase de terrenos ubicados dentro de las zonas de turismo que hayan sido declaradas conforma a la Ley. En las zonas urbanas se podrán realizar proyectos de desarrollo económico, de desarrollo social o de interés público (Artículo 4)

Este artículo amerita una discusión amplia pues dependiendo de la interpretación que se le dé, tiene unos alcances u otros. Aceptando que la posición correcta es que la adquisición de las tierras que regula esta Ley sólo puede ser para proyectos de turismo, también hay que admitir que esto queda bastante amplio cuando se califica utiliza el criterio de caen entre las zonas aceptadas, todos los terrenos que estén ubicados en las zonas de turismo. Al revisar la Ley para la Declaratoria, Planeamiento y Desarrollo de las Zonas de Turismo y el Acuerdo Zonificación Turística Nacional (Acuerdo 312 de 1982) que la reglamenta, se encuentra que en las seis zonas que en este último se declaran (más otras que se haya declarado con posterioridad), lo cual en su conjunto corresponde a extensas áreas ubicadas dentro de las áreas que delimita el Artículo 107.

Dejando el análisis sobre las áreas que se van a dedicar al turismo por no ser relevantes para los temas de REDD+ que se discuten en este estudio, resta razonar el criterio que manejan los que arguyen que en todas las zonas comprendidas en el Artículo 107 se pueden ejecutar proyectos de desarrollo económico, desarrollo social o interés público. Si se atiende este razonamiento se puede suponer que calificaría como válido cualquier emprendimiento de reforestación o de manejo

forestal que sea formulado como proyecto de desarrollo económico y/o social, con mayor razón si el mismo es considerado de interés público. Esto sería bueno para el proceso REDD+, pero también calificaría otro tipo de proyectos que son objetados por la sociedad hondureña, por considerarlos lesivos para la soberanía como el caso reciente de las Regiones Especiales de Desarrollo o “ciudades modelo” cuya Ley de creación fue declarada inconstitucional en Octubre de 2012 después de un masivo rechazo de diversos sectores sociales.

### **8) Ley de Reforma Agraria (Decreto 170, del 30 de diciembre de 1974)**

De importancia para el Diagnostico sobre la gobernabilidad forestal en el eje temático de tenencia de la tierra esta Ley en el Artículo 15.- (Reformado por Decreto 31-92) ordena que el Instituto Nacional Agrario debe exigir la devolución de todos los terrenos rurales, nacionales o ejidales, que estén ilegalmente en poder de particulares, salvo que se acredite debidamente la ocupación personal y en forma pacífica de tierras públicas que estén siendo o hayan sido objeto de explotación durante un período no menor a tres años (antes de 1992). En tal caso procedería la venta de la superficie, siempre que no exceda de doscientas hectáreas.

Pese a lo anterior, se excluye del derecho de titulación si la posesión ha resultado de tala de árboles, descombrros o rozas en áreas de vocación forestal para convertirlas a usos agrícolas contrarios al uso racional, conservación y manejo de las áreas forestales. En tal situación el Instituto Nacional Agrario actuará de acuerdo con la Administración Forestal del Estado con el objetivo de que en esas áreas forestales se mantenga su uso natural.

En el ya mencionado “Estudio Preliminar sobre las Causas de Deforestación y Degradación de los Bosques de Honduras” se recoge la afirmación publicada en Diario La Tribuna del 18 de julio de 2010, de que “Sólo en el Parque Nacional Patuca, *“el INA otorgó a grupos campesinos 83 títulos emitidos en la zona núcleo de uso primitivo: extensión 300.86 hectáreas y actualmente hay 21 en proceso”*. Considerando que se trata de un área protegida, y que está ubicada en tierras de vocación forestal, cabe preguntarse si los artículos mencionados son respetados; y si se consultó a la Administración Forestal del Estado sobre la vocación de esos terrenos o su eventual ubicación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Salvo que la titulación sea a favor de comunidades étnicas, que son una excepción a la prohibición de otorgar títulos en áreas forestales, el caso mencionado debe ser considerado como un ejemplo de lo que ocurre en varios lugares del país donde se ha titulado tierras forestales nacionales o ejidales, para destinarlas a usos contrarios a su vocación natural, provocando deforestación y/o degradación de los bosques, mediante un acto administrativo ilegal. La acción legal que procede es pedir la nulidad del título, pero la evidencia es que cuando esto se ha intentado, la Administración Forestal del Estado no ha logrado probar en los juzgados que las tierras sean públicas y por lo tanto, han perdido las causas y sentenciados a pagar indemnizaciones a sus oponentes en los juicios.

### **9) Ley de Expropiación Forzosa (Decreto 113 del 9 de abril de 1914)**

No menos importante en la temática de tenencia de la tierra es la Ley de Expropiación Forzosa. Aunque data de 1914, las disposiciones son todavía aplicables, con las pequeñas variantes que permiten las leyes sectoriales que facultan para que la administración pública prive a los



propietarios de sus derechos sobre su propiedad por razones de utilidad, necesidad pública o interés social.

Aunque este es un instrumento legal que se debe utilizar como un último recurso, la realidad es que la figura de la expropiación se puede utilizar en proyectos dentro del Proceso REDD+, habida cuenta que estas iniciativas, por su propia naturaleza, reúnen las condiciones de ser “de utilidad, necesidad pública o interés social”.

Sin embargo, hay que señalar que la Ley de Expropiación Forzosa por su propia antigüedad presenta vacíos de acuerdo al contexto jurídico actual y también respecto a la realidad política, social y económica, no sólo nacional sino que mundial. Aunque las disposiciones en leyes especiales podrían eliminar los vacíos en esta Ley, seguramente se requiere una actualización en cuanto a instituciones vinculadas al proceso de expropiación, procedimientos más expeditos y criterios para valoración de mejoras y otros derechos adquiridos, tanto por propietarios o poseedores de tierras que se puedan expropiar.

También hay que considerar que además de que la expropiación esté fundada en una Ley, para que el acto tenga efecto debe pagarse un justiprecio de los que se vaya a enajenar. En esto también hay un vacío porque la Ley hondureña contempla unos criterios de valoración muy diferentes a los utilizados por organismos internacionales, que son los que en muchos casos proveen los recursos para las indemnizaciones donde se ha hecho, que es por lo común en la zona núcleo de áreas protegidas.

#### **10) Creación de la Unidad Especializada en materia de Ecosistema y Ambiente** (Decreto 41-2011, del 12 de abril de 2011)

A solicitud de las Fuerzas Armadas, el Congreso Nacional aprobó la creación de la Unidad Especializada de Ecosistema y Ambiente (UEEA), a ser conformada por unos 2,000 “soldados ambientales”, investida de autoridad y con competencia y cobertura en todo el territorio nacional. El mandato es que esta unidad ejecute actividades preventivas, combativas y reparadoras para evitar daños a los recursos naturales por incendios forestales, plagas, descombro, extracción ilegal de productos forestales, cacería ilegal, ocupación de terrenos forestales públicos y cualquier otra actividad ilícita.

Según el decreto, la UEEA, adscrita a las Fuerzas de Tareas Conjuntas, debe trabajar “*en estrecha coordinación con el Instituto de Conservación Forestal (ICF), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), así como con el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), y las corporaciones municipales*”. Entendiéndose por lo tanto, que en el marco del Proceso REDD+ tiene actividades para prevenir y controlar fenómenos naturales o acciones humanas que puedan degradar los bosques y los ecosistemas forestales en general.

No se aclara en el decreto, si la Unidad también ejecutará la parte del Programa Nacional de Reforestación y Protección del Medio Ambiente, que por disposición transitoria en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, seguirá ejecutando la Secretaría de Defensa Nacional, (Sedena), hasta que el ICF se haya consolidado. Si la UEEA también asume esta función, se cubriría el otro eje del Proceso REDD+, mediante actividades de reforestación.

Como acción de coordinación poco hay que discutir en torno a este decreto, ya que se cumpliría con el mandato constitucional de que las Fuerzas Armadas: *“Cooperarán con el Poder Ejecutivo en las labores de alfabetización, educación, agricultura, conservación de recursos naturales, vialidad, comunicaciones, sanidad, reforma agraria y situaciones de emergencia”*. (Artículo 274). Pero habría conflictos de competencia si como afirman varios sectores, entre ellos el Colegio de Profesionales Forestales, la UESF sustituye a la Guardería Forestal, creada en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, como una dependencia del ICF<sup>20</sup>.

La falta de coordinación puede significar que se descuide elementos técnicos que son esenciales para garantizar la calidad del producto final que es de interés para REDD+. Que las plantaciones se establezcan con un objetivo técnicamente aceptable, utilizando los mejores insumos y especies para evitar la degeneración de los bosques a establecer y la invasión de especies que pueden afectar el ecosistema y la economía local.

### 3.3 Institucionalidad Responsable de la Gobernabilidad Forestal

Las instituciones u organizaciones en general, dentro de lo cual están las que se relacionan con REDD y otros mecanismos de compensación, se ubican en tres sectores: público, privado y social de la economía. A lo anterior hay que agregar la academia y gremios profesionales y la Cooperación Internacional, que en temas REDD tiene una agenda que se puede considerar bastante fuerte, y los mecanismos de participación ciudadana que se involucran en la temática.

Para efectos del presente estudio los sectores mencionados se subdividen más o menos así:

Sector Público: Órganos Pertenecientes al Gobierno Central (básicamente las secretarías de Estado); Instituciones Descentralizadas (incluyendo las municipalidades); Instituciones Dependientes de otros Poderes del Estado.

- Sociedad civil organizada: aquí se ubica a las asociaciones de propietarios de tierras forestales; Organizaciones civiles no lucrativas (ONG nacionales); y las Empresas con Fines de Lucro.
- Comunitario: Representaciones de los Pueblos Autóctonos y de las comunidades agroforestales; Microempresas agrícolas, de turismo y otras.
- Academia: Universidades y escuelas de nivel superior, públicas y privadas, nacionales e internacionales e investigadores o académicos de formación afín a la temática REDD+.
- Gremios profesionales y colectivos empresariales: Colegios profesionales; y Colectivos representativos de diversas ramas empresariales.

---

<sup>20</sup> En un Pronunciamiento del 4 de junio de 2011 el Colproforh sentencia que: *“el Decreto recién aprobado por el Congreso Nacional crea una instancia paralela y por ende, una duplicidad de funciones entre ambas Unidades y careciendo la ultima de la capacidad técnica y científica para cumplir los mandatos de Ley”*.

---



- Cooperación Internacional: Agencias internacionales de Cooperación; Organismos internacionales de Cooperación; Organizaciones No Gubernamentales internacionales.
- Mecanismos de Participación Ciudadana: Comités o subcomités de coordinación; Sistemas para la gestión ambiental o de recursos naturales; Redes de cooperación con la gestión ambiental o de recursos naturales.

### 3.3.1 Universo de Actores Vinculados a la Temática REDD

#### 1) Subcomité Nacional REDD+ Honduras

El Subcomité Nacional REDD Honduras es un espacio amplio y pluralista, que al momento de redactar este documento y según listados proporcionados por la coordinación del Subcomité, está integrado por un total de 53 instituciones que pertenecen a diferentes sectores: instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, representativos indígenas y gremiales, mecanismos de participación ciudadana y agencias internacionales de cooperación.

**Cuadro 6. Instituciones, organizaciones y mecanismos de participación que integran el Subcomité REDD+ Honduras**

Instituciones públicas	ONG nacionales	Gremios y proyectos	Mecanismos de participación	Agencias internacionales
Escuela Nacional de Ciencias Forestales	Agencia para Desarrollo de La Mosquitia	Cámara Nacional de Turismo	Sistema Nacional de Investigación Forestal	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
Instituto Hondureño del Café	Agenda Forestal Hondureña	Colegio de Biólogos de Honduras		Cooperación Alemana para el Desarrollo
Instituto Nacional Agrario	Agua Limpia	Colegio Profesional Forestales de Honduras		Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Instituto Nacional de Conservación Forestal	Aldea Global	Proyecto Corredor Biológico del Caribe Hondureño		Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
Secretaría Agricultura y Ganadería	Asociación Amigos de La Tigra	USAID/Proparque		Rain Forest Alliance
Secretaría Planificación y Cooperación Externa	Federación Productores Agroforestales de Honduras			The Nature Conservancy
Secretaría para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Fundación Vida			Unión Europea
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	Parque Jeannete Kawas			Unión Internacional para la Conservación
Universidad Nacional de Agricultura	Red Hondureña de Reservas Naturales Privadas			US Forest Service

En cada una de estas instituciones, organizaciones o agencias hay uno o más representantes en el Subcomité, Están pendientes de integrarse tres organizaciones que se distribuirán en la categoría de gremios y proyectos (2) y en las ONG nacionales (1).

## **2) Instituciones u organizaciones no Representadas en el Subcomité Nacional REDD**

Aunque el Sub comité Nacional REDD parece bastante completo y representativo, una revisión a toda la institucionalidad pública y los demás sectores de la sociedad permite percibir que existen entidades que tienen competencias o intereses directas o indirectas en esta temática, cuya presencia será conveniente considerar en el futuro, sea para que se integren al Subcomité, o simplemente para que coadyuven en el proceso de REDD+, mediante los mecanismos adecuados de coordinación.

En el Informe final se presenta un listado de entidades de diferente tipo existentes en el país, que se pueden relacionar con la temática REDD+. En resumen, en la tipología de instituciones gubernamentales se identificó ocho secretarías de Estado, cuatro entidades descentralizadas o descentralizadas y dos pertenecientes a los operadores de justicia; al menos tres en el sector privado y dos en el sector social de la economía.

Completan el listado las universidades o gremios profesionales, fuera de los que integran el Subcomité, las agencias u organizaciones internacionales y Mecanismos de Participación Ciudadana que pueden apoyar el proceso REDD+.

Lo anterior sin perjuicio de las instituciones u órganos dependientes de otros Poderes del Estado que tienen relación con la temática: Congreso Nacional jueces, tribunales, Contraloría General de la República, Tribunal Superior de Cuentas.

Con este mapa de las instituciones se pretende conocer las generalidades de cada entidad. Datos para contactarla, su objetivo o misión y actividad vinculada a REDD, así como la posibilidad de aplicar o acceder a otros mecanismos de compensación, etc.). También permite detectar potencialidades y limitaciones de la entidad en la temática REDD+.

### **3.4 Principales vacíos y debilidades institucionales para implementar REDD+ y otros mecanismos de compensación**

Sin perjuicio de que en el Análisis FODA que se presenta en el Capítulo 3 de este Informe Final, aquí se muestran los resultados generales sobre los vacíos y debilidades institucionales, que a criterio del Consultor Principal, son los diez principales vacíos para la implementación de REDD+ y otros mecanismos de compensación:

- 1) La inestabilidad de las políticas forestales y su limitada articulación con otras políticas sectoriales;
- 2) Falta de una política y marco legal claros sobre la temática de REDD+;

- 3) Marco institucional indefinido para afrontar proceso REDD+. Débil desarrollo del sector forestal y falta de credibilidad en éste;
- 4) Inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, derechos sobre el carbono y ambigüedad en la asignación de derechos de uso de los productos del bosque a comunidades;
- 5) Poca credibilidad de parte de los representantes de los pueblos autóctonos en el proceso;
- 6) Pocos recursos propios (financieros y de otro tipo) para destinarlos al proceso;
- 7) Desconocimiento sobre el proceso REDD+ y poca capacitación sobre el mismo, en la mayoría de las instituciones y a diferentes niveles;
- 8) Expectativas que se han generado alrededor del tema tiene poca credibilidad entre los actores o comunidades locales;
- 9) No se ha transmitido con claridad los procedimientos para el proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación.
- 10) Pocos espacios de participación para los propietarios privados de áreas forestales en los proyectos vinculados a REDD+

### **3.5 Conclusiones y Recomendaciones sobre la Gobernabilidad Forestal**

#### **1) En las Políticas**

- Sobre la Gobernabilidad Forestal inciden varias políticas nacionales y sectoriales, donde por su especialidad debería primar la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, pero la realidad es que coexisten varias políticas donde falta coherencia. Un eje conector debería ser el Plan de Nación (2010-2022) y la Visión de País (2010-2038), con el cual está alineada tanto la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre como la Estrategia Nacional de Cambio Climático, pero otras políticas no se han actualizado, generando duplicidad e ingobernabilidad, que seguramente afecta para la adaptación y mitigación del cambio climático, y en consecuencia al Proceso REDD+.

Sobre el tema de gobernabilidad y más propiamente sobre gobernanza, la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre propugna por un marco legal forestal estable, único y armónico con otras leyes y disposiciones legales relacionadas y una Administración Forestal del Estado organizada y fortalecida en sus funciones normativas, supervisoras y facilitadoras de las actividades forestales en los bosques públicos y de tutela y administración de los bosques nacionales, con acciones descentralizadas en otras instituciones públicas que se consolidan con el apoyo de instancias de la sociedad civil en la toma de decisiones y en acciones directas de gestión forestal, con acceso a los recursos financieros que provienen de fondos especiales.

- En varias de las políticas públicas analizadas se contemplan acciones sobre tenencia de la tierra, con una visión bastante optimista. En el documento “Plan de Nación-Visión de País” se establece que para el 2038 se habrá reducido a menos del 5% el índice de ocupación extralegal (ilegal) de tierras, se habrá consolidado el sistema de derechos de propiedad y todos los ocupantes de tierras tendrán un título que los acredite como dueños.

El acceso y tenencia de la tierra es un problema de gobernanza que tiene una doble dimensión: la equidad social, donde el acceso a la tierra se plantea como un mecanismo de reducción de pobreza en el medio rural, y la seguridad jurídica, donde la transparencia de las reglas que sustentan el sistema de propiedad de la tierra, es condición necesaria para los procesos de inversión que pueden darse en el sector forestal, particularmente en el mercado de carbono. El desequilibrio en estas dos variables es un detonante generador de graves conflictos e ingobernabilidad que repercuten en los ecosistemas forestales.

Esa falta de gobernabilidad es fácil de observar cuando se pretenden soluciones desde un enfoque sectorial particular. Por ejemplo, la política de titulación de tierras para la reforma agraria, cuyas metas se cumplen titulando áreas forestales, la titulación de tierras forestales dedicadas al cultivo de café, a costa de deforestación de áreas, o la política de incentivos a la generación de energía eléctrica con fuentes renovables, que ha creado una alta demanda de tierras de vocación forestal, para dedicarlas al cultivo de palma africana, piñón u otras especies que degradan el suelo.

La salida a este problema real de la sociedad hondureña podría lograrse en una recomendable “Política Nacional de Tierras”, en la cual todos los sectores y actores sociales y políticos involucrados, puedan armonizar, validar y concertar los diversos intereses que cada uno tiene. Cada política sectorial tiene un impacto parcial y limitado y recursos escasos, pero la suma de ellas, con el uso eficiente de esos recursos puede lograr la eficacia en los objetivos. Enfrentando el problema en forma coherente se tendría menos oposición de los presuntos afectados, con mayor impacto en beneficio del país.

En tema sobre la propiedad del carbono se puede vincular con lo que en el documento del Plan de Nación-Visión de País se concibe dentro de las metas atribuidas a la institución representativa del sector forestal, imponiendo la meta de un millón de hectáreas de tierras forestales en restauración ecológica y productiva, participando en el mercado internacional de bonos de carbono, que se complementa con la importancia que en la Estrategia de Reducción de la Pobreza se da al mercado de carbono, como un mecanismo importante para reducir la pobreza. Además de ser parte de la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, para esta meta contribuyen los objetivos planteados en el Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y la misma Política del Sector Agroalimentario y el Medio Rural.

- En su conjunto, varias políticas nacionales y sectoriales dan espacio para el Proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación. Tipificando y reconociendo la necesidad de impulsar instrumentos económico-financieros como los mercados de carbono, venta de servicios ambientales y diferentes incentivos y desincentivos para propiciar el manejo sostenible de los recursos naturales, la protección del ambiente, especialmente en zonas críticas o degradadas y la constitución de fondos ambientales para el apoyo de proyectos de

inversión ambiental ejecutados por diferentes actores de la sociedad, pero con especial atención a los grupos vulnerables.

Entre los lineamientos relacionados con temas REDD+, el Estado se responsabiliza de crear mecanismos e instrumentos específicos para los diferentes elementos ambientales para restaurar y mejorar la calidad ambiental. Entre estos se puede incluir: disposiciones que incentivan el cambio de equipo y maquinaria por insumos de producción más amigables con el ambiente, los fondos para la conservación forestal, los incentivos a la reforestación y otros mecanismos o instrumentos financieros están en varias leyes, a ser aplicados por diferentes instituciones. Para que estos sean efectivos es necesaria la adecuada coordinación con la Secretaría de Finanzas, cuando se contemplan exoneraciones.

## 2) En la Legislación

- Para lograr la Gobernanza Forestal es necesario recurrir a una gran cantidad de leyes que aunque se supone que deben ser complementarias, al tratar de aplicarlas al caso concreto tienen problemas, como vacíos, duplicidad y la antigüedad de algunas leyes, al extremo de estar obsoletas en varias de sus partes. Las disposiciones que se pueden aplicar a REDD+ están dispersas varias normas jurídicas desde la Constitución de la República hasta la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que es donde se encuentra la mayor cantidad de disposiciones en los ejes temáticos de interés para el estudio.

Lo ideal es que el esfuerzo de identificar todas las disposiciones aplicables a REDD+, que se hace en este estudio, se complete con el análisis de su vigencia y positividad, preparando un compendio orientados para la mejor aplicación a casos concretos.

- Sobre la propiedad de la tierra la Constitución de la República y otras leyes secundarias reconocen el derecho a la propiedad privada, salvando el derecho del Estado, para imponer limitaciones por razones de interés social o necesidad pública, pudiendo recurrir al expediente extremo de la expropiación forzosa fundamentada en una Ley. Respecto a los intereses y derechos de las comunidades indígenas, el texto constitucional y otras leyes secundarias se alinea con el Convenio sobre Pueblos Indígenas, reconociendo el derecho especial de estas comunidades a la propiedad y, con expresa mención del derecho a las tierras y recursos naturales.

No obstante, existen reclamos sobre las modalidades que en las leyes secundarias (entre ellas la Forestal) se utilizan para regularizar las tierras ancestrales y reconocer los derechos sobre los recursos naturales. El desarrollo del Acta de Compromiso que establece los derechos de los pueblos indígenas y Afrohondureños, en el proceso nacional para la Reducción de las emisiones por Deforestación y Degradación de bosques, firmada entre compah y las entidades públicas involucradas en la temática de tierras y derechos indígenas se perfila como la plataforma adecuado para superar estos problemas.

- La Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre es el instrumento de la normativa nacional secundaria que con mayor amplitud y profundidad se refiere a la Gobernabilidad Forestal en el marco de REDD+. La Gobernabilidad, fundada en una institucionalidad propia del

sector forestal público, la conforma una autoridad nacional y todas las entidades gubernamentales que integran el “Sector Forestal”, tiene notables niveles de validez con las instancias de coordinación y apoyo en la toma de decisiones, creadas en la Ley, integradas por representantes de sectores y actores de la sociedad civil. No obstante, el proceso de coordinación entre la Autoridad Forestal y el resto de actores presenta vacíos de procedimientos y de niveles de delegación o transferencia de funciones, que pudieran superarse con base a la política nacional de descentralización la Ley de Simplificación Administrativa, entre otras normas aplicables.

Las referencias sobre la Tenencia de la Tierra en esta Ley son abundantes y el mensaje subyacente es que las áreas públicas de vocación forestal no se pueden traspasar a terceros en dominio pleno, pero las tierras particulares pueden ser objeto de limitaciones por razones de interés social. La misma Ley establece salvedades sobre la prohibición de dar título pleno en tierras forestales nacionales o ejidales. Además de la conflictividad existente en diversas regiones del país por la tenencia de la tierra, el proceso de regularización de la ocupación, uso y goce de todos los terrenos de vocación forestal, que es esencial para que los proyectos REDD+ sean exitosos, depende de elementos que son particularmente escasos en el país, en especial de recursos financieros para indemnizar derechos reales o adquiridos en tales tierras.

La propiedad del carbono como tal no queda clara en la Ley. Las escasas referencias que se hacen sobre el carbono forestal, se relacionan con la facultad de imperio del Estado para imponer criterios y restricciones, a través del ICF, para su negociación, o para eventuales gestiones de programas de captura de carbono y venta de oxígeno<sup>21</sup>. Se entiende que la participación del sector privado, dedicado a tales actividades, no cuenta con la garantía del Estado. En esta temática es conveniente establecer criterios y procedimientos para la distribución de beneficios de los negocios con carbono entre los distintos actores<sup>22</sup>, así como brindar información oficial sobre los programas confiables relacionados con el mercado del carbono, para evitar que presuntos inversionistas engañen a los propietarios o poseedores de tierras, como ha sido denunciado en entrevistas con miembros del Subcomité Técnico, entre ellos provenientes de La Mosquitia.

---

<sup>21</sup> Para el ICF, este es uno de los principales vacíos, considerando que tanto la Cohdefor como el ICF han entregado decenas de contratos de manejo forestal comunitario y de usufructo, a personas que habitan los bosques nacionales y áreas protegidas, otorgándoles completamente los derechos de uso y el goce de los recursos forestales que en ellos se encuentran, pero no queda claro si esto incluye el derecho a recibir los beneficios derivados del carbono. La lógica indica que, siendo el Estado el verdadero dueño, tiene el derecho real sobre el carbono generado, pero al conceder el usufructo, podría entenderse que lo traspasa al usufructuario, quien en realidad estaría haciendo las actividades de manejo y conservación. En tal caso se corre el riesgo de que el Estado quede completamente excluido de recibir algún beneficio económico derivado de REDD+ y demás mecanismos de compensación, aun siendo el propietario de las áreas.

<sup>22</sup> Este es uno de los principales vacíos, considerando que Cohdefor y el ICF decenas de contratos de manejo forestal comunitario y de usufructo, a personas que habitan los bosques nacionales y áreas protegidas, otorgándoles totalmente los derechos de uso y goce de los recursos forestales que allí se encuentran, pero... ¿Incluye esto el derecho a recibir los beneficios derivados del carbono? ...de manera textual, los contratos no lo dicen. El Estado es el verdadero dueño, los habitantes, los usufructuarios, pero son éstos últimos quienes en realidad hacen las actividades de manejo y conservación... ¿Debería entonces el Estado quedar excluido de recibir algún beneficio económico derivado de REDD y demás mecanismos de compensación? Estas sin duda, son las grandes interrogantes (Amparo Cerrato. ICF. Comunicación Personal).

Con relación a REDD+ y otros Mecanismos de Compensación, en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, se identifican los Fondos para la Inversión y Conservación Forestal, el Pago por Servicios Ambientales, las Servidumbres Ecológicas y diferentes incentivos para actividades de reforestación, con especial mención a las plantaciones para leña, en consideración al alto impacto que la extracción de madera para energía tiene sobre los bosques, al extremo de ser una de las más importantes causas de deforestación y degradación.

El Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones es el que más se adapta al Proceso REDD+ pero sus resultados todavía son inciertos. Al hecho de que a este fondo no llega el porcentaje del presupuesto nacional que manda la Ley, hay que agregar que el ICF sólo maneja un 30% de los recursos recibidos y la aprobación de proyectos obedece a criterios que todavía no satisfacen ni a la propia AFE, que ve la necesidad de cambiar el Reglamento Operativo para que el fondo sea más efectivo y sostenible. La revisión de este reglamento permitiría algunos vacíos, entre los cuales cabe mencionar la poca supervisión sobre los fundamentos técnicos en la formulación de los proyectos y el difícil acceso al programa para los propietarios de áreas forestales.

El Pago por Servicios Ambientales, las Servidumbres Ecológicas y los incentivos para actividades de reforestación contenidos en la Ley, son mecanismos de compensación en el Proceso REDD+, pero en todos se adolece de claridad y facilidad de acceso. El único caso de Pago por Servicios Ambientales del bosque que se conoce en el país es el que sirve para la protección del hábitat del colibrí esmeralda. Por ser muy reciente, resulta difícil sus resultados, pero la estructuración de un fideicomiso, valoración de los servicios, la supervisión de acciones y otros instrumentos en torno a este proceso, deberían ser referente obligado para formular proyectos de este tipo.

Las Servidumbres Ecológicas que recoge la Ley son las obligatorias, estas cumplen un propósito, pero el hecho de ser impuestas probablemente causará animosidad hacia la Administración Forestal. Falta desarrollar las normas reglamentarias sobre las servidumbres ecológicas voluntarias, que en otros países han sido más exitosas que las que representan un gravamen por mandato de Ley. En cualquiera de los casos, se hace necesario definir procedimientos y la debida información a la sociedad.

Los 14 incentivos para actividades de reforestación contenidos en el Artículo 149 de la Ley, son interesantes mecanismos para fomentar la actividad forestal. Sin embargo cabe la posibilidad de que, por lo menos en algunos casos, no sean aplicables en la práctica si se diera una aceptación masiva por la sociedad. Como responsable de otorgar los incentivos, el ICF cuenta con recursos escasos, tanto técnicos (para dar asistencia técnica gratuita) o financieros (para reembolsar el porcentaje que por Ley corresponde a los que ejecutan proyectos en el marco de estos incentivos), lo que le imposibilita cumplir con esta parte del mandato. El acceso a recursos de programas de reforestación o de mercado de carbono podría ser una alternativa para enriquecer los fondos creados en la ley y dar positividad a los incentivos.

- La participación que por mandato legal tiene la Serna para mejorar la Gobernabilidad Forestal es clave para impulsar el Proceso REDD+. Como Punto Focal de los tratados ambientales, titular de atribuciones relacionadas con la temática forestal y co-coordinadora



de instancias como el Subcomité REDD+ Honduras, junto al ICF, ha logrado aglutinar a toda la institucionalidad pública a discutir y realizar acciones dentro del Proceso.

- La legislación del sector agrario y en menor grado la del agrícola, turístico y de energía, contiene disposiciones sobre la tenencia de la tierra que aunque coherentes la mayoría de los casos, eventualmente son proclives a causar conflictos para su aplicación. Lo anterior es particularmente notorio cuando basados en la Ley de Protección a la Caficultura se titulan áreas forestales que han sido objeto de tala para cultivarlas de café, o cuando por falta de coordinación entre ICF y el INA se titulan áreas forestales como si fueran de vocación agrícola. La suscripción de un convenio donde se reconozcan los roles de cada institución involucrada, sería un mecanismo adecuado para solucionar conflictos.
- Los incentivos que emanan de la Ley General del Ambiente, de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (exoneraciones de impuestos) y de la Ley que Declara de Utilidad Pública el Desarrollo y Generación de Energía por Fuentes Renovables (acceso a fondos para proyectos sostenibles), si bien no están orientados directamente a la materia forestal, pueden ser aprovechados para estos fines si existe la adecuada información y asistencia para el acceso a ellos. Sobre este tema habrá que esperar el informe de la comisión nombrada por el Poder Ejecutivo, para revisar las exoneraciones fiscales para determinar cuáles recomienda que sigan vigentes.
- Igualmente, las disposiciones en otras leyes que aplican a la temática de tenencia de la tierra, propiedad del carbono y mecanismos de compensación, también contribuyen a la gobernabilidad forestal, pero eventualmente, el exceso de protagonismo de algunas instituciones, con base en un decreto del Congreso Nacional pueden afectar el buen manejo forestal, por falta de lineamientos técnicos en materia de reforestación y conservación forestal. El rol de todas estas entidades debería ser revisado y en todo caso, el ICF debería asumir posición de liderazgo para emitir pautas o criterios relativos a la reforestación y actividades afines a REDD+.
- La gobernabilidad forestal es refrendada cuando en la Ley de Plan de Nación-Visión de País al ICF y a otras instituciones públicas se les imponen metas físicas para incorporar un millón de hectáreas de tierras de vocación forestal al proceso de restauración ecológica y productiva, accediendo al mercado internacional de bonos de carbono y de reforestación y de elevar en un 80% la tasa de participación en la matriz de generación de energía eléctrica en el país. En ambos casos se puede derivar proyectos enmarcados en el Proceso REDD+. También son relevantes las atribuciones de gestión forestal que la Ley de Municipalidades impone a los gobiernos locales en su doble condición de autoridad y de propietarios de bosques y áreas de vocación forestal.

La Ley de Propiedad es un instrumento esencial para garantizar la seguridad jurídica sobre la tierra forestal, en la medida que los mecanismos de regularización y solución de conflictos sobre tenencia, posesión y propiedad, sean correctamente aplicados; que se cuente con la debida coordinación con otras instituciones que administran leyes afines; y que los recursos para afrontar los efectos de este proceso sean suficientes. Resta también subsanar algunos vacíos de reglamento en general, así como la concertación del articulado sobre el Proceso de Regularización de la Propiedad para Pueblos Indígenas y Afrohondureños.



- Los tópicos atinentes a la propiedad de la tierra y acceso al uso de recursos naturales por parte de los Pueblos Autóctonos en las distintas leyes que los contienen, amerita una lectura especial. Con algunos vacíos o ambigüedades, pareciera que existe coherencia entre la legislación nacional y el Convenio 169 de la OIT, que los Pueblos Indígenas y Afrohondureños utilizan como sustituto de Ley Indígena, en el país. No obstante, de las entrevistas con representantes étnicos prevalece la impresión de que la percepción de parte de los Pueblos es diferente. Para evitar problemas en un eventual proyecto piloto REDD+ en zonas de hábitat étnico es conveniente definir estos aspectos y eliminar las contradicciones que podrían hacer fracasar la iniciativa. La mesa indígena sobre cambio climático podría ser un mecanismo adecuado de solución de conflictos.

### 3) En el Marco Institucional

- El mapa de actores vinculados a la temática REDD+ es amplio, diverso y complejo, donde se confunden las competencias con facultades de autoridad o como propietarios de áreas forestales que tienen ciertas instituciones públicas, y se reducen las oportunidades de asistencia técnica o financiera, que con pocas excepciones esperan de las agencias u organizaciones internacionales de apoyo, las entidades públicas, privadas, académicas, etc., que precisan de fortalecimiento para involucrarse más en el Proceso REDD+.
- En el Subcomité REDD+ Honduras se congrega una buena cantidad de las entidades relacionadas con la temática, pero, aunque parece completo, se detecta que existen vacíos, o sea, que falta considerar entidades que claramente se vinculan con REDD+. El estudio observa un buen potencial en varias entidades del Subcomité y otras que no pertenecen a éste, pero del análisis se desprende también que los roles no están claros en todos los casos. Así se percibe al revisar el papel de los proyectos, quienes podrían comparecer por intereses de corto plazo, que aunque contribuye, no llena todas las expectativas de la instancia. Sin que se deba descartar a nadie, parece necesario que el Subcomité cuente con un reglamento interno u operativo donde se describa las clases de miembros, sus responsabilidades y limitaciones.
- Toda la institucionalidad pública tiene funciones directas o indirectas en temas de REDD+ lo que hace necesario un esfuerzo de coordinación para involucrar a cada actor de acuerdo a su competencia, interés y potencial. Asimismo, identificar y ejecutar las iniciativas de fortalecimiento que sean viables y necesarias para potenciar sus capacidades. La autoridad responsable de las acciones REDD en el país debe ser muy creativa en el uso de mecanismos de coordinación que faciliten y no obstaculicen el proceso.

Aunque se evidencian muchas limitaciones, parece ser que los principales problemas están relacionados con un marco institucional indefinido para desarrollar el Proceso REDD+, con una institución referente que sea capaz de ejercer liderazgo con credibilidad y transparencia.

- la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la situación legal de las áreas protegidas con conflictos por resolver a favor de usuarios es otro aspecto interinstitucional que se debe resolver. Se han generado expectativas en torno al tema, con pocos resultados, lo que limita la credibilidad de los receptores; no se ha transmitido con claridad los “mecanismos” para el proceso y no se materializan acciones que demuestren un camino confiable y seguro para los “beneficiarios”; Las organizaciones pequeñas carecen de fondo semilla para capital de pre-inversión y se carece de información fidedigna sobre el mercado de productos forestales que estimule la inversión en este campo o de conocimientos técnicos nacionales que sustenten la misma.
- En general, se requiere de un fortalecimiento para potenciar las capacidades de la mayoría de las instituciones u organizaciones en la temática, en especial las que se agremian en el Subcomité REDD. Este fortalecimiento puede ser a través de programas de capacitación sistemática al personal de las entidades y de divulgaciones masivas para el resto de la sociedad hondureña sobre el tema REDD+, que todavía se considera como difícil, y accesible sólo para un grupo selecto de personas.