

ZONAS INDÍGENAS VERSUS ÁREAS PROTEGIDAS: EL CASO DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DEL RÍO PLÁTANO EN HONDURAS

Mario Vallejo Larios*

Resumen

La Biosfera del Río Plátano, en Honduras, declarada como patrimonio mundial por la UNESCO, involucra poblaciones de tres etnias amenazadas con la culturización por agricultores o ganaderos inmigrantes. La tenencia de la tierra representa un conflicto legal de difícil solución, pues a la tradicional disputa entre campesinos y terratenientes se agrega su doble condición de área protegida y centro importante de población indígena, ambos valores protegidos por el derecho internacional. La declaración de los valles de Sico y Paulaya, en las inmediaciones de la Biosfera, como zona de reforma agraria, agrava el problema. Varias opciones se perfilan para legalizar la tierra en la Biosfera: un catálogo con el cual la tierra adquiere inalienabilidad; convenios de usufructo, que dan al usufructuario, derechos de "cuasi propietarios"; y un Plan de Manejo Global, con el que se pretende lograr un adecuado manejo y la coexistencia armónica con las poblaciones indígenas. El documento analiza esta situación y enfoca en lo que la ley estipula y en las opciones posibles para la resolución de conflictos.

Abstract

INDIGENOUS REGIONS VERSUS PROTECTED AREAS:
THE CASE OF THE BIOSPHERE OF THE RÍO PLÁTANO IN HONDURAS

The Río Plátano Biosphere in Honduras, declared a site of world patrimony by UNESCO, is home to three native groups threatened by the acculturating actions of immigrant agriculturalists and ranchers. Land tenure is a legal matter difficult to resolve, for the age-old conflict between peasants and landlords is made even more problematic by the area's protected status and its being an important centre of Indian population, both issues of concern in international law. The fact that the valleys of Sico and Paulaya, in the vicinity of the biosphere, have been designated agrarian reform areas, has exacerbated the problem. Several options are examined that relate to landholding legalities in the biosphere, including: 1) an inventory by which land becomes inalienable; 2) usufructuary agreements that bestow inalienable rights on "quasi-owners"; and 3) a global stewardship plan, which seeks to achieve appropriate management at the same time as harmonize coexistence with native populations. Attention is focused on spelling out what the law declares and what options for conflict resolution are possible.

* El autor es hondureño, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Realizó además estudios en técnicas de reforestación en climas áridos y obtuvo un bachillerato en Ciencias Forestales. Actualmente se dedica a impulsar la empresa de Consultores Forestales Asociados de Honduras, FORESTA.

El presente artículo se basa en los resultados de un estudio del Programa Ambiental para Centroamérica / Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (PROARCA/CAPAS), en cooperación con el Programa Social Forestal de Honduras-Alemania en La Mosquitia Hondureña. Los objetivos del estudio han sido fortalecer el marco legal e institucional en la Reserva de la Biosfera del Río Plátano y aclarar situaciones sobre la tenencia de la tierra para las comunidades que viven en dicha zona. Se analiza a fondo los instrumentos legales e institucionales que regulan la tenencia de tierras indígenas y colonizadoras en la Biosfera, a fin de encontrar opciones legales de convivencia y armonía. Del estudio se desprende un problema latente en esta zona por la confluencia de conflictos de interés resultantes del establecimiento de una área protegida manejada como biosfera, en un lugar donde hay asentamientos de indígenas que ocupan la tierra en forma ancestral.

CONOCIENDO LA BIOSFERA DEL RÍO PLÁTANO

Honduras tiene una extensión superficial de 11.2 millones de hectáreas. De éstas, el 87.7 por ciento son forestales, aproximadamente el 12.02 por ciento es apto para actividades agrícolas y pecuarias y el resto para otros usos.¹ Del total de tierras de vocación forestal un 53 por ciento cuenta con cobertura arbórea en porcentaje muy parecido entre bosques de hoja ancha y de pinar;² además, el 24 por ciento del área boscosa se encuentra bajo la condición jurídica de áreas protegidas, ya sea declaradas legalmente o como propuesta.³

Dentro de su política de defensa y protección del ambiente y manejo racional y sostenible de los recursos naturales, en Honduras se han declarado 107 áreas protegidas o de manejo especial (54 de ellas debidamente declaradas y las restantes como propuesta) para asegurar la conservación de la biodiversidad y de la belleza escénica y paisajística. Dentro de ellas está la Reserva

¹ Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Nueva agenda agrícola 1998–2002, primera versión para discusión* (Tegucigalpa: Secretaría de Agricultura y Ganadería, 1998), pág. 1.

² AFE-COHDEFOR, *Anuario estadístico forestal 1996* (Tegucigalpa: COHDEFOR, 1997), pag. 9.

³ Olman Segura, David Kaimowitz y Jorge D. Rodríguez, *Políticas forestales en Centroamérica: análisis de las restricciones del sector forestal* (El Salvador: EDICPSA, 1997), pág. 235.

de la Biosfera del Río Plátano (RBRP),⁴ parte del propuesto Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), situada al noreste de Honduras, principalmente, en el departamento de Gracias a Dios, aunque se extiende por los departamentos de Olancho y Colón (Figura 1, en la pág. 174). Tiene una superficie de 525 mil hectáreas y está configurada por sabanas que corresponden a la clasificación de tierras bajas del Caribe, caracterizadas por la fragilidad de sus suelos y su vocación forestal. Al sur de la RBRP se encuentran cerros y montañas. Predominan los bosques de hoja ancha, con pequeños enclaves de coníferas, y el bosque húmedo tropical, con incrustaciones de bosque muy húmedo sub tropical.⁵

TIERRA DE ETNIAS

En el área hay poblaciones de las etnias miskito, pech o payas y tawahka o sumus, con muy poca mezcla en algunos casos, pero fuertemente influenciados por la cultura ladina, en otros.⁶ A su vez, los ladinos han tomado muchos elementos de las culturas autóctonas, lo que permite una asimilación que favorece la convivencia de relativa armonía entre las diferentes poblaciones.

Por ser área protegida, adscrita al Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras, la RBRP depende administrativamente de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), la cual ha creado una dependencia regional forestal especialmente para hacerse cargo del manejo de la RBRP y que actualmente cuenta con el apoyo del Programa Social Forestal de la Cooperación Alemana, por medio del Proyecto Manejo y Protección de la RBRP, que como estrategia de trabajo divide la Reserva en tres zonas: núcleo, cultural y amortiguamiento. La idea es mantener incólume la zona núcleo, mientras que las dos últimas se dividen en cuatro sub zonas: de uso múltiple, uso extensivo, uso especial y áreas de protección y conservación, con diferentes tipos de manejo. Notemos que, según la agrupación que hace la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés), las zonas cultural y de amortiguamiento se clasifican en una sola: zona de amortiguamiento donde existen etnias.

⁴ José Courrau y Ken Green, *Propuesta de modelo institucional del sistema nacional de áreas protegidas de Honduras* (Tegucigalpa: Proyecto de Desarrollo de Políticas Agrícolas de Honduras, 1996), pág. 3.

⁵ Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, *Documento general sobre las áreas protegidas de Honduras* (Inédito).

⁶ Como ejemplo de obras sobre estas etnias, véase R. Lanza, *Los pech: una cultura olvidada* (Tegucigalpa: Editorial Guaymuras, 1986); y Ramón D. Rivas, *Pueblos indígenas y garífuna de Honduras: una caracterización* (Tegucigalpa: Editorial Guaymuras, 1993).

La Reserva del Hombre y la Biosfera del Río Plátano fue creada en 1980, mediante Decreto Ley 977. Dos años después, la UNESCO declaró la Reserva como patrimonio mundial y, en 1997, por gestiones del Proyecto de la RBRP se logró que mediante el Decreto 170-97 se aprobaran los nuevos límites propuestos para la Biosfera, contando ahora con un total de 795,235 hectáreas.⁷

LA TENENCIA DE LA TIERRA

En un estudio reciente⁸ se indica que el tipo de tenencia de la tierra en la biosfera es diferente según se trate de áreas indígenas (zona cultural) o zonas de amortiguamiento. En las primeras prevalece la tenencia familiar, pero la disposición de ellas, al igual que los conflictos por la tierra, es manejada por las comunidades, con el agregado que se restringe severamente la venta de tierras a inmigrantes. En cambio, en la zona de amortiguamiento, la población es en su mayoría ladina y la tierra se utiliza en forma individual, a través de mecanismos de compraventa en forma frecuente.

Se opina que, por lo general, no hay títulos de propiedad en dominio pleno, salvo unos pocos que se otorgaron antes de establecerse la RBRP. Sin embargo, en los últimos años el Instituto Nacional Agrario (INA) otorgó títulos cuya validez puede ser discutible, por tratarse de tierras de vocación forestal y definidas jurídicamente como áreas protegidas. Pero esta titulación se hizo también a favor de entidades estatales, como lo atestigua un extracto de una conocida revista nacional:

En agosto del presente año se hizo el traspaso formal de 435 mil hectáreas de bosques por parte del Instituto Nacional Agrario a la Administración Forestal del Estado representada por COHDEFOR, fortaleciendo en esta forma la propiedad fiscal y el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable.⁹

Se detectó además que, en la relación histórica de los contratos de compraventa, que hasta hace algunos años se realizaban por pactos “de caballe-

⁷ AFE-COHDEFOR, *Rescatando la soberanía del ámbito forestal de Honduras* (Tegucigalpa: COHDEFOR, 1998), pág. 85.

⁸ Uwe Gebauer, *Consultoría sobre aspectos legales de los derechos de usufructo y de dominio en la Biosfera del Río Plátano*, informe interno presentado al Proyecto de Manejo de la Biosfera del Río Plátano (Tegucigalpa: inédito, 1997).

⁹ Revista *Hablemos claro*, “INA entrega tierras a la AFE-COHDEFOR: presidente Reina participa en traspaso de tierras nacionales” (septiembre de 1997), pág. 64. Véase también Instituto Nacional Agrario, *Título definitivo de propiedad por los terrenos de la Biosfera del Río Plátano, a favor de la Administración Forestal del Estado (incluyendo títulos complementarios de 1997)* (Tegucigalpa: INA, 1996).

ros” o “de palabra”, ahora se acostumbra hacer un documento privado con las formalidades elementales de traspaso. Una variante de lo anterior se da en la parte sur de la zona de amortiguamiento, donde los interesados celebran contratos avalados por el juez de paz de Culmí, lo que a los ojos de las partes le da una seriedad que adquiere características de legalidad. Estos contratos no se pueden considerar formalmente como tales y el aval del Juzgado de Paz no le da necesariamente un carácter de legalidad, si no se ha cumplido con los requisitos exigidos para este tipo de documentos. De todas formas, parece ser que en la práctica la relación contractual informal es respetada por las partes y, en cierta forma, representa derecho de uso que puede ser esgrimido a la hora de reclamar derechos.

ASPECTOS LEGALES EN LA RBRP

La legislación hondureña es clara al calificar a los indígenas como un sector especial, empezando por la Constitución de la República que, en su Artículo 346, compromete al Estado a “dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país...” La Carta Magna, en su Artículo 173, denomina “culturas nativas” a estas comunidades. Otras normas legales ordinarias reconocen a las comunidades indígenas, dándoles diferentes nombres pero, en forma inequívoca, refiriéndose a ellos como un sector especial; entre éstas se destacan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT (sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en 1989) que los llama “Pueblos indígenas”, la Ley de Reforma Agraria, actualizada por la Ley de Modernización Agrícola (Decreto 31-92), que las denomina “comunidades étnicas” y la Ley Forestal (Decreto 85, de 1971) que las considera “comunidades tribales bajo la tutela del Estado”. Cualquiera que sea su denominación, queda clara la voluntad expresa del Estado, que no sólo reconoce a estas poblaciones sino que, además, les da un carácter especial otorgándoles derechos y responsabilidades que las distinguen de otros grupos.

Respecto al derecho que tienen los indígenas sobre la tierra, son varias las normas legales que así lo confirman, partiendo de aspectos generales sobre propiedad contenidos en la propia Constitución de la República y en los tratados internacionales, hasta la normativa ordinaria de carácter general o especial. La Constitución de la República reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad (las tierras donde estuvieren asentadas) y, además, a los recursos naturales, específicamente los bosques que allí hubieren:

Es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas.¹⁰

¹⁰ Artículo 346 de la Constitución de la República de Honduras.

Al analizar el contenido del Artículo y el carácter destacado que el legislador da a la tierra y los bosques, se podría pensar que la expresión engloba los recursos naturales renovables de los cuales obtienen los indígenas los usos y productos necesarios para su supervivencia, ya que, además, en otras normas ordinarias se establece claramente que el Estado conserva el dominio sobre los recursos no renovables.¹¹

En materia de tratados internacionales, es importante reconocer la relevancia del Convenio N° 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que desarrolla un enfoque y una estrategia de tratamiento a los reclamos de los pueblos indígenas en el tema territorial. En los Artículos 15 al 19 del Convenio se 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, inmovilidad de las comunidades en sus espacios, respeto a las formas de transmisión, manejo, sanción para quienes violen o invadan tales tierras y otras responsabilidades que procuran asegurar la diligencia de los Estados en la salvaguarda del derecho fundamental de la tierra para los indígenas. Un aspecto notable del Convenio es el concepto *tierras*, que deberá englobar la noción de *territorio* —para efectos de acceso y uso de los recursos por los indígenas— y de protección por parte del Estado, lo que equivale a la comprensión dentro del espacio legalmente reconocido a los indígenas de “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”.

En el Convenio se manejan dos figuras jurídicas como formas de titularidad y de apropiación que deberán ser plenamente reconocidas a los indígenas en el cumplimiento de las responsabilidades que, al suscribir y ratificar el Convenio, adquieren los Estados: la propiedad (que otorga al titular la condición de señor y dueño de un bien) y la posesión (además del reconocimiento legal de la propiedad es necesario que los indígenas entren, en efectiva posesión del área cuyo dominio les es reconocido).

DERECHOS TERRITORIALES INDÍGENAS EN LEYES ORDINARIAS

Dentro de la legislación ordinaria, diversas normas se ocupan del asunto de los derechos territoriales y la legalización o titulación de tierras a las comunidades indígenas, siendo tal vez la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley N° 170 de 1974), reformada por la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA), la que contiene las disposiciones más claras. Esta ley, entre otras cosas, declara:

¹¹ Artículo 619 del Código Civil y Artículo 1° del Código de Minería.

El Instituto Nacional Agrario exigirá la devolución de todos los terrenos rurales nacionales o ejidales que están ilegalmente en poder de particulares. No obstante lo anterior, quien acredite debidamente ante el mencionado Instituto, 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 de 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.. (Artículo 15).

Las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras donde estén asentadas, por el término no menor de tres años indicado en el Artículo 15 reformado de esta Ley, recibirán los títulos de propiedad en dominio pleno completamente gratis, extendidos por el Instituto Nacional Agrario en el plazo estipulado en el Artículo 15 referido (Artículo 92).

Para ampliar lo anterior, en el Reglamento de Adjudicación de Tierras en la Reforma Agraria se dispone lo siguiente:

La adjudicación de tierras que haga el Instituto Nacional Agrario será en dominio pleno y a título oneroso..., exceptuando del pago las tierras que —dicho Instituto— adjudique a las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras en que estén asentadas por un término no menor de tres años.

No obstante lo dispuesto en las normas citadas, existen otras disposiciones relacionadas con la materia forestal que parecen contradecir los Artículos mencionados. La Ley Forestal y el Reglamento General Forestal (Acuerdo 634, de 1984) hacen referencia a las tierras que poseen los indígenas (Artículo 10 de la Ley y Artículo 29 del Reglamento), denominándolas “Áreas Forestales en fideicomiso poseídas por las comunidades tribales bajo la tutela del Estado”. El Reglamento a los Aspectos Forestales, de la Ley de Modernización Agrícola (Acuerdo 1039-93), al hablar de aprovechamientos forestales, hace mención de las “reservas indígenas”.

Se podría decir, después de las observaciones precedentes, que la legislación nacional ordinaria vigente, relativa a las responsabilidades del Estado sobre la territorialidad indígena, acoge de manera clara y coherente la posición de atribuir al Estado el compromiso de efectuar el reconocimiento a las comunidades, como tales, del derecho de propiedad en pleno dominio, en comunidad y de manera gratuita de las tierras que ocupan en el ámbito de las zonas y regiones que jurídicamente se reconocen como “tierras nacionales”. En el sentido aquí puntualizado, habría que observar que la legislación ordinaria hondureña se ajusta de manera bastante razonable a las disposiciones constitucionales y al texto del Convenio 169 de 1989, ratificado por el país.

DERECHO DE ASENTADOS EN ÁREAS PROTEGIDAS

Como fue mencionado, el Estado hondureño ha declarado 107 áreas protegidas y también ha adoptado normativas legales tendientes a reconocer los derechos indígenas de propiedad y de posesión sobre las tierras. Ya mencionamos en 1997 que:

Las iniciativas para poner en marcha los compromisos en ambas áreas de la función pública estatal, conducen forzosamente a que, en diversos casos y sobre unas mismas áreas, confluyan las circunstancias de presentar doble condición jurídica y expectativas e intereses duplicados.¹²

Estas situaciones pueden conducir a la gestación de conflictos ya que por un lado se protegen los intereses de la sociedad representados en los beneficios directos o indirectos que se esperan de las áreas protegidas y, por otro, los compromisos internacionales y algunas normas nacionales ordinarias se orientan a otorgar derechos a las comunidades étnicas asentadas en dichas áreas en forma ancestral.

El Artículo 92 de la Ley de Reforma Agraria (reformado por la LMDSA), expresa que:

las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras donde estén asentadas, por el término no menor de tres años, recibirán los títulos de propiedad en dominio pleno completamente gratis.

En el citado Artículo no se hace distinción sobre el tamaño de las tierras ni sobre la vocación de éstas, por lo que se podría entender que existe la responsabilidad de otorgar los títulos de propiedad en dominio pleno a favor de las comunidades sobre todas aquellas tierras en las cuales se cumpla la condición de ocupación de que habla el texto, siempre y cuando se pueda atribuir a tales tierras la condición de tierras nacionales. La discusión se podría centrar entonces en la posibilidad, o imposibilidad, de titular tierras ocupadas por comunidades indígenas que tienen vocación forestal y que, al tenor del Artículo 92 de la Ley de Reforma Agraria, son susceptibles de titulación, lo que es reafirmado en varios Artículos del Convenio 169, que tiene una jerarquía superior.

También la existencia de asentamientos de “ladinos” en áreas protegidas plantea un problema que debe ser analizado a la luz de varias normas que

¹² Roque Roldán y Mario Vallejo, *Opciones de titulación de tierras en zonas indígenas*, estudio para el Banco Mundial (Tegucigalpa: Banco Mundial, 1997), pág. 76.

regulan la materia y que permite establecer “momentos” en los cuales una situación dada es legal o ilegal. La norma más clara es la Ley de Modernización Agrícola que, sobre aspectos forestales, establece que:

El aprovechamiento, la industrialización y la comercialización interna y externa de la madera y demás productos forestales podrá efectuarse únicamente por personas naturales y jurídicas privadas, sujetándose a las disposiciones vigentes en materia forestal, tributaria, aduanera, del medio ambiente y, en su caso, de sanidad vegetal.

Por otro lado, el Artículo 15 de la Ley de Reforma Agraria, mencionado anteriormente, faculta al INA para exigir la devolución de todos los terrenos rurales nacionales o ejidales que están ilegalmente en poder de particulares. Pero, a la vez, si se acredita debidamente la ocupación directa y pacífica de las tierras nacionales o ejidales, objeto de explotación durante un período no menor de tres años, habrá derecho a la venta de la superficie correspondiente, siempre que no se encuentre entre las exclusiones que establece la misma ley. Algunas de ellas indican: que el predio objeto de solicitud de adjudicación, siendo de vocación forestal haya sido talado o descombrado para convertirlo a otros usos, o que la ocupación se base en un título supletorio; y en terrenos de vocación forestal, se establece claramente que el INA actuará de acuerdo con la AFE, con el fin de mantener el uso forestal.

Se podría deducir que las personas que estuvieren asentadas en la RBRP antes de 1992 tendrían derecho a que se les legalizara su situación, reconociéndoles los derechos inherentes, pero que quienes hubieren llegado en fecha posterior y en su ocupación hubieren talado o descombrado áreas, quedarían excluidos de este beneficio y más bien podrían ser sujetos de sanción, si así lo considerara el organismo administrativo competente. Todo lo anterior no tendría aplicación dada la connotación jurídica que tiene la RBRP, al ser inscrita en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable (CPPFI), pero en todo caso, en el proceso de inscripción deberían haberse analizado los derechos de cada persona dentro de la Biosfera, para reconocer los de aquéllos que los tuvieran.

POSIBILIDADES PARA LEGALIZAR TIERRAS EN LA BIOSFERA

Para hablar de legalización de tierras en la RBRP es inevitable establecer la diferencia que da el ordenamiento vigente a dos sectores diferentes correspondientes a indígenas y ladinos. A los indígenas se les reconocen derechos y obligaciones especiales que permiten suponer que la titulación de tierras a su favor es viable. A los ladinos, en virtud de los impedimentos que establece la legislación forestal, agraria y en general la sectorial agrícola, les es imposible acceder a la titulación de estas tierras por su vocación forestal, salvo la cir-

cunstancia calificada de que las mismas estén cubiertas de café, según podría deducirse, *a priori*, de lo que establece la Ley de Protección a la Actividad Caficultora, cuyos alcances se desarrollan más adelante.

Es importante señalar que, una vez reconocido el derecho de propiedad de la tierra bajo cualquier modalidad, el actual ordenamiento legal inviste al adjudicatario de tierras de las mismas atribuciones que tienen todos los propietarios privados según las disposiciones civiles; es decir, del “derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario” (Artículo 613 del Código Civil).

Esto mismo se puede discutir respecto a la utilización de los recursos naturales. Existen claros impedimentos legales para que un propietario privado pueda disponer libremente de los recursos del sub suelo que se consideran no renovables (minas, hidrocarburos, canteras) y con mayor razón, para los simples poseedores u ocupantes de predios de carácter público. Sin embargo, los recursos renovables como bosques, aguas, flora y fauna, pertenecen al titular de dominio de la tierra. De acuerdo con la Constitución, en el ámbito de los recursos naturales no hay consideraciones que justifiquen su no transferencia a favor de particulares, pero existen normas ordinarias que establecen limitaciones de traspaso, uso, goce y disfrute de ciertos recursos, por razones de interés común y utilidad pública, como es el caso de los bosques.

Al hacer referencia a los derechos de los indígenas sobre los recursos de los bosques en aquellas áreas sobre las cuales pueden acreditar un título de dominio, la legislación vigente permite entender que éstos les pertenecen en propiedad y que sobre ellos tienen la capacidad de uso y comparten con el Estado la de administración y manejo. Si tales tierras y recursos se encuentran en áreas protegidas, el uso y aprovechamiento posibles tendrían que ser ajustados a los limitantes y controles que pueden ser establecidos por el Estado para las áreas protegidas.

AMENAZA DE LA CAFICULTURA

Algunas disposiciones, como la Ley de Protección a la Actividad Cafetalera (Decreto 199-96, del 21 de diciembre de 1995), a pesar de que tiene como objetivo principal el estímulo de una actividad productiva de gran importancia para la economía del país, potencialmente pueden impactar en forma negativa sobre las áreas protegidas. Este Decreto dispone que las tierras dedicadas al cultivo del café no puedan ser afectadas con fines de reforma agraria, sin importar la vocación de los suelos donde esté asentada la actividad caficultora. También se establece el derecho de los productores de café,

para solicitar (y obtener) del INA títulos en dominio pleno, con la salvedad de que los beneficiarios sólo pueden ser personas naturales o jurídicas hondureñas. Además se establece una garantía de inexpropiabilidad para los predios dedicados al cultivo del café y se eliminan los límites mínimo y máximo a la unidad productora, que dan lugar al minifundio y latifundio. Por otro lado, se acredita el momento en que debe considerarse que se han iniciado labores de cultivo y, por lo tanto, se puede acoger a la Ley de Protección a la Actividad Caficultora.

En el Capítulo de La Titulación del Decreto 199-95 —que es abierta para los poseedores u ocupantes de predios nacionales o ejidales, cuando estén cultivados de café, estableciendo techos máximos para adjudicar dominio pleno en tierras bajo cultivo de café— se establece que cualquier persona que presente solicitud al INA, deberá llenar una serie de requisitos que son comunes a las solicitudes que se presentan ante la administración pública. Sin embargo, se establece como requisito una descripción del predio que indique, entre otras cosas, el tipo de tenencia del mismo y que agregue la clasificación *fiscal*¹³ a las ya conocidas de nacional y ejidal. También se debe declarar que el predio se ha venido trabajando en forma *directa* y eficiente, por *más de tres años*.

IMPACTO DE LA LEY SOBRE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

A la luz de la Ley de Protección a la Actividad Caficultora se han tejido varias hipótesis, casi todas conteniendo la certeza de que la mencionada norma legal influye negativamente sobre las áreas protegidas, porque permite la titulación sin hacer distinción por vocación de la tierra, tipo de tenencia y ubicación del predio. Aparentemente, para poder acogerse a los beneficios de esta Ley, el único requisito es que la tierra esté cultivada de café. Sin embargo, haremos un análisis más exhaustivo que nos permita llegar a conclusiones más acordes con la realidad jurídica.

Para que las tierras puedan acogerse al Decreto 199-95 tienen que estar cultivadas de café “o haber iniciado las labores de cultivo”. Esta última circunstancia tiene gran importancia, ya que si la misma se realiza previa tala o descombro de bosques después de 1992, proviene de una actividad ilegal según el Artículo 15 reformado, de la Ley de Reforma Agraria y, por lo tanto, no puede acogerse a una norma legal por proceder de un acto ilegítimo. Debe analizarse también la parte que pide se indique si la tierra que se solicita es de carácter *fiscal*, debiendo entenderse que si se da esta condición, la

¹³ El Artículo 617, del Código Civil, establece que los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman “bienes del Estado” o “bienes fiscales”.

solicitud no procede porque se estarían comprometiendo recursos del Estado que sólo cabría modificar mediante una ley especial, distinta a la de Protección a la Actividad Caficultora, que es general para toda una línea de producción.

Considerando que en el caso de la RBRP hay poseedores de tierra de fecha reciente y si se da la circunstancia de que éstos, habiendo iniciado actividades de cultivo de café, con el agravante de tala o descombro de bosques, quisieran titular sus predios amparados en el Decreto 199-96, tal situación no procedería porque una ley vigente proscribía tal actividad. Se debe agregar que la RBRP se encuentra adscrita al CPPFI, mediante el cual las tierras catalogadas adquieren el carácter de fiscal y la posesión estatal o municipal sobre estas áreas es imprescriptible y no puede pasar en todo o en parte a dominio privado, salvo por disposición de una ley (Artículo 12, Ley Forestal).

VALLES DE SICO Y PAULAYA: ¿CONSERVACIÓN O DESARROLLO?

Otra norma legal conflictiva es el Decreto Ejecutivo que declara zonas de reforma agraria las tierras nacionales de los Valles de Sico y Paulaya (Decreto 009-95, febrero de 1995), que fue emitido con el objeto de promover la reforma agraria y el desarrollo sostenible en las tierras de vocación agrícola en los valles citados, pero excluyendo las tierras de vocación forestal y las áreas protegidas y vida silvestre (Mapa 1). Asimismo se excluyen las zonas de riquezas arqueológicas o de interés turístico:

La cuenca de los ríos Sico y Paulaya, ubicados al Norte de Honduras, entre los departamentos de Olancho y Colón, de 7,011 kilómetros cuadrados de extensión (78% considerados de vocación forestal), se localiza en una de las zonas menos pobladas del país.¹⁴

Este Decreto ha generado un gran debate, porque los valles citados limitan con la zona de amortiguamiento de la RBRP, y algunos grupos de línea ambientalista temen que los asentamientos motivados con objetivos agrarios se conviertan en un problema ambiental de grandes dimensiones, al afectar un patrimonio mundial. En el Decreto se prevé que el INA ejerza las acciones legales necesarias para lograr la nulidad de los títulos en dominio pleno otorgados en tierras nacionales de los Valles de Sico y Paulaya, cuando se hubieren obtenido en forma ilegal o fraudulenta por los particulares o violentando los principios de la reforma agraria, manejo forestal, arqueológico o turístico.

En armonía con la obligatoriedad que establecen varios Artículos de la Ley General del Ambiente (Decreto 104-93), el Decreto 009-95 estipula que

¹⁴ Kaimowitz y Rodríguez, *Políticas forestales en Centroamérica*, pág. 261.

antes de iniciar acciones de incorporación de tierras a la producción se debe realizar una evaluación de impacto ambiental, para lo cual se destina un fondo especial que servirá también para realizar el reordenamiento de la tenencia de la tierra. Aunque a primera vista no parece existir un impacto negativo directo de este Decreto sobre la RBRP, las repercusiones en deterioro de la biodiversidad de la zona y menoscabo de la misma son más bien a mediano plazo. Esto si se asumen algunas presunciones —por demás válidas—, como las de que es imposible mantener estable la población en el número de personas que serán incorporadas al proceso de reforma agraria o de que las instancias encargadas de velar porque se cumplan las leyes podrían encontrar problemas para enfrentar este caso específico. Sin embargo, es de considerar que, en caso de conflicto, el Decreto 009-95 por su jerarquía queda subordinado a otras normas que tienen una marcada tendencia conservacionista, como la Ley del Ambiente y la Ley Forestal.

FIGURAS LEGALES DE INTERÉS PARA PROTECCIÓN DE LA BIOSFERA

CATÁLOGO DEL PATRIMONIO PÚBLICO FORESTAL INALIENABLE (CPPFI)

Esta figura aparece en la Ley Forestal desde 1961 pero la ha ejecutado la actual administración de la COHDEFOR, que la incluye como un proyecto prioritario en el Plan de Acción Forestal (PLANFOR) para la identificación y delimitación de áreas de vocación forestal, especialmente las áreas protegidas. Es prioritario también para el establecimiento de procesos de legalización y titulación, a favor del Estado, de las áreas forestales nacionales identificadas en todo el país.

Según el PLANFOR, “el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable consiste en la identificación catastral de las áreas nacionales, ejidales y privadas con o sin bosque (coníferas o de hoja ancha)”.¹⁵ Podemos agregar a la definición anterior que también se le da categoría de bienes fiscales a las tierras nacionales o ejidales, de vocación forestal, que sean inscritas en el Catálogo.

El CPPFI ha empezado a plantearse como opción viable para las comunidades asentadas en áreas protegidas. Lo que parece una buena salida para el caso de terrenos convencionales (tenencia nacional o ejidal en poder de particulares), amerita un mayor análisis en el caso de que allí existan asentamientos indígenas, por los derechos especiales que a este sector otorga la Constitución de la República y el Convenio 169. El CPPFI se define como un registro público de carácter técnico administrativo en el que se inscribirán las zonas

¹⁵ Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, *Plan de Acción Forestal, 1996-2015, PLANFOR*, 3 tomos (Tegucigalpa: COHDEFOR, 1996), III, pág. 34.

protegidas y también las de interés forestal que se declaran catalogables, con el objeto de declarar, mantener y administrar el Patrimonio Público Forestal Inalienable, lo cual tiene efectos muy importantes para el manejo de las áreas inscritas.

Tal como lo dispone la Ley Forestal de 1971, como efectos jurídicos del CPPFI sobre las áreas catalogadas, se pueden mencionar que acredita el carácter de utilidad pública de todos los terrenos forestales incluidos en la zona catalogada y el dominio y posesión de la áreas forestales incluidas en la zona catalogada, a favor del Estado o de uno o varios municipios, sin perjuicio de los derechos y títulos adquiridos legalmente por otras personas naturales o jurídicas con anterioridad al Decreto de declaración. También produce efectos sobre la posesión estatal o municipal en áreas incluidas en zonas forestales catalogadas, a las cuales da las características de imprescriptibles, inalienables e inembargables, con lo cual se ratifica la imposibilidad de realizar cualquier negocio jurídico en estas áreas, salvo autorización especial del Congreso Nacional.

Asimismo, la pertenencia o titularidad y los linderos que el Catálogo asigna a los terrenos públicos inscritos sólo pueden ser impugnados en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales competentes. Mientras el Estado o los municipios que posean zonas forestales catalogadas no sean definitivamente vencidos en juicio, éstas serán mantenidas en posesión por el Poder Ejecutivo (Artículo 26, Ley Forestal).

ÁREAS PROTEGIDAS COMO PARTE DEL CPPFI

La aplicación del Catálogo se ha iniciado con la inclusión de la RBRP. Está previsto que el deslinde y amojonamiento de áreas protegidas incluidas en el CPPFI son competencia de la COHDEFOR, para lo cual ya existe un procedimiento esbozado en la Ley Forestal, ampliamente desarrollado en el Reglamento General Forestal. Además, en el Reglamento al Título Forestal de la Ley de Modernización Agrícola se dispone que estas actividades se harán en coordinación con el INA y los municipios respectivos. Un caso especial son las áreas protegidas amparadas en el Decreto 87-87, denominado "Ley de Bosques Nublados", el cual incluye a la Dirección Ejecutiva del Catastro Nacional en el proceso de delimitación (en los documentos del PLANFOR se incluyen también al INA y a las Fuerzas Armadas como entidades de coordinación).

Cuando las áreas son nacionales deben ser inscritas en el Registro de la Propiedad y contabilizadas como bienes públicos en la Contaduría General de la República. La administración es siempre competencia de la COHDEFOR, en representación de la AFE. Con lo anterior, los bienes nacionales catalogados adquieren la característica de "bienes fiscales". Está previsto que en el

CPPFI se pongan notas marginales sobre servidumbres y otros derechos reales que existen en estas áreas catalogadas, pero el secretario de Recursos Naturales (por delegación expresa del Decreto Ley 103 de 1974, el gerente general de la COHDEFOR asume esta responsabilidad), podrá declarar la incompatibilidad con el fin de utilidad pública, lo cual deberá acreditar en un expediente especial. En caso de que se declare la incompatibilidad, se debe hacer una indemnización o compensación por la servidumbre extinguida, de acuerdo a lo que al respecto tipifica la Ley de Expropiación Forzosa (Decreto 113, de 1914). También el Estado puede adquirir áreas forestales o derechos sobre las mismas, en áreas no catalogadas, con el objeto de contribuir a los fines del CPPFI, para lo cual puede recurrir a solicitar donación, hacer permuta, compraventa y, en caso extremo —si el propietario particular no acepta ninguna de las opciones anteriores—, a la expropiación por causa de necesidad o utilidad pública.

EL CATÁLOGO EN LA BIOSFERA DEL RÍO PLÁTANO

El CPPFI se está ejecutando con algún éxito en la RBRP, pero caben algunas observaciones de acuerdo a las disposiciones legales que rigen para las diferentes situaciones que allí acontecen y que pueden ser de dos tipos: a) cuando las tierras están en uso y posesión por comunidades indígenas y b) cuando los poseedores son personas particulares, conocidas como “ladinos”. Un caso especial se presenta cuando las tierras están en uso y posesión de comunidades indígenas. Éste debe ser analizado conforme al articulado del Convenio 169 sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que tiene una jerarquía sólo superada por la Constitución de la República, por lo cual toda norma ordinaria que se le oponga quedaría subordinada. El Convenio 169 es muy claro cuando se establece que:

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (Artículo 14).

Asimismo:

Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente (Artículo 15).

De acuerdo a lo que se desprende de la mencionada norma internacional, las tierras que las comunidades indígenas ocupan en forma ancestral son sujeto de titulación, para lo cual debería seguirse un procedimiento especial. Sin embargo, en aras de una situación como es la protección de una zona declarada como patrimonio mundial, podrían hacerse algunas consideracio-

nes que concluyan en una situación más acorde a los objetivos conservacionistas que se persiguen al incluirla en el CPPFI. El propio Convenio 169 contiene algunas disposiciones que podrían ser utilizadas al respecto y que se encuentran distribuidas principalmente en los Artículos 4, 6 y 7, de los cuales entresacamos las partes de mayor interés para nuestro análisis:

Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas... y el ambiente de los pueblos interesados; tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados... (Artículo 4).

Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directa o indirectamente... (Artículo 6).

Los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas... y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera... Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional o regional susceptibles de afectarles directa o indirectamente (Artículo 7).

Podríamos aseverar que la declaratoria de la zona como área protegida, con categoría de Reserva de la Biosfera y su posterior inclusión dentro del Catálogo, son medidas especiales tomadas para salvaguardar el ambiente no sólo en el ámbito nacional, por el carácter de patrimonio mundial que le otorgó la UNESCO, y con seguridad no serían contrarios a los deseos de los pueblos indígenas asentados en la zona. Es de esperar entonces que una medida administrativa como el Catálogo sea bien recibida por los pueblos interesados si, a su juicio, ésta impacta positivamente sobre su propio desarrollo. Cabría por lo tanto cumplir con el requisito de realizar las consultas pertinentes e incorporar a las instituciones representativas de los indígenas en el proceso de planificación desarrollista del área.

Por lo tanto, dadas las condiciones técnico-jurídicas de la RBRP, es de suponer que su incorporación al CPPFI es un paso adecuado y lógico, sobre todo en lo que concierne a las poblaciones de ladinos. Sin embargo, es necesario acotar que esta posición debe ser conciliada de acuerdo a las comunidades indígenas que allí se encuentran asentadas, lo cual no parece muy difícil, si se toma en cuenta que la estrategia de trabajo del Proyecto Manejo y Conservación de la RBRP —actualmente a cargo de la administración de la Reserva— contempla actividades de desarrollo que son muy atractivas para las comunidades indígenas.

LOS CONVENIOS DE USUFRUCTO

Como una de las acciones prioritarias del PLANFOR, enmarcada dentro de la política de conservación a la naturaleza en las áreas protegidas, se habla de regularizar “los derechos de usufructo en bosques públicos y áreas directamente protegidas, llegando a acuerdos y compromisos con las comunidades involucradas”.¹⁶

Surgen así los convenios de usufructo, como un mecanismo de aplicación para las disposiciones legales que se desprenden de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, en el sentido de mantener la vigencia del sistema social forestal, puesto en precario por el modelo de privatización de la mencionada norma legal. Al respecto, el Artículo 76 dice:

La Administración Forestal del Estado deberá incluir el desarrollo integral de las comunidades rurales en los planes de manejo forestal que administre, para lo cual se deberán promover actividades silvícolas que incorporen a la mayor parte de la población, haciéndola participe de los beneficios, en armonía con la conservación de las fuentes de aguas y los suelos...

Los Artículos 40 y 41 del Acuerdo 1039-93, que reglamenta los aspectos forestales de la Ley de Modernización Agrícola, desarrollan el contenido en este precepto:

La Administración Forestal del Estado promoverá la aplicación del sistema social forestal, en áreas forestales nacionales en las que por la densidad de población existente antes de la vigencia de la Ley y por consideraciones técnicamente justificadas se considere adecuado mediante la participación directa de los beneficiarios o de las comunidades en la ejecución de las actividades contempladas en el plan de manejo y en los beneficios derivados de los aprovechamientos, como estrategia de desarrollo de la población campesina y de conservación ambiental (Artículo 40).

Respecto a la tenencia de la tierra de las comunidades asentadas pacíficamente en áreas forestales nacionales antes de 1992, se estipula que:

La tenencia será regularizada mediante la suscripción de contratos de arrendamiento o de manejo forestal de mediano y largo plazo, integrándolos en las actividades forestales a través de los planes de manejo (Artículo 41, Ac. 1039-93).

¹⁶ Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, *Plan de Acción Forestal*, I, pág. 30.

De la norma reglamentaria se deduce que la aplicación de la figura de “Convenios o contratos de arrendamiento o manejo forestal es válida en áreas forestales cuyo régimen de propiedad es nacional o estatal” —y que por definición son “las poseídas por el Estado en nombre y representación de la Nación”¹⁷— y en aquellos lugares donde estuvieren asentadas poblaciones humanas.

Los beneficiarios que suscriban los convenios o contratos de arrendamiento —por ejemplo pequeños productores individuales o asociados en cualquier tipo de organización legalmente reconocida por el Estado y ajustados a las disposiciones contenidas en un plan de manejo aprobado por la AFE— tienen acceso a los mismos derechos y obligaciones de los propietarios privados, pero no pueden acceder a la propiedad de la tierra.

Actualmente existen 27 convenios de usufructo firmados por COHDEFOR, con diferentes tipos de beneficiarios distribuidos en cuatro departamentos del país, pero se tienen dudas respecto a la validez de estos instrumentos que empiezan por una casi aceptación de los actores, de que los mismos son demasiado complejos para la capacidad de una de las partes y que la propia COHDEFOR no cuenta con los recursos necesarios para dar seguimiento a los compromisos que de ellos se derivan.

VALIDEZ LEGAL DE LOS CONVENIOS DE USUFRUCTO

La misma denominación de los documentos apuntados parece entrar en conflicto con la norma legal que habla de “arrendamiento o manejo”. Sin embargo, aún asumiendo que el usufructo cae dentro de las categorías anteriores, hay serios cuestionamientos respecto a la validez jurídica de los convenios de usufructo (denominados también contratos de usufructo). Básicamente se discute que las partes signatarias no tienen capacidad legal para crear el Fondo de Garantía Forestal del que se habla en el Título de Responsabilidades Conjuntas y que compromete, entre otras cosas, recursos estatales como un porcentaje de los derechos de tronconaje, que a juicio de algunos entendidos sólo es potestad del Congreso Nacional.

Otro elemento de discusión es el plazo de duración de los convenios o contratos, que en ciertos casos alcanzan los 40 años (turno de aprovechamiento final de algunas especies de hoja ancha), lo cual supera con creces los cuatro años que corresponden a un período de gobierno y que, si se aplica en forma indiscriminada, se opondría a lo preceptuado en el Artículo 205, 19 de la Constitución de la República:

¹⁷ Artículo 10 de la Ley Forestal.

Corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes: Aprobar o improbar los contratos que lleven involucradas exenciones, incentivos y concesiones fiscales o cualquier otro contrato que haya producir o prolongar sus efectos al siguiente período de gobierno de la República.

Pese a que podríamos pensar que la norma constitucional se refiere a otro tipo de contratos en los cuales los intereses del país se encuentren en verdadero peligro, las partes que se consideran afectadas por los contratos de usufructo aducen que el citado precepto no hace distinción y que, por lo tanto, estos contratos de tipo administrativo (suscritos entre la COHDEFOR y una organización privada con personería jurídica) están también sujetos a esa disposición. Al final el legislador es el único con capacidad jurídica para interpretar los alcances de este Artículo.

En el caso de la RBRP, los convenios de usufructo —que tienen casi los mismos efectos legales que el CPPFI (imprescriptible, inajenable e inembargable)— se pueden considerar como una figura legal que reúne características muy importantes, si se toma en cuenta el tipo de manejo que se pretende desarrollar en la Reserva. En ambos casos, la titularidad de dominio de la tierra permanece inalterable a favor del Estado y no de los particulares.

PLAN DE MANEJO GLOBAL PARA LA BIOSFERA DEL RÍO PLÁTANO

En el estudio de Gebauer¹⁸ se emite una recomendación que consiste en preparar un Plan de Manejo Global para las diferentes zonas que componen la Biosfera. En el mismo deben garantizarse “los derechos de los usufructuarios y posesionarios y que se acepte y respete la realidad de la Biosfera”. Debemos asumir que se desea reconocer algún tipo de derechos a las personas asentadas en la Biosfera y garantizar “a perpetuidad” los derechos individuales para dar seguridad jurídica sobre su predio. De esta forma se fortalece el desarrollo sostenible de la zona, sin que se trate sólo de titular tierras, sino también de legalizar los derechos de usufructo o posesión, según las costumbres de uso y manejo de los recursos en cada zona.

También se percibe la sugerencia de modelos diferentes de acuerdo a las zonas de división administrativa de la Biosfera, lo cual parece tener sentido en el contexto de la experiencia del Proyecto Social Forestal, que trabaja con una estrategia basada en las tres zonas para manejo del área ya mencionadas. Esto, si bien no se acopla totalmente a los principios internacionales, ajusta muy bien con la problemática que ellos viven en su área de trabajo y que los

¹⁸ Gebauer, *Consultoría sobre aspectos legales*.

obliga a conciliar intereses encontrados presentes en áreas protegidas con población indígena.

Al discutir los párrafos anteriores se debe recordar que los planes de manejo constituyen una figura reconocida en varias leyes nacionales como un requisito *sine qua non* para que los particulares puedan optar por realizar actividades en un área forestal. Sin embargo, no han sido concebidos como una ley en sí, como parece ser la idea planteada en el estudio donde, para ampliarla, se agrega el calificativo “global” a lo que en esencia es un simple plan de manejo, herramienta por naturaleza para garantizar el manejo adecuado del área. Analizando un poco más la figura de Plan de Manejo Global, podemos mencionar que en la Ley General del Ambiente existen algunas disposiciones legales que podrían justificar su validez. Entre ellas están:

Artículo 36: Para los fines de su administración, las áreas naturales protegidas estarán sujetas a los planes de ordenamiento que se dicten.

Artículo 40: La declaración de un área natural protegida permite a las autoridades competentes, dentro de las atribuciones fijadas en ésta y en las demás leyes sectoriales respectivas, imponer a los propietarios, usufructuarios, poseedores y ocupantes ubicados dentro de los límites respectivos, las restricciones u obligaciones que sean indispensables para el logro de los fines de utilidad y necesidad pública que conlleve el Decreto de declaración y que resulten de los planes de ordenamiento o de manejo que se aprueben.

Es notorio que se establece una sinonimia entre Plan de Manejo y Plan de Ordenamiento. Sin embargo, dada la connotación que tiene el concepto de “ordenamiento” como una herramienta que procura la utilización del suelo de acuerdo a su uso potencial, pareciera más apropiado decir Plan de Ordenamiento (que lleva implícita la globalidad del uso). Además, se podría facilitar la emisión de un Decreto por el Congreso Nacional para un Plan de Ordenamiento (que es más especial) y no para un Plan de Manejo, que se asume como algo más común y ligado a la actividad forestal productiva.

El Artículo 12 de la Ley Forestal establece que:

Ninguna de las áreas incluidas en dicho patrimonio podrá pasar, en todo o en parte, a dominio privado ni a la protección de particulares salvo por disposición de una Ley.

Una eventual propuesta de Decreto en la que el Plan de Manejo Global (o Plan de Ordenamiento de la RBRP) elevado a la categoría de ley en virtud de un Decreto del Congreso Nacional, parece algo ideal y factible, puesto que por esa vía se podrían establecer condiciones especiales, de otra forma

imposibles por la inscripción del área dentro del CPPFI. Una ventaja de esta opción es que permite incorporar las demás figuras mencionadas en esta sección, ya sea conciliando la condición especial de los indígenas dentro del CPPFI, o eventualmente firmando convenios de usufructo con los asentados de la Biosfera o Convenios de Manejo de Áreas Protegidas con alguna organización civil idónea.

UNA VISIÓN RETROSPECTIVA

Según lo investigado, varios hechos permiten visualizar la situación de la RBRP en su doble condición de área protegida y centro de población indígena importante, sin menospreciar la presencia de “ladinos”. En el aspecto legal existen tres normas que tienen aplicabilidad y vigencia directa sobre la RBRP y que se complementan entre sí. Además, hay varias leyes que inciden indirectamente sobre la Biosfera, como la que declara zona de reforma agraria a los valles de Sico y Paulaya y la Ley de Protección a la Actividad Caficultora. Además, amparados en los compromisos asumidos por el Estado hondureño al ratificar el Convenio 169, los indígenas del país están demandando colectivamente el reconocimiento legal de la propiedad sobre los espacios de uso tradicional, lo que entraña la opción de legalización de las tierras comunales y el reconocimiento de espacios mayores que constituyen el hábitat funcional. La legislación hondureña ordinaria vigente, relativa a la responsabilidad del Estado sobre la territorialidad indígena, atribuye al Estado el compromiso de reconocerle a las comunidades el derecho de propiedad en pleno dominio, en comunidad y de manera gratuita, de las tierras identificadas como “nacionales”.

Sobre tenencia, las variantes de posesión de tierras en la RBRP se pueden categorizar en: 1) tierras de dominio pleno, acreditadas en títulos de validez condicionada a un análisis que permita establecer su legalidad mediante el procedimiento de tracto sucesivo; 2) tierras ocupadas por indígenas en forma ancestral; 3) tierras ocupadas por particulares no indígenas antes de 1992; y 4) las que son ocupadas por esta misma categoría de usuarios, pero en fecha posterior. La forma de acceder a los derechos de legalización varía según la categoría en que estos espacios se encuentren.

Los contratos informales para el traspaso de la tierra que se celebran en la RBRP —salvo prueba en contrario, para el caso, los que se hacen sobre títulos de dominio pleno— ya sean de palabra, documentos privados simples o avalados por algún Juzgado de Paz, no tienen validez legal pero son respetados por las partes, lo que de alguna manera podría generar derechos adquiridos.

Respecto a los alcances de la Ley para la Protección de la Actividad Caficultora, de acuerdo al estudio, las tierras de la RBRP no pueden ser adjudicadas ni tituladas a favor de particulares que se acojan a dicha Ley, porque se encuentra inscrita legalmente dentro del CPPFI que establece que:

Ninguna área incluida en dicho patrimonio podrá pasar, en todo o en parte, a dominio privado ni a la protección de particulares, salvo por disposición de una Ley.

Se entiende que esa Ley debe ser de carácter especial, dirigida a invalidar el hecho jurídico de inscripción en el CPPFI.

De acuerdo con lo analizado, se puede asumir como factible la coexistencia de la figura del CPPFI sin menoscabar los intereses de los indígenas, tutelados en el Convenio 169, si se logra establecer un adecuado mecanismo de concertación que recoja los criterios de los indígenas y se plasme en acciones acordes a estos parámetros.

La declaratoria de la RBRP como área protegida, que se refuerza por la de sitio de patrimonio mundial hecha por la UNESCO —y su posterior inclusión dentro del CPPFI— son medidas especiales tomadas para salvaguardar el medio ambiente y favorecen también a las comunidades indígenas allí asentadas. Por lo tanto, es de esperar que una medida administrativa como el CPPFI sea bien recibida por los pueblos interesados si, a su juicio, ésta impacta positivamente su propio desarrollo. Respecto a los ladinos y aplicable también a los indígenas, las personas asentadas antes de entrar en vigencia la Ley de Modernización Agrícola, tienen derechos adquiridos que se les deberían reconocer antes de inscribir la zona dentro del CPPFI.

Sobre el derecho a los recursos naturales que tienen los poseedores de tierras en la RBRP, éstos se encuentran condicionados a la calidad de dominio que se tenga sobre la tierra pero, en todo caso, al momento de escoger una u otra opción para legalizar estas tierras, el Estado puede establecer limitaciones al uso de los recursos naturales. Con arreglo a la Ley debe entenderse que tales tierras y recursos en el contexto normativo formal tienen como titular del dominio al Estado. Sin embargo, sobre la base de las disposiciones legales adoptadas por el Estado sobre territorialidad indígena, tales tierras y recursos deberían ser reconocidos en propiedad a las agrupaciones indígenas que los han venido ocupando. Los ladinos que tengan posesión previa a la vigencia de la LMDSA tienen derecho a suscribir con el Estado un convenio de usufructo.

MIRANDO AL HORIZONTE

La aparente situación de conflicto en las áreas protegidas con poblaciones indígenas, en particular en el caso de la RBRP, podría eliminarse o minimizarse si se toman en cuenta algunas opciones legales o consideraciones de tipo técnico.

Para conciliar los preceptos del Convenio 169, con los intereses planteados para la RBRP como área protegida, es pertinente cumplir con el requisi-

to de realizar las consultas en cada caso que afecte a las comunidades étnicas e incorporar a sus instituciones representativas en el proceso de planificación desarrollista del área. Es previsible que los beneficios que se planteen sean suficientes para que los indígenas acepten las modalidades sugeridas.

Se podría realizar un catastro rural de tipo predial que permita obtener información confiable de los límites físicos de los predios y de su situación jurídica, al establecer la documentación que se posee sobre la tierra, tiempo de posesión y otros detalles útiles para sentar las bases de un verdadero inventario de bienes nacionales, imprescindible en la actual condición de zona “catalogada” que ostenta la Biosfera. Por razones antes expuestas, se podría excluir la zona cultural de este catastro.

Al momento de escoger una opción de legalización de tierras —sobre todo en el caso de los indígenas— se debe evitar que ésta se haga en forma individual, porque facilita el desmembramiento. Además, se debe respetar el interés de las etnias que propugnan por una legalización de tipo comunal, acorde a un procedimiento especial que podría diferir del que se utiliza para la titulación a campesinos. Se debe recordar que la situación jurídica de la RBRP permite imponer limitaciones al uso de la tierra y sus recursos.

De acuerdo con los antecedentes ya establecidos en otros lugares de Honduras, las posibles opciones de legalización de tierras en la RBRP se podrían dar en las siguientes direcciones: reconocimiento a las comunidades indígenas, titulando los predios en forma individual, familiar o comunal, utilizando el procedimiento previsto en la Ley de Reforma Agraria para la adjudicación de tierras a campesinos; y reconocimiento a los ladinos a través de convenios o Contratos de Manejo o Arrendamiento, previstos en el Reglamento al Título Aspectos Forestales de la LMDSA.

En caso de conflictos de aplicación con la Ley para la Protección de la Actividad Caficultora, es pertinente ampliar sobre su análisis, con el fin de interpretar por los canales correspondientes, fuera de toda duda, los verdaderos alcances de esta Ley.

Si tomamos en cuenta los aspectos de política forestal a mediano plazo podemos razonablemente asumir que la aplicación de las dos figuras legales mencionadas para la RBRP (CPPFI y convenios de usufructo) pueden ser medidas oportunas que deben ser analizadas muy detenidamente para evitar las confrontaciones legales propias de un sitio que tiene duplicidad en algunos aspectos ya que, por un lado, como área protegida se está preservando un patrimonio de la humanidad y, por otro, se deben respetar los derechos de las comunidades indígenas y en general de los pobladores allí asentados.