

Obstáculos y opciones legales para la implementación de iniciativas REDD+ en Honduras

Proyecto ONU REDD FAO-AFH "Elementos de apoyo de las actividades de preparación jurídica de REDD+ en Honduras"



Mario Vallejo Larios
(Consultor)

OBSTÁCULOS Y OPCIONES LEGALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS REDD+ EN HONDURAS

Proyecto ONU REDD FAO-AFH

**“Elementos de apoyo de las actividades de preparación jurídica de
REDD+ en Honduras”**

Mario Vallejo Larios
(Consultor)

Tegucigalpa, MDC, noviembre de 2014

OBSTÁCULOS Y OPCIONES LEGALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS REDD+ EN HONDURAS

Edición, diseño y diagramación:

Samuel Trigueros

Ana Lourdes Lagos

Ediciones Guardabarranco

Tel: 2238-6280

El presente estudio forma parte del Proyecto ONU REDD PNUD/FAO/PNUMA ejecutado por la AFH en apoyo a las acciones de preparación de REDD+ por el gobierno de Honduras, representado por la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (Mi Ambiente) y el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF).

Los conceptos expresados en el estudio son responsabilidad del consultor y no reflejan necesariamente el punto de vista de las agencias o instituciones antes mencionadas.

Revisión y asesoría:

Francesca Felicani Robles / Consultora Legal de FAO Roma.

Juan Blas Zapata / Coordinador Agenda Forestal Hondureña. AFH.

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

Mirza Castro / Asesora en Ambiente y Cambio Climático. FAO Honduras.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	vii
INTRODUCCIÓN	ix
METODOLOGÍA UTILIZADA	xi
1. RESUMEN DE CONFLICTOS EN EL DIAGNÓSTICO REDD CCAD/GIZ QUE OBSTACULIZAN EL PROCESO REDD+ EN HONDURAS	1
1.1 Identificación de conflictos legales para impulsar el Proceso REDD+ en Honduras	1
1.2 Conclusiones y reflexiones sobre los conflictos identificados en el Diagnóstico REDD CCAD/GIZ	2
2. RESUMEN DE HALLAZGOS EN EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE ELEMENTOS REDD+ EN LEYES DE CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	5
2.1 Consideraciones preliminares	5
2.2 Hallazgos por eje temático tratado en el análisis comparativo	5
2.3 Conclusiones generales en el análisis comparativo	11
3. REVISIÓN PRELIMINAR A NORMAS LEGALES POSTERIORES A 2012 QUE INCIDEN EN EL PROCESO REDD+	13
3.1 Usufructo de tierras forestales a favor de las Fuerzas Armadas	13
3.2 Ley para Optimizar la Administración Pública	14
3.3 Creación de Gabinetes Sectoriales	15
3.4 Adscripción del ICF a la Secretaría “Mi Ambiente”	15
3.5 Conclusiones y reflexiones sobre las nuevas leyes	16

4. CARACTERIZACIÓN PRELIMINAR DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS LEGALES QUE OBSTACULIZAN EL PROCESO REDD+	17
4.1 Consideraciones generales	17
4.2 Conflictos relacionados con la Gobernanza Forestal en general	17
4.3 Caracterización de los principales problemas que, de acuerdo a la investigación preliminar, obstaculizan el Proceso REDD+	22
4.3.1 Falta de regulaciones para definir la propiedad y los derechos de carbono	22
4.3.2 Vacíos en el acceso a los mecanismos de compensación creados en la ley	24
4.3.2.1 Sobre los bienes y servicios ambientales	24
4.3.2.2 Sobre los Fondos creados en la LFAPVS	26
4.3.3 Proceso incompleto del Consentimiento Previo, Libre e Informado	28
4.3.4 Falta de normas especializadas para incorporar a los propietarios de áreas forestales al manejo forestal	29
5. RESUMEN DE HALLAZGOS EN LOS TALLERES DE SOCIALIZACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS PRELIMINARES	33
5.1 Hallazgos consolidando el estudio preliminar y los talleres regionales de socialización	33
5.2 Resultados en el taller de socialización con el Subcomité de Trabajo REDD+	40
5.2.1 Sugerencias en respuesta a las presentaciones	40
5.2.3 Resultados de trabajos de grupo sobre aspectos legales prioritarios para REDD+	41
6. RECOMENDACIONES PARA REFORMAS LEGALES O ACCIONES ADMINISTRATIVAS QUE FACILITEN EL PROCESO REDD+	43
6.1 Opciones administrativas para solventar o atenuar los problemas que obstaculizan el Proceso REDD+	43
6.2 Propuesta de reformas legales para solventar o atenuar los problemas que obstaculizan el Proceso REDD+	46
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA REVISADA	51
ANEXOS	55
Memoria gráfica	55

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFH	Agenda Forestal Hondureña
AHMON	Asociación Hondureña de Municipios
AVA FLEGT	Acuerdo Voluntario de Asociación sobre la Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestal
CCAD	Comisión Centroamérica de Ambiente y Desarrollo
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos
CONPAH	Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras
Convenio 169	Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
CPLI	Consentimiento Previo, Libre e Informado
DGIC	Dirección General de Investigación Criminal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FRFFP	Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
IHCAFE	Instituto Hondureño del Café
INA	Instituto Nacional Agrario
IP	Instituto de la Propiedad
IPM	Instituto de Previsión Militar
ITH	Instituto Hondureño de Turismo
LFAPVS	Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
LOAP	Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno
MASTA	Mosquitia Asla Takanka-Unidad de La Mosquitia
MNICC	Mesa Nacional Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático
Mi Ambiente	Secretaría de Energía Recursos Naturales, Ambiente y Minas (también SERNAM)
MRV	Monitoreo, Registro y Verificación
NHGEOMIN	Instituto Hondureño de Geología y Minas
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PARN	Procuraduría de Ambiente y Recursos Naturales
ONU REDD	Iniciativa de las Naciones Unidas en colaboración para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo
REDD	Reducción de las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SDE	Secretaría de Desarrollo Económico
SEDINAFROH	Secretaría de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Afrohondureños
UESNACIFOR	Universidad de Ciencias Forestales

RESUMEN

La problemática de la deforestación y la degradación forestal en Honduras tiene diversas causas, directas e indirectas. Una causa subyacente es la legislación mal elaborada o aplicada en forma inapropiada. En Honduras, el marco jurídico forestal y afín -inconsistente y contradictorio- provoca muchos conflictos que redundan en deforestación o degradación; la falta de aplicación real y efectiva de esta normativa causa indefinición de la tenencia de la tierra forestal, ineficacia del sistema sancionatorio, inaplicación de los incentivos forestales y tala ilegal e indiscriminada.

Para elaborar el presente estudio se hizo la revisión del Diagnóstico sobre Gobernabilidad Forestal en propiedad del Carbono y Tenencia de la Tierra para la Implementación de REDD y otros mecanismos de compensación en Honduras (CCAD/GIZ 2012); un análisis comparativo sobre temas vinculados a REDD+ en leyes de cuatro países de América Latina y la revisión de las normas legales hondureñas vinculadas a REDD+, aprobadas después del 2012.

En capítulos separados se presenta un resumen sobre el análisis a los tres temas mencionados. En el primero se identifican, específicamente, los conflictos legales que obstaculizan el proceso REDD+ en Honduras; el segundo resume los hallazgos en nueve ejes temáticos del análisis comparativo de leyes e identifica su posible utilidad para propiciar mejoras al ordenamiento jurídico nacional vinculado a REDD+; por último, el análisis de las leyes posteriores a 2012 permite identificar otros elementos de apoyo a la preparación jurídica de REDD+ en el país.

La parte medular del estudio preliminar corresponde a la identificación y caracterización de los principales conflictos legales que obstaculizan el Proceso REDD+ en Honduras y las opciones o recomendaciones para hacer reformas legales que solucionen o atenúen los problemas legales que obstaculizan dicho proceso.

La fase de socialización corresponde a la presentación de los hallazgos en el estudio preliminar en talleres de socialización en seis regionales forestales del ICF y uno con el Subcomité de Trabajo REDD+. La retroalimentación en estos eventos permitió depurar el listado de obstáculos legales para la implementación de REDD+ en el país, así como mejorar la propuesta de opciones para enfrentar estos problemas desde la perspectiva jurídica.

Las recomendaciones para acciones, medidas o reformas legales que solucionen o atenúen los problemas legales que, según el estudio, son los principales obstáculos para la implementación de iniciativas REDD+ se presentan en dos rutas diferentes: ¹

- a) Posibles actos o medidas que dentro de la esfera administrativa se consideran adecuados para enfrentar los problemas que, de acuerdo al estudio, obstaculizan la implementación de proyectos en el marco de REDD+ en Honduras.
- b) Posibles reformas a leyes o reglamentos, para viabilizar el Proceso REDD+ para los principales obstáculos identificados. En cada conflicto u obstáculo se identifica al menos una recomendación para reformar leyes o reglamentos, que van desde modificar o agregar un artículo, hasta elaborar una ley o un reglamento especial.

¹ No obstante, en el documento hay una amplia referencia a todos los problemas legales, muchos de los cuales trascienden el ámbito de REDD+, debiéndose enfrentar desde una perspectiva más integral para lograr la Gobernanza Forestal efectiva y eficaz.

Los obstáculos que, de acuerdo al estudio preliminar y las sugerencias en los talleres de socialización, se consideran como principales son:

- a) Posibles de resolver por la vía administrativa: Falta regulaciones para definir los mecanismos de compensación ambiental derivados de los bienes y servicios ambientales de los bosques; falta de aplicación de incentivos forestales y fácil aplicación de otros que desincentivan la gestión forestal con incidencia para iniciativas REDD+; y falta de conocimiento y aplicación de la normativa forestal para las iniciativas REDD+.
- b) Posibles de resolver por vía legislativa: Proceso incompleto del CLPI y falta de regulaciones para definir propiedad y derechos de carbono y otros mecanismos de compensación.

Este informe se considera un insumo importante para mejorar la gestión ambiental mediante la aplicación de disposiciones legales que permitan reducir las emisiones por la deforestación y la degradación de los bosques, lo cual es una de las principales causas generadoras de gases de efecto de invernadero en el país.



INTRODUCCIÓN

En la Evaluación preliminar sobre Causas de Deforestación y Degradación de los Bosques en Honduras (CCAD/GIZ 2011), con base en el listado oficial de Criterios e Indicadores Forestales en Honduras, se identifican siete ejes temáticos como dispositivos, causas subyacentes o estructurales de deforestación y/o degradación de bosques: políticas, legislación e institucionalidad, además de los aspectos técnicos, sociales, financieros y culturales.

En el tema de legislación como causa subyacente o indirecta, se señala que el marco jurídico forestal y afín, inconsistente y contradictorio, provoca muchos conflictos que redundan en deforestación o degradación; la falta de aplicación real y efectiva de esta normativa causa indefinición de la tenencia de la tierra forestal, ineficacia del sistema sancionatorio, inaplicación de los incentivos forestales y tala ilegal e indiscriminada (CCAD/GIZ 2011).

Lo anterior se confirmó al revisar el “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” (CCAD/GIZ 2012). Un capítulo está dedicado a la identificación de los espacios, vacíos y necesidades de reformas en la legislación vigente, para la implementación de proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación. En el estudio se priorizan nueve problemas legales vinculados a REDD+, de entre una cantidad mayor que conforma la problemática del sector forestal.

La atención a los problemas indica que, en algunos casos, se requiere de reformas legales o reglamentarias, e incluso la elaboración de nuevas normas jurídicas. Para apoyar esta teoría se hizo un análisis comparativo de leyes relacionadas con REDD+ en cuatro países de América Latina, cuyos resultados sugieren ideas para mejorar algunas disposiciones legales vigentes para optimizar la aplicación de mecanismos de compensación ambiental, e incluso para elaborar nuevas leyes para incentivar los proyectos en el marco de REDD+ en general.

El complemento de lo anterior es la revisión de las nuevas normas legales aprobadas después de 2012, año en que se hizo el diagnóstico CCAD/GIZ. Después de revisar las normas y las leyes de los últimos tres años, se comprobó que cuatro de ellas tienen un impacto potencial para REDD+, aunque sólo una se relaciona directamente con la problemática forestal y es la que acrecienta la dualidad de funciones de gestión forestal (entre ICF y las Fuerzas Armadas).

En la fase preliminar se pudo confirmar que de los obstáculos o conflictos legales que inciden de forma directa o indirecta en el Proceso REDD+, identificados en el Diagnóstico CCAD/GIZ, subsisten nueve. Por razones de organización se los ubicó en dos categorías: a) los que se relacionan con la Gobernanza Forestal en general; y b) los que obstaculizan el Proceso REDD+. La separación entre ambas categorías es difícil, ya que, en esencia, la falta de gobernanza forestal es un detonante para la tala ilegal que provoca deforestación y degradación de los bosques.

En razón de que este estudio se ubica en el contexto de REDD+, las recomendaciones de acciones legales están orientadas a buscar soluciones para los conflictos que obstaculizan el Proceso REDD+ en dos rutas diferentes pero que deben ser complementarias: administrativa y legislativa.

Para lograr lo anterior se sugiere utilizar la vía administrativa en primer lugar, principalmente porque es más sencilla de conseguir y más fácil de corregir en caso de que haya errores en las medidas tomadas. La vía legislativa es más difícil de lograr y más insegura para los resultados, sobre todo cuando se tiene

que recurrir al Congreso Nacional, aún cuando este Poder del Estado ha delegado algunas funciones legislativas en el Consejo de Ministros.

No obstante, aunque persiste una problemática en el sector forestal que repercute sobre el proceso de REDD+, debe alentar la conclusión que se hace en el estudio, sobre que “varias situaciones que se perciben como conflictos se pueden convertir en coyunturas para REDD+”. Aunque los problemas existan, siempre habrá una opción de convertirlos en una oportunidad, pero se requiere de creatividad y de voluntad política e institucional.



METODOLOGÍA UTILIZADA

Para realizar el presente estudio se hizo una revisión del Diagnóstico REDD-CCAD/GIZ, y como complemento se analizó las normas legales aprobadas después de 2012 (año en que fue elaborado el diagnóstico) que tienen relación con la temática de REDD+. Para tener elementos de comparación, se hizo un análisis comparativo de varias leyes vinculadas a REDD+ en cuatro países de América Latina:

- 1) En el Diagnóstico REDD-CCAD/GIZ sobre tenencia de la tierra, derechos sobre carbono, distribución de beneficios², se analizó los segmentos donde se señalan vacíos, inconsistencias o contradicciones en el marco jurídico y que podrían impedir o limitar la implementación de REDD+ y otros mecanismos de compensación.

Aunque se revisan otras leyes, en esta fase se prioriza la lectura de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98-2007, del 19 de septiembre de 2007) y su Reglamento General (Acuerdo Ejecutivo 031-2010, del 31 de agosto de 2010), procurando identificar las disposiciones que se refieren a derechos sobre bienes y servicios ambientales, de qué manera se podrían aplicar a REDD+ y cuáles son los aspectos jurídicos que deberían ser reforzados. Para ello se utilizan matrices donde se analizan los vacíos, inconsistencias o contradicciones en el marco jurídico vigente que pueden impedir o limitar la implementación de REDD+ y otros mecanismos de compensación.

- 2) Al revisar las leyes y reglamentos promulgados después del 2012, se hace énfasis en las generalidades de la Ley de Cambio Climático, aprobada en enero de 2014, ya que en forma específica forma parte del análisis comparativo que se menciona en el siguiente párrafo, aunque la misma todavía no fue publicada en La Gaceta y, por lo tanto, no es una ley vigente.

Se hace un estudio básico del impacto sobre el sector forestal de la Ley de Optimización de la Administración Pública (Decreto 266-2013 del 16 de diciembre de 2013), del Decreto Ejecutivo 001-2014 que crea los Gabinetes Sectoriales y el Decreto Ejecutivo 042-2014 que adscribe el Instituto Nacional de conservación y Desarrollo Forestal (ICF) dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente, Energía y Minas.

- 3) Se hizo el análisis comparativo de los marcos y disposiciones legales utilizados para mecanismos de compensación por bienes y servicios ambientales aplicables a REDD+ en América Latina, utilizando como estudio de caso Honduras y otros tres países que en el aspecto legislativo muestran avances significativos en relación al tema estudiado: Costa Rica, México y Perú.

Previo al análisis comparativo, se prepararon matrices para identificar elementos vinculados al tema REDD+ en las normas legales seleccionadas en los cuatro países del estudio, para su revisión y análisis. Se empieza con la normativa relacionada con REDD+ y luego una serie de ejes temáticos vinculados con los mecanismos de compensación ecosistémicos y REDD+, cuyo tema no está todavía mencionado directamente en la normativa revisada.

El análisis comparativo forma parte de este estudio como un anexo, mientras que los hallazgos que resultan del mismo se presentan como una sección del documento principal.

- 4) Se formulan las recomendaciones para propuestas de reformas al marco legal forestal, que incluya pero no se limite a la Ley Forestal de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Las recomendaciones se basan en el análisis documental mencionado, donde, en torno a la temática REDD+ y otros

² REDD-CCAD-GIZ. 2012. Diagnóstico sobre Gobernabilidad Forestal en Tenencia de la Tierra y Propiedad del Carbono en Honduras con propuestas para mejorar la aplicación en ambos ejes temáticos. Tegucigalpa, Honduras.

- 5) mecanismos de compensación, se identifican los vacíos, inconsistencias o contradicciones en el marco jurídico vigente. El mismo será objeto de una serie de consultas en diferentes niveles de la administración forestal del país, incluyendo otros actores claves parte del proceso nacional REDD+.



1. RESUMEN DE CONFLICTOS EN EL DIAGNÓSTICO REDD CCAD/GIZ QUE OBSTACULIZAN EL PROCESO REDD+ EN HONDURAS

En este capítulo se analiza los elementos contenidos en el Diagnóstico REDD-CCAD/GIZ relativos a los aspectos de tenencia de la tierra, derechos sobre carbono, distribución de beneficios y su vinculación a REDD+. Se analizan los vacíos, inconsistencias o contradicciones en el marco jurídico, que podrían impedir o limitar la implementación de REDD+ y otros mecanismos de compensación.

Se considera, en particular, las disposiciones pertinentes de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS) que se refieren a derechos sobre bienes y servicios ambientales, de qué manera se podrían aplicar a REDD+ y cuáles son los aspectos jurídicos que deberían ser reforzados. En forma complementaria, se analizan las normas jurídicas aplicables a la temática de la consultoría aprobadas después de 2012, cuando se generó el diagnóstico mencionado.

Este capítulo es un ejercicio que permite actualizar el diagnóstico, tanto con la revisión de normas legales posteriores a la fecha de elaboración de este documento, como la supresión de algunos conflictos identificados en el documento diagnóstico que ya hayan sido superados.

1.1 Identificación de conflictos legales para impulsar el Proceso REDD+ en Honduras

Para efectos de este estudio, por conflicto legal se entiende los vacíos, contradicciones, ambigüedad, duplicidad u otros elementos que obstaculizan la implementación de iniciativas REDD+ en la legislación nacional, tomando como base de comparación la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. También se incluye a la institucionalidad vinculada con la aplicación del Proceso REDD+, tomando en cuenta que todas las instituciones tienen su génesis en una ley.

En esta sección sólo se enuncian los conflictos encontrados en el ordenamiento jurídico al hacer el diagnóstico señalado, empezando por las leyes y después los reglamentos, con eventual mención a alguna normativa técnica o instrumentos legales de menor jerarquía. De esta identificación se descartan los que ya han dejado de ser un problema real. En el Capítulo 5 se avanza con la descripción de los conflictos que se consideran para el presente estudio.

La identificación sigue el orden establecido en el Diagnóstico CCAD/GIZ 2012, o sea: a) leyes secundarias; b) en las normas reglamentarias; y, c) en la normativa técnica e instrumentos legales de menor jerarquía.

Leyes secundarias:

En la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y en otras leyes afines al sector forestal, 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.

Normas reglamentarias:

En este nivel normativo se observan obstáculos de aplicación de la ley para favorecer el Proceso REDD+, en tres aspectos: falta de claridad en acceso a los mecanismos de compensación; reservas de los pueblos autóctonos hacia el proceso de regularización de sus tierras, y vacíos para acceder a determinados mecanismos de compensación.

Normativa técnica e instrumentos legales de menor jerarquía:

En este nivel, en el diagnóstico se identifican problemas por la ambigüedad respecto a determinados mecanismos (pago por servicios ambientales, contratos de manejo forestal, etc.). Especialmente se identifican vacíos que deben ser llenados por reglamentos operativos, normas técnicas u otros instrumentos administrativos.

1.2 Conclusiones y reflexiones sobre los conflictos identificados en el Diagnóstico REDD CCAD/GIZ

En el propio documento diagnóstico se hacen algunas consideraciones que conservan su validez para el presente estudio:

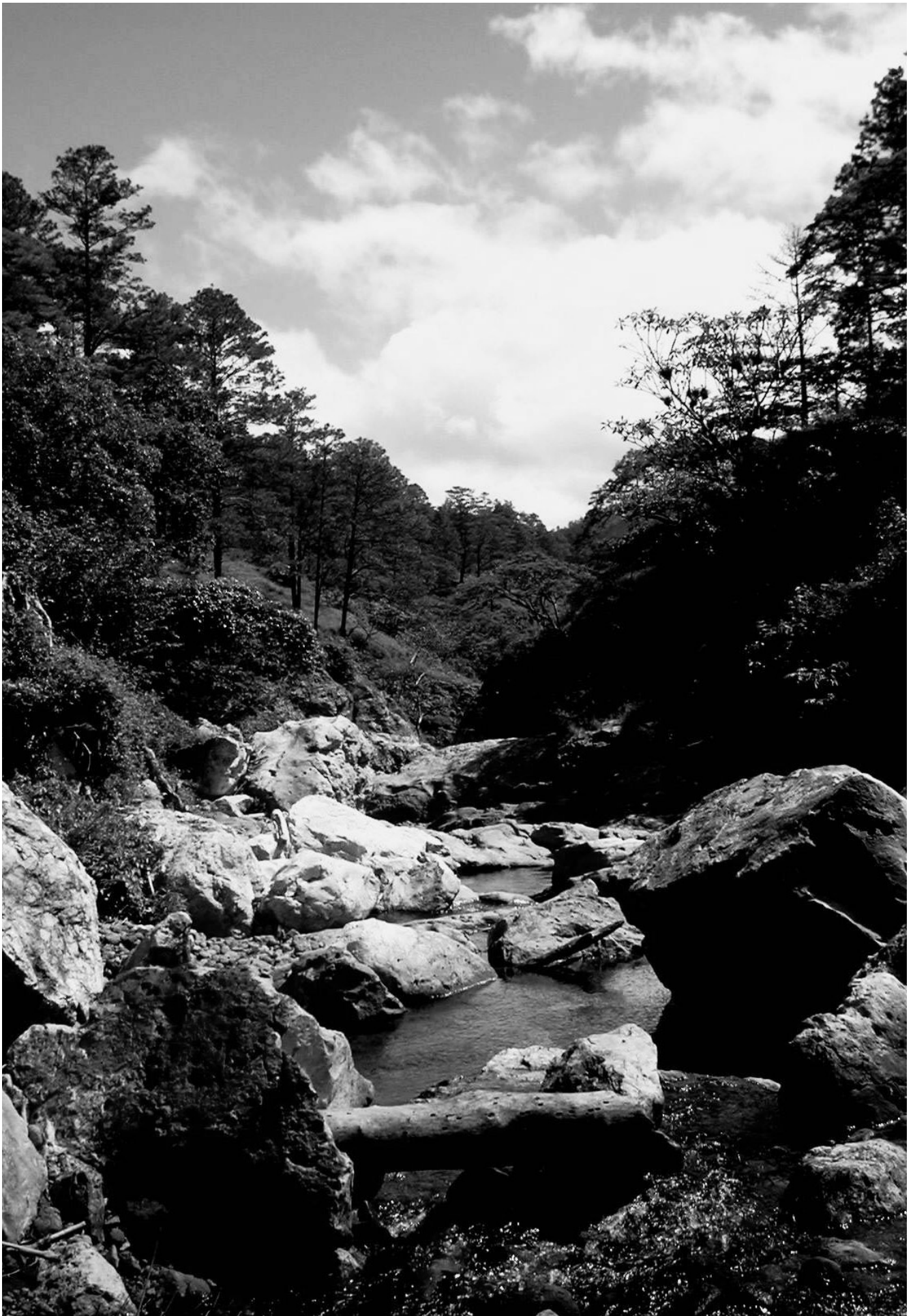
- Hay diferentes problemas de aplicación de la legislación que viabiliza el Proceso REDD+ y ameritan soluciones diversas. Pero, de acuerdo al análisis, salvo pocas excepciones, para subsanar los problemas no es tan necesario hacer modificaciones a leyes. Igualmente, las necesidades de reformas a reglamentos generales de estas leyes son escasas.
- Se percibe la necesidad de mejorar algunos instrumentos operativos del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones (FRFFP), así como 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 fortalecimiento de 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.

En las reflexiones anteriores es preciso dar atención especial a la mención que se hace en el documento diagnóstico, en el cual se afirma que para viabilizar el proceso REDD+ no es estrictamente necesario hacer reformas a las leyes, y que serían mínimas las requeridas en los reglamentos.

Sin embargo, con los cambios legales que en virtud de reformas o nuevas leyes afectan al sector forestal y a su institución representativa (el ICF), sobre lo cual se profundiza en el siguiente capítulo, esta conclusión podría cambiar, sea porque al final se necesite hacer determinadas reformas en la legislación vigente o porque la situación puede ser una oportunidad para dar mejor sustento al proceso REDD+.





2. RESUMEN DE HALLAZGOS EN EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE ELEMENTOS REDD+ EN LEYES DE CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

2.1 Consideraciones preliminares

En el análisis comparativo de leyes forestales y afines de Costa Rica, México, Perú y Honduras, se consideró una serie de elementos institucionales, administrativos, financieros, etc., que están asociados a la temática REDD+ en el ordenamiento jurídico de cada país.

Después de considerar un variado mosaico de materias posibles de analizar, al final se optó por comparar los nueve ejes temáticos en las diferentes leyes asociadas a REDD+ que se listan a continuación:

- 1) Aspectos generales de las leyes analizadas.
- 2) Definición de conceptos relacionados con REDD+.
- 3) Marco institucional en general, orientado a su utilización para REDD+.
- 4) Mecanismos de compensación contenidos en las leyes analizadas.
- 5) Actores involucrados en mecanismos de compensación ecosistémicos.
- 6) Elementos asociados al financiamiento.
- 7) Elementos de control y rendición de cuentas.
- 8) Derechos relacionados con los mecanismos de compensación.
- 9) Mecanismos de solución de conflictos.

2.2 Hallazgos por eje temático tratado en el análisis comparativo

El Análisis Comparativo -que se puede observar en el portal electrónico www.afh.org- tiene un segmento de conclusión y reflexión para cada eje temático, con una referencia especial sobre cómo los distintos ejes son tratados en el ordenamiento jurídico hondureño. Los principales hallazgos se mencionan a continuación:

1) Aspectos generales de las leyes analizadas

Entre las leyes analizadas, sólo en la Ley General de Desarrollo Forestal Sostenible de México (reforma publicada en DOF del 4 de junio de 2012) se encontró una alusión directa a REDD+ para referirse a que *“en un plazo no mayor a tres años, posteriores a la entrada en vigor de la reforma señalada, el país tendrá implementado un sistema nacional de monitoreo, registro y verificación, con el fin de evaluar y sistematizar la reducción de emisiones derivadas de acciones de prevención y combate de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales” (REDD+).*

Sin embargo, hay alusiones a los mecanismos de compensación en diferentes modalidades: pago por servicios ambientales, mecanismos ecosistémicos de compensación ambiental, fondos de compensación, entre otros. Las fechas de vigencia de las leyes varían, lo que permite pensar que las más antiguas podrían tener mejores niveles de aplicación, que sería el caso de Costa Rica con su Fondo Nacional de Financiamiento Forestal que data de 1996.

En la medida que REDD+ sea concebido como un proceso que incorpora incentivos por el buen manejo forestal, se puede concebir como uno de los servicios ambientales o servicios ecosistémicos del bosque.

2) Definición de conceptos relacionados con REDD+

En varias de las leyes analizadas se contemplan conceptos relacionados con REDD+ con diferentes nombres (degradación, emisiones, bienes ambientales, regeneración, servidumbre ecológica, mercado de carbono). El más frecuentemente utilizado es el de “Servicios ambientales” que se encuentra definido en leyes de Costa Rica, México y Honduras; mientras que en Perú se le denomina como “Servicios ecosistémicos”.

Al revisar el concepto de “servicios ambientales”, tanto en México como en Costa Rica se observa que en ambos casos tienen el bosque o los ecosistemas forestales como elemento generador; y que el genérico de “mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero”, que se incluye como servicios ambientales, se puede asociar con la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal.

Lo mismo sucede en Honduras con los conceptos de aprovechamiento forestal sostenible, forestación, protección forestal, reforestación, regeneración (artificial y natural) y técnicas silviculturales de raleo, contenidos en la LFAPVS; también los de mercado de carbono y mitigación de emisiones en la Ley de Cambio Climático, conceptos que pueden ser asociados a REDD+.

3) Marco institucional en general, orientado a su utilización para REDD+

El marco institucional por lo general está combinado entre la autoridad ambiental y la forestal, aunque en el país aparecen separados ambos sectores (caso de México, Perú y Honduras). En Costa Rica el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) es el responsable de regular el Sector Forestal y realizar las funciones de la Administración Forestal del Estado; por lo cual, en consecuencia, tiene a su cargo el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

La institucionalidad vinculada al cambio climático, que es la más próxima a REDD+, ha sido creada en México y Honduras con la respectiva Ley de Cambio Climático, aunque en este último país está pendiente de su entrada en vigencia debido a que no ha sido publicada en el diario oficial. En estas leyes se crean órganos administrativos y sistemas de información responsables de la gestión del tema de cambio climático, tanto desde la perspectiva de la adaptación como de la mitigación al cambio climático. En Honduras se pudo identificar siete órganos administrativos creados o ratificados por la Ley de Cambio Climático.

Se puede decir que el marco institucional vigente es la base para una estructura administrativa vinculada directamente con REDD+. En el caso de Honduras, que cuenta con una Dirección de Cambio Climático,

se puede considerar la creación de una unidad administrativa específica para REDD+ o, en general, para los servicios ambientales o ecosistémicos. En tal iniciativa encaja muy bien el Subcomité REDD+, que cuenta con su propia estructura y manual de funciones contenidos en un Reglamento Operativo.

4) Mecanismos de compensación contenidos en las leyes analizadas

En el ordenamiento jurídico de los cuatro países del estudio, se pudo identificar una serie de mecanismos de compensación forestal o ambiental que se pueden asociar al proceso REDD+. De cada mecanismo se deriva uno o más incentivos de diferentes clases o niveles de beneficiarios. En Costa Rica se trata del FONAFIFO; en México, del Fondo Forestal Mexicano; en Perú, con los mecanismos legales por retribución de servicios ecosistémicos; y en Honduras es el Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones y el Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Los mismos prevén una serie de incentivos financieros como: exenciones de pago de tasas e impuestos y devolución de inversiones en proyectos de reforestación o protección; y no financieros como: asistencia técnica, provisión de plantas, derecho de cosecha y beneficio de productos del bosque.

Resta precisar cómo estos mecanismos financieros o incentivos específicos se pueden asociar con el proceso REDD+. Tal es el caso de la asistencia técnica y capacitación gratis a dueños de terrenos forestales, comunidades organizadas, entes agroforestales, empresas forestales campesinas y a personas naturales o jurídicas que hagan acciones de forestación, reforestación y/o protección de terrenos forestales degradados que, entre otros, se ofrecen como incentivos en la legislación forestal hondureña.

5) Actores involucrados en mecanismos de compensación ecosistémicos

Los actores involucrados en los mecanismos de compensación ambiental o ecosistémicos que se identifican en las leyes sólo representan una pequeña fracción de aquellos que es posible identificar en un mapeo de actores. Sin embargo, en las leyes de todos los países se percibe una serie de actores vinculados al sector público, sector social e indígena y el sector privado.

El sector público está representado por diferentes instituciones y órganos, en su mayoría perteneciente a la administración pública central y descentralizada, aunque en casos como el de México es relevante el rol que se da a órganos en diferentes niveles, en especial al local con las municipalidades (esto último es válido también para Honduras).

En el sector social, la legislación de todos los países enfatiza en los pueblos indígenas, a los que denomina de diversas maneras (representaciones indígenas en Costa Rica; dueños de ejidos, comunidades y pueblos indígenas en México; comunidades nativas en Perú; y pueblos indígenas y afrohondureños en Honduras). También se prioriza a las comunidades locales y a los pequeños propietarios en México; y a los grupos del Sistema Social Forestal en Honduras.

El sector privado cuenta con una gama de representaciones que es común en todos los países, entre los que vale citar: los propietarios de áreas forestales, los profesionales forestales, los empresarios madereros, los oferentes o compradores de los bienes y servicios ambientales producidos por los bosques y el sistema bancario.

Cuando se observa la variedad y cantidad de actores involucrados en el eje particular de los mecanismos de compensación, es fácil percibir la complejidad para trabajar con todos ellos, considerando las particularidades de cada uno, lo cual se acentúa al considerar que hay diferentes sectores involucrados que tienen diferente nivel de protección legal y de tratamiento en las agendas públicas. Como ejemplo, en Honduras esto se puede ver en el caso de los pueblos indígenas, que cuentan con un estatuto especial (Convenio 169) y las comunidades locales o grupos de campesinos que viven dentro o en los

alrededores de los bosques, quienes sólo pueden acceder a títulos precarios de posesión y acceso al uso de los recursos forestales (contratos de usufructo o de manejo forestal comunitario).

6) Elementos asociados al financiamiento

En relación con el financiamiento de los mecanismos de compensación, la ley de los países del estudio prevé las diferentes fuentes que los van a sustentar, depositando un fondo semilla en algunos casos (Fondo de Reinversión Forestal y Manejo de Plantaciones en Honduras), captación de recursos provenientes de actividades forestales en otros (monto de las multas y los decomisos y emisión de bonos forestales en Costa Rica). Un caso singular es el de Perú, donde la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos establece que la aplicación de las disposiciones de dicha ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Bastante común es la figura del fideicomiso con entidades bancarias, como modalidad de administración de los recursos que nutren los mecanismos de compensación identificados en los países, que por lo general se asocia a los fondos de diferente denominación creados en cada país. Lo anterior es particularmente válido para el FONAFIFO y el Fondo de Parques Nacionales en Costa Rica y el Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre en Honduras.

En el caso de este eje temático, se puede percibir que el financiamiento de los mecanismos de compensación tiene figuras semejantes y que, teóricamente, deberían tener resultados parecidos. Cabe, entonces, hacer un análisis específico de los resultados de estos mecanismos en los diferentes países y sacar conclusiones sobre los éxitos y fracasos; y así poder rediseñar las estructuras de organización, funcionamiento y capitalización que sean válidos y aplicables para el caso hondureño.

7) Elementos de control y rendición de cuentas

Respecto a los controles y auditorías sobre los mecanismos de compensación, cada país tiene su modalidad. En Costa Rica los sistemas de Certificado de Abono Forestal para reforestación o el Certificado de Conservación de bosque y el pago de servicios ambientales, se deben indexar anualmente, tomando como elemento mínimo de ajuste el Índice de Precios al Por Mayor del Banco Central. Cada tres meses se deben efectuar las transferencias o los desembolsos de la totalidad de los recursos recaudados al fideicomiso de las áreas protegidas, que a su vez deberá realizar, en un plazo igual, los pagos respectivos a los propietarios, poseedores o administradores de los inmuebles afectados, y los destinará a los siguientes fines exclusivos:

- En México, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable dispone que respecto a la prevención y vigilancia forestal, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene como función primordial la salvaguarda y patrullaje de los recursos y ecosistemas forestales, así como la prevención de infracciones administrativas del orden forestal. En Perú, al interior de las comunidades, sus miembros realizan actividades de monitoreo, control y vigilancia de los recursos forestales y de fauna silvestre, bajo la supervisión de sus autoridades comunales, en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, otras entidades públicas responsables y las organizaciones campesinas y nativas.
- En Honduras, los Consejos consultivos forestales -creados en la LFAPVS- se definen como instancias de participación ciudadana, de consulta, concertación, control social y coordinación de las acciones del sector público y de las organizaciones privadas y comunitarias involucradas en la protección, explotación, conservación y de control social de las áreas forestales, áreas protegidas y la vida silvestre. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de control que tiene la autoridad forestal y de auditoría de las instituciones públicas y privadas competentes.

Entre las atribuciones del ICF está la de regular y controlar el recurso forestal para garantizar la sostenibilidad ambiental, y diseñar e implementar una estrategia nacional para el control de la tala y el transporte ilegal de los productos forestales. Como herramienta se utiliza el Plan Nacional de Protección Forestal, que incluye los planes de prevención y control de incendios forestales, de detección y control de plagas y enfermedades forestales y el de protección contra descombros y cortes clandestinos. En forma periódica, el ICF debe ejecutar acciones de seguimiento, evaluación y auditoría sobre la aplicación de los planes de manejo, planes operativos y el desempeño de los Técnicos Forestales Calificados.

Por último, resulta de interés que en la LFAPVS se crea la Comisión Legislativa de Control y Seguimiento del Congreso Nacional, para dar seguimiento al proceso de transición de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (ya finalizado) y al desenvolvimiento del Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, mientras exista la Ley. Según esta ley, el seguimiento será en base a los principios de transparencia, rendición de cuentas y una administración eficaz, efectiva, así como una estrategia de desarrollo sostenible del sector.

Si el tema de control se lleva al marco de REDD+, se puede asumir que está asociado con el Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), que es esencial para precisar las emisiones reducidas por un determinado proyecto. Ello seguramente requiere de responsabilidades claras para los actores involucrados, mecanismos y procedimientos para realizar el MRV de forma efectiva y de criterios e indicadores, que permitan el control y seguimiento para que las acciones sean consideradas como “buenas prácticas”.

En Honduras, los consejos consultivos forestales, en sus distintos niveles, y la misma Comisión Legislativa de Control y Seguimiento del Congreso Nacional, representan oportunidades para el MRV en el marco de REDD+; pero el nivel de funcionamiento de estas instancias debe revisarse y hacerse operativas.

8) Derechos relacionados con los mecanismos de compensación

En las leyes analizadas es posible identificar una variedad de derechos que se pueden relacionar, directa o indirectamente, con mecanismos de compensación por servicios ecosistémicos. En todos los países objeto del estudio se reconoce que los indígenas tienen derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado, a la distribución equitativa de beneficios y al reconocimiento y respeto a las formas de organización interna.

Asimismo, tanto los indígenas como los propietarios y legítimos poseedores de la tierra tienen derecho a la certidumbre y respeto a los derechos de propiedad y posesión legítima y acceso a los recursos naturales, en especial a los renovables. La sociedad, en general, tiene el derecho a la transparencia, acceso a la información, a la denuncia y a la rendición de cuentas.

En temas directamente relacionados con REDD+, en Costa Rica la Ley Forestal dispone que todos los que se acojan al pago de los servicios ambientales que sean beneficiarios de certificado para la Conservación del Bosque o de Abono Forestal, deben ceder sus derechos por fijación de dióxido de carbono al FONAFIFO.

En Honduras, la servidumbre ecológica legal se considera un 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. Por otra parte, los oferentes de los bienes y servicios ambientales producidos por los bosques 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.

En las áreas forestales privadas el propietario tiene derecho al goce, uso, disfrute y disposición de los productos, subproductos, bienes o servicios forestales, los cuales puede comercializar, transportar, almacenar o industrializar libremente, con sujeción a la ley. Además, todos los derechos que se derivan

de la aplicación de los incentivos que se estipula en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y su Reglamento General (Acuerdo 031-2010 del 31 de agosto de 2010).

En los hallazgos de este eje temático se puede observar que en los diferentes países hay claridad y contundencia sobre los derechos de los indígenas y legítimos poseedores de la tierra, tanto a la certidumbre y respeto sobre la propiedad y posesión legítima a la misma, como al acceso a los recursos naturales, con información pertinente para todos y con el consentimiento previo en el caso del primer sector mencionado.³

Sin embargo, los derechos sobre los mecanismos de compensación más ligados a REDD+, como los derechos del carbono y las servidumbres ecológicas voluntarias, no son muy claros. En Honduras, por ejemplo, los bienes y servicios ambientales producidos por los bosques se regulan en al menos dos leyes; y la servidumbre ecológica legal se incorpora en la LFAPVS. Pero, en ambos casos, falta una mejor definición sobre los mecanismos de acceso. Falta delimitar los procedimientos para los diferentes tipos de bienes y servicios ambientales y determinar mejor los beneficios que implica la opción de una servidumbre ecológica voluntaria de parte de los propietarios de áreas de vocación forestal.

9) Mecanismos de solución de conflictos

Los mecanismos de resolución de controversias o manejo de conflictos son considerados en las normas analizadas. Se entiende que las infracciones tipificadas en las leyes son atendidas en la esfera administrativa o judicial, pero los conflictos que no implican violación a la normativa ambiental ni afectan cuestiones de orden público o interés social quedan en el ámbito de la resolución de controversias por vía de conciliación o el arbitraje. Esto está claramente especificado en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de México.

En Costa Rica, los conflictos de carácter técnico que se originen de la aplicación de las disposiciones sobre el manejo forestal, son resueltos por el Director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación con la asesoría de otros órganos técnicos. En Perú, son los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre quienes deben propiciar la prevención y resolución de conflictos entre los actores que tengan incidencia sobre los recursos forestales y de fauna silvestre.

En Honduras, la LFAPVS da al Consejo Consultivo Nacional Forestal la atribución de “Apoyar al ICF en acciones de concertación, solución de conflictos, mediación, canalización de denuncias y otras acciones de participación ciudadana vinculadas a la gestión forestal”. La misma ley determina que, en caso de tratarse de empresas extranjeras, los contratos de manejo forestal deben contener una cláusula que estipule que las controversias serán dilucidadas vía arbitraje y bajo el imperio de las leyes hondureñas. Por otra parte, en la Ley General de Aguas se da como atribución del Consejo Nacional de Recursos Hídricos “Actuar de agente de arbitraje y de prevención y de solución de conflictos en el sector hídrico, sean estos referentes a disputas de derecho y competencias”.

Para el eje temático de Solución de Conflictos es claro que una opción existente en la legislación es la vía administrativa o judicial, según se trate de infracciones menores o delitos. Sin embargo, en el presente análisis comparativo sólo se consideró la solución por la vía extrajudicial o alternativa, con lo cual, de conformidad con la doctrina, sólo se podrían someter los casos donde no sea afectado el bien común. Sin embargo, es notable la cantidad de mecanismos que en este ámbito permite la legislación de los países analizados.

Para Honduras es relevante la participación en acciones de concertación, solución de conflictos y mediación que en apoyo al ICF da la ley al Consejo Consultivo Nacional Forestal y la obligatoriedad de someter a arbitraje las controversias cuando haya empresas extranjeras, como parte de un contrato

3 No obstante, la claridad legal no siempre se refleja en la práctica, donde suelen suscitarse problemas de aplicación.

de manejo forestal. También hay que considerar que, aunque no estén basados en una ley nacional, hay otros mecanismos alternos de solución de conflictos, entre los cuales se puede mencionar la Mesa denominada “Panapalaka”, utilizada por los misquitos y los tawahka⁴.

Faltaría afinar la forma en que el Consejo Forestal Nacional puede participar en la solución de conflictos, especialmente los que se vinculen con la temática REDD+, admitiendo que en el caso de los contratos de manejo forestal bastaría con incluir la cláusula de someter las controversias al arbitraje. Es interesante reflexionar si los posibles contratos en el marco del mercado internacional de carbono entrarían bajo esta modalidad.

En cualquiera de los casos, la resolución de disputas y manejo de conflictos por la vía alternativa es un tema que amerita una mayor discusión y formación de capacidades para poderlos utilizar de manera adecuada en el marco del proceso REDD+, en la medida que estos mecanismos sean aplicables para conflictos en este contexto.

2.3 Conclusiones generales en el análisis comparativo

Del análisis comparativo se puede concluir que en los cuatro países del estudio hay un compromiso por asumir los retos que representa el cambio climático y por dar una respuesta jurídica nacional a los problemas que representa este fenómeno global. Además de la Convención Marco de Cambio Climático que da origen al proceso REDD+, la normativa de estos países incorpora los principios de otros instrumentos internacionales, haciendo un énfasis especial en las disposiciones del Convenio 169 sobre los pueblos indígenas, y otra normativa internacional afín.

Considerando los hallazgos en los diferentes ejes temáticos del Análisis Comparativo, se puede decir que en la legislación de Costa Rica, México, Perú y Honduras, existe bastante soporte para los mecanismos de compensación ecosistémicos, lo cual, en consecuencia, puede servir de marco jurídico para las acciones de REDD+. Resta conocer cuál es el nivel de aplicación de estas disposiciones en cada país.

Sin embargo, por el conocimiento del consultor de la realidad jurídica ambiental de Honduras, se puede adelantar que, al menos en este país, aunque se identifican abundantes disposiciones legales que viabilizan el proceso REDD+, en varias de esas disposiciones su nivel de aplicación no es el esperado, por diferentes razones: falta de recursos financieros, debilidad de la institución representativa de la Administración Forestal del Estado, conflictos de competencias y, posiblemente, hasta por desinterés en aplicar la norma legal al caso concreto.

4 En La Mosquitia (tanto hondureña como nicaragüense) existe la mesa denominada “Panapanalaka” (que puede traducirse como “solución de problemas entre amigos”, que por costumbre usan los misquitos y los tawahka. Sus decisiones se basan en el valor moral de los ancianos y aplica a todos los conflictos entre nativos. Edy McNab. Comunicación personal.



3. REVISIÓN PRELIMINAR A NORMAS LEGALES POSTERIORES A 2012 QUE INCIDEN EN EL PROCESO REDD+

En este capítulo se hace una revisión preliminar de algunas normas legales que fueron aprobadas en fecha posterior a la elaboración del Diagnóstico REDD CCAD/GIZ. Esta revisión es necesaria porque la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que sirvió de base para el diagnóstico mencionado, ha tenido cambios significativos como resultado de nuevas leyes o reglamentos. En 2013 se aprobó un decreto ejecutivo facultando a las Fuerzas Armadas a usufructuar tierras forestales bajo su custodia.

A finales del mismo año, pero publicado en La Gaceta del 23 de enero de 2014, es de interés la denominada Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno (Decreto 266-2013, del 16 de diciembre de 2013).

Otras disposiciones legales que se consideran pertinentes para el presente estudio son: Decreto Ejecutivo PCM 001-2014, donde se crean los gabinetes sectoriales; y el Decreto Ejecutivo PCM 042-2014, que introduce cambios en el nivel administrativo del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF).

3.1 Usufructo de tierras forestales a favor de las Fuerzas Armadas

En agosto de 2013 el Consejo de Ministros aprobó un decreto ejecutivo donde se facultó que los militares puedan aprovechar las tierras de vocación forestal que están tituladas a favor de las Fuerzas Armadas, para fortalecer al Instituto de Previsión Militar (IPM), que también cubre a policías y bomberos⁵.

Según el decreto, la Secretaría de Defensa, Fuerzas Armadas de Honduras e IPM pueden administrar y manejar en forma sostenible los bienes inmuebles de vocación forestal que están bajo guarda y custodia de las Fuerzas Armadas de Honduras, para desarrollar en ellos acciones de forestación y reforestación. Estas acciones deben estar amparadas en un convenio de cooperación interinstitucional que, entre otras cláusulas, dispone que el ICF debe proporcionar asistencia técnica gratuita y establecer las áreas específicas a ser asignadas y aprovechadas, en un plazo establecido en el respectivo plan de manejo forestal o certificado de plantación que, de acuerdo a sus competencias, autorice el ICF. Según el decreto, al ICF también compete la función de autorizar y supervisar la plantación o el aprovechamiento, cuando sea el caso.

⁵ Para este estudio no se pudo conseguir la copia de La Gaceta donde se publicó el decreto ejecutivo, pero se revisó la versión aprobada por el Consejo de Ministros.

Una conclusión sobre este decreto ejecutivo es que con el mismo se complementa el decreto donde el Congreso Nacional, en 2011, crea la Unidad Especializada en materia de Ecosistema y Ambiente, adscrita a las Fuerzas Armadas, y el Acto Administrativo mediante el cual el Poder Ejecutivo desde el año 2006 permite que los militares realicen labores de reforestación y protección del bosque en el marco del Programa Nacional de Reforestación.

3.2 Ley para Optimizar la Administración Pública

Con esta ley se reforma la Ley General de la Administración Pública (Decreto 146-86 del 27 de octubre de 1986). Entró en vigencia el 23 de enero de 2014 y una de las consideraciones para su aprobación es que la administración pública debe contar con mecanismos más ágiles para responder a los requerimientos que tienen los administrados respecto a los servicios que presta esa Administración en los diferentes campos, entre los cuales se encuentra el sector forestal. El nombre completo es “Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno” (LOAP); y mediante la misma el Congreso Nacional delega en el Presidente de la República la facultad de que en Consejo de Ministros pueda crear, modificar o suprimir secretarías de Estado o entidades descentralizadas y nombrar a los titulares de las mismas.

Uno de los artículos que reforma la Ley de Optimización de la Administración Pública es el 29, que confiere las atribuciones generales a las diferentes entidades del Poder Ejecutivo.

Con relación al tema REDD+ se puede mencionar que a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social le concierne la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo e inclusión social y de reducción de la pobreza, así como las de planificación, administración y ejecución de los programas y proyectos que se deriven de esas políticas dirigidas, entre otros, a los pueblos indígenas y afrohondureños. Cabe preguntarse si aquí también se incluye a los colectivos del Sistema Social Forestal que, aunque no se mencionan en la reforma, se ajustan al perfil de grupos vulnerables que son objeto de protección de esta Secretaría de Estado.

En el mismo Artículo 29 reformado, a la Secretaría de Agricultura y Ganadería se le asigna la función de coordinar las actividades relacionadas con la silvicultura; mientras que a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente se le agrega el sector de energía, que en relación directa con el sector forestal asume las atribuciones de formular, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas públicas relacionadas con las fuentes nuevas y renovables de energía y las políticas relacionadas con los ecosistemas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Asimismo, en este artículo se dispone que el Presidente de la República pueda reglamentar esta disposición “ampliando, reduciendo, fusionando y reasignando las competencias de los secretarios de Estado”. Por último, el artículo mencionado dice textualmente que: “Las competencias señaladas en esta disposición no disminuyen ni tergiversan las contenidas en otras leyes o reglamentos”.

Con relación con la institucionalidad forestal, cabe recordar que el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), fue creado en la LFAPVS con categoría de secretaría de Estado; por lo tanto, está dentro de los órganos administrativos que pueden sufrir modificaciones mediante acción del Presidente de la República en coparticipación con el Consejo de Ministros.

3.3 Creación de Gabinetes Sectoriales

La primera acción derivada de la LOAP es la aprobación en Consejo de Ministros del Decreto Ejecutivo PCM 001-2014, del 3 de febrero de 2014. Con este acto se crean siete gabinetes sectoriales, cada uno integrado por varias secretarías de Estado e instituciones descentralizadas. Asimismo, se nombra a los coordinadores de sector con “la tarea de coordinar las labores de varias secretarías de Estado, entes desconcentrados, descentralizados o reguladores, programas, proyectos y empresas públicas que se ocupen de asuntos relacionados”.

La Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas forma parte del Gabinete Sectorial de Desarrollo Económico, así como las entidades afines: Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Instituto Hondureño de Turismo (ITH), Escuela Nacional de Ciencias Forestales (hoy Universidad de Ciencias Forestales).

En el Artículo 10 de este PCM se dispone que los coordinadores de cada Gabinete Sectorial sean los responsables de dirigir y coordinar su respectivo gabinete, así como de alinear las instituciones que están bajo su coordinación con la planificación estratégica y el presupuesto que se asigne a ellas.

Por otra parte, en el Artículo 21 se autoriza la adscripción del Instituto Hondureño de Geología y Minas, así como del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, a la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas.

3.4 Adscripción del ICF a la Secretaría “Mi Ambiente”

En el Decreto Ejecutivo PCM 042-2014 -aprobado el 16 de julio de 2014- se argumenta que la dimensión de los retos que el país debe enfrentar en materia de ambiente y de recursos naturales amerita un proceso de modernización institucional. Con esto se espera que la autoridad ambiental mejore los servicios públicos que brinda, aumente la transparencia institucional, promueva la participación ciudadana y simplifique los trámites y procedimientos que se realizan en su ámbito competencial.

En el Artículo 1 se adscribe tanto el Instituto Hondureño de Geología y Minas (INHGEOMIN) como el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) a la renovada Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas o “Mi Ambiente” que es el acrónimo o nombre corto que se sugiere en el propio decreto ejecutivo.

Siempre en el Artículo 1 se señala que *“independientemente de su adscripción, estas dependencias se regirán en el marco de sus propias leyes y en la estructura organizativa el nivel de autoridad que tienen es el de Dirección”*. Ambos institutos dependen del secretario de Estado, o sea del titular de Mi Ambiente.

En el mismo decreto ejecutivo se crea la Subsecretaría de Recursos Naturales y Ambiente y la Subsecretaría de Energía y Minas, debiendo entenderse que, para efectos de jerarquía, el ICF será una dependencia de la primera.

3.5 Conclusiones y reflexiones sobre las nuevas leyes

Las normas legales aprobadas después del 2012 tienen un impacto significativo sobre la institucionalidad en general y, en consecuencia, sobre la Administración Forestal del Estado. Por lo tanto, se deben tomar en cuenta para buscar opciones de solución a los problemas que obstaculizan el proceso REDD+.

Al revisar en orden cronológico las cuatro normas legales analizadas en este capítulo, se observa que, aunque tienen un mayor significado para la Gobernanza Forestal, todas tienen relación con el proceso REDD+.

El papel preponderante que a partir de 2006 se dio a las Fuerzas Armadas culminó en 2013 con el decreto ejecutivo donde se da al cuerpo armado la facultad de aprovechar los bosques situados en las propiedades bajo su custodia, así como los productos de las plantaciones realizadas en las mismas.

Sobre la Ley de Optimización de la Administración Pública, se observa que las instituciones que tienen relación con el proceso REDD+ pasan de una dispersión en el decreto originario (indígenas y comunidades locales que pueden situarse bajo la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social; las actividades relacionadas con la silvicultura bajo la Secretaría de Agricultura y Ganadería y los ecosistemas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas bajo la Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Ambiente) hasta una autoridad única sobre el ICF y, en consecuencia, sobre la materia forestal, áreas protegidas y vida silvestre.

La materia REDD+, por lo tanto, pasa a ser competencia de la Secretaría de Energía, Recursos Naturales y Ambiente, aunque por lo transversal de las causas de deforestación y degradación forestal y de las medidas remediabiles tiene que coordinar con otras instituciones públicas, ya que, según la propia LOAP, se respetan las competencias que se señalan en otras leyes o reglamentos que no son reformadas por los decretos estudiados.

Deberá entenderse, por lo tanto, que las funciones de protección que mediante decreto en 2011 se asignaron a las Fuerzas Armadas -o la aprobación para que los militares puedan reforestar tierras de vocación forestal que son propiedad de las Fuerzas Armadas y aprovecharlas para fortalecer con el usufructo el fondo de pensiones- quedan vigentes.

Por otra parte, los decretos ejecutivos -en especial el PCM 042-2014- introducen cambios en el nivel administrativo del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF). De la condición de secretaría de Estado dada por la LFAPVS, el ICF pasa a ser una Dirección de la Secretaría MI AMBIENTE, adscrita, por lógica, a la Subsecretaría de Recursos Naturales y Ambiente.

4. CARACTERIZACIÓN PRELIMINAR DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS LEGALES QUE OBSTACULIZAN EL PROCESO REDD+

4.1 Consideraciones generales

En la revisión del Diagnóstico REDD CCAD GIZ de 2012 y las normas legales posteriores que se relacionan con la temática forestal se confirma que los obstáculos para la implementación del Proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación identificados en el diagnóstico siguen vigentes, pero no todos se aplican de forma directa ni tampoco pueden ser resueltos por acciones legales en el corto plazo.

Los problemas identificados previamente se pueden clasificar en dos clases complementarias: a) los que están vinculados directamente con la gobernanza forestal, que son los más complejos; y b) los que tienen relevancia directa con el proceso REDD+, que serán caracterizados en la sección siguiente, y para los cuales se procurará identificar las acciones legales o administrativas que pueden ayudar a solucionarlos o minimizar su impacto negativo para el proceso.

A lo anterior se suman dos problemas que, en esencia, quizás, no se puedan considerar como conflictos entre leyes, sino que por un vacío legal en un caso o de falta de aplicación de la ley en el otro. Estos fueron identificados después del análisis comparativo de leyes relacionadas con REDD+ en cuatro países de América Latina y las leyes nacionales aprobadas después que en el 2012 se elaboró el Diagnóstico REDD+ ya mencionado.

4.2 Conflictos relacionados con la Gobernanza Forestal en general

Algunos problemas legales señalados como importantes en Diagnóstico CCAD/GIZ 2012 han sido enfrentados y parcialmente superados, tal es el caso de la falta de seguridad en la tenencia de la tierra. Aunque persiste el problema, en esta materia se ha avanzado en la regularización de tierras forestales al ser entregados títulos de propiedad a favor de los consejos territoriales en La Mosquitia y la suscripción de contratos de usufructo para comunidades asentadas en áreas forestales públicas⁶.

Después de la revisión y priorización en el estudio, se concluye que los principales conflictos vinculados directamente con la gobernanza forestal son los siguientes: conflicto entre leyes; duplicidad de acciones

6 Abog. Fanny Hernández. Asesoría Legal ICF. Comunicación personal.

y funciones entre instituciones; problemas para aplicar el capítulo de Infracciones forestales; y falta de regulación de las Servidumbres Ecológicas, tanto legales como voluntarias.

A continuación, en el Cuadro 1 se presentan los artículos que representan conflictos legales para la Gobernanza Forestal. Por la naturaleza del presente estudio, orientado al proceso REDD+, la tipología de conflictos sobre la Gobernanza Forestal sólo incluye los artículos en conflicto, con la advertencia de que su solución puede resultar bastante compleja, ya que requiere de un alto compromiso de las esferas decisoras a nivel político, no sólo del sector forestal, sino que del país.

Cuadro 1: Conflictos legales para la Gobernanza Forestal en Honduras

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Decreto 98-2007 del 19 de septiembre de 2007)	Ley de Reforma Agraria (Decreto 170 del 30 de enero de 1974)	Ley de Protección a la Actividad Cafetalera (Decreto 199-95, del 22 de diciembre de 1995)
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).	Quien acredite ante el INA, haber ocupado, 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.... Quedan excluidos de este beneficio quienes talen, descombren o rocen áreas de vocación forestal para convertirlas a usos agrícolas contrarios al uso racional, conservación y manejo de las áreas forestales (Art. 15, reformado por la Ley de Modernización Agrícola).	Los poseedores u ocupantes de predios nacionales, ejidales, urbanos o rurales cultivados de café podrán solicitar al INA que se les adjudiquen en Dominio Pleno, acreditando su calidad de caficultores. El área de las tierras cultivadas de café cuya adjudicación en Dominio Pleno se solicite, podrá ser de menos de una hectárea pero no mayor de doscientas hectáreas y se regulará de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 15 reformado de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (Artículo 6).

Cuadro 1: Conflictos legales para la Gobernanza Forestal en Honduras

Duplicidad de funciones entre el ICF y las Fuerzas Armadas

LFAPVS	Decreto 41-2011
Funciones de la unidad especializada de guardias forestales (Art. 157) relacionadas con REDD+:... 2) Inspeccionar y comprobar las medidas preventivas, combativas y reparadoras para evitar daños a los recursos naturales por incendios forestales, plagas y enfermedades forestales, descombro, extracción ilegal de productos forestales, cacería ilegal, ocupación de terrenos forestales públicos y cualquier otra actividad ilícita; ...	Serán funciones de los Comandos de Apoyo al Manejo de Ecosistemas y Ambiente (Art. 4) relacionadas con REDD+:... 3) Ejecutar medidas preventivas, combativas y reparadoras para evitar daños a los recursos naturales por incendios, plagas y enfermedades forestales, descombro, extracción ilegal de productos forestales, cacería ilegal, ocupación de terrenos forestales públicos y cualquier otra actividad ilícita; ...

Falta la regulación del concepto de las Servidumbres Ecológicas

LFAPVS	Reglamento de la LFAPVS
Artículo 11.- De las definiciones y conceptos: Servidumbre ecológica legal: Es un 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; Artículo 64.- La declaración de un Área Forestal como Área Protegida no prejuzga ninguna condición de dominio o posesión, pero sujeta a quienes tienen derechos de propiedad con dominio pleno, posesión, uso o usufructo a las restricciones, limitaciones y obligaciones que fueren necesarias para alcanzar los fines de utilidad pública que motivan su declaración y que resulten de los correspondientes planes de manejo. Los propietarios en dominio pleno de áreas forestales que antes de la vigencia de la presente Ley, hubieren sido declaradas como Áreas Protegidas, tendrán un tratamiento de acuerdo a la ubicación de la propiedad en cuanto al área de amortiguación, área núcleo en la cual se podrán constituir una servidumbre ecológica legal o el derecho a la negociación para la compensación por el uso de bienes y servicios ambientales que corresponda, cuando su utilización normal se viere afectada por dicha declaración. En caso que la negociación no prospere, el Estado podrá proceder a la expropiación forzosa del predio, previa indemnización justipreciada.	Artículo 163.- Para los fines previstos en la sección de Bosques Protectores, el ICF, en coordinación con el Consejo Consultivo Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y con la opinión de los Consejos Consultivos en los restantes niveles, según corresponda, podrá imponer servidumbres ecológicas, oyendo previo a los propietarios, poseedores, usufructuarios o usuarios que pudieren verse afectados. En tales casos, procederá la negociación del pago por servicios ambientales que percibirán quienes se vieren afectados con la servidumbre (Art. 164). Artículo 165.- En las áreas forestales privadas, el titular del dominio podrá establecer voluntariamente servidumbres ecológicas, las cuales, cumpliendo los requisitos, serán certificadas por el ICF. En tales casos habrá también derecho a la compensación por servicios ambientales. Artículo 339.- En el caso de áreas protegidas, donde total o parcialmente haya propiedades en dominio pleno, el Estado, por medio del ICF, podrá optar por cualquiera de las modalidades siguientes: 1) ... 3) Imponer servidumbres legales por razones de utilidad pública, o aceptar las servidumbres voluntarias, donde el propietario consiente en limitar parcialmente el uso de su propiedad para conservar los recursos naturales existentes acorde la zonificación, al Plan de Manejo respectivo y a las normas de uso Artículo 403.- Los propietarios de predios que brinden y reciban bienes o servicios ambientales podrán establecer contratos de servidumbres ecológicas de manera voluntaria.

Respecto a los **“Vacíos en la aplicación de sanciones por infracciones forestales”**, en el Título X de de la LFAPVS se tipifican 24 infracciones a la legislación forestal vigente: 20 corresponden a delitos forestales, cuyo conocimiento corresponde a los entes responsables de la persecución penal y a los juzgados o tribunales respectivos; las cuatro infracciones restantes son faltas administrativas que caen en la esfera competencial del ICF. Al menos 11 delitos y dos faltas aplican a temas relacionadas con REDD+.

En la práctica se observan problemas para aplicar la norma sancionatoria al caso concreto. El hecho que la mayoría está tipificada como delitos obliga a que el sistema penal, saturado de casos por delitos comunes (narcotráfico, secuestros, asesinatos, extorsión, violaciones, etc.), relegue los delitos especiales, categoría donde se ubica a los delitos forestales.

Por otra parte, en el ICF se da poca atención a las conductas que fueron tipificadas como faltas administrativas. Cuando existen resoluciones sancionatorias, los recursos son escasos para hacerlas efectivas y se aduce que no ha sido aprobado el reglamento especial que regule la forma y el procedimiento administrativo a seguir, tal como lo manda la LFAPVS en el Artículo 166.

Lo anterior se refleja en la falta de estadísticas relacionadas con las infracciones forestales. En el Ministerio Público se tiene que escudriñar en los libros para identificar las forestales, ya que están acumuladas por fiscalías especiales que conocen casos de varias clases⁷. Por otra parte, es significativo el hecho de que ni en el Anuario Estadístico Forestal 2012 ni en el Portal de Transparencia del ICF se encuentran datos referentes a denuncias o aplicación de sanciones por infracciones forestales. Sin embargo, un ex funcionario del ICF reconoció que no se han conocido casos de faltas forestales por no tener el Reglamento de Sanciones⁸.

Lo típico en el ICF es que las denuncias recibidas se reenvían, mediante oficio, al Ministerio Público o a la Procuraduría de Ambiente y Recursos Naturales (PARN), entidad esta última con competencias para conducir las acciones tipificadas como faltas a la legislación ambiental. Estas instituciones realizan inspecciones conjuntas con la Dirección Nacional de Investigación Criminal. En caso de delitos, el Ministerio Público interpone el correspondiente requerimiento fiscal. Sin embargo, la FARN, que era la autoridad competente para juzgar las faltas forestales, fue suprimida como entidad desconcentrada y pasó a ser una dependencia de la Procuraduría General de la República.

La falta de atención a los casos conocidos, sea de oficio o por denuncia, sobre presuntas infracciones forestales, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial, genera impunidad y reincidencia, que repercute en la tala ilegal, descombro y otras conductas humanas que favorecen la tasa de deforestación y la degradación forestal.

Conclusiones y reflexiones sobre los problemas planteados:

- Sobre la problemática por la titulación irregular de tierras forestales “es interesante observar lo que el ICF y el Instituto Nacional Agrario (INA) hicieron a raíz de la titulación de áreas en régimen especial a nombre del Estado como fue la Biosfera del Río Plátano, antes de la emisión de la nueva Ley Forestal. Hoy día es una práctica regularizar tierras nacionales forestales a nombre del Estado cuando no hay reclamos de terceros. En este caso se inscriben en el Registro y en el Catálogo, y conforman el concepto de irreductibilidad, intransferibilidad y, posteriormente, son facilitados a grupos forestales bajo esquemas de Contratos de Manejo de largo plazo. Esto puede ser una oportunidad grande en el marco de REDD y de AVA FLEGT”.⁹

7 La Fiscalía Especial de Medio Ambiente que requiere por las causas forestales también conoce las demás relacionadas con todos los elementos ambientales (suelos, aguas, minería, atmósfera, hidrocarburos, etc.).

8 Abog. Orlando Núñez. Ex Asesor del Ministro Director del ICF. Comunicación personal.

9 Ing. Mateo Molina. Consultor Privado. Ex Asesor Ambiental del BID en Honduras. Comunicación personal.

En la titulación de tierras forestales para el cultivo de café, pese a que se reconoce como un conflicto de leyes, un análisis legal indica que en caso de conflicto entre la Ley de Protección a la Caficultura de 1995, prevalece la LFAPVS de 2007. Pero aún admitiendo que el café tiene gran importancia económica para el producto interno del país, no se puede justificar el daño ambiental que causa la tala de bosques para destinarlos a la caficultura.

- En el conflicto de competencias por la “Guardería Forestal” entre el ICF y las Fuerzas Armadas, el problema puede estar en la duplicidad de competencias, pero también en las limitaciones legales en uno y otro caso. Por una parte, la LFAPVS adscribe un órgano que tiene funciones policiales al ICF, sin que éste tenga competencias policiales y, por otra parte, en los decretos legislativos y ejecutivos analizados se asigna funciones técnicas a las Fuerzas Armadas de forma directa, cuando su función constitucional es de apoyo en la conservación de los recursos naturales, que se entiende serían en materia de protección y vigilancia.

En la situación real del país se hace necesaria una adecuada coordinación para que cada institución (incluyendo también a las municipalidades, SAG y otras), respetando su rol y sus recursos, pueda implementar mecanismos que tienen impacto sobre REDD+, como la Estrategia Nacional de Control de la Tala Ilegal, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Plan Nacional contra la desertificación, entre otros.

- Los vacíos en la aplicación de sanciones por infracciones forestales tienen dos esferas de competencias: el administrativo, donde hay una propuesta de reglamento de sanciones que está en una fase avanzada de socialización (en la asesoría legal mencionaron que esperan su pronta aprobación por parte de la instancia competente, pero esto sólo es para el conocimiento de las faltas forestales). Más compleja es la solución a la atención a los delitos forestales. El cúmulo de delitos comunes impide que se de mayor atención a los delitos especiales, dentro de los cuales se enmarcan los tipificados en la materia forestal.
- La falta de regulación del concepto de las Servidumbres Ecológicas se señala porque en la LFAPVS sólo se define el concepto de la Servidumbre Ecológica Legal y, aunque en el reglamento general de esta se introduce la figura de la Servidumbre Ecológica Voluntaria, en ninguno de los casos hay una normativa que permita comprender los alcances reales de una u otra.

Las servidumbres legales están ampliamente reguladas en el Código Civil y otras leyes, pero las servidumbres ecológicas voluntarias carecen de procedimientos administrativos y registrales que puedan servir a quienes desean optar por esta innovadora modalidad de manejo forestal. La percepción es que las disposiciones del reglamento de la LFAPVS sobre las servidumbres ecológicas voluntarias son poco conocidas en la administración forestal y en el sistema de registro donde se deben inscribir este tipo de derechos, y son prácticamente desconocidas por la población.

4.3 Caracterización de los principales problemas que, de acuerdo a la investigación preliminar, obstaculizan el Proceso REDD+

Los resultados preliminares del estudio permiten identificar como principales conflictos legales con relevancia directa con el proceso REDD+ los siguientes: falta de claridad respecto a la definición sobre la propiedad y los derechos del carbono y en el acceso a los mecanismos de compensación contenidos en la Ley (dividido en vacíos en el acceso a los servicios ambientales y a los fondos creados en la LFAPVS); proceso incompleto del Consentimiento Previo, Libre e Informado; y falta de normas especializadas para incorporar a los propietarios de áreas forestales (privados, municipalidades o indígenas) al manejo forestal.

A continuación se presenta una breve caracterización sobre cada uno de los conflictos mencionados, con una introducción al problema, seguido de un cuadro donde se identifica los artículos específicos que representan el problema y un segmento destinado a justificar la inclusión de ese problema como obstáculo al proceso REDD+.

El problema sobre la falta de normas especializadas para incorporar a los propietarios de áreas forestales al manejo forestal solamente se menciona, ya que tiene relación con el obstáculo de falta de regulaciones para definir la propiedad y los derechos de carbono y el problema para acceder a los Fondos creados en la LFAPVS. Además, en este estudio no se logró identificar disposiciones específicas que impliquen una atención especial a este sector, que posiblemente acumula el mayor porcentaje de tierras de vocación forestal.

4.3.1 Falta de regulaciones para definir la propiedad y los derechos de carbono

En la Constitución de la República se regula la propiedad en general, que se aplica a los recursos naturales (Arts. 303-306 y 340). La legislación forestal regula los derechos forestales, sin embargo, pocas disposiciones tratan aspectos relacionados con los derechos sobre el carbono, en especial el Art. 152 de la LFAPVS y el 309 y 401 del reglamento de esta ley, que se refieren a la forma en que los programas de captura de carbono pueden contribuir en el financiamiento de la recuperación de áreas deforestadas o degradadas.

Ni la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, ni su reglamento, regulan las formas de participación a los derechos sobre la propiedad y el carbono.

Cuadro 2. Resumen de artículos relativos a los derechos de carbono en la legislación forestal

LFAPVS	Reglamento de la LFAPVS
El ICF gestionará fondos para fomentar la forestación en áreas deforestadas o degradadas, a través de las medidas siguientes: 1)... 2) Gestionando los programas de captura de carbono, venta de oxígeno y servicios ambientales transfronterizos, haciendo las gestiones necesarias ante los organismos internacionales para financiar al sector privado que se dedique a tales actividades sin ser el garante el Estado (Art. 152).	Los incentivos económicos a que se refieren los artículos relacionados con los incentivos a la reforestación se financiarán con recursos del Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones o con recursos provenientes de las otras fuentes previstas en el Artículo 152 de la Ley. Tendrán consideración especial los recursos generados por programas de captura de carbono y su negociación en el extranjero a través de mecanismos de desarrollo limpio, o de servicios ambientales transfronterizos (Art. 309). El Estado gestionará fondos para desarrollar programas de captura de carbono, venta de oxígeno y servicios ambientales transfronterizos en áreas degradadas de las zonas de amortiguamiento (art. 401).

Justificación y reflexión sobre el problema

En la legislación no se percibe claridad respecto a la forma en que los propietarios pueden acceder a la propiedad y los derechos del carbono. Lo anterior, pese a que la ley que contiene el Plan de Nación 2010-2038 establece como meta tener un millón de hectáreas de tierras de vocación de forestal integradas al proceso de restauración ecológica y productiva, accediendo al mercado internacional de bonos de carbono y que en la sociedad existe una gran expectativa para participar en el mercado de carbono¹⁰.

Al respecto, se consideran propietarios con título real: el Estado como administrador o dueño de tierras, las municipalidades como autoridad y dueño de tierras y los propietarios de áreas forestales con títulos de dominio pleno; con derecho de usufructo: las posibles empresas reforestadoras, los usufructuarios mediante contratos con el Estado y las organizaciones comanejantes de áreas protegidas.

Aunque no se percibe una contradicción en la legislación, se nota el vacío de regulaciones específicas sobre un tema que es atractivo para dar un valor agregado a los bosques y, en consecuencia, para mejorar la protección y conservación del recurso forestal, pero que por sus propias características involucra a una serie de actores que necesitan tener reglas claras para participar en el proceso. Se requiere de una aclaración legal sobre los derechos de carbono desde diferentes perspectivas (técnica, administrativa, contractual, etc.).

10 Ley para el establecimiento de una visión de país y un plan de nación para Honduras (Decreto 286-2009).

4.3.2 Vacíos en el acceso a los mecanismos de compensación creados en la ley

Igual que en el caso del carbono, la legislación nacional, en especial la forestal, contiene diversas disposiciones que se refieren a los mecanismos de compensación forestal o ambiental, sea por expresa mención (bienes y servicios ambientales) o por asociación, que sería el caso de los fondos para la inversión y conservación forestal, creados en la LFAPVS.

4.3.2.1 Sobre los bienes y servicios ambientales

Sobre este tema existen regulaciones en la LFAPVS y su reglamento y en la Ley General de Aguas (Ver Cuadro 3). Sin embargo, es en las leyes donde amerita hacer un análisis, en vista de que los reglamentos están supeditados a las leyes y que el reglamento de la Ley General de Aguas todavía está en su fase de socialización, previo a su aprobación por el Poder Ejecutivo.

Cuadro 3. Principales artículos sobre bienes y servicios ambientales en la legislación nacional

Norma legal	Texto (literal o resumido)
LFAPVS	Los oferentes públicos y privados de los bienes y servicios ambientales producidos por los bosques 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 (Art. 44). Corresponde a sus propietarios la administración de los terrenos privados de vocación forestal, así como las obligaciones de protección, reforestación y beneficios derivados de su manejo y aprovechamiento, de conformidad con la presente Ley (Art. 46). La Dirección Ejecutiva de Ingresos ejercerá controles y fiscalización para el uso adecuado de los bienes y servicios exonerados. Esta Institución, en conjunto con el ICF, reglamentará lo dispuesto en este Artículo (Art. 137). El ICF proveerá los incentivos siguientes: 1) ... 8) Compensación por el uso de bienes y servicios ambientales. Los titulares de terrenos con cubierta forestal comprendidos en áreas protectoras, embalses, cuencas abastecedoras de agua para consumo humano, de centrales hidroeléctricas o de sistemas de riego, en los cuales ejecutaren actividades de conservación o de protección, tendrán derecho a la concertación para la compensación por el uso de bienes y servicios ambientales con los recursos establecidos en la presente Ley, cuyas condiciones de otorgamiento se regularán en el Reglamento (Art. 149); Todos los predios situados dentro de las zonas de reserva de interés forestal de áreas núcleo y de amortiguamiento, acuíferos, refugio de vida silvestre y todas aquellas áreas declaradas como tales por el Estado o las Corporaciones Municipales previo Dictamen de la Unidad Ambiental, gozarán de exoneración de pago de impuestos sobre bienes inmuebles como incentivos por la protección de los mismos (Art. 152)

Cuadro 3. Principales artículos sobre bienes y servicios ambientales en la legislación nacional

Ley General de Aguas	El uso general de las aguas corresponde al Estado; sin embargo, las o los vecinos de las fuentes y corrientes de agua que se ubiquen legalmente en los espacios detallados en el Artículo 37 y que propicien que los bosques, las plantaciones forestales, los sistemas agroforestales y los agroecosistemas locales, brinden servicios ambientales como la protección, conservación y recuperación de los suelos, contra deslizamientos aluviales, para la prevención de daños a infraestructura de captación hídrica y vías fluviales originadas por sedimentación, para la regulación, mejoramiento y conservación de la calidad del agua, podrán disponer de los volúmenes que necesiten para sus necesidades básicas y el desarrollo de la actividad económica local; y por los volúmenes excedentes podrán percibir un pago o compensación por servicios ambientales (Art. 33). Vinculado al aprovechamiento hídrico, se establecen los cobros por servicios ambientales, que formaran parte de los costos que deben asumir los usuarios y cuyo destino único será para conservación y protección del recurso hídrico en la cuenca que los genera (Art. 49). 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. 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 esta Ley (Art. 51)
------------------------------------	--

Justificación y reflexión sobre el problema

La lectura general de la LFAPVS deja claro que las obligaciones de protección, reforestación y beneficios derivados del manejo y aprovechamiento de los terrenos de vocación forestal corresponden a los propietarios o poseedores legales; por lo tanto, pueden negociar una compensación por los bienes y servicios ambientales prestados por sus terrenos. Sin embargo, hacen falta parámetros para la negociación de estos bienes y servicios, así como instrumentos oficiales, o al menos indicativos, para garantizar la protección de los bosques productores de los bienes y servicios negociados.

Lo anterior supone la utilización de una serie de instrumentos voluntarios que mediante una declaración contractual se convierten en obligatorios. Cartas de entendimiento o convenios interinstitucionales, contratos de pago por servicios Ambientales o ecosistémicos, resoluciones municipales exonerando impuestos de terrenos situados en zonas de reserva, entre otros, se perciben como necesarios para viabilizar la compensación por bienes y servicios ambientales.

No obstante, la valorización de los bienes y servicios ambientales es un tema vital para viabilizar la negociación entre oferentes y demandantes. Tanto el ICF como la Autoridad del Agua tienen en sus respectivas leyes, la responsabilidad por hacer esta valoración, pero según se pudo determinar, esto todavía es un asunto pendiente¹¹.

11 Pese a que el Sistema Nacional de Investigación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (SINFOR) tiene funciones delegadas por la LFAPVS para hacer la valoración económica de los bienes y servicios ambientales del bosque, esto no se ha realizado por falta de recursos. Ing. Roberto Tejada. SINFOR. Secretario. Comunicación personal.

Este obstáculo puede juntarse con el anterior y, desde la perspectiva jurídica, se puede pensar en una Ley de Servicios Ambientales o de Servicios Ecosistémicos, como se está proponiendo en El Perú, según se observó en el análisis comparativo expuesto en el Capítulo 2 de este estudio.

4.3.2.2 Sobre los Fondos creados en la LFAPVS

La LFAPVS y su reglamento general regulan los aspectos administrativos de los dos fondos creados en el Artículo 35 de la ley: Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones; y Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Cada uno cuenta con su propio reglamento operativo, aprobado conforme las disposiciones legales y reglamentarias.

La discusión en este tema radica en la falta de cumplimiento de las asignaciones establecidas en la ley y en la distribución de estas, en la escasa o nula vinculación de los pequeños y medianos propietarios de áreas forestales como beneficiarios de los fondos, así como de la aplicación real de los mismos, en especial del Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones (FRFFP), que es el que está más vinculado a las actividades de REDD+.

También existen dudas sobre si el FRFFP corresponde al Programa Nacional de Reforestación creado en la misma ley, partiendo en ambos casos, de recursos financieros derivados del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.



Cuadro 4. Principales artículos sobre los Fondos creados en la LFAPVS

Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones	Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre
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, se crean: 1) Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones (FRFFP); y, 2)... (Art. 35). El FRFFP será el 1% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Estos fondos serán utilizados para la recuperación de áreas de vocación forestal degradadas o deforestadas. Su administración y operación se realizará de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que se emita para estos fines (Art. 37). El Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones tendrá dos componentes: a) Reinversión No Reembolsable cuya finalidad prioritaria relacionada con REDD+ es: 1) Asegurar la protección forestal y recuperar áreas desforestadas o degradadas, a través de plantaciones y regeneración forestal, mediante la contratación para actividades específicas a las comunidades o grupos agroforestales legalmente constituidos; y, 2) Financiamiento Reembolsable para otorgar créditos para el establecimiento de plantaciones y manejo en áreas forestales (Art. 39). Las municipalidades podrán solicitar al ICF, financiamiento del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones para la conservación y manejo de áreas de vocación forestal; deforestadas o degradadas o el establecimiento de plantaciones forestales (Art. 43).	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, se crean: 1)... y, 2) Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Art. 35). La administración y operación estará a cargo de la Junta Administradora, que determinará las prioridades, procedimientos y montos a invertir, tomando en cuenta las políticas y estrategias en función del interés social. El Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre se constituirá con un aporte inicial de sesenta millones de lempiras donaciones, herencias y legados que serán recibidos por el Estado, exclusivamente para inversiones en la conservación y manejo de áreas protegidas y vida silvestre, SINAPH (Art. 40)

Justificación y reflexión sobre el problema

En primer lugar está la discusión sobre la asignación del 1% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República que el Estado asigna para nutrir este fondo. Desde los inicios del Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones, la asignación ha sido de 100 millones de lempiras, que actualmente no representa ni el 0.1% del presupuesto nacional. Según opinión de un funcionario de la Secretaría de Finanzas, aunque sea un mandato legal, las condiciones actuales del país no permiten cumplirlo.

Otro aspecto es la distribución de los recursos asignados: un 70% para las Fuerzas Armadas y un 30% para SERNA (actualmente ICF). Más allá de la dualidad de competencias que ya fue discutido en esta misma sección, vale la pena reflexionar sobre los aspectos técnicos que resultan de esta distribución de recursos. Debería existir una adecuada coordinación y monitoreo y auditoría técnica para

asegurar que se cumpla el objetivo del FRFFP que es la recuperación de áreas de vocación forestal degradadas o deforestadas.

Un tercer elemento es la invisibilidad, tanto en la ley como en el reglamento, del sector de los propietarios de áreas de vocación forestal como posibles beneficiarios de los Fondos, al menos de los pequeños y medianos propietarios que carecen de incentivos reales para mantener sus tierras forestales bajo cobertura boscosa o para establecer plantaciones. Esto es más significativo en el caso del FRFFP que tiene un componente de Financiamiento Reembolsable para otorgar créditos para el establecimiento de plantaciones y manejo en áreas forestales.

Respecto al componente Reembolsable FRFFP, la revisión del reglamento vigente lo menciona, pero en entrevistas con funcionarios responsables de su dirección ejecutiva se constató que sólo se ha trabajado en el contexto del componente de Reinversión No Reembolsable, que consiste en aprobar proyectos que prácticamente se convierten en donaciones, orientando los recursos hacia las municipalidades y organizaciones sociales. El segundo componente de Financiamiento Reembolsable que permitiría la participación de pequeños y medianos propietarios de áreas forestales y desarrollar proyectos productivos *“no se ha podido implementar porque no fue considerado en el reglamento operativo del FRFFP y, al parecer, tampoco se consideró en la Ley y su reglamento general”*¹².

También está el problema de que en el propio ICF no hay claridad respecto a si el FRFFP y el Programa Nacional de Reforestación (PNR) son dos elementos de una misma figura, o son figuras legales diferentes. Se ha manejado que el PNR se nutre con el 1% del presupuesto que anualmente se asigna dentro de los fondos del ICF, que es el mismo para el FRFFP; pero algunas personas opinan que son dos figuras diferentes, poniendo como ejemplo que mientras la LFAPVS tiene como órgano máximo de dirección a una Junta Administradora, en el caso del PNR el Director Ejecutivo depende directamente del ICF¹³.

4.3.3 Proceso incompleto del Consentimiento Previo, Libre e Informado

En la Constitución de la República se consagra como un *“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 estuvieron asentadas”* (Art. 346). En otras normas legales, entre ellas la Ley forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y su Reglamento General, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas y afrohondureños a participar en las decisiones que hayan de tomarse en sus territorios, todo ello con la previa y debida información, tal como se observa en el cuadro siguiente.

12 Ing. Luis Cortés. Director del Programa Nacional de Reforestación. ICF. Comunicación personal.

13 Abog. Fanny Hernández. Asesoría Legal del ICF. Comunicación personal.

Cuadro 5. Artículos en la legislación forestal que se aplican al CPLI

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	Reglamento General de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
Artículo 45.- Se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro-hondureños, situados en las tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad a las Leyes Nacionales y al Convenio 169. Artículo 113.- Es obligación del ICF la elaboración de los planes de manejo, para ese propósito dará participación a instituciones públicas, comunidades locales organizadas, en particular a las organizaciones campesinas, pueblos indígenas y afro hondureños residentes en la zona.	Artículo 37.- En la planificación de las actividades de investigación se tomarán en cuenta los compromisos derivados de los tratados o convenios internacionales suscritos por el Estado que tengan relación con la materia forestal, o de áreas protegidas y vida silvestre. Cuando la investigación involucre o afecte de alguna manera a pueblos indígenas o afro-hondureños o a comunidades locales, se deberán respetar sus prácticas tradicionales y culturales y en todos los casos, se deberá dar oportunidad para que estos colectivos participen en el diseño, desarrollo y distribución de los beneficios de los proyectos de investigación.

Justificación y reflexión sobre el problema

Aunque este problema no se puede considerar un conflicto de leyes, habrá que tomarlo como un vacío, debido a que al menos dos tratados internacionales que son ley de obligatorio cumplimiento en el país (Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y el Protocolo de Nagoya) derivan en el Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) como el mecanismo que tienen los pueblos indígenas y afrohondureños para tomar decisiones ante proyectos, obras o actividades que se pretendan realizar en sus territorios.

Pese a lo anterior, la ley nacional todavía no regula específicamente este mecanismo. En 2013, el Estado hondureño reconoció el Protocolo Bio-cultural del Pueblo Indígena Miskitu: El derecho al consentimiento libre, previo e informado en el territorio de La Mosquitia Hondureña, elaborado por Mosquitia Asla Takanka-Unidad de La Mosquitia (MASTA), pero hace falta que los demás pueblos adopten este u otro mecanismo ajustado a las particularidades de cada pueblo.

La ruta sugerida por los pueblos indígenas y afrohondureños es la elaboración de una Ley de Consentimiento Libre, Previo e Informado, que fue aceptado como uno de los compromisos adoptados en el Acuerdo suscrito en 2013 entre representantes de SERNA, ICF, INA, SEDINAFROH y la CONPAH, mismo donde se acepta que la Mesa Nacional Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático es el organismo de diálogo de estos pueblos para ese tema.

4.3.4 Falta de normas especializadas para incorporar a los propietarios de áreas forestales al manejo forestal

En sentido estricto, este problema tampoco se puede considerar un conflicto de leyes, pues existen las disposiciones tanto en la LFAPVS, como en su reglamento general, que establecen la modalidad de la administración de terrenos forestales privados. Sin embargo, no hay normas especiales para que este sector se incentive a participar en el manejo forestal de sus bosques o áreas forestales.

Cuadro 6. Artículos en la legislación forestal con normas para dueños de tierras forestales privadas

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	Reglamento General de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
Artículo 49.- Corresponde a sus propietarios la administración de los terrenos privados de vocación forestal, así como las obligaciones de protección, reforestación y beneficios derivados de su manejo y aprovechamiento, de conformidad con la presente Ley. Artículo 72.- Los (pequeños) propietarios de terrenos forestales podrán agruparse para minimizar costos, para lo cual contarán con el apoyo del ICF, en materia técnica y crediticia para la elaboración y ejecución de los Planes de Manejo Forestal en terrenos privados. El Reglamento establecerá los incentivos, normas técnicas y criterios del Plan de Manejo. Artículo 89.-El manejo de las áreas forestales naturales privadas, se realizará en función de los objetivos de producción del propietario. La responsabilidad de la ejecución de las actividades previstas en el plan de manejo, corresponde exclusivamente al propietario, sin perjuicio de la supervisión del ICF. El propietario tiene derecho al goce, uso, disfrute y disposición de los productos, subproductos, bienes o servicios forestales; puede comercializarlos, transportarlos, almacenarlos o industrializarlos libremente, con sujeción a la presente Ley. Así también, tiene la obligación de mejorar con actividades silviculturales y proteger contra los incendios y las plagas forestales toda el Área Forestal que por dominio pleno le corresponde.	Artículo 174.- Los propietarios de áreas de vocación forestal privadas podrán aprovechar bajo principios de rendimiento sostenible, por si mismos o por terceros, los recursos forestales de que fueren titulares, sujetándose a los Planes de manejo y a los planes operativos anuales que fueren aprobados por el ICF, según fuere la extensión superficial del terreno y los objetivos del manejo, al tenor de los siguientes parámetros: 1) El corte anual permisible de la propiedad no podrá exceder el crecimiento anual del bosque. 2) Se permite agregar a la corta anual permisible, los volúmenes que se deriven de los tratamientos silviculturales tales como raleos, cortas de liberación, saneamientos y cortas de recuperación como consecuencia de madera plagada y madera derribada por fenómenos naturales. 3) Los rodales clasificados como: a) áreas de bosques en estado maduro; b) en edad que sobrepasen el turno biológico o económico; c) en condición de bosque degradado y d) con calidades de sitios regulares a buenos, su volumen será sumado a la corta anual permitida, los cuales pueden ser intervenidos, dentro del quinquenio. En este caso, el propietario deberá garantizar el establecimiento del nuevo bosque, tal como lo dispone el Artículo 73 de la Ley Forestal, sin perjuicio de la sanción prescrita en el Artículo 181 de la misma Ley. 4) Con el propósito de garantizar la seguridad jurídica de las propiedades forestales y unidades productivas, así como la estabilidad de los instrumentos que permitan su manejo y aprovechamiento sostenible, el ICF creará y administrará un Registro Público de las No Objeciones, Planes de Manejo y Planes Operativos, mismo que funcionará como registro asociado del Instituto de la Propiedad, sujetándose a la Ley de la Propiedad y demás disposiciones que emita el Instituto en materia registral. Según fuere la extensión superficial del terreno y los objetivos del manejo, estos planes diferirán en las actividades previstas y en las correspondientes normas técnicas, teniéndose en cuenta para su preparación las especificaciones siguientes: 1) Terrenos pequeños: Con superficies menores a cien hectáreas, debiendo aplicarse normas simplificadas de acuerdo con el tipo de bosque, área del predio y sistemas agroforestales previstos. 2) Terrenos medianos: Con superficies mayores de cien y hasta quinientas hectáreas, debiendo establecerse, bajo principios de rendimiento sostenible, los programas necesarios para asegurar la protección y producción forestal permanente, con normas y procedimientos de nivel intermedio. 3) Terrenos grandes: Con superficies mayores de quinientas hectáreas, bajo principios de rendimiento sostenible, con todos los programas que fueren necesarios para garantizar el uso forestal permanente.

Justificación y reflexión sobre el problema

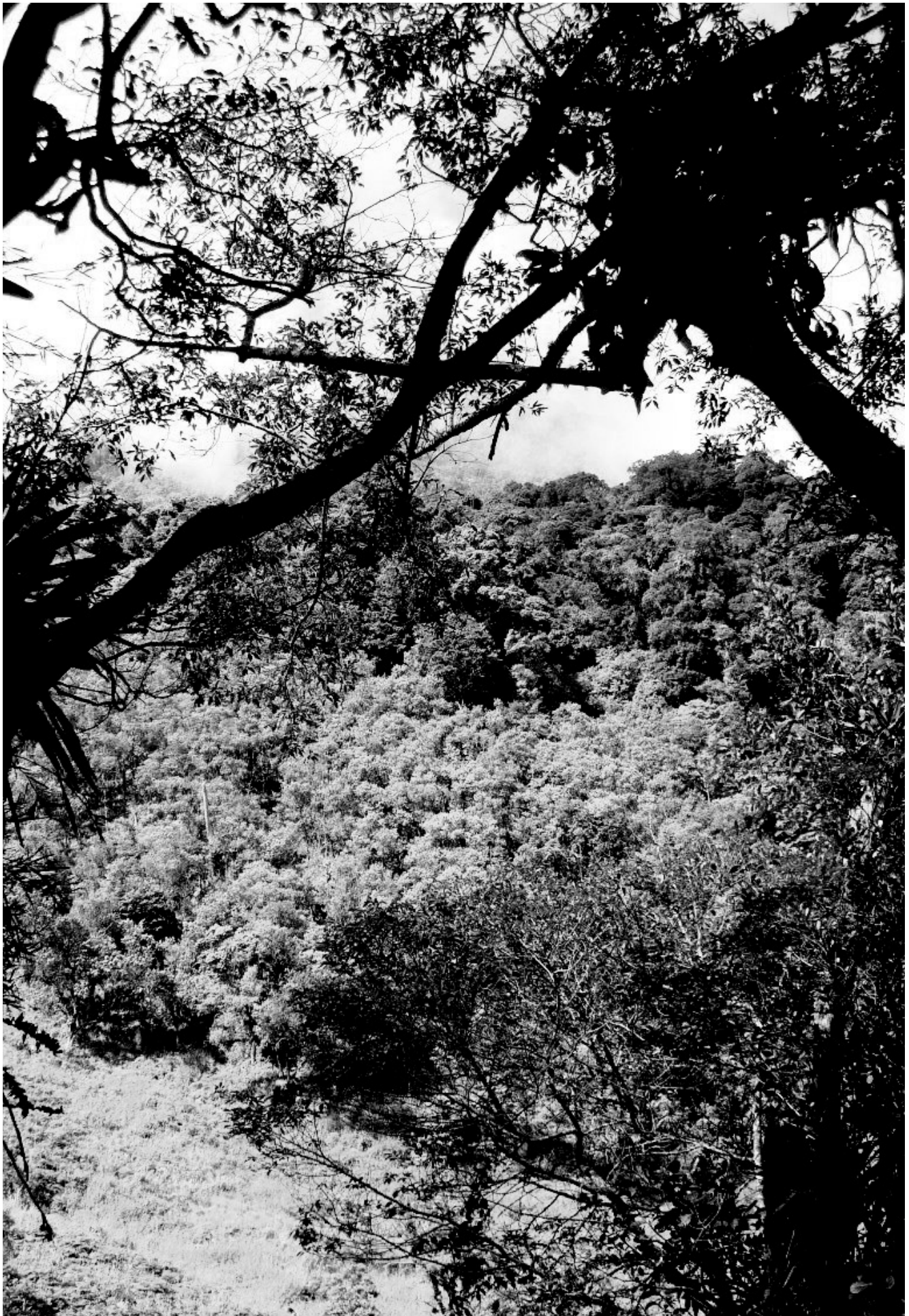
No se encontraron datos recientes sobre el porcentaje de tierras forestales que están en la categoría de Terrenos Forestales Privados, pero si se considera la categorización en el párrafo siguiente se puede presumir que, al menos, dos tercios del área forestal del país está en esta categoría. Por lo tanto, este segmento debería ser estimulado para manejar sus áreas de acuerdo a su potencial natural. Sin embargo, en el pasado se ha incentivado a la empresa maderera y actualmente a los involucrados en la Forestería comunitaria, pero los propietarios privados, en especial los pequeños y medianos, siguen careciendo de estímulos reales que les motiven a hacer un manejo forestal sostenible.

En la categoría de Terrenos Forestales Privados se ubican: a) las tierras de propietarios que ostentan escrituras con dominio pleno; b) las municipalidades que han comprado tierras a privados o han logrado que el INA les titule tierras ejidales; y c) las comunidades indígenas que en virtud de lograr la regularización de sus tierras las adquieren con títulos en dominio pleno.

Estos propietarios, en su mayoría, carecen de conocimientos sobre los trámites ante la autoridad pública (que consideran muy complicados y costosos), ni de inteligencia de mercado que les procure información sobre el valor real de los productos, bienes y servicios forestales. Es común que opten por dejar la tramitología a los empresarios de la madera, pero quedan con la responsabilidad por las infracciones que estos cometan al explotar la madera. En este contexto los posibles beneficios se reducen al mínimo.

Por otra parte, a estos mismos propietarios se los motiva a realizar otras actividades con menos trámites, mayores incentivos y con mercado y precios atractivos. Entre estos, cultivo de café, palma africana y ganadería. El resultado es el cambio de uso del suelo forestal y la conversión de bosques en potreros o cultivos agroindustriales.





5. RESUMEN DE HALLAZGOS EN LOS TALLERES DE SOCIALIZACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS PRELIMINARES

Para socializar los resultados preliminares se trabajó en tres diferentes escenarios. Primero se presentó una versión borrador a una comisión de SERNAM, ICF, FAO y AFH, ampliada con representantes de otros sectores en un mini taller realizado en la Agenda Forestal Hondureña en el mes de septiembre de 2014.

El borrador, mejorado con los comentarios del mini taller, fue presentado en seis talleres regionales durante el mes de octubre, donde estuvieron representantes de diferentes sectores relacionados con la gestión forestal (público, privado, indígena, social, academia) según la representación a nivel regional, sumando un taller, para socializar los resultados consolidados, con los miembros del Subcomité de Trabajo REDD+ el 12 de noviembre.¹⁴

5.1 Hallazgos consolidando el estudio preliminar y los talleres regionales de socialización

En total, en los talleres de socialización fueron identificados 119 obstáculos, con la observación de que casi todos se repitieron en cada uno de los eventos y que en muchos casos eran ajenos a la temática de REDD+. En esta sección se incluye el resumen de los obstáculos legales descritos en dichos eventos; y para simplificar su comprensión fueron agrupados en diez ejes temáticos, tal como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 7. Principales problemas identificados en los eventos de socialización	
Problema legal identificado	(f)
Conflictos de competencia y debilidad institucional	20
Falta de incentivos forestales y existencia de desincentivos	16
Impunidad en la sanción de infracciones forestales	16
Contradicciones y vacíos en la legislación	14
Inseguridad en derechos a tierra, bosques y bienes y servicios	12
Desconocimiento de las leyes	11
Políticas sectoriales contradictorias	11
Problemas en las municipalidades	9
Desconocimiento de derechos de indígenas y locales	6
Rigidez y falta de aplicación de la legislación forestal	4

14 Estos talleres se realizaron en las regionales forestales del ICF de: Francisco Morazán, Noroccidental (Cortés y Santa Bárbara), Atlántida (Atlántida y Colón), Olancho, Pacífico (Zona Sur) y Comayagua (Comayagua y La Paz).

En la mayoría de casos hay coincidencia con la apreciación del consultor, pero en otros la percepción de los participantes es más pesimista, identificando como problema una situación concreta que tiene solución en la misma legislación. Por ejemplo, en una frase contundente se expresa que la “*Ley Forestal sólo prohíbe, sin ofrecer soluciones reales ni prácticas*”, olvidando que en la ley hay muchos incentivos (que en otra parte se reconoce que no se aplican).

Para respetar la opinión de los participantes en el documento general se recogen estas expresiones entre comillas, pero en este resumen aparecen como una problemática real. Sin embargo, las recomendaciones se hacen tomando en cuenta la legislación en su contexto general.

A continuación el resumen de conflictos legales con las opciones para enfrentarlos por la vía administrativa o legislativa:

1. Conflictos de competencias y debilidad institucional

Hay muchos conflictos de competencias en aspectos de titulación (INA, IP, ICF y municipalidades). También los hay en las acciones de protección forestal y reforestación (ICF, FF.AA). Hay mandatos verticales que violentan el marco legal.

Las instituciones relacionadas con el sector forestal son muy débiles, en especial el ICF. En general, priva la administración centralizada y se carece de recursos suficientes para cumplir con el mandato legal. Lo anterior incide para que se pretenda hacer gobernanza mediante exceso de trámites (que son difíciles y costosos) para dar permisos o aprobar planes de manejo, que no se corresponden con medidas efectivas de control. Lo anterior provoca impunidad, tala ilegal y corrupción.

Recomendaciones generales	Opciones en el marco de REDD+
– Se recomienda que el ICF revise y agilice los trámites administrativos, refuerce el sistema de control en el campo y la evaluación de forma sistemática, así como la supervisión del comportamiento de los funcionarios responsables de la cadena de producción forestal. – Es conveniente que el ICF, previo estudio de las leyes correspondientes, revise los convenios suscritos con otras instituciones para asegurar que con ellos no se afecta la sostenibilidad forestal (ej. convenio con el IHCAFE, INA). – Producto de este estudio también se puede hacer convenios o cartas de entendimiento con otras instituciones con las cuales converjan en competencias similares para definir responsabilidades (ej. con Fuerzas Armadas y las municipalidades).	ICF podría revisar el procedimiento y costos de los trámites que se hace los administrados, a efecto de que tengan acceso más fácil y económico buscando la simplificación en el otorgamiento y reforzando el seguimiento y monitoreo de los mismos planes manejo en general y buscar opciones para que los dueños, poseedores y usufructuarios de áreas forestales pequeñas y medianas propietarios.

2. Falta de aplicación de incentivos forestales y fácil aplicación a los desincentivos

Los incentivos a las actividades forestales tienen poca aplicación porque son de difícil acceso. La percepción de los actores es que se carece de incentivos reales (grupos agroforestales, puesto que, aunque tengan contratos de usufructo, no pueden acceder a un préstamo y a asistencia legal; mientras que los propietarios de áreas forestales -privados, municipalidades o comunidades indígenas- carecen de incentivos para involucrarse en la gestión forestal). La asistencia técnica no existe, salvo que haya proyectos de apoyo. Los incentivos para la protección forestal no se aplican, y cuando se incentiva la reforestación no se establecen los controles técnicos adecuados.

En cambio, los incentivos legales a otros rubros como la palma africana, café, zacate, caña, minería, camarón, así como proyectos hidroeléctricos, energía eólica y fotovoltaica, entre otros, pese a que afectan a los bosques o propician el cambio de uso del suelo, son fáciles de acceder, aun sin considerar el impacto ambiental, porque favorecen el crecimiento económico.

Recomendaciones generales	Opciones legales en el marco de REDD+
– En el marco de los gabinetes sectoriales es conveniente revisar las políticas y leyes que fomentan actividades productivas en detrimento de la sostenibilidad de los ecosistemas forestales, con el fin de establecer un equilibrio mediante decretos ejecutivos. – Igualmente, se puede revisar el Reglamento del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones con el objeto de hacerlo más accesible a una variedad de actores mediante las opciones de donaciones y préstamos blandos que prevé la ley.	

3. Ineficacia del sistema de justicia para infracciones forestales

Se percibe que hay impunidad ante la comisión de infracciones forestales y ambientales. Las infracciones no se aplican; no hay reglamentos para ello y al final, aunque haya denuncias, todo queda en la impunidad. Hay debilidad en las instituciones que aplican sanciones administrativas, así como en los operadores de justicia que tienen que incoar acciones penales o sancionar los delitos forestales. La población no denuncia, en parte porque desconfía de operadores de justicia, incluyendo al ICF y la SERNAM; también porque a la denuncia “nadie le hace caso”.

Hay poca coordinación entre la Policía Nacional, DGIC, Fiscalía del Ambiente y el ICF. Todos ellos tienen poco personal, mucha cobertura territorial y conocimientos incompletos porque falta bagaje técnico en los operadores de justicia y conocimientos legales en las esferas técnicas. Al final, la poca aplicación de la ley fomenta la deforestación y la degradación de los bosques.

Recomendaciones generales	Opciones en el marco de REDD+
– Se recomienda considerar la implementación de un programa sistemático y permanente para capacitar a los operadores de justicia ambiental en general (de formación para personal nuevo y seguimiento al existente), con énfasis en la temática forestal que es la que en su mayoría representa las infracciones ambientales. – Culminar con el proceso de aprobar el reglamento de sanciones por incumplimiento a la legislación forestal que elaboró Asesoría Legal del ICF, actualmente en fase de socialización.	Es conveniente que el Subcomité REDD+ revise el estatus de la propuesta de Reglamento de Denuncias y Quejas Ambientales que fue elaborado y socializado en 2008, para agilizar el proceso de presentación y evacuación de denuncias, de acuerdo a los resultados y para impulsar su aprobación por el órgano competente.

4. Contradicción y vacíos entre leyes

Hay contradicción y vacíos entre la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y otras disposiciones legales afines, especialmente con la Ley de Protección a la Actividad Caficultora, Ley de Reforma Agraria, Ley de Municipalidades Ley de Recursos Ociosos o la Ley de Fomento a Energías Renovables y la Ley General de Minería. Por la prelación de derechos se sacrifica el bosque o se cambia el uso del suelo forestal; faltan normas que permitan un acceso fácil a los planes de manejo por los propietarios en dominio pleno, comunitarios o usufructuarios de tierras forestales, así como a los beneficios generados por los bosques.

Recomendaciones generales	Opciones legales en el marco de REDD+
– Es pertinente que el ICF haga un estudio exhaustivo sobre los vacíos e inconsistencias de la legislación secundaria respecto al sector forestal y proponer las reformas legales que sean pertinentes. – Desde el ámbito administrativo procede hacer un estudio legal sobre la validez de los argumentos de instituciones que realizan acciones en detrimento del uso del suelo forestal, afectando la sostenibilidad ambiental.	Revisar los planes de manejo, a efecto de hacer una simplificación real, eliminando obstáculos y trabas según el tamaño de la superficie del área forestal que estará sujeta a manejo.

5. Falta de seguridad jurídica en los derechos de propiedad de la tierra y de los productos, bienes y servicios del bosque

Falta seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, así como saneamiento jurídico de la tenencia de las tierras forestales públicas. Es común que se extiendan títulos de propiedad en tierras de vocación forestal, incluso en áreas protegidas. Los grupos agroforestales tienen problemas por la tenencia de sus tierras, aun teniendo contratos de usufructo.

Lo mismo sucede con los bosques y los derechos a sus bienes y servicios: no se valora el recurso forestal en su conjunto y no hay claridad sobre quién es el verdadero dueño de los bienes y servicios. Hay varios conceptos (mercado de carbono, pago por servicios ambientales, etc.) que la población no los entiende. Los requisitos y modalidades para incorporarse al mercado del carbono son desconocidos para la mayor parte de los interesados, pero se levantan expectativas y hasta se negocian contratos que pueden ser un peligro para los firmantes.

Recomendaciones generales	Opciones legales en el marco de REDD+
– Es conveniente que el ICF revise los contratos que en el marco de la Ley Forestal ha suscrito con usufructuarios de áreas forestales públicas o co-manejadores de áreas protegidas para definir las formas de participación de estos colectivos en los derechos sobre el carbono y otros mecanismos de compensación ambiental y para mejorar la seguridad que se deriva de los mismos. – Se recomienda reactivar el proceso de catastro, regularización y titulación de tierras nacionales forestales y ejidales que fue diseñado por el ICF a través del Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras (MOSEF).	– En el marco del Subcomité REDD+, bajo liderazgo de ICF/SERNAM y con apoyo de las agencias y proyectos involucrados en el proceso REDD+ se puede elaborar y buscar la aprobación de un Reglamento General de Servicios Ecosistémicos, que incluya todos los bienes y servicios ambientales del bosque. – Como actividad del Subcomité Nacional REDD+ se puede preparar un manual de procedimientos para orientar a los interesados nacionales para negociar los derechos del carbono. Asimismo, con apoyo de la asesoría legal de las instituciones, preparar formatos tipo para contratos de bonos de carbono y otros mecanismos de compensación.

6. Desconocimiento de las leyes

Las leyes y reglamentos son desconocidos para la mayoría de la población, e incluso los actores más directamente involucrados en la gestión forestal desconocen sus derechos y obligaciones. Hay un exceso de leyes y reglamentos que no se conocen ni se aplican y, además, son muy complejas. El tema de REDD+ es invisible en la legislación y los elementos asociados, como los derechos de carbono y otros mecanismos de compensación, aunque se tratan en la legislación, carecen de claridad.

Recomendaciones generales	Opciones legales en el marco de REDD+
– ICF/SERNAM en sus respectivos portales electrónicos pueden colocar las leyes relacionadas con su quehacer institucional, con la información que permita al usuario acceder a la versión más actualizada. – ICF/SERNAM pueden formular y ejecutar un programa permanente y sistemático de divulgación y capacitación en materia legal (Programa Nacional de Capacitación Jurídica Forestal), adaptado a cada actor involucrado y con un componente dedicado a la temática REDD+.	En el marco del Subcomité REDD+ se pueden ejecutar las acciones del componente REDD+ del Programa Nacional de Capacitación Jurídica Forestal.

7. Políticas sectoriales contradictorias respecto a las forestales

Falta coherencia de las políticas sectoriales, en especial las que se relacionan con los bosques y las actividades productivas. Se percibe escasa voluntad política hacia el sector forestal cuando las políticas públicas dan prioridad al sector productivo aun sin considerar los impactos ambientales. Estas políticas favorecen a sectores poderosos sin dar alternativas para que los pobres “bosque-dependientes” mejoren sus medios de vida y que la sociedad en general sea beneficiada.

Recomendaciones generales	Opciones legales en el marco de REDD+
A fin de asegurar la coordinación de las políticas y programas para que no exista disparidad entre sus objetivos, se sugiere que bajo el liderazgo de la SERNAM se desarrollen acciones de análisis y armonización de las políticas públicas recientes con los objetivos del Plan de Nación y del programa forestal nacional y proponer medidas legales que se considere procedente.	El Subcomité Nacional REDD+ puede propiciar la discusión que en base a estudios técnicos sirva de sustento a una posible revisión a las políticas sectoriales que inciden para la deforestación y degradación forestal

8. Problemas en (o con) las municipalidades

Pese a ser autoridad, los gobiernos locales no participan en la toma de decisiones sobre la gestión forestal que afecta a sus municipios; tampoco obtienen beneficios razonables de la actividad forestal. Leyes recientes como la que favorece la energía eólica no paga ningún impuesto a la municipalidad, pero permite la tala inmisericorde de extensas áreas de bosque, sin un verdadero estudio de impacto ambiental.

Para aprovechar los bosques ejidales tienen que preparar planes de manejo que son muy complicados y tardan mucho en aprobarse. En general, en las municipalidades se carece de conocimientos técnicos y legales para que las municipalidades puedan beneficiarse de los bosques. Para obtener recursos financieros éstas aplican planes de arbitrios que sancionan que por cortar un árbol debe pagarse entre Lps. 300.00-700.00, aun siendo resultado de plantaciones.

Recomendaciones generales	Opciones legales en el marco de REDD+
– Es conveniente que en la estructura del ICF se establezca una unidad de enlace y apoyo con las municipalidades que apoye en materia forestal a los gobiernos locales y les capacite en la gestión sostenible de las áreas forestales en los perímetros urbanos y en las tierras rurales ejidales que tienen esta vocación. – Es altamente prioritario revisar la forma en que las municipalidades cobran la extracción de árboles producto de plantaciones, ya que es uno de los desincentivos más grandes para la reforestación.	El Subcomité nacional REDD+ puede propiciar la revisión de la norma legal que sustenta el cobro de las municipalidades a los reforestadores y buscar las opciones para minimizar el impacto negativo de esta medida para la gestión forestal.

9. Derechos de indígenas y poblaciones locales¹⁵

Falta cumplimiento de los tratados que protegen a los pueblos indígenas y afrohondureños y a las comunidades locales, en particular el convenio 169 que carece de una ley nacional. Además, falta cumplir con el proceso legal para el Consentimiento Libre, Previo e Informado, acorde a la normativa internacional.

¹⁵ Para una versión definitiva de esta sección se debe hacer una consulta con la Cofederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH).

En los procesos de socialización es común que se manipule a personas individuales sin involucrar a toda la comunidad. Aunque después haya rechazo a un determinado proyecto, ya se ha manipulado a un sector de la población, creando conflictos que incluso afectan hasta a las organizaciones representativas.

Recomendaciones generales	Opciones legales en el marco de REDD+
– Llevar a cabo un ejercicio de identificación de los tratados internacionales que no están integrados en la legislación secundaria (Ejemplo: Convenio 169) para dictar las medidas legales para asegurar su instrumentalización efectiva; – Aprovechar espacios legales para definir conceptos contenidos en los tratados internacionales, pero que no están contemplados en la legislación vigente como: pueblos indígenas y comunidades locales.	Es recomendable que en el marco de la CONPAH se siga trabajando en la Ley Marco para el Consentimiento Libre, Previo e Informado, de la cual se deriven reglamentos especiales o protocolos individuales donde se recoja el sentir y pensar de cada pueblo indígena y afro hondureño.

10. Rigidez de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre

El marco jurídico es altamente restrictivo. La Ley Forestal solo prohíbe, sin ofrecer soluciones reales ni prácticas. Los trámites para obtener permisos no comerciales, aprobación de planes de manejo y otras gestiones ante el ICF son engorrosos, prohibitivos por su costo y no se da alternativas a los dueños de áreas forestales, en especial los pequeños y medianos.

Recomendaciones generales	Opciones legales en el marco de REDD+
– Para eliminar la percepción de que la Ley Forestal solo prohíbe es conveniente que el ICF agilice los trámites para acogerse a los incentivos que establece esta Ley, incluyendo el acceso a los Fondos para la Inversión y Conservación Forestal. – De igual manera, debe procurar agilizar los trámites de obtención de permisos y licencias para aprovechar productos, bienes y servicios forestales y para la aprobación de los planes de manejo. – También es pertinente buscar opciones cuando se comete infracción forestal con fines de subsistencia. En coordinación con los operadores de justicia se pueden identificar penas alternativas que conduzcan a un cambio de conducta y, eventualmente, a la realización de las mismas actividades, pero de forma legal (estableciendo por ejemplo, plantaciones comunales para leña).	

5.2 Resultados en el taller de socialización con el Subcomité de Trabajo REDD+

Durante el taller de socialización con los miembros del Subcomité de Trabajo REDD+ los participantes dieron ideas en dos momentos: a) después de las presentaciones sobre Algunas lecciones aprendidas en aspectos legales transversales para la implementación de REDD+, con ejemplos de América Latina -por la Dra. Francesca Felicani de FAO Roma- y Resumen de los principales elementos del informe preliminar: “Apoyo de las actividades de preparación jurídica de REDD+ en Honduras” y presentación de los resultados de las discusiones en los talleres regionales por Mario Vallejo Larios (consultor AFH/FAO); y b) como resultado de trabajos de grupo con base a preguntas generadoras.

5.2.1 Sugerencias en respuesta a las presentaciones

Ante los miembros del Subcomité de Trabajo REDD+ se hizo una presentación sobre “Algunas lecciones aprendidas en aspectos legales transversales para la implementación de REDD+ con ejemplos de América Latina” -por la Dra. Francesca Felicani de FAO Roma- y Resumen de los principales elementos del informe preliminar: “Apoyo de las actividades de preparación jurídica de REDD+ en Honduras” y presentación de los resultados de las discusiones en los talleres regionales” por Mario Vallejo Larios (consultor AFH/FAO).

Las principales opiniones después de las presentaciones se listan a continuación:

- 1) La Estrategia de preparación de REDD+ trata mucho de deforestación y muy poco la degradación.
- 2) Los beneficios en REDD+ son por resultados. Para poder tener beneficios hay que demostrar que se ha detenido la deforestación y la degradación con base en elementos cuantificables.
- 3) La Ley de Cambio Climático no ha sido aprobada. Debe ser revisada pero puede ser una oportunidad para incorporar conceptos y elementos REDD+.
- 4) La reforestación no da beneficios económicos a corto plazo y no se ve que las plantaciones sean alternativa económica viable.
- 5) La gestión forestal es muy complicada. Requiere de licencias y permisos que son demasiado caros y complejos.
- 6) Se debe hacer una verdadera evaluación de impactos ambientales a todas las actividades que se establecen en las áreas forestales, con particular interés a los cultivos de palma africana, caña de azúcar y camarón.
- 7) Se debe buscar mecanismos que garanticen la seguridad jurídica de la tierra, en especial en los territorios indígenas.
- 8) Se debe trabajar en un reglamento sobre los derechos de carbono, que es un tema que genera muchas expectativas pero que si no se maneja bien puede ser un problema.
- 9) Debe buscarse el vínculo entre los diferentes procesos que giran en torno a la gestión forestal, tales como REDD+ y el AVA FLEGT.

- 10) Debe asegurarse el total cumplimiento del Acta de Compromiso suscrito por CONPAH con el INA, ICF, SERNA y SEDINAFROH.
- 11) Se requiere de acuerdos en las políticas públicas y entre las instituciones.

5.2.3 Resultados de trabajos de grupo sobre aspectos legales prioritarios para REDD+

Mecanismos de Distribución Equitativa de Beneficios REDD+	
Elementos en el marco legal que pueden servir de base para el establecimiento de mecanismo de compensación de beneficios generados por REDD+	– Se debe completar la metodología y estándares para medición y valoración de los bienes y servicios ambientales, fortalecimiento del SINFOR y creando una integración. – Debe haber una retribución de beneficios generados por las áreas protegidas, así como retribución o compensación para las personas que cuidan el bosque. – El Estado debe valorar los daños a largo plazo de las actividades en áreas forestales que son productivas. – En el corto plazo, el Estado debe garantizar la seguridad sobre el bosque y los beneficios accesorios. – El ciudadano debe estar más atento y ser más participativo en actividades que se convierten en oportunidades sin que ellos se den cuenta.
Acciones legales que se consideran necesarias para el desarrollo de iniciativas REDD+	– Se debe socializar las diferentes leyes, porque la mayoría de la población las desconoce. – Deben existir mecanismos de información en diferentes niveles, así como formas para socialización las leyes de acuerdo al nivel y capacidad de comprensión de todos los actores, en especial los más vulnerables. – Se deben modificar algunas normas existentes para incluir a actores que no son considerados en la actual normativa. – Mejorar la capacidad institucional para aplicar la ley.
Aspectos críticos que deberían ser definidos a través de acciones legales	– Identificación de los beneficiarios en base a sus derechos asociados al bosque y responsabilidades. – Garantías jurídicas para los derechos asociados al bosque. – Debería de haber un plus para los diferentes tipos de bosque como vírgenes, secundarios, etc. – Integración de los indígenas y afrohondureños mediante una educación legal bilingüe. – Dar seguridad jurídica de la tierra forestal. – Titulación de las tierra a los pueblos indígenas de manera comunal, así mantienen sus costumbres. – Que haya claridad en los derechos de los beneficiarios y en el acceso a los incentivos. – Debilidad institucional, por aplicar la ley.

Arreglos institucionales que necesitan un respaldo legal

Arreglos de coordinación interinstitucional o plataformas de consulta REDD+	– Es necesario que el sector forestal logre posicionarse a más alto nivel en las esferas nacionales de decisión. – Existe un marco establecido a través del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), creado bajo acuerdo ministerial PCM-022-2010 que sirve de enlace con el Gobierno Central. – La Mesa Indígena de Cambio Climático (MIACC), integrada al CICC como observador, es una buena instancia para coordinar acciones entre los diferentes sectores y posicionar la gestión forestal como una prioridad nacional.
Normas técnicas y reglamentarias para el buen manejo, mediante el cual se pueden aprobar planes de manejo, operativos, etc.,	Hay un problema general: los trámites son demasiado costosos y engorrosos – Debe diseñarse un mecanismo para armonizar las políticas institucionales y simplificar los trámites administrativos. – Se han delegado funciones a otras instituciones que han debilitado al sector forestal pero no existen normas de control técnico. – Se puede reglamentar el funcionamiento de las UMAs para que coadyuven en la gestión forestal.

Reconocimiento y seguridad jurídica sobre derechos asociados a REDD+

Definición legal clara sobre quién produce un servicio ambiental (incluyendo la captura de carbono) y quien debería recibir compensación por dicho servicio	– La Ley Forestal define los servicios ambientales pero no hay claridad sobre quien los produce, quién recibe la compensación y quienes deben beneficiarse. – Falta seguridad jurídica de la tenencia de la tierra forestal. Por ejemplo, en los territorios de los pueblos indígenas, hay contratos de usufructo en Mocorón, porque allí hay cooperativas agroforestales, pero el reclamo es para titulación de estas tierras. – Ya existen planes de manejo que incluyen la cuantificación de captura de carbono en algunas áreas protegidas, por ejemplo en la Bahía de Chismuyo, en la zona sur del país; Pico Bonito en el Litoral Atlántico y los parques nacionales Celaque y Janeth Kawas, que reciben apoyo del Programa USAID/Proparque.
Normativa existente adecuada para la regularización de las tierras forestales públicas. Acciones para aclarar los derechos REDD+	– Hay disposiciones para titular y regularizar las tierras (con el respectivo saneamiento), pero es necesario aplicarlas y en el caso de los territorios indígenas adecuarlas a su especial régimen legal. – Hay una Ley de Ordenamiento Territorial, pero no se hace ordenamiento del territorio según la vocación de la tierra. – Debe hacerse un reglamento de uso y manejo de las tierras. – Debe haber monitoreo y seguimiento de los contratos de usufructo, para que no sean vendidos o utilizados por terceros.
Protección legal de los derechos (colectivos) de pueblos indígenas y afro hondureños y comunidades campesinas. Respeto a las prácticas tradicionales	– Se reconoce que estos derechos son protegidos por la ley, pero en la práctica no se implementan las normas de protección. – Ningún marco legal toma en cuenta las prácticas tradicionales relacionadas con la gestión forestal. – Sólo en la Ley General del Ambiente menciona las comunidades locales, pero no hay una concepción clara sobre las mismas.

6. RECOMENDACIONES PARA REFORMAS LEGALES O ACCIONES ADMINISTRATIVAS QUE FACILITEN EL PROCESO REDD+

Después de la revisión de los aportes recibidos en los talleres de socialización, desde la consultoría se proponen las acciones que desde la jurisdicción administrativa o legislativa son viables para mejorar la implementación de iniciativas REDD+ en Honduras. Sólo se presentan cinco casos, por considerarlos más urgentes, de acuerdo a la consideración de los actores, y más viables a enfrentar en el contexto de REDD+.

Junto a la opción recomendada se incluye a los posibles responsables y el probable tiempo de ejecución de la acción, asumiendo que en todos los casos es factible realizarlas en el corto o mediano plazo (1-2 años y 2-5 años respectivamente), sea en forma directa por las instituciones o mediante la contratación de servicios.

Dichas recomendaciones deberán ser estudiadas por las instituciones responsables de la gestión forestal en el país, incluyendo la presentación de una versión oficial ante las plataformas que coadyuvan en el contexto de REDD+.

Por razones de lógica jurídica se privilegia la opción administrativa, que es más rápida y factible de establecer, aunque con la desventaja de que es igualmente fácil de revertir.

6.1 Opciones administrativas para solventar o atenuar los problemas que obstaculizan el Proceso REDD+

En la presente sección se resumen los posibles actos o medidas que dentro de la esfera administrativa se consideran adecuados para enfrentar los problemas que, de acuerdo al presente estudio, obstaculizan el Proceso REDD+ en Honduras.

Obstáculo: Falta de regulaciones para definir los mecanismos de compensación ambiental derivados de los bienes y servicios ambientales de los bosques

Acción sugerida	Responsable (tiempo de ejecución)
Elaborar un reglamento especial donde se aclare lo que legalmente corresponde a cada posible beneficiario, sobre la propiedad y derechos sobre el carbono y otros mecanismos de compensación	ICF/SERNAM-SAG-AHMON, Indígenas, Propietarios privados, usufructuarios, otros. En el marco sectorial de la Secretaría de Desarrollo Económico (6 meses).
Preparar un manual de procedimientos para negociarlos y mecanismos de compensación (derechos del carbono, servicios ambientales, etc.)	ICF/SERNAM bajo el marco sectorial de la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE) (6 meses).
Preparar formatos de contratos típicos, de acuerdo a la naturaleza de la relación jurídica sobre la propiedad del carbono, distribución de beneficios y responsabilidades en servicios ambientales, etc.	ICF/SERNAM (6 meses).
Propiciar y apoyar para que el Sistema de Investigación Forestal (SINFOR), pueda contar con recursos y logística para cumplir con su mandato de valorar los servicios ambientales del bosque ¹⁶ .	ICF/SERNAM/UESNACIFOR. Formulación de un proyecto ad hoc (3 meses).
Desarrollar una estrategia de divulgación sobre los mecanismos de compensación, con las particularidades, según se trate de acceso a la propiedad y al mercado del carbono, a los servicios ambientales y otros.	ICF/SERNAM y otras instituciones involucradas (6 meses)

¹⁶ El Art. 44 de la LFAPVS manda que la negociación de los acuerdos de Pago por Servicios Ambientales, se base en los resultados del estudio de valoración económica de estos servicios, que realice el ICF, a través del SINFOR.

Obstáculo: Falta de aplicación de incentivos forestales y fácil aplicación de otros que desincentivan la gestión forestal con incidencia para iniciativas REDD+

Acción sugerida	Responsable (tiempo de ejecución)
Revisar los reglamentos de los Fondos de Inversión y Conservación Forestal para que se apliquen en todos sus componentes y alcances para todos los potenciales beneficiarios. Los requisitos deberían ser sencillos pero con un programa que asegure altos controles de calidad de los proyectos incentivados (reforestación o protección forestal).	ICF/SERNAM bajo el marco sectorial de la Secretaría de Desarrollo Económico (6 meses).
Revisar los incentivos establecidos en el capítulo de Incentivos a la Forestación y Reforestación (Arts. 148-154) de la LFAPVS a efectos de viabilizar su cumplimiento, incluyendo la movilización de recursos y los mecanismos de acceso y control (técnicos y financieros). Lo anterior incluye la revisión de la ley que crea la Ecotasa (Decreto 17-2010) para posibilitar que vía reglamento se puedan generar recursos para conceder los incentivos mencionados y la elaboración de un manual de acceso a los incentivos que da la LFAPVS, cabildeado con la Secretaría de Finanzas y demás instituciones involucradas.	ICF/SERNAM-SDE (6 meses).
Realizar una auditoría técnica o una Evaluación Ambiental Estratégica al Programa Nacional de Reforestación para asegurar que los proyectos financiados son verificables en el terreno y reúnen los criterios de calidad que inciden en una mejora a la calidad forestal.	ICF/SERNAM-SDE (6 meses).
Revisar, de forma exhaustiva, los incentivos a otras actividades productivas que propician el cambio de uso de la tierra forestal o que tienen posibles impactos ambientales negativos con algún nivel de certeza.	ICF/SERNAM- SAG-SDE y otros (3 meses).
Preparar propuestas de diferentes reformas legales para mejorar el contexto de incentivos bajo la perspectiva del desarrollo sostenible.	ICF/SERNAM-SAG-SDE y otros (12 meses).
Establecimiento de guías de buenas prácticas ambientales que deben cumplir los proyectistas de actividades productivas que afectan o pueden conducir al cambio de uso o degradación del suelo forestal.	SERNAM, con apoyo de proyectos de apoyo a REDD+ (24 meses).
Desarrollar un proyecto de apoyo para el funcionamiento y fortalecimiento de los pequeños y medianos dueños de áreas forestales”, que se conforme con las diferentes asociaciones locales o regionales que existen, procurando una orientación o estrategia que les facilite su incorporación a la gestión forestal.	ICF/SERNAM (12 meses). Puede propiciarse en el marco de proyectos REDD+ y AVA FLEGT.

Obstáculo: Falta de conocimiento y aplicación de la normativa forestal para las iniciativas REDD+

Acción sugerida	Responsable (tiempo de ejecución)
Completar el diagnóstico sobre la normativa aplicable a REDD+ realizado en el marco del Proyecto CCAD/GIZ en 2012 y preparar un componente de divulgación y capacitación orientado a los principales actores involucrados en el proceso.	ICF/SERNAM (12 meses).
Diseñar y poner en funcionamiento una estrategia de cumplimiento de legislación forestal que incluya al menos los componentes siguientes: competencias, permisos y licencias, incentivos y sanciones. La estrategia puede considerar los elementos que se mencionan en las casillas siguientes.	ICF/SERNAM-PGR (a través de la Dirección de Ambiente y Recursos Naturales), Policía Nacional, CONADEH, Ministerio Público (a través de la Fiscalía del Ambiente), Sistema Judicial, municipalidades y otras (18 meses).
Simplificar los requisitos y trámites para obtener permisos y licencias para proyectos de reforestación y protección forestal y establecer normas para garantizar la calidad de los proyectos mencionados.	ICF/SERNAM (12 meses).
Revisar las actuaciones de las municipalidades que exigen tasas onerosas para las personas que desean aprovechar árboles productos de proyectos de reforestación y establecer los controles legales para evitar que estos productores sean esquilados por las municipalidades, desestimulándolos para reforestar.	ICF/SERNAM y AHMON (6 meses).
Aplicar el Reglamento de Sanciones por incumplimiento a la Legislación Forestal que ha socializado el ICF, lo que implica un mecanismo para dar mejor atención a las denuncias por tala ilegal, incendios provocados, etc.	ICF/SERNAM-PGR (a través de la Dirección de Ambiente y Recursos Naturales), Policía Nacional y otras (18 meses).

6.2 Propuesta de reformas legales para solventar o atenuar los problemas que obstaculizan el Proceso REDD+

En esta sección se sugiere la creación de nuevas leyes, a efecto de mejorar las opciones de implementación de iniciativas REDD+ en el país, mediante el involucramiento claro de los diferentes actores en actividades esenciales para el proceso, tales como el Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) y el acceso a los derechos al carbono y otros mecanismos de compensación que fueron identificados en todos los eventos de socialización.¹⁷ En el caso del proceso incompleto del Consentimiento Previo, Libre e Informado no se señalan posibles tiempos de ejecución por depender de la particularidad de cada pueblo interesado.

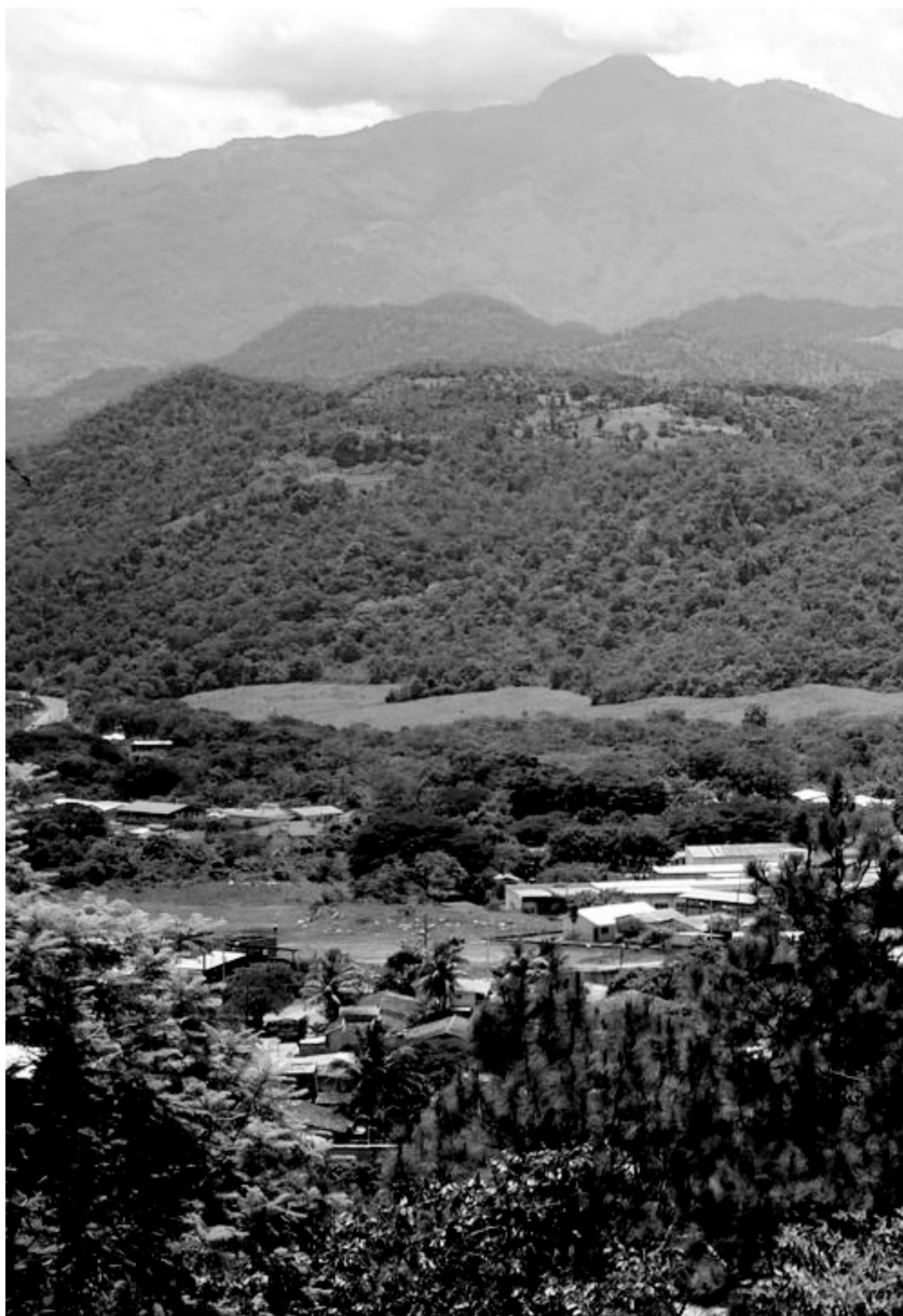
¹⁷ Aunque no se incluye la recién aprobada Ley de Cambio Climático, como opción de reforma por no estar publicada en el Diario Oficial “La Gaceta”, y por lo tanto, no es una ley vigente, no debe descartarse una propuesta de reformas a la misma, ya que de concretarse la idea expresada en el taller del Subcomité de Trabajo REDD+, de que esta ley va a ser revisada, será una oportunidad para atender varios obstáculos legales para la implementación de REDD+ identificados en el estudio.

Obstáculo: Proceso incompleto del CLPI

Acción sugerida	Responsable (tiempo de ejecución)
Elaborar una propuesta de Ley de CLPI con generalidades que abarquen a todos los pueblos indígenas y afrohondureños.	La Mesa Indígena de Cambio Climático puede subrogar a la Mesa Comunitaria de Participación Ciudadana y preparar una propuesta en el ámbito de la Ley de Participación Ciudadana.
Socializar la propuesta entre todos los pueblos indígenas y afrohondureños y formular una propuesta única, para someterla a la aprobación del Congreso Nacional o del Consejo de Ministros, según corresponda.	Socializar la propuesta mediante los mecanismos aceptados por los diferentes pueblos.
Realizar las acciones de cabildeo necesarias hasta lograr la aprobación del decreto de ley por el Congreso Nacional.	CONPAH y demás instancias de participación y asesoría de los pueblos indígenas y afrohondureños.
Preparar, socializar y aprobar un reglamento especial, protocolos u otro instrumento para el CLPI de cada pueblo interesado, mediante los mecanismos particulares de cada pueblo.	Federación étnica respectiva.
Solicitar el reconocimiento oficial del instrumento al órgano competente.	CONPAH atendiendo solicitud de cada federación étnica.

Obstáculo: Falta de regulaciones para definir propiedad y derechos de carbono y otros mecanismos de compensación

Acción sugerida	Responsable (tiempo de ejecución)
Elaborar una propuesta de Ley sobre Mecanismos Ecosistémicos derivados del Bosque (carbono, bienes y servicios ambientales y otros mecanismos de compensación) que incluya conceptos, derechos y responsabilidades, modalidades de operación, comercialización y contratación, etc.	ICF o SERNAM elaboran la propuesta (6 meses).
Socialización de la propuesta ante los actores que corresponda.	ICF/SERNAM utilizando como plataforma el Comité Interinstitucional de Cambio Climático y el Subcomité REDD+ (6 meses).
Someter la propuesta a la aprobación del Congreso Nacional.	SERNAM con su iniciativa de ley (9 meses).
Preparar la institucionalidad para iniciar la aplicación de la nueva ley.	ICF/SERNAM (9 meses).



CONCLUSIONES

- 1) En la revisión del Diagnóstico REDD CCAD GIZ de 2012 y las normas legales posteriores que se relacionan con la temática forestal se confirma que los obstáculos para la implementación del Proceso REDD+ y otros mecanismos de compensación identificados en el diagnóstico siguen vigentes, pero no todos se aplican de forma directa ni tampoco pueden ser resueltos por acciones legales en el corto plazo.

De los hallazgos del análisis comparativo de las leyes de cuatro países de América Latina relacionadas con REDD+ se derivan algunos que sugieren ideas para enfrentar determinados problemas jurídicos actuales que son obstáculos para la implementación de proyectos en el contexto de REDD+.

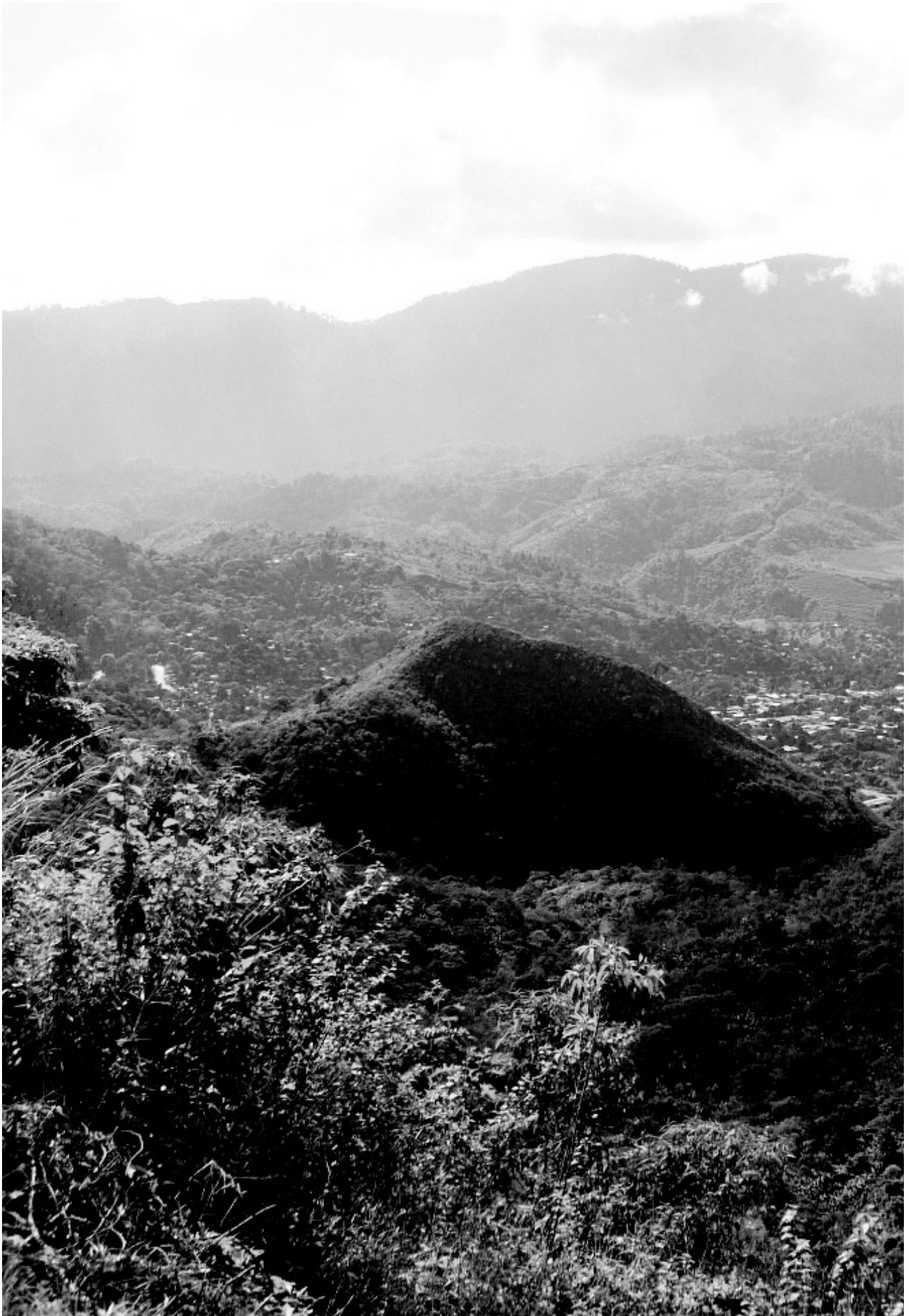
- 2) La problemática para Gobernanza Forestal tiene una incidencia para el Proceso REDD+ en la medida en que esa falta de gobierno en los bosques y las áreas forestales, genera inseguridad y desestimula la actividad de los titulares o poseedores legales de tierras forestales. Pero su solución trasciende al sector forestal; por lo tanto, no es posible atenderla en el contexto del Proceso REDD+.

La problemática de la falta de visibilidad de los propietarios de áreas forestales (sean estas personas privadas, municipalidades, pueblos indígenas o comunidades locales) pasa también por una escasa atención a este segmento de parte de las instituciones y de los mismos programas. Sin necesidad de reformas legales se puede atender a estos colectivos mediante modelos de organización especializada en temas forestales, que se constituya una plataforma de incentivación, capacitación e información sobre las ventajas del manejo sostenible de los bosques.

- 3) Los conflictos u obstáculos legales relacionados con REDD+ tienen una solución desde el ámbito legislativo o administrativo, pero se requiere de iniciativas serias y coordinadas para evitar cambios innecesarios que tengan como resultado una mayor complejidad en la aplicación de la normativa.

Se debe aprovechar las leyes o reglamentos en proceso para introducir los cambios que apoyen el Proceso REDD+. Tal el caso de la Ley de Cambio Climático, el Reglamento de la Ley General de Aguas o el Reglamento de Sanciones Forestales que, pese a estar en un buen porcentaje de aprobación, todavía no culminan el proceso. También las iniciativas que sobre mecanismos de compensación se han posicionado a nivel político, pero que buscan respuestas a problemas locales y no de tipo general (caso de Pago por Servicios Ambientales en varios lugares del país).

- 4) No es posible atender todos los problemas identificados desde el contexto de REDD+; no obstante, se espera que el listado general de obstáculos que se señalan en el presente documento pueda servir como referencia para que la Administración Forestal del Estado puede procurar acciones en otros ámbitos, para enfrentar los problemas que son más generales o que se salen del ámbito de REDD+.



BIBLIOGRAFÍA REVISADA

1. Documentos

CABRERA MEDAGLIA, Jorge. 2011. Pago de Servicios Ambientales a Sistemas Agroforestales de café. Posibilidades legales y conveniencia técnica. Revista Judicial, Costa Rica, Nº 99.

CCAD/GIZ. 2011. Evaluación preliminar de causas de deforestación y degradación de los bosques en Honduras.

CCAD/GIZ. 2012. Diagnóstico sobre Gobernabilidad Forestal en propiedad del Carbono y Tenencia de la Tierra para la Implementación de REDD y otros mecanismos de compensación en Honduras.

CCAD/GIZ. 2014. TdR de consultoría: “Apoyo de las actividades de preparación jurídica de REDD+ en Honduras en el marco del Programa Global ONU-REDD+”.

CONADEH. 2013. Informe sobre el Estado General de los Derechos Humanos en Honduras. Tegucigalpa.

FAO/AFH. 2006. Marco Jurídico Forestal de Honduras. Programa de Cooperación FAO-Países Bajos FNPP-Honduras 2005-2010. Preparado por Francesca Felicani Robles, consultora legal de FAO.

FAO/PNUD/PNUMA. 2012. La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos. Programa ONU-REDD. Preparado por Adriana Herrera Garibay y Fabrice Edouard

FAPVS. 2013. Reglamento General del Fondo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Documento borrador de agosto de 2013.

FONAFIFO, CONAFOR y Ministerio de Medio Ambiente del Ecuador. 2012. Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación. Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador.

GARAY RODRÍGUEZ, Johanna. 2010. Marco Legal Ambiental de los Servicios Ambientales en las Áreas Naturales Protegidas. SERNANP, Lima, Perú..

GOH. 2009. Documento conceptual de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación para Honduras.

ICF 2012. Propuesta de Reglamento del Fondo de Inversión Forestal. Documento en proceso de discusión.

SÁNCHEZ CHAVES, Oscar. Sf. El Pago por Servicios Ambientales: Una Experiencia Local, con Impacto Global. FONAFIFO Costa Rica. Presentación en diapositivas.

SANTAY CHARCHALAC, Sebastián. 2012. Experiencias en Compensación por Servicios Ambientales en América Latina (PSA o REDD+): Descripción de casos relevantes. FOREST TRENDS

SERNA. 2005. Política Ambiental de Honduras.

SERNA/SAG/CONABISAH/PBPR. 2008. “II Inventario y caracterización nacional de acciones en Pagos por Servicios Ambientales de Honduras. Informe Final. Tegucigalpa, Honduras.

SERNA-CONABISAH. 2005. Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras. Con apoyo de CBM, CCAD y AFH.

SERNA-SAG-ICF. Política del Sector Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Aprobada por el CONAPROF.

USAID/ProParque. 2012. Resumen de estándares y metodologías disponibles en el mercado voluntario para carbono forestal. Actividades preparatorias para REDD+ en Honduras.

Zapata, Juan Blás-Martínez, Manuel. Caso Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras. (CONABISAH). Agenda Forestal Hondureña, con apoyo del Programa Facility de la FAO.

2. Normas legales

Nacionales

Adscripción del ICF a la SERNA. Decreto Ejecutivo PCM 042-2014 del 16 de julio de 2014.

Creación de los Gabinetes Sectoriales. Decreto Ejecutivo PCM 001-2014 del 3 de febrero de 2014.

Ley de Cambio Climático. Ley aprobada el 10 de enero de 2014. Todavía no publicada en La Gaceta (Dictamen del Congreso Nacional).

Ley de Optimización de la Administración Pública. Decreto 266-2013 del 16 de diciembre de 2013.

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Decreto 98-2007 del 19 de septiembre de 2007.

Ley General de Aguas. Decreto 181-2009 del 24 de agosto de 2009.

Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento. Decreto 118-2003 del 20 de agosto de 2010.

Ley para el Establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación para Honduras. Decreto 286-2009 del 13 de enero de 2010.

Reglamento General de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Acuerdo Ejecutivo 031-2010 del 31 de agosto de 2010.

Reglamento del Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones (Reglamento operativo). Acuerdo 011-2010. La Gaceta del 24 de diciembre de 2010.

Aprobación de la Política Ambiental de Honduras. Acuerdo 361-2005 del 20 de abril de 2005.

Internacionales

Ley de Biodiversidad de Costa Rica. Decreto 7788 del 5 de febrero de 1996.

Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Perú). Documento en discusión versión del 15 de mayo de 2014.

Ley Forestal de Costa Rica. Decreto 7575 del 23 de abril de 1998.

Ley General de Cambio Climático (México). Publicada en el diario oficial de la Federación el 6 de junio de 2012.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (México). Publicada en el DOF el 25 de febrero de 2003. Últimas reformas publicadas DOF 07-06-2013

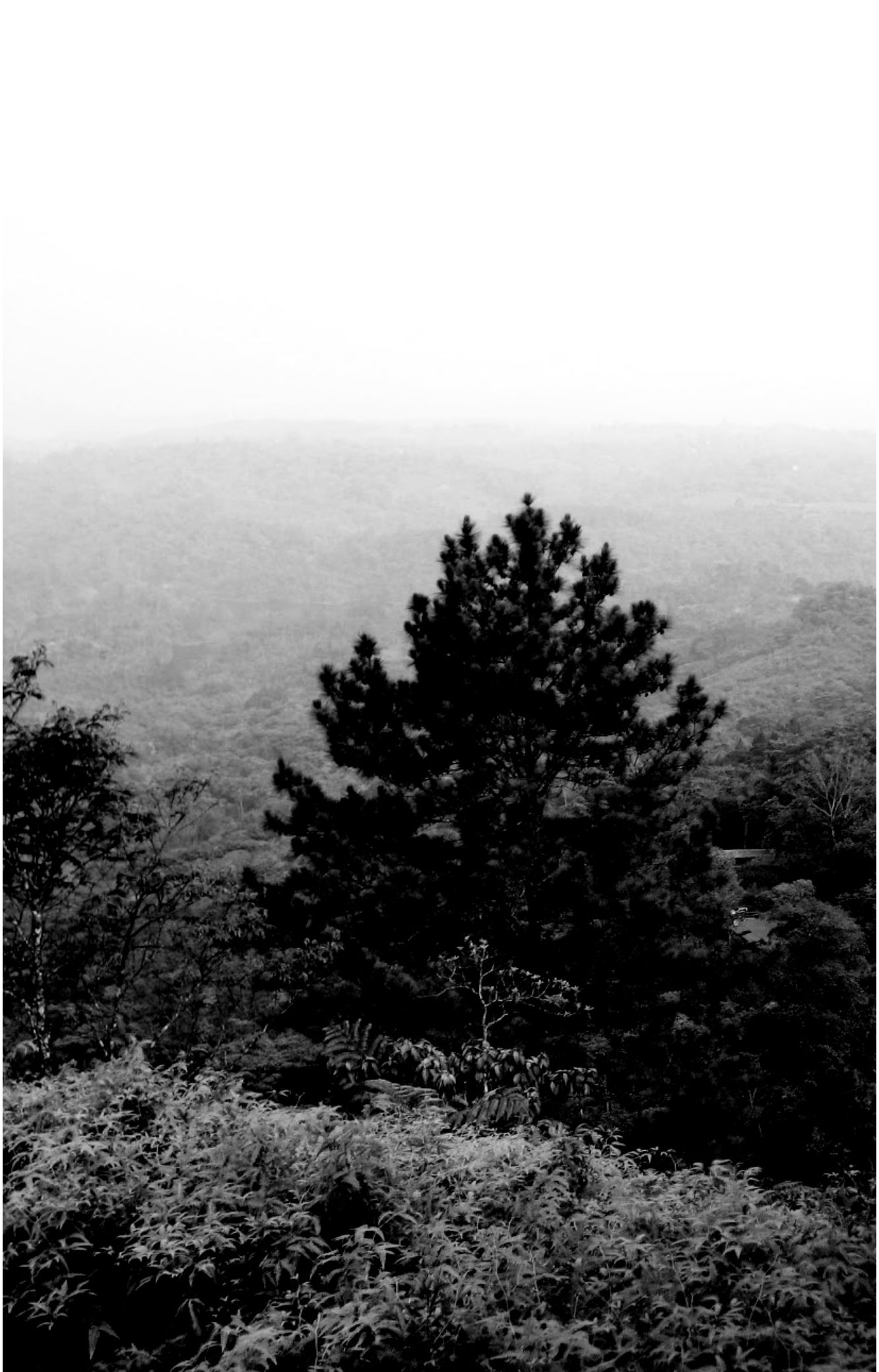
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (México). Publicada en el diario oficial de la federación el 28 de enero de 1988 (última reforma publicada en el DOF el 16 de enero de 2014).

Reglamento a la Ley Forestal de Costa Rica. Decreto Ejecutivo 25721. La Gaceta N° 16, 23 de enero de 1997.

Reglamento de la Ley de biodiversidad (Costa Rica). Decreto Ejecutivo 34433 del 11 de marzo de 2008.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (México). Publicado en DOF del 21 de febrero de 2005. Última reforma 24feb14.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas (México). Del 30 de noviembre de 2000. Última reforma DOF el 21 de mayo de 2014.



ANEXOS

Memoria gráfica

Minitaller:



Taller con grupo de seguimiento.

Taller Regional Forestal de Comayagua



Participantes del taller realizado en U-ESNACIFOR.



Grupo general de participantes del taller.

Taller con Subcomité de trabajo REDD+



Francesca Felicani (FAO Roma), disertando en el taller.

Taller Regional Forestal Atlántida



Grupo de participantes analizando uno de los temas del taller.

Taller Regional Forestal del Pacífico



Ing. Mauro Humberto Lara (ICF), inaugurando el taller.

Taller Regional Forestal de Francisco Morazán



Representante de Profesionales Forestales durante el taller.

Taller Regional Forestal Noroccidental



Abog. Mario Vallejo disertando sobre obstáculos y opciones legales para REDD+.

Taller Regional Forestal de Olancho



Trabajos de grupo durante el taller.



Obstáculos y opciones legales para la implementación de iniciativas REDD+ en Honduras

