

Aspectos legales e institucionales para el establecimiento del **SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES EN HONDURAS**

Aspectos legales e institucionales para el establecimiento del SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES EN HONDURAS



Financiado por el ONU REDD en apoyo a las iniciativas REDD+ del Gobierno de Honduras: Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) y Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (Mi Ambiente), bajo administración de la Agenda Forestal Hondureña (AFH)

Tegucigalpa, MDC, julio de 2015

ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES EN HONDURAS

MARIO VALLEJO LARIOS

Consultor

EDICIÓN, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Samuel Trigueros Espino

jaromirhladik7@gmail.com

edicionesnautilus@gmail.com

VALIDACIÓN JURÍDICA

Francesca Felicani / Oficial Jurídica, FAO Roma

VALIDACIÓN TÉCNICA

Amy Lazo / Componente MRV/REL, Proyecto REDD-Mi Ambiente

Lucio Santos / Asesor Regional en SNMF del Programa ONU-REDD, FAO

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

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Agenda Forestal Hondureña (AFH)

Juan Blas Zapata / Coordinador

Patricia Flores / Administradora

Marcela Núñez / Auxiliar Administrativo

FOTOGRAFÍAS

Archivos del ICF, la AFH;

y por cortesía de Thomas Kraeger y Mario Vallejo Valladares

Los conceptos expresados en esta publicación no reflejan necesariamente el punto de vista de las agencias que la financian, administran o son receptoras de la misma. El contenido puede citarse haciendo referencia a sus fuentes institucionales e intelectuales, siempre que sea sin fines de lucro.

CONTENIDO

| | | |
|-------|--|----|
| | Siglas y abreviaturas | 4 |
| | Resumen | 7 |
| 1 | Introducción | 11 |
| 1.1 | Generalidades sobre SNMB | 11 |
| 1.2 | Antecedentes del presente estudio | 14 |
| 2 | Metodología | 16 |
| 3 | Entorno legal e institucional del SNMB en Honduras | 19 |
| 3.1 | Entorno legal internacional | 20 |
| 3.2 | Legislación nacional aplicable al SNMB | 22 |
| 3.3 | Entorno institucional | 40 |
| 3.3.1 | Instituciones con responsabilidad en el SNMB y de reporte | 40 |
| 3.3.2 | Avances técnicos para el SNMB y retos para su oficialización | 48 |
| 3.4 | Breve caracterización de entidades con funciones en el SNMB | 49 |
| 3.5 | El SNMB en el R-PP en Honduras | 53 |
| 4 | Conclusiones y recomendaciones | 59 |
| 4.1 | Conclusiones | 59 |
| 4.2 | Recomendaciones | 61 |
| | Bibliografía | 65 |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|--------------------|---|
| AFH | Agenda Forestal Hondureña |
| CICC | Comité Interinstitucional de Cambio Climático |
| CIEF | Centro de Información y Patrimonio Forestal |
| CIGES | Centro de Información Geográfica de la U-ESNACIFOR |
| CLCS | Comisión Legislativa de Control y Seguimiento del Congreso Nacional |
| CMNUCC | Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático |
| CONADEH | Comisionado Nacional de los Derechos Humanos |
| COPECO | Comisión Permanente de Contingencias |
| COPS | Conferencia de las Partes |
| CPPFI | Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable |
| DNCC | Dirección Nacional de Cambio Climático |
| ENEE | Empresa Nacional de Energía Eléctrica |
| FAO | Agencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| GEIS | Gases de Efecto Invernadero |
| GIZ | Agencia Alemana de Cooperación |
| IAIP | Instituto de Acceso a la Información Pública |
| ICF | Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre |
| IHCAFE | Instituto Hondureño del Café |
| IHT | Instituto Hondureño de Turismo |
| INA | Instituto Nacional Agrario |
| IP | Instituto de la Propiedad |
| LFAPVS | Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre |
| MDC | Municipio del Distrito Central |
| MI AMBIENTE | Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (antes Serna) |

| | |
|---------------|--|
| PK | Protocolo de Kioto |
| REDD | Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal |
| RLFAPV | Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre |
| SAG | Secretaría de Agricultura y Ganadería |
| SDHJGD | Secretaría Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización |
| SEFIN | Secretaría de Finanzas |
| SEPLAN | Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa |
| SINAP | Sistema Nacional de Administración de la Propiedad |
| SINAPH | Sistema Nacional de Áreas Protegidas |
| SNMB | Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques |
| TSC | Tribunal Superior de Cuentas (antes Contraloría General de la República) |
| UMA | Unidad Municipal Ambiental |
| UNICAH | Universidad Católica de Honduras |
| UNITEC | Universidad Tecnológica Centroamericana |
| UPJCV | Universidad José Cecilio del Valle |



RESUMEN

En la introducción del presente estudio se hace referencia, antes de todo, a los sistemas nacionales de monitoreo forestal como una herramienta para dar certeza a las acciones de mitigación en el sector forestal de los países que cuentan con bosques tropicales y que son signatarios de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC).

Luego, en la investigación se identifican disposiciones legales con elementos relacionados con el Sistema de Monitoreo de Bosques

(SNMB). Así mismo, se identifican las instituciones y órganos públicos y entidades de otros sectores que tienen competencias o roles en las acciones que confluyen en el monitoreo de las actividades forestales o que tienen interés en coadyuvar para el funcionamiento de dicho sistema.

La sección sobre el entorno legal empieza con una breve descripción de los tratados internacionales que se vinculan al SNMB, con mención especial a la CMNUCC y el Protocolo de Kioto; luego, se hace la revisión del sistema legal nacional, empezando por las generalidades que contienen algunos artículos de la Constitución de la República (Decreto 171 del 11 de enero de 1982), a lo cual sigue un análisis detallado de la legislación forestal y ambiental, por su relación más directa con el tema de estudio, hasta concluir con las leyes de carácter general que contienen artículos que pueden ser aplicables al SNMB.

Los artículos que se relacionan directamente con el tema de SNMB se encuentran en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS. Decreto 98-2007, del 13 de septiembre de 2007); y en su reglamento general (Acuerdo Ejecutivo 031-2010 del 31 de agosto de 2010) se identifican varias disposiciones que tocan temas propios del SNMB. Entre otras cosas, se ordena levantar el inventario forestal nacional y el inventario nacional de la biodiversidad, además de oficializar el mapa de clasificación de los suelos forestales; es decir, en términos generales, mantener actualizada la información estadística del sector forestal, para la

formulación e implementación de las políticas públicas y toma de decisiones.

También en la Ley de Cambio Climático (Decreto 297-2013 del 13 de enero de 2014) se identifican disposiciones que aplican al SNMB, aunque de manera indirecta. De particular interés es el mandato de que las entidades públicas cuenten con planes estratégicos institucionales de adaptación y mitigación al cambio climático, los cuales deben ser revisados y actualizados en forma periódica; también se crean instancias administrativas para velar por el cumplimiento de los compromisos del país en el marco de la CMNUCC y se propicia el fortalecimiento de las capacidades institucionales para investigar, medir y monitorear las emisiones de Gases de Efecto de Invernadero y otros aspectos asociados al cambio climático.

La Ley General del Ambiente (Decreto 104-93 del 27 de mayo de 1993) confiere a la institucionalidad ambiental dos atribuciones relacionadas con el tema de SNMB: a) elaboración de inventarios de los recursos naturales a nivel nacional; y b) la implantación del Sistema de Cuentas Nacionales, considerando los recursos naturales en general.

Otras generalidades que se pueden relacionar con el SNMB fueron encontradas al revisar las leyes siguientes: 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), Ley de Propiedad (Decreto 82-2004 del 28 de mayo de 2004), Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003 del 30 de octubre de 2003), Ley de Municipalidades (Decreto 134-90 del 29 de octubre de 1990) y la ley que crea la Unidad de Protección de los Ecosistemas y el Ambiente (Decreto 41-2011, del 12 de abril de 2011). En todas ellas hay al menos un artículo que se puede relacionar directamente con el tema de estudio.

Al revisar el entorno institucional, se identificaron entidades con mandatos relacionados con el monitoreo forestal en las instituciones u órganos que son creados por una ley (P.e. Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable) y en los órganos internos instituidos mediante acuerdos administrativos o insertos

de hecho en el organigrama de la respectiva institución pública (P.e. Unidad de Monitoreo Forestal del ICF). Además, varias entidades de otros sectores son coadyuvantes con este sistema.

Entre las instituciones que tienen competencias legales o funciones específicas en materia de monitoreo forestal, el mandato directo más claro es para el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF). A través de varias dependencias internas, que se enumeran en cuadros dentro del documento, el ICF cumple con sus funciones legales en esta materia.

En el documento se señalan las atribuciones que algunos artículos de la LFAPVS dan al ICF, los cuales se pueden asociar al sistema de monitoreo forestal y su construcción desde una perspectiva técnica, pero que también se pueda oficializar mediante una norma jurídica que viabilice su funcionamiento.

Una conclusión general es que en el ordenamiento legal hondureño, en coherencia con la CMNUCC, existe suficiente soporte para el establecimiento del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques. Por otra parte, el andamiaje institucional, aunque está disperso y presenta algunos vacíos, en especial por posibles conflictos de competencias, es suficiente para hacer operativo este sistema, siempre que cuente con los mecanismos de coordinación necesarios para asegurar un adecuado funcionamiento.

En la sección de recomendaciones se sugiere preparar un proyecto de instrumento legal que oficialice el SNMB donde se amplíen las disposiciones, con miras a aclarar los roles y funciones claves de los actores y definir lineamientos, procedimientos y mecanismos de coordinación entre las instituciones y organizaciones que están involucradas en el mismo. Se identifican tres opciones viables para garantizar el funcionamiento técnico-administrativo del SNMB: una resolución ejecutiva del ICF, un acuerdo ministerial de Mi Ambiente o un decreto ejecutivo del Presidente de la República.

Aunque se recomienda analizar las ventajas y desventajas de cada una, así como los plazos o ruta crítica para su aprobación, la opción más recomendable es el decreto ejecutivo del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Con ese decreto se podría dar coherencia a los roles de las instituciones públicas y a los mecanismos relacionados con el monitoreo forestal, haciendo también posible establecer dispositivos que faciliten la coordinación con instituciones que están fuera del ámbito del Poder Ejecutivo.

I INTRODUCCIÓN



I.1 Generalidades sobre SNMB

No cabe duda que el cambio climático sea una seria amenaza para el medio ambiente global y para la existencia de la especie humana. Este problema tiene repercusiones políticas, sociales, culturales y económicas, entre otros; sin embargo, ha tenido respuestas concretas en el marco del Derecho Internacional por medio de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor el 21 de marzo de 1994 a través de las decisiones adoptadas en el marco de las Conferencias de las Partes (COPs), en especial la COP 15 en 2009 y la COP 16 en 2010.

De acuerdo con los artículos 4.1 y 12.1 de la Convención, todos los países signatarios deben brindar información a la Conferencia de las Partes sobre sus emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los Gases de Efecto Invernadero (GEI) no controlados por el Protocolo de Montreal; y sobre las medidas que están tomando para aplicar la CMNUCC a través de las comunicaciones nacionales. Esta información, en forma de una comunicación nacional, será preparada y presentada sobre la base de las “Directrices revisadas para la preparación de las comunicaciones nacionales de las Partes no incluidas en el Anexo 1 de la Convención”, que figura en el anexo de la Decisión 17/CP.8.

En consecuencia, las Partes se comprometen a promover la ordenación forestal sostenible y la cooperación en la conservación y el cuidado de los bosques como sumideros y depósitos de Gases de Efecto Invernadero. Asimismo, deben promover la forestación y la reforestación, considerando los bosques como parte de inventarios nacionales de emisiones y absorciones de GEI, en la transferencia de tecnología y en los programas nacionales de adaptación al cambio climático (Schoene y Netto CI).

Dentro de este escenario, los bosques pueden contribuir propiciando el almacenamiento de carbono forestal y los productos de sus ecosistemas. *“Las actividades de secuestro, almacenamiento o reducción de emisiones de carbono asociadas con los cambios de uso del suelo y las actividades forestales constituyen una de las opciones existentes para regular las emisiones antrópicas de gases con efecto invernadero (GEIs), permitiendo por lo tanto mitigar los efectos potenciales del calentamiento global subsecuente (FAO 1999).*

Al reconocer su contribución histórica a las concentraciones actuales de GEI en la atmósfera, las actividades de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) constituyen un paso importante para mejorar la mitigación del cambio climático a través de acciones por parte de los países en desarrollo.

En la COP15 (Copenhague 2009) se pide a las Partes que establezcan, de acuerdo con sus circunstancias y capacidades nacionales, sistemas de monitoreo de los bosques, que sean robustos, transparentes y que utilicen una combinación de métodos de levantamiento de inventarios del carbono forestal basados en la tele-observación y en mediciones en tierra para estimar las emisiones y absorciones de GEI relacionados con los bosques, las reservas forestales de carbono y los cambios en las zonas forestales (Decisión 4 de la COP 15). Asimismo, resalta la necesidad de contar con información periódica sobre resultados obtenidos a través de las medidas y políticas nacionales, utilizando una herramienta de uso nacional para monitorear bosques y el ecosistema forestal en general.

En el marco de las estrategias REDD+ adoptadas por los países en el marco de la CMNUCC, se establece que los países que de forma voluntaria deseen implementar acciones REDD+ deben cumplir con varios requisitos, entre los cuales están: adoptar medidas y políticas que permitan contar con información sobre los bosques y su incidencia sobre los patrones del cambio climático, así como tomar las acciones necesarias para elaborar un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal que sea robusto y transparente para las actividades REDD+ (Programa ONU REDD 2013).

Las medidas mencionadas son la esencia del concepto de REDD+, que se considera fundamental para enfrentar los retos del cambio climático en los países centroamericanos donde, de acuerdo a estudios técnicos, se señala que la tala indiscriminada y degradación de los bosques se encuentra entre las principales causas directas, sino la primera, de emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

Conscientes de la problemática del cambio climático, el ordenamiento jurídico de diferentes países ha buscado respuestas efectivas. Al respecto, en Centroamérica, y particularmente en Honduras, tienen especial validez los temas vinculados a la deforestación y degradación de los bosques (REDD+), que tiene entre sus principales componentes lo relativo al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB).

En la propuesta final del Readiness Preparation Proposal (R-PP Honduras 2013) se integra el componente de Diseño del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, con mención expresa de los roles que en el mismo asumen las instituciones públicas, la academia, el sector privado, los pueblos indígenas, las comunidades locales y demás organizaciones de la sociedad civil. Además, se presenta una estrategia de implementación del Monitoreo y Revisión, partiendo de tres pilares fundamentales, en los cuales se deberán focalizar los esfuerzos: Fortalecimiento de capacidades, monitoreo de datos de actividad y datos de emisión.

1.2 Antecedentes del presente estudio

En el período julio-noviembre de 2014, en apoyo de las actividades de preparación jurídica de REDD+ en Honduras en el marco del Programa Global ONU-REDD+, a través de la Agenda Forestal Hondureña (AFH) y en colaboración con la FAO, se ejecutó una consultoría con el objetivo de identificar propuestas de reforma al marco jurídico forestal actual para facilitar la implementación de Proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación en el país. Como resultado, se generó un documento conceptual denominado “Obstáculos y opciones legales para la implementación de iniciativas REDD+ en Honduras”, que puede ser consultado en www.afh.org y otros sitios afines en la FAO y el ICF.

Con la socialización y divulgación del documento mencionado se ha contribuido a generar debate y fortalecer las capacidades de los cuadros técnicos y de asesoría jurídica en las instituciones vinculadas a la temática REDD+, en especial las que están agrupadas dentro del subcomité nacional dedicado a este tema. Dicho producto permite contar con un soporte legal para implementar iniciativas REDD+ en el país.

Ligado a lo anterior, se propone la realización de una investigación jurídica contraída a revisar el marco legal vinculado al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques de Honduras (SNMB), con el propósito de identificar vacíos o inconsistencias y elaborar recomendaciones sobre cuya base se pueda redactar una normativa que defina con claridad cuáles son las entidades involucradas en este sistema, sus competencias y atribuciones en materia de monitoreo forestal para REDD+ y las herramientas necesarias que permitan garantizar la sostenibilidad del SNMB en el país.

El presente documento presenta los resultados de esa investigación, misma que, después de su conocimiento y observaciones por parte del Subcomité Nacional REDD+, podrá ser considerado como insumo para la reglamentación del SNMB, en el marco de la ejecución del Programa Nacional ONU-REDD.



2 METODOLOGÍA



La primera actividad consistió en identificar la documentación necesaria para iniciar la investigación, tanto en documentos técnicos nacionales e internacionales que relacionan la temática del sistema nacional de monitoreo forestal, como en las normas legales donde, con certeza o presunción, se percibe la inclusión de disposiciones aplicables a este tema, aunque en principio la intención del legislador haya sido otra (Ver sección Bibliografía consultada).

Como parte de las actividades preparatorias se hizo la recopilación de los documentos pertinentes y algunas entrevistas virtuales, sobre la base de un cuestionario, con personeros de

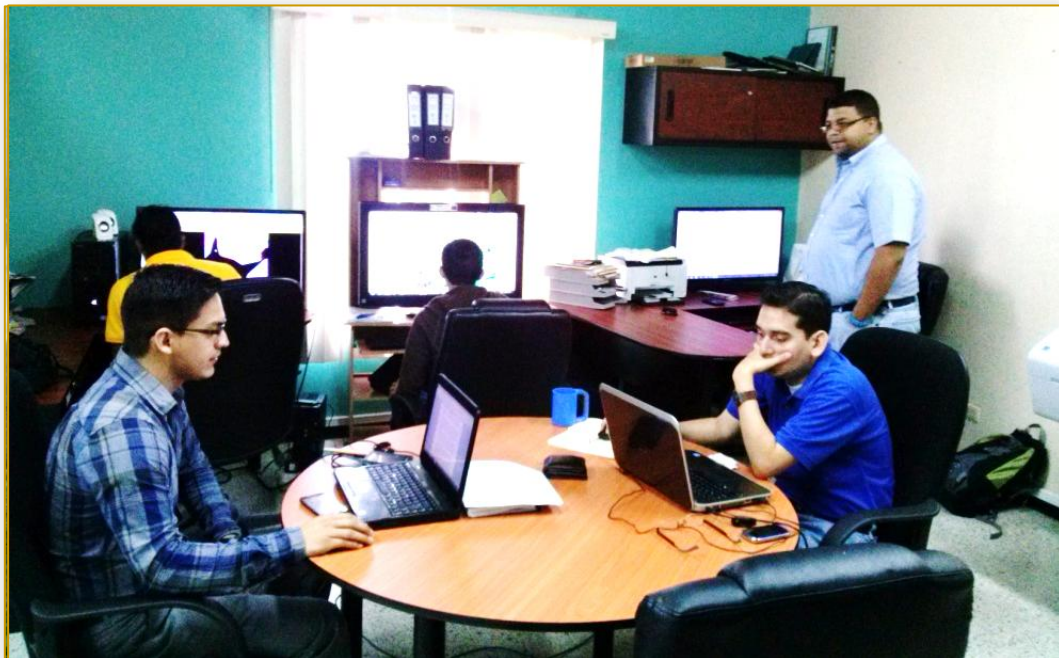
instituciones involucradas en el tema de SNMB, tanto las que realizan acciones en la práctica como otras que posiblemente no han asumido acciones pero que tienen mandato legal de forma directa o indirecta.

La lectura de la información, aunada a los resultados de las entrevistas, permitió elaborar el documento que en los términos de referencia se solicita como informe final, o sea, la revisión del marco legal vinculado al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques de Honduras.

Entre la documentación relevante consultada está: Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques: monitoreo y medición, reporte y verificación en el contexto de las actividades de REDD+ (Programa ONU REDD. 2013. FAO-PNUD- PNUMA); Definiendo un Sistema Nacional de Monitoreo (Subcomité Nacional REDD+. IV Edición de Boletín, Año No.2. Mi Ambiente. 2014); Directrices voluntarias sobre monitoreo forestal nacional (www.fao.org/forestry/fma. FAO. df) e Insumos para el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques en el contexto de REDD: Honduras (Programa REDD CCAD-GIZ. 2011).



3 ENTORNO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SNMB



La revisión de la normativa legal y de las instituciones u organizaciones vinculadas al tema de monitoreo forestal que se presenta en este documento puede ser considerada bastante amplia, pero se trata de visibilizar una realidad que sea útil para determinar la forma más viable de oficializar el sistema de monitoreo forestal en Honduras.

Por las características de la investigación en el informe, se hace énfasis en las normas legales que dan vida legal a instituciones u órganos públicos; y cuando se incorpora la sociedad civil es para

dar a esta una participación en instancias mixtas (consejos, comisiones, comités, etc.). Sin embargo, hay que destacar que el proceso de gobernanza forestal, en general, así como el componente REDD y el monitoreo forestal, en particular, cuentan con apoyo significativo de agencias internacionales de cooperación (el Proyecto ONU-REDD es un claro ejemplo de ello) y de organizaciones no gubernamentales nacionales.

Por lo anterior, al hacer la discusión sobre el entorno institucional se debe hacer la correcta mención de estas agencias y organizaciones, de las cuales, como muestra, se hace una breve caracterización del Programa REDD+GIZ y del Programa de Agroforestería del Instituto Hondureño del Café (IHCAFE).

3.1 Entorno legal internacional

En el ordenamiento jurídico hondureño, varios instrumentos internacionales aprobados de conformidad al procedimiento establecido en la Constitución de la República contienen disposiciones o compromisos que se pueden relacionar con el SNMB, aunque esta relación no siempre se percibe de una manera directa. Los instrumentos más relevantes son la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y su protocolo, suscrito en Kioto. El país se compromete ante la CMNUCC -mediante Decreto 26-95 del 28 de febrero de 1995, aprobado por el Congreso Nacional de la República- a cumplir con los compromisos siguientes:

- Facilitar a la conferencia de las Partes: inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes de absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal.
- Formular, aplicar, publicar y actualizar programas nacionales y, según proceda, regionales que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático,

tomando en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero.

- Educar, capacitar y sensibilizar a la sociedad, respecto del cambio climático, estimulando su participación en el proceso.

En el Protocolo de Kioto (PK), aprobado por el Congreso Nacional de la República el 17 de abril del 2000, el Estado hondureño, con relación a la temática de bosques, acepta el compromiso de promover, entre otras, prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación a través de políticas y medidas de conformidad con las circunstancias nacionales (Art. 2).

Por otra parte, en varias Conferencias de las Partes de la Convención se han tomado decisiones que se aplican a los SNMB. De relevancia es en la COP 15, donde se decide que los países en desarrollo deben establecer, de acuerdo con sus circunstancias y capacidades, sistemas nacionales de monitoreo robustos y transparentes de los bosques, mediante los cuales:

- Se utilice una combinación de sistemas de teledetección e inventarios forestales de carbono, basados en mediciones de campo, para estimar las emisiones y las absorciones de GEI relacionadas con las actividades humanas en los bosques, las reservas forestales de carbono, los cambios en las reservas forestales de carbono y en la superficie de bosque.
- Se proporcionen estimaciones transparentes, coherentes, en lo posible exactas y que reduzcan las incertidumbres, teniendo en cuenta los medios y las capacidades nacionales.

Que sean transparentes y que sus resultados estén disponibles y puedan ser examinados por la COP, si se decide en este sentido.

3.2 Legislación nacional aplicable al SNMB

La normativa jurídica nacional dispone, igualmente, de disposiciones legales que se aplican de manera directa o indirecta al SNMB y de los procedimientos de reporte y verificación de las emisiones de carbono causadas por la degradación y deforestación.

Lo anterior, aunado a revisiones y consultas en el marco del presente estudio, permite identificar artículos de carácter general que conllevan al manejo sostenible de los recursos naturales, hasta los que, de manera específica, regulan aspectos como: mapeo de los bosques y la biodiversidad, inventarios forestales y monitoreo de actividades forestales, entre otros, que se relacionan con el SNMB¹.

Para introducir la discusión de estas leyes, se empieza con la Constitución de la República y se profundiza en las leyes especiales relacionadas con el tema forestal (por afinidad, el de cambio climático y ambiental, en general). Como complemento, se analizan otras leyes secundarias de tipo general que pueden aplicarse a la temática del SNMB, las que se discuten empezando por la fecha más reciente de aprobación o inicio de vigencia.

De manera general, en la **Constitución de la República (Decreto 171, publicado el 20 de enero de 1982)** se declara de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación (Art. 340)², con potestad de establecer restricciones, modalidades o prohibiciones para la adquisición,

¹ Una separata de este estudio es el compendio de disposiciones legales, donde se transcriben los artículos que se mencionan en esta sección por su relación con el SNMB.

² Se declara de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación. El Estado reglamentará su aprovechamiento, de acuerdo con el interés social y fijará las condiciones de su otorgamiento a los particulares. La reforestación del país y la conservación de bosques se declaran de conveniencia nacional y de interés colectivo (Art. 340, Constitución de la República).

transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal y municipal, por razones de orden público, interés social y de conveniencia nacional (Art. 341)³, así como de establecer o modificar la demarcación de las zonas de control y protección de los recursos naturales (Art. 354)⁴.



Los artículos que se relacionan directamente con el tema de SNMB se encuentran en la **Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (LFAPVS. Decreto 98-2007, publicado el 26 de febrero de 2008)**. En cumplimiento de la finalidad, principios y objetivos de esta ley, se identificaron varias disposiciones que tocan temas que son propios del SNMB.

Uno de los objetivos de esta ley es “Declarar, mantener y administrar el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable” (Art. 3), que por definición es “un registro público de carácter técnico-administrativo en el que se inscribirán todas las

³ La Ley podrá establecer restricciones, modalidades o prohibiciones para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal y municipal, por razones de orden público, interés social y de conveniencia nacional (Art. 341, Constitución de la República).

⁴ Los bienes fiscales o patrimoniales solamente podrán ser adjudicados o enajenados a las personas y en la forma y condiciones que determinen las leyes. El Estado se reserva la potestad de establecer o modificar la demarcación de las zonas de control y protección de los recursos naturales en el territorio nacional (Art. 354, Constitución de la República).

áreas protegidas y de vida silvestre declaradas y áreas de vocación natural forestal públicas” (Art. 60).

En el Art. 18 se ordena que el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal (ICF) debe mantener actualizado el inventario forestal nacional y el inventario nacional de la biodiversidad, haciendo en cada caso la respectiva valoración económica, cultural, social y ambiental, los cuales se deben inscribir en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable (CPPFI), todo lo cual se puede vincular al SNMB⁵.

Otras atribuciones del ICF en el mismo tema son: a) oficializar el mapa de clasificación de los suelos forestales; b) ordenar y regular el levantamiento catastral de las áreas forestales públicas y las áreas protegidas; c) mantener actualizado el Sistema de Información Forestal, el registro y las estadísticas de industrias y aprovechamientos forestales, especies o poblaciones de fauna, entre otras. En general, mantener actualizada la información estadística del sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre, para la formulación e implementación de las políticas públicas y toma de decisiones (Art. 18).

De acuerdo a su ley, el ICF, de oficio, a requerimiento de parte o por denuncia, debe realizar el monitoreo de las actividades realizadas por los contratistas de manejo forestal en áreas públicas, en lo cual puede solicitar la colaboración del respectivo Consejo Consultivo Comunitario Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Art. 83). Los contratos de manejo forestal o actividades de corto, mediano y largo plazo deberán contener, entre otros elementos, la descripción y superficie del área a adjudicarse, incluyendo un mapa y un plano (Art. 85).

La LFAPVS crea una serie de registros que, por lógica, deben ser alimentados por el SNMB, tales como: propietarios, operadores de motosierra, chequeadores o despachadores, transportistas y receptores del producto en la industria, y demás personal que se

⁵ Por disposición de la ley, en el CPPFI se deben inscribir todas las áreas protegidas y en general, todos los bienes nacionales de uso público ubicados en el territorio nacional (se entiende que son los bienes nacionales de uso público relacionados con la materia forestal, las áreas protegidas y la vida silvestre).

establezca en el reglamento para la operación de cada plan de manejo (Art. 99).

También se crean mecanismos de control para las actividades forestales, por ejemplo: el uso de facturas codificadas y horarios para transporte de productos y sub-productos forestales, en lo cual, además del ICF, se involucra a otras instituciones como la Policía Nacional, el Ministerio Público y otras dependencias del Estado (Art. 103).

Con funciones especializadas en la supervisión y monitoreo de las actividades forestales en todo el territorio nacional, la ley ordena que el ICF organice la Unidad de Guardias Forestales, cuyos miembros deben estar investidos de autoridad. Según manda la LFAPVS, los guardias forestales mantendrán un sistema de control y vigilancia de los recursos forestales, las áreas protegidas y la vida silvestre, y estarán adscritos a las regiones forestales y coordinarán con las corporaciones municipales, consejos consultivos comunitarios forestales, áreas protegidas y vida silvestre y organizaciones e instituciones públicas presentes en la región (Arts. 155 y 156).

Por último, esta ley crea la Comisión Legislativa de Control y Seguimiento del Congreso Nacional (CLCS), para darle seguimiento al proceso de transición de la COHDEFOR al ICF, pero también al desenvolvimiento de este Instituto mientras exista la ley, lo cual ordena hacer *“en base a los principios de transparencia, rendición de cuentas, y una administración eficaz, efectiva y una estrategia de desarrollo sostenible del sector”* (Art. 203). En el mismo artículo se dispone que la CLCS debe presentar informes trimestrales del desenvolvimiento de la ley, para lo cual recibirá informes del ICF, mismos que esta comisión presentará al Pleno del Congreso Nacional.

En el **Reglamento General de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Acuerdo 031-2010, publicado el 16 de octubre de 2010)**, además de retomar o de ampliar algunos elementos que tienen relación con el SNMB, se establecen regulaciones que requieren monitoreo y control.

En la sección que trata sobre la regularización en áreas forestales se establece, en primer lugar, que con el propósito de asegurar la garantía jurídica en las áreas forestales nacionales, el ICF debe hacer la respectiva delimitación, practicando investigaciones para determinar su situación jurídica y procediendo a su deslinde y demarcación en el terreno, a la recuperación de la posesión cuando estuviere indebidamente alterada y a su titulación e inscripción, si no se hubiese efectuado previamente, en el Registro de la Propiedad Inmueble y en el CPPFI (Art. 111)⁶.

En el Art. 112 el reglamento señala el procedimiento para que el ICF identifique los sitios nacionales, determinando las áreas forestales según el análisis de los recursos naturales existentes. Esta información será desarrollada en coordinación con el Instituto Nacional Agrario, el Instituto de la Propiedad y con cualquier otro organismo público que dispusiere de información relacionada. Asimismo, el ICF determinará la información geográfica referenciada de las áreas que se estimen nacionales, identificándolas en el campo y en planos o mapas para distinguirlas de las áreas privadas o municipales, estableciendo también su forma geométrica, área o superficie, linderos y colindancias (Art. 116).

El reglamento determina que el catastro que se haga en los procesos de regularización, también comprenderá las áreas forestales municipales que colindan con las áreas nacionales (Art. 125), mientras que los censos de pobladores y otra información recabada sobre las comunidades rurales asentadas en áreas forestales nacionales, incluyendo a los poseedores u ocupantes sin títulos de propiedad, servirán de base para su regularización, e incluso se harán acciones de regularización en otras áreas forestales nacionales donde no se hubiere regularizado, cuando sus condiciones de tenencia u ocupación así lo determinen (Art. 127).

Además, el reglamento establece que en cada región se llevará un registro donde quede constancia de los planes de manejo que en

⁶ Estas acciones se harán en: áreas de bosques productivos, bosque de protección, microcuencas que abastecen de agua para consumo humano, en áreas protegidas y en las áreas que requieren ser forestadas o reforestadas.

dicha región apruebe el ICF, así como los contratos de cualquier naturaleza que éste celebre con terceros, las servidumbres ecológicas o de otro tipo u otras cargas que pesen sobre el área, y cualquier otro dato relevante relativo a su titularidad o manejo (Art. 143).



Ampliando lo que la ley regula sobre el CPPFI, el Art. 145 del reglamento ordena que las áreas forestales se inscriban en el Catálogo por departamentos, con mención del municipio o municipios que corresponda, así como su denominación y la indicación de las especies maderables existentes. Asimismo, el ICF organizará un archivo cartográfico o planoteca donde se conservarán los planos generales de cada área, con su información georreferenciada; un archivo de los documentos que sirvan de base para formar los asientos del Catálogo y el índice, indicando el número de orden y el ente público al que pertenecen.

En los Arts. 154 y 155 se ordena al ICF delimitar los bosques de producción y las áreas de protección en las tierras forestales nacionales, mediante un inventario de recursos que incluya: naturaleza del bosque y su estado (joven o maduro; explotado o en proceso de regeneración); clases y especies forestales; potencial económico de los productos forestales;

aprovechamientos existentes, modificaciones por incendios, plagas, descombro o por otras causas; proximidad a zonas protegidas (o a otras áreas de protección, etc.). Lo anterior lo hará el ICF con la participación del SINFOR.

También se ordena al ICF mantener una base de datos actualizada y de consulta pública de las operaciones forestales y disponibilidad de volumen de madera certificada para facilitar la demanda y comercialización de productos certificados (Art. 190).

Respecto a las operaciones forestales de industrialización, comercialización y transporte, varios elementos mencionados en la ley y en el RLFAPV requieren de un sistema efectivo de monitoreo.

En primer lugar, se ordena que el ICF mantenga en operación el Registro de Equipos y de Personal Calificado, donde se registrarán los datos sobre el equipo a utilizar en las operaciones madereras (tractores, motosierras, etc.) y el personal calificado técnicos forestales, dolmeros, chequeadores, etc. Los titulares del aprovechamiento y los responsables de los planes de manejo serán tenidos en cuenta en los procesos de supervisión, inspección y evaluación que corresponden al ICF (Art. 217).

Como parte de sus atribuciones de inspección, supervisión y evaluación, el ICF puede hacer inspecciones o requerir la información que se estime necesaria para comprobar los datos suministrados sobre las operaciones madereras. Si hubiera indicios de irregularidades, el ICF iniciará un expediente para su averiguación y para su sanción administrativa, según corresponda, debiendo, además, denunciar lo procedente al Ministerio Público en el caso de detectar indicios de responsabilidad penal (Art. 225).

Para acreditar su legítima procedencia, el transporte de cualquier producto o subproducto forestal requiere de una guía de movilización o factura original codificada. Esta factura será extendida por la industria, primaria o secundaria, que procesa el producto o subproducto (Art. 236). Esta guía o factura podrá ser exigida por personal autorizado del ICF, por la Policía Nacional, el Ministerio Público o cualquier otra autoridad competente, a fin de

verificar su autenticidad y la exactitud de los datos que contiene (Art. 240). En el mismo artículo se dispone que el ICF debe diseñar un sistema de control que permita hacer un monitoreo adecuado a lo largo de las rutas de tránsito, incluyendo anotaciones obligatorias de verificación en las correspondientes guías de movilización o facturas originales codificadas.

Respecto a la protección forestal, el RFAPVS dispone que, previo conocimiento y a solicitud del ICF, el Comité Nacional de Protección declarará zonas de riesgo o de peligro de incendios, de plagas o enfermedades forestales, describiéndose su ubicación geográfica y las medidas especiales de prevención que se acuerden. Esta declaración será publicada o divulgada por el ICF utilizando los medios de comunicación pertinentes, en cualquier momento de la época de incendios en que fuere necesario, según las circunstancias del caso (Arts. 269 y 284).

Para la medición de la gestión de las áreas protegidas, lo cual es parte de la ejecución del respectivo plan de manejo del área, reglamentariamente se dispone que el Estado debe promover el establecimiento de mecanismos o sistemas de monitoreo participativos que permitan conocer la evolución del manejo para orientar los esfuerzos de conservación de manera eficiente y efectiva. El proceso del sistema de monitoreo será definido mediante manuales técnicos elaborados y aprobados por el ICF (Art. 379).

Asimismo, en el Art. 452 se establece que las comunidades organizadas que suscriban contratos de manejo forestal comunitario deben acreditarse en el registro que al efecto funcionará en el ICF, el cual hará verificación de su existencia bianualmente, in situ. “A tal efecto, en cada Región de Conservación y/o producción del ICF se llevará un registro, ante el cual se registrarán las organizaciones comunitarias existentes dentro de su jurisdicción, sea cual fuere su régimen de organización, así como las que se organicen en el futuro.

También queda expresamente mencionado que las actividades relacionadas con la formulación, ejecución y monitoreo de los planes de manejo y de los planes anuales operativos aprobados

por el ICF en bosques de producción forestal, áreas protegidas y vida silvestre, deben ser realizadas por Técnicos Forestales Calificados, inscritos en el Registro de Técnicos Forestales Calificados (Art. 474, RLFAPVS).

Una reflexión general sobre la legislación forestal y la posibilidad de crear un sistema nacional de monitoreo se puede percibir en el mandato de mantener actualizada la información estadística del sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre, para la formulación e implementación de las políticas públicas y toma de decisiones.

La ley contempla una serie de registros cuya retroalimentación se enmarca en el sistema de monitoreo bajo el liderazgo del ICF, en coordinación con los diferentes actores y sectores que interactúan en el sector forestal. Figuras como el CPPFI, inventario forestal nacional, inventario nacional de la biodiversidad, actividades de regularización de tierras, monitoreo de las actividades realizadas por los contratistas de manejo forestal en áreas públicas, registro de equipos y técnicos calificados, facturas codificadas y horarios para transporte de productos y sub-productos forestales, son sólo algunos de los instrumentos creados en la LFAPVS que se perciben como parte de un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques.

Un señalamiento relevante para este estudio es que, de todos los órganos adscritos al ICF con funciones de monitoreo, establecidos por mandato expreso de la ley o en el reglamento, ninguno está cumpliendo con estas funciones. La Unidad de Monitoreo Forestal que tiene este desempeño fue creada por resolución administrativa, pero todavía no aparece en el organigrama del ICF.

No está claro cuál es la participación en el monitoreo forestal de los Técnicos Forestales Calificados o de los consejos consultivos forestales comunitarios que tienen funciones de monitoreo por mandato de ley, mientras que otras figuras, pese a tener funciones legales de monitoreo forestal, han quedado al margen. La más notoria es la Unidad de Guardias Forestales, que tiene sus propias reglas de funcionamiento, pero que nunca fue oficializada dentro del organigrama del ICF. En la misma

situación se encuentra la Comisión Legislativa de Control y Seguimiento del Congreso Nacional, creada para dar seguimiento a la gestión forestal basado en la LFAPVS, e informar al Congreso Nacional sobre el desenvolvimiento de la ley, pero que, hasta donde se pudo investigar, no ha tenido ningún nivel operativo.

También, en la **Ley de Cambio Climático (Decreto 297-2013, publicado el 10 de noviembre de 2014)** se identifican algunas disposiciones que aplican al SNMB, aunque de manera indirecta:

En primer lugar, la ley tiene el propósito de que el Estado hondureño, representado por sus instituciones, así como la población en general, adopten prácticas orientadas a reducir la vulnerabilidad ambiental y mejorar la capacidad de adaptación, que permitan desarrollar propuestas de prevención y mitigación de los efectos del cambio climático producto de las emisiones de gases de efecto invernadero y demás causas del mal manejo del ambiente (Art. 2).

La gestión, creación y establecimiento de medidas de prevención, adaptación y mitigación dirigidas a contrarrestar las amenazas y potenciales peligros que paulatinamente están afectando a los recursos naturales nacionales por el cambio climático es responsabilidad, en primer lugar, de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Serna)⁷, así como de las demás instancias creadas por esta ley y otras vigentes (Art. 3), entre las cuales se encuentra lo relativo a las emisiones de gases de efecto invernadero producidos por el sector forestal, que recae en el ámbito competencial del ICF.

Entre los objetivos de la Ley de Cambio Climático están: “Contribuir al establecimiento de mecanismos de gestión de recursos para la eficaz aplicación de las políticas públicas en materia de cambio climático” y “Promover la transición a una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de

⁷ Cuando en la discusión de la Ley de Cambio Climático se menciona la SERNA, se hace para respetar la mención que en esta ley se hace a la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales (SERNA), entidad que desde enero de 2014 es conocida como Mi Ambiente.

carbono” (Art. 6). Aunque de manera indirecta, estos objetivos pueden ser aplicados a la necesidad de un sistema de monitoreo de las actividades forestales que tienen incidencia sobre la reducción de emisiones de carbono forestal que inciden sobre el cambio climático.

Deberá entenderse, entonces, que a través de la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC) creada en esta ley, el SNMB debe coordinar o formar parte del Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC), que bajo la dirección de la presidencia de la república fue creado como un órgano de carácter consultivo, deliberativo y de asesoría para formular políticas, monitoreo y control social a la gestión de reducción y prevención de los impactos negativos del cambio climático y la mitigación de sus efectos adversos (Art. 8).



En general, y de conformidad con esta ley, la SERNA (hoy Mi Ambiente) debe fortalecer sus capacidades interinstitucionales para investigar, medir y monitorear las emisiones de Gases de Efecto de Invernadero (GEI) y otros aspectos asociados al cambio climático. Además, debe responder por el inventario nacional de GEI y el desarrollo de escenarios de cambio climático (Art. 20). Todas las entidades públicas y privadas deben proporcionar la información relacionada con el cambio climático, especialmente en cuanto a emisiones y reducción de GEI, vulnerabilidad y

adaptación al cambio climático que solicite la SERNA a través de la DNCC (Art. 21). Por lo tanto, se entiende que aunque el SNMF es una responsabilidad del ICF, para cumplir con la misma debe ser apoyado por las demás instituciones que tienen mandatos relacionados con dicho sistema.

Un dato relevante de esta ley es el mandato hacia el ICF, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), la SERNA y la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) para que presten colaboración a fin de que las municipalidades puedan adecuar sus planes de ordenamiento territorial. Al atender el ordenamiento territorial para la adaptación y mitigación al cambio climático, las municipalidades toman en cuenta los resultados de la Estrategia Nacional, Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, entre otros instrumentos de ordenamiento del territorio (Art. 24).

La ley dispone que, con base en el Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, las entidades públicas deban contar con planes estratégicos institucionales que deben ser revisados y actualizados en forma periódica (Art. 26). El mismo artículo establece que entre los temas que deben ser objeto de planes estratégicos y operativos están los recursos forestales, los ecosistemas y las áreas protegidas.

Asimismo, el ICF y demás instituciones del sector reciben el mandato de desarrollar planes locales, regionales y nacionales de prevención y combate de incendios forestales, de manejo eficiente de las unidades que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH), los corredores ecológicos y los ecosistemas forestales para aumentar su velocidad relativa de cambio a la variabilidad climática. En todo esto se requiere de un adecuado sistema de monitoreo de las actividades forestales que inciden sobre el cambio climático.

En el Art. 35, la Ley de Cambio Climático establece que el ICF, por medio del Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP) y la SERNA, debe ajustar las políticas, estrategias, programas, planes y proyectos para el desarrollo y aprovechamiento sostenible y la gestión de los recursos

forestales, incluyendo la promoción de servicios ambientales que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero, mediante la protección y conservación de los ecosistemas forestales.

Aunque no queda claro por qué se hace referencia al SINAP en este mandato⁸, es indudable que tanto el ICF como la SERNA deben coordinar para desarrollar acciones administrativas que contribuyan a reducir los GEI producidos por los ecosistemas forestales. Para ello es esencial el desarrollo sostenible de los recursos forestales, incluyendo la promoción de servicios ambientales.

Todo lo anterior sería parte del SNMB, que además contribuirá en lo que se refiere al sector forestal a cumplir con el Art. 36, que ordena que el CICC promueva y facilite acciones estratégicas de divulgación, concienciación pública, sensibilización y educación respecto al cambio climático, para garantizar el cumplimiento de compromisos de promoción de educación ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC); sin perjuicio de lo estipulado en otras leyes especiales, entre ellas la LFAPVS.

La **Ley General del Ambiente (Decreto 104-93, publicado el 30 de junio de 1993)** confiere a la institucionalidad ambiental dos atribuciones relacionadas con el tema de SNMB: a) la elaboración de inventarios de los recursos naturales a nivel nacional⁹; y b) la implantación del Sistema de Cuentas Nacionales, considerando los recursos naturales en general¹⁰ (Art. 28); asimismo, establece que

⁸ El Sistema Nacional de Administración de Propiedad (SINAP) opera como un sistema integrado de información del territorio en materia de geografía y propiedad (Art. 7, Ley de Propiedad) e integra la información contenida en los subsistemas relacionados con estas materias, entre ellos el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable que maneja el ICF.

⁹ De conformidad al Art. 28 de la Ley General del Ambiente, el cumplimiento de las atribuciones derivadas de dicha ley y de las leyes sectoriales respectivas, corresponde al Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente y las demás secretarías de Estado e instituciones descentralizadas competentes.

¹⁰ En el párrafo introductorio de este artículo se lee: “La aplicación de esta ley y de las leyes sectoriales respectivas, corresponde al Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente y las demás secretarías

el Poder Ejecutivo debe dictar las medidas necesarias para evitar las causas que amenacen su degradación o la extinción de las especies (Art. 35); y da a la Contraloría General de la República (CGR)¹¹, la responsabilidad de velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación nacional sobre el ambiente (Art. 109).

Como se mencionó al discutir el contenido de la LFAPVS y su reglamento, en la legislación forestal se ordena mantener actualizado el inventario forestal nacional y el inventario nacional de la biodiversidad, incluyendo su valoración económica, cultural, social y ambiental, lo cual es válido para incorporar los valores forestales en las cuentas nacionales, todo lo cual debería ser parte del SNMB, que estaría bajo la vigilancia del Tribunal Superior de Cuentas (TSC).

Otras generalidades que se pueden relacionar con el SNMB están en las leyes secundarias siguientes:

En la **Ley para el establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación para Honduras (Decreto 286-2009, publicado el 2 de febrero de 2010)** es notable el Art. 6, que señala en el Objetivo 3: “Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleos dignos, que aprovecha de manera sostenible sus recursos naturales y reduce al mínimo su vulnerabilidad ambiental”. Como metas prioritarias para la Visión de País al año 2038, están directamente relacionadas con el sector forestal y su cumplimiento corresponde al ICF, en primer lugar: someter un millón de hectáreas de tierra forestal al proceso de restauración ecológica y productiva, con acceso al mercado internacional de bonos de carbono y, luego, que todas las áreas protegidas con planes de manejo cuenten con mecanismos financieros de sostenibilidad.

A mediano plazo (para el año 2022), en el documento conceptual del Plan de Nación, los enunciados de Desarrollo regional,

de Estado e instituciones descentralizadas competentes, las atribuciones siguientes...”

¹¹ En 2002, la CGR, mediante Decreto 10-2002-E, fue sustituida en sus funciones por el Tribunal Superior de Cuentas.

Recursos Naturales y Ambiente, indican que 400 mil hectáreas de tierras de vocación forestal en estado de degradación estarán incorporadas en un programa de restauración ecológica y productiva con participación en el mercado mundial de bonos de carbono; además, que todas las áreas protegidas contarán con planes operativos vigentes y que el modelo de pago por servicios ambientales será capaz de generar el 80% de los recursos para su financiamiento.

En el contexto anterior, el SNMB se percibe como una herramienta esencial para alimentar las matrices de indicadores para dar seguimiento a los avances del Plan de Nación.

En la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto 170-2006, publicado el 30 de diciembre de 2006)** se crea el Sistema Nacional de Información Pública con el propósito de integrar, sistematizar, publicar y dar acceso a la información pública por medio de todos los subsistemas de información existentes, los cuales deberán integrarse en formatos uniformes de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos en el mismo (Art. 12). Cabe meditar que el SNMB puede ser uno de estos subsistemas y, por lo tanto, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), en coordinación con los ya mencionados Mi Ambiente y Tribunal Superior de cuentas (TSC), son coadyuvantes del ICF en la implementación del SNMB.

Lo anterior, con base en el Art. 13, dispone que toda “Institución obligada” (entre ellas el ICF) está en el deber de difundir de oficio y actualizar periódicamente a través de medios electrónicos o instrumentos computarizados y, a falta de éstos, por los medios escritos disponibles, entre otra, la información sobre actividad catastral y su vinculación con el Registro de la Propiedad Inmueble, los registros públicos de cualquier naturaleza (por ejemplo el CPPFI) y la información sobre contrataciones, concesiones, ventas, subastas, etc., todas ellas actividades que se realizan en el ámbito competencial del ICF y, eventualmente, de Mi Ambiente y otras entidades que pueden conformar el SNMB.

La **Ley de Propiedad (Decreto 82-2004, publicado el 29 de junio del 2004)** en el Art. 24 dispone que en materia de registro y

catastro, el Instituto de la Propiedad (IP) tiene una serie de funciones que en las tierras forestales debe coordinar con el ICF; entre estas: crear desarrollar y administrar un sistema nacional de información territorial en materia de propiedad; coordinar y desarrollar el sistema cartográfico del país; certificar las inscripciones registrales y las situaciones catastrales; coordinar sus actuaciones con las entidades nacionales, o municipales relacionados con el ordenamiento territorial; y establecer convenios con entes nacionales, municipales privados en cuanto al suministro de servicios catastrales y al mantenimiento del catastro nacional.

Otras funciones que vinculan al IP con el ICF son: registrar, georreferenciar y mantener actualizado el registro catastral, los límites de las zonas forestales, áreas protegidas, áreas con servidumbres ecológicas, manglares y otras delimitaciones que soportan afectaciones legales de uso de dominio; así como autorizar, verificar o convalidar los trabajos catastrales que se efectúan o pretendan efectuar en las áreas forestales de la república. *Por tanto, debe entenderse que va a depender del ICF la vinculación con el Instituto de la Propiedad, basado en el apoyo que se pueda soportar en el SNMB.*

En el Art. 47 de la **Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003, publicado el 30 de diciembre de 2003)** se enumeran los instrumentos de registro técnicos del Ordenamiento Territorial que están asociados a los planes técnicos, entre ellos los relacionados con la materia forestal, cabe mencionar el Mapa Nacional de Zonificación Territorial (que se puede asociar al Mapa Forestal y de Uso de la Tierra actualizado por el ICF en 2014) con apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ).

Otros instrumentos técnicos de ordenamiento territorial utilizados en el ámbito forestal son el sistema de catastro forestal y el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable (CPPFI), en la medida que en él se registren usos, ocupaciones, derechos, afectaciones y servidumbres que recaigan sobre el suelo, sus anexidades o cualquier otro factor que se pueda expresar en el plano territorial.

Los instrumentos técnicos mencionados tienen su correspondiente obligatoriedad legal, que en el caso forestal se enmarcan en la LFAPVS, en primer lugar, y su asociación con la Ley de Propiedad, en la medida que estos instrumentos técnicos forestales caen dentro de la esfera de atribuciones del Instituto de la Propiedad. De nuevo cabe señalar la pertinencia de explorar si estas regulaciones pueden ser consideradas como parte del SNMB.

En la **Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH. Decreto 153-95 del 24 de octubre de 1995)** no se encuentra una alusión directa a la materia forestal, pero en la práctica no se puede ignorar el protagonismo que este órgano ha tenido en materia de derechos humanos asociados al ambiente sano, dentro de lo cual el bosque es un elemento fundamental.

Lo anterior se ha plasmado en un proyecto inicial de Monitoreo Forestal Independiente (MFI) liderado por el CONADEH, que a través del tiempo se ha consolidado como uno de los programas de esta institución.

Dicho programa se basa, esencialmente, en el señalamiento de fallas en el proceso de aplicar la justicia en casos forestales (violaciones a planes de manejo, tala, transporte y comercio ilegal de productos forestales, etc.), con base en investigaciones de las propias actuaciones de la autoridad forestal. En el Art. 9 el CONADEH adquiere las atribuciones de “solicitar a cualquier autoridad, poder, organismos o institución, información concreta acerca de violaciones de los Derechos Humanos; y velar porque los actos y resoluciones de la Administración Pública sean acordes con el contenido de los Tratados, Convenios y Acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por Honduras”.

Basado en el resultado de las investigaciones, el CONADEH puede formular a las autoridades y funcionarios públicos las recomendaciones y sugerencias ante las autoridades nacionales (en este caso al ICF), para que se adopten nuevas medidas y éstas

y sus funcionarios tengan la obligación de contestar por escrito dentro del término de un mes calendario (Art. 43).

Pese a que no hay una alusión directa al CONADEH en materia forestal, este órgano, a través del Programa de Monitoreo Forestal Independiente (MFI), tiene un espacio en el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, ya que con anuencia de la autoridad estatal realiza acciones de evaluación sobre el cumplimiento de la legislación forestal, documentando acciones puntuales de observación y sistematización de información en aspectos como la tala ilegal¹².

Por último, cabe hacer referencia a los artículos de la **Ley de Municipalidades (Decreto 134-90, publicado el 29 de octubre de 1990)** que se pueden vincular con el SNMB. En primer lugar, hay que mencionar que la autonomía municipal se fundamenta en postulados, algunos de los cuales se pueden vincular a la materia forestal: la libre administración, que implica la toma de decisiones bajo el marco legal; la protección, conservación, reforestación y preservación del medio ambiente; y la facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y necesidad de cada municipalidad (Art. 12-A).

Con relación a la materia forestal, las municipalidades tienen las atribuciones de proteger la ecología y promover la reforestación; además, la suscripción de convenios con las entidades con las cuales concurra en la explotación de los recursos en los que figuren las áreas de explotación, sistemas de reforestación, protección del medio ambiente y pagos que les correspondan (Art. 13).

En su condición de órgano deliberativo y máxima autoridad dentro del término municipal, la corporación municipal tiene facultades para crear, reformar y derogar los instrumentos normativos locales, así como para crear, suprimir, modificar y trasladar unidades administrativas, empresas, fundaciones o asociaciones para la prestación de los servicios municipales, entre

¹² Ing. Fausto Mejía. CONADEH. Director Programa de Monitoreo Forestal Independiente. Comunicación Personal.

las cuales se puede pensar en las de gestión de los recursos forestales que son propiedad del municipio (Art. 25).

De particular interés para el tema de estudio es el Art. 70, según reforma hecha mediante Decreto 127-2000, que faculta a las municipalidades para que, a través del Instituto Nacional Agrario, titulen a favor de terceros los terrenos de propiedad del municipio, pero que exceptúa los predios que son de vocación forestal.

Una reflexión sobre el rol de las municipalidades en la gestión forestal y, particularmente, en el SNMB, está en el análisis de su doble condición de autoridad local con atribuciones de regular las áreas forestales dentro del perímetro municipal (Art. 8, LFAPVS), así como proteger los bosques y promover la reforestación con base en su propia ley. Como dueños de propiedad, los municipios deben gestionar sus recursos forestales bajo principios de desarrollo sostenido.

3.3 Entorno institucional

3.3.1 Instituciones con responsabilidades en el SNMB y de reporte

Esta sección se compone de tres grupos de entidades coadyuvantes en el monitoreo forestal: 1) las instituciones u órganos que son creados por una ley; 2) los órganos internos creados mediante acuerdos administrativos o insertos de hecho en el organigrama de la respectiva institución pública; y, 3) las instituciones públicas, organizaciones privadas o proyectos que participan en el Grupo Nacional de Monitoreo (Mi Ambiente/ICF).

Las instituciones que tienen competencias legales o funciones específicas en materia de Monitoreo Forestal son creadas por una ley que, además, les asigna responsabilidades de monitoreo

forestal en forma directa o indirecta. Eventualmente, en la misma ley se crean órganos internos (direcciones, departamentos o unidades).

Las instituciones que tienen competencia legal se observan en el siguiente cuadro.

CUADRO 1. INSTITUCIONES CON RESPONSABILIDADES LEGALES RELACIONADAS CON EL MONITOREO FORESTAL¹³

| INSTITUCIÓN | DEPENDENCIAS CREADAS EN LA LEY | BASE LEGAL | RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL SNMB |
|---|---|-------------------------|---|
| Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) ¹⁴ | Unidad de Guardias Forestales | LFAPVS | Mantener un sistema de control y vigilancia de los recursos forestales, las áreas protegidas y la vida silvestre. ¹⁵ |
| | Comisión de seguimiento del Congreso Nacional | | Dar seguimiento al desempeño del ICF en la aplicación de la LFAPVS. |
| | Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) | | Sin responsabilidades definidas en la ley sobre el monitoreo. |
| | Unidad de Control de la Tala Ilegal | | Impulsar la estrategia nacional para control de tala y transporte ilegal de productos forestales. |
| Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (Mi Ambiente) | Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC) | Ley de Cambio Climático | Ente técnico especializado en el tema de adaptación y mitigación del cambio climático. |

¹³ Estas responsabilidades pueden ser atribuidas directamente por una ley o bien ser adjudicadas mediante un acuerdo administrativo o la sola inclusión dentro del respectivo organigrama institucional.

¹⁴ La LFAPVS, de una forma general, asigna las responsabilidades más claras para el monitoreo forestal al ICF, lo cual se señala en la Sección 4.3.2.

¹⁵ Está creada en la LFAPVS pero no es operativa ni aparece en el organigrama interno del ICF (sustituida por la Unidad de Ambiente y Ecosistemas de las Fuerzas Armadas).

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) | | Órgano para monitoreo y control social de reducción y prevención de los impactos del cambio climático. |
| Secretaría de Finanzas (SEFIN) | Unidad de Gestión Económica y Financiera para el Cambio Climático | Ley de Cambio Climático | Sirve de apoyo en la gestión de recursos para financiar y ejecutar acciones destinadas a enfrentar los retos del cambio climático. |
| Instituto de la Propiedad (IP) | Programa de Regularización Predial | Ley de Propiedad | Unidad temporal encargada de la regularización de la propiedad inmueble a nivel nacional. |
| | Dirección de Registro y Catastro de la Propiedad Inmueble | | Registrar, georreferenciar y mantener actualizado el sistema de información registro catastral, los límites de las zonas forestales, áreas protegidas, área de reserva, áreas con servidumbres ecológicas y otras que conllevan afectaciones legales de uso de dominio. |
| Instituto Hondureño de Turismo (IHT) | Unidad de Tenencia de la Tierra ¹⁶ | Reglamento de Declaratoria, planeamiento y desarrollo de zonas de turismo | Incorpora la información registral que se genera en las zonas de turismo. |
| Universidad Nacional de Ciencias Forestales (U-ESNACIFOR) | Sistema Nacional de Investigación Forestal, Áreas Protegidas y la Vida Silvestre (SINFOR) | LFAPVS | Valoración económica de los servicios ambientales y desarrollar, reglamentar y supervisar investigaciones en áreas protegidas o sobre la biodiversidad. |
| Fuerzas Armadas de Honduras ¹⁷ | Unidad de Ambiente y Ecosistemas | Decreto 41-2011 | Comando de apoyo en actividades ambientales colaborando con el ICF en la supervisión y monitoreo de actividades forestales. |

¹⁶ Está en la ley pero no aparece en el organigrama del IHT.

| | | | |
|-----------------|----------------------------------|--|---|
| Municipalidades | Unidad Municipal Ambiental (UMA) | Ley de Municipalidades (autonomía) y Reglamento del SINEIA | Cumplir con las obligaciones que su ley confiere a los gobiernos locales, así como otras leyes, como la forestal en seguimiento y control de actividades forestales en la jurisdicción. |
|-----------------|----------------------------------|--|---|

Fuente: Revisión de las leyes especiales que crean estas instituciones u órganos.

En la categoría de órganos internos se incluyen tanto los que son creados mediante acuerdos administrativos, que se insertan en el organigrama de la respectiva institución pública, como los que funcionan de hecho (se mencionan en el ámbito institucional, pero no tienen base legal ni constan en el organigrama).

Los órganos identificados en esta categoría se observan en el cuadro siguiente:

CUADRO 2. ÓRGANOS INTERNOS CON RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE MONITOREO FORESTAL¹⁸

| ÓRGANO INVOLUCRADO | INSTITUCIÓN MATRIZ | BASE LEGAL | RESPONSABILIDADES EN EL SNMB |
|--|--------------------|---------------------------|--|
| Centro de Información y Patrimonio Forestal (CIPF) | ICF | Organigrama institucional | Es su responsabilidad las Estadísticas Forestales y el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable. |
| Departamento de Áreas Protegidas | | | Genera información sobre las áreas protegidas. |

¹⁷ En virtud del Decreto Ejecutivo 042-2013 del 13 de agosto de 2013, a las Fuerzas Armadas de Honduras se les autorizó a administrar y beneficiarse de los beneficios del aprovechamiento de los bienes inmuebles de vocación forestal a través de proyectos de inversión forestal. Adquieren, de esta forma, doble condición de institución de apoyo para el SNMB y de propietarios de áreas forestales.

¹⁸ En este cuadro se incluyen los órganos que se han creado mediante acuerdo administrativo o la sola inclusión en el organigrama de la respectiva institución.

| | | | |
|--|-------------|---|--|
| Departamento de Cambio Climático | | | Órgano responsable de la temática REDD+ del ICF. |
| Departamento de Desarrollo Forestal | | | Control, seguimiento y registro forestal. |
| Departamento de Protección Forestal | | | Genera información sobre aprovechamientos, incendios y plagas forestales. |
| Departamento de Vida Silvestre | | | Genera información sobre la flora y fauna silvestre. |
| Oficinas Regionales y Oficinas Locales | | | Control, seguimiento y registros a nivel local y regional. |
| Unidad de planificación y Evaluación de la Gestión | | | Ley General de la Administración Pública |
| Unidad de Monitoreo Forestal | | Funciona de hecho, sin figurar en el organigrama. | Adscrita al CIPF, genera información de base que se debe incorporar al SNMB. |
| Dirección Nacional de Cambio Climático | Mi Ambiente | Creada mediante Decreto Ejecutivo 022-2010. | Tiene adscritas la Unidad de Inventario de GEI; Unidad de Adaptación al Cambio Climático; y Unidad de Mitigación al Cambio Climático |
| Dirección de Gestión Ambiental | | Decreto Ejecutivo PCM 008-97 | Coordinar las acciones en materia ambiental de las entidades públicas y privadas. ¹⁹ |

¹⁹ Relacionadas con el SNMB; bajo su supervisión funciona la Unidad Técnica de Bienes y Servicios Ambientales y el Centro de Documentación.

| | | | |
|--|-----|------------------------------|--|
| Dirección General de Biodiversidad | | Decreto Ejecutivo PCM 008-97 | Responsable de conducir acciones para la protección y conservación de la biodiversidad, en coordinación con el ICF. ²⁰ |
| Dirección General de Energía | | Decreto Ejecutivo PCM 008-97 | Responsable de conducir las acciones relacionadas con la producción y uso de energía y actividades relacionadas. ²¹ |
| Dirección General de Recursos Hídricos | | Decreto Ejecutivo PCM 008-97 | Conducir la gestión integral de los recursos hídricos, de conformidad con la legislación vigente. ²² |
| Departamento de Titulación del Sector Reformado y Etnias | INA | Organigrama Institucional | Promover y facilitar la titulación de tierras con fines de reforma agraria y lo relativo a los pueblos autóctonos. |
| Supervisión Nacional de Catastro | | | Supervisa el levantamiento catastral, naturaleza jurídica de las tierras evitando la titulación en tierras de vocación forestal. ²³ |

²⁰ Relacionadas con el SNMB bajo su supervisión funciona la Unidad de Ecosistemas Marino-costeros y la Unidad de Ecosistemas Terrestres.

²¹ Bajo su supervisión funciona la Unidad de Energía Renovable, donde se ubica la energía derivada de la biomasa forestal.

²² Bajo su supervisión funciona la Unidad de Cuencas Hidrográficas, que debe coordinar con el ICF.

²³ Relacionado con el monitoreo en tierras forestales recibe apoyo de las unidades de Catastro Agrario y de Revisión de Tierras.

| | | | |
|--|-------------|---------------------------|--|
| Monitoreo Forestal Independiente | CONADEH | Programa institucional | En apoyo al ICF proporciona una evaluación sobre la aplicación de la LFAPVS documentando acciones de apoyo al sistema de cumplimiento de la legislación. |
| Centro de Información Geográfica de la ESNACIFOR (CIGES) | U-ESNACIFOR | Organigrama institucional | Unidad especializada en la generación, manejo y análisis de información cartográfica y educativa en materia forestal y ciencias afines. |

En la tercera categoría se ubican las instituciones públicas, organizaciones privadas o proyectos que participan actualmente en el Grupo de Monitoreo que es coordinado por las unidades especializadas que funcionan en Mi Ambiente o en el ICF.

Las entidades que pertenecen a esta categoría se observan en el cuadro que sigue:

CUADRO 3. ENTIDADES QUE PARTICIPAN EN EL GRUPO DE MONITOREO

| Nº | INSTITUCIÓN | TIPO |
|---------------------------|---|-----------------------------|
| Miembros regulares | | |
| 1 | Comisión Permanente de Contingencias (COPECO) | Comisión Ejecutiva |
| 2 | Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) | Institución descentralizada |
| 3 | Instituto Hondureño de Turismo (IHT) | Institución descentralizada |

| | | |
|--|---|--|
| 4 | Instituto Hondureño del Café (IHCAFE) | Organización privada |
| 5 | Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) | Desconcentrado, adscrito a Mi Ambiente |
| 6 | INTELSIG | |
| 7 | Proyecto USAID ProParque | Proyecto de apoyo |
| 8 | Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) | Secretaría de Estado |
| 9 | Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (SDHJGD) | Secretaría de Estado |
| 10 | Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (Mi Ambiente) | Secretaría de Estado |
| 11 | Secretaría de Relaciones Exteriores | Secretaría de Estado |
| 12 | Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) | Institución descentralizada |
| 13 | Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) | Academia (pública) |
| 14 | Universidad Nacional de Ciencias Forestales U-ESNACIFOR | |
| Organizaciones pendientes de incorporarse | | |
| 1 | Fuerzas Armadas de Honduras (FAH) | Apoyo en tareas de ambiente |
| 2 | Universidad Católica de Honduras (UNICAH) | Academia (privada) |
| 3 | Universidad José Cecilio del Valle (UPJCV) | Academia (privada) |
| 4 | Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC) | Academia (privada) |

3.3.2 Avances técnicos para el SNMB y retos para su oficialización

En el aspecto técnico se tienen avances para definir el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal. Hay estudios que sirven para el cálculo de los bosques: Resumen de Estándares y Metodologías Disponibles en el Mercado Voluntario para Carbono Forestal (USAID 2012), Valoración de carbono almacenado en los bosques del departamento de Atlántida (Fundación Vida 2011) o Valorización económica de los manglares del Golfo de Fonseca (Promangle 2010), entre otros.

Asimismo, en un taller de consulta sobre el monitoreo forestal se presentó una propuesta para el marco conceptual del sistema de monitoreo de bosques multinivel (Serna/ICF-CCAD/GIZ 2011) y en la IV Edición del Boletín del Subcomité REDD+ se informó que en diciembre del 2013, con apoyo de Rainforest Alliance y de USAID ProParque, la Unidad Nacional de Monitoreo Forestal del ICF dio por finalizada la construcción de la Línea Base de Emisiones de GEI por Deforestación para la región Este y Litoral Atlántico de Honduras (el 55% del área nacional) y la construcción y presentación del Mapa Nacional Forestal 2013 (Mi Ambiente 2014).

La publicación señala que: ***“Con la obtención de este producto, Honduras contará con una herramienta que permitirá fortalecer un sistema de monitoreo de los recursos forestales, generación de un nivel de referencia para el monitoreo de los bosques y la estimación de la dinámica de pérdidas y ganancias de los recursos forestales”.***

Por otra parte, en septiembre de 2014 el presidente de la república hizo el lanzamiento oficial del Mapa Forestal y Cobertura de la Tierra. Este instrumento que muestra 26 categorías de suelos y bosque fue elaborado por el ICF, a través de la Unidad Nacional de Monitoreo Forestal, con el apoyo técnico y financiero del Programa REDD/CCAD-GIZ, a partir de imágenes de alta resolución con la respectiva verificación. El mapa es una herramienta valiosa de planificación y gestión para la

toma de decisiones en el marco del manejo forestal sostenible. Genera información confiable sobre la distribución y extensión de la cobertura de áreas boscosas a nivel global, nacional, regional y local y permite, entre otras cosas, conocer referentes en términos del estado del recurso forestal, su oferta, su uso y aprovechamiento y su potencial de fijación de carbono (Duarte 2011).

En el aspecto técnico intervienen múltiples actores en los elementos propios de un monitoreo forestal, pero se perciben dudas respecto a los roles institucionales en varios casos y a los mecanismos de coordinación. Es necesario encontrar una opción para darle vida legal al Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques, cohesionando las unidades y órganos internos del ICF con los existentes en otras instituciones públicas, representaciones étnicas, organizaciones no gubernamentales, academia y sector privado que tienen funciones legales o de hecho en el tema de monitoreo forestal.

3.4 Breve caracterización de entidades con funciones en el SNMB

Entre las instituciones que tienen competencias legales o funciones específicas en materia de monitoreo forestal, el mandato directo más claro está asignado al Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF)²⁴. A través de varias dependencias internas, que se enumeran en los cuadros 1 y 2, el ICF cumple con sus funciones legales en esta materia.

Antes de hacer la caracterización del ICF y de otras entidades afiliadas al Grupo Oficial de Monitoreo, vale señalar las

²⁴ Por disposición emanada del Decreto Ejecutivo 042-2014 del 16 de julio de 2014, el ICF fue adscrito a la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (Mi Ambiente), con un nivel de autoridad de Dirección. El mismo decreto dispone que “independientemente de su adscripción, esta institución se regirá en el marco de su propia ley”.

atribuciones que algunos artículos de la LFAPVS dan al ICF, los cuales se pueden asociar al sistema de monitoreo forestal y su construcción desde una perspectiva técnica, que también se pueda oficializar mediante una norma jurídica que viabilice su funcionamiento.

Las atribuciones en el Art. 18 que sirven de base para la construcción de un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) son:

- Mantener actualizado, en coordinación y colaboración con otras instituciones competentes, el inventario Forestal Nacional y el Inventario de la Biodiversidad Nacional, con su respectiva valoración económica, cultural, social y ambiental e inscribirlos en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable.
- Oficializar el mapa de clasificación de los suelos forestales y garantizar que éstos se usen de acuerdo a su clasificación oficial.
- Ordenar y regular el levantamiento catastral de las áreas forestales públicas y áreas protegidas, recuperándolas cuando proceda.
- Mantener actualizado el CPPFI, el Sistema de Información Forestal, el registro y las estadísticas de industrias y aprovechamientos forestales, así como las especies o poblaciones faunísticas

FUNCIONES DE LA UNIDAD DE MONITOREO FORESTAL

- a) Monitorear el comportamiento de los recursos naturales aplicado a los incendios forestales, tala legal, cambio climático, cambio de cobertura vegetal, sequía, desastres naturales, entre otros.
- b) Generar estadísticas con indicadores medibles en el tiempo y actualizables de manera constante.
- c) Desarrollar procesos de caracterización territorial que generen una línea base social y biofísica que contemplen la creación de variables de tipo gráfico-numérica de los recursos naturales del país, mediante la utilización de sistemas de teledetección.
- d) Mejorar la efectividad del manejo del recurso forestal del país mediante la acertada toma de decisiones basadas en información con características técnico-científicas de tipo geo-espacial.
- e) Monitoreo de incendios mediante la utilización de sensores remotos.
- f) Monitoreo de sequía, cambio climático, riesgo climático, variabilidad climática, vulnerabilidad, adaptación al cambio climático, captura de carbono.
- g) Controles de calidad en procesos de producción cartográfica.
- h) Monitoreo y análisis de deforestación, cálculo de tasas de deforestación.
- i) Planificación, monitoreo y seguimiento de indicadores socioeconómicos y ambientales.

existentes en fincas, zocriaderos, jardines botánicos, centros de rescate, reservas privadas, colecciones para exhibición, entre otras denominaciones, que se dedican al manejo, reproducción, rehabilitación, exhibición, caza y comercialización de especies diversas de fauna.

- Mantener actualizada la información estadística del sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre, para la formulación e implementación de las políticas públicas y toma de decisiones.

Además, el Art. 83 de la LFAPVS manda específicamente que el ICF realice monitoreo mensual de las acciones realizadas por los contratistas madereros. Asimismo, en el reglamento de esta ley se ordena diseñar un sistema de control que permita hacer un monitoreo adecuado a lo largo de las rutas de tránsito de productos forestales (Art. 240) y establecer mecanismos de monitoreo que permitan conocer la evolución del manejo de las áreas protegidas (Art. 379).

En respuesta a estas responsabilidades, el ICF ha mantenido el **Centro de Información y Patrimonio Forestal (CIPF)**, que con relación al SNMF tiene la responsabilidad de llevar las Estadísticas Forestales y el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable. En 2011, en el ejercicio de sus atribuciones de crear y modificar su organización interna - mediante Acuerdo 010-2011 del 27 de abril de 2011- la Dirección Ejecutiva del ICF creó la Unidad de Estadísticas Forestales y la Unidad de Monitoreo Forestal.

1) Sobre la Unidad de Monitoreo Forestal

Según el Acuerdo 010-2011, la Unidad de Monitoreo Forestal fue creada bajo las consideraciones siguientes:

- El ICF es el encargado de diseñar, formular, coordinar, dar seguimiento, ejecutar y evaluar las políticas relacionadas con el Sector Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
- Corresponde al ICF coordinar y ejecutar las políticas.
- relacionadas con la protección de los recursos forestales, supervisar y evaluar el cumplimiento de los planes de manejo para la conservación de las zonas forestales, así como también ejecutar las actividades de control de incendios, plagas y enfermedades en áreas forestales.
- Es atribución del ICF mantener una base de datos actualizada, a fin de coordinar y ejecutar de manera eficaz programas de aprovechamiento, protección y restauración en áreas forestales.
- Es necesaria y urgente una eficaz supervisión, control y seguimiento del manejo forestal en las áreas forestales, independientemente de si tienen manejo y del tipo de tenencia del suelo.

Según el acuerdo mencionado, la **Unidad de Monitoreo Forestal** debe estar integrada por un jefe de Sección, un Técnico en Sistemas de Información Geográfica y Sensores Remotos (SIG-SR) y un Técnico en Cartografía y Sistemas de Posicionamiento Global. Sin embargo, de parte del ICF solo se han asignado dos técnicos permanentes, aunque hay apoyo técnico temporal de tres técnicos de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ).

Actualmente la Unidad de Monitoreo Forestal está adscrita al Centro de Información y Patrimonio Forestal, pero no figura en el organigrama del ICF. Según informes, esto se debe a que no se ha actualizado el organigrama general, porque falta que finalice el proceso de armonización con las disposiciones del Decreto Ejecutivo 042-2014 que adscribe el ICF a Mi Ambiente.

Fortalezas y debilidades de la Unidad de Monitoreo Forestal adscrita al ICF²⁵

| FORTALEZAS | DEBILIDADES |
|------------------------------|---|
| Capacidad técnica instalada. | Espacio físico limitado. |
| Capacidad de equipo. | Personal limitado. |
| Creación oficial. | Falta de apoyo logístico. |
| Apropiación de la temática. | Es una unidad y no un departamento. |
| Productos importantes. | Falta de equipo y software. |
| Asesorado por expertos. | Falta de comunicación y coordinación con otros departamentos del ICF. |
| Cooperación externa. | No existe presupuesto gubernamental para la unidad. |

3.5 El SNMB en el R-PP Honduras

En el Readiness Preparation Proposal (R-PP Honduras) se integra el componente de Diseño del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, haciendo alusión a los diversos actores con roles para la implementación de dicho sistema, además del ICF, Mi Ambiente y otras instituciones públicas, la academia, el sector privado, los pueblos indígenas y las comunidades locales y demás organizaciones de la sociedad civil. En el documento se presenta

²⁵ Según información en uno de los grupos de trabajo en el Taller de Socialización del Estudio Aspectos Legales e Institucionales para el establecimientos del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques en Honduras, realizado el 12 de junio de 2012.

una estrategia de implementación del Monitoreo y Revisión, partiendo de tres pilares fundamentales en los cuales se deberán focalizar los esfuerzos: Fortalecimiento de capacidades, monitoreo de datos de actividad y datos de emisión.

a) Fortalecimiento de capacidades: dirigido a los actores que tendrán acciones relevantes durante la ejecución de actividades (personal técnico forestal, población -expertos locales, técnicos municipales). Con este fortalecimiento se pretende construir una mayor capacidad técnica que permita darle sostenibilidad y transparencia al sistema MR.

b) El monitoreo de datos de actividad: dirigido a la cuantificación de la cobertura forestal actual y pasada, con su respectiva proyección al futuro, calculada con una metodología coherente que permita obtener estimaciones de GEI de manera periódica.

c) Datos de emisión: conlleva el diseño de metodologías para el levantamiento de información y datos provenientes de inventarios forestales levantados en el campo, los cuales permitan la obtención de fracción de carbono, modelos alométricos y tablas de volumen, provocando que los datos de stock de carbono produzcan una mejor estimación del nivel de referencia.

De acuerdo a lo manifestado por los participantes del taller de socialización del estudio “Aspectos Legales e Institucionales para el establecimientos del Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques en Honduras”, la estructura ideal de Sistema Nacional de Monitoreo Forestal debe integrar a todos los actores que tienen roles relevantes en el SNMB, lo cual se diagrama en el R-PP Honduras²⁶ que se muestra a continuación:

²⁶ Se entiende que esta figura debe actualizarse e incorporar a otros actores, pero sirve de base para discutir el tema.



1) Muestra de entidades representativas con funciones coadyuvantes del SNMB

En la fase inicial del presente estudio se hizo una encuesta virtual enviada a cada una de las entidades que conforman el Grupo Final de Monitoreo, según listado enviado por la Dirección Nacional de Cambio Climático de Mi Ambiente. Con las respuestas recibidas se hizo una caracterización sobre una muestra de entidades del sector público (ICF), la academia (UNAH), una organización no Gubernamental (IHCAFE) y un proyecto de apoyo (REDD CCAD/GIZ).

El propósito de hacer esta muestra es dar una idea de cómo los responsables que completaron las encuestas ven a su respectiva institución como parte del SNMB. Un seguimiento a estas y demás instituciones coadyuvantes en establecer el sistema de monitoreo forestal puede aportar insumos para estructurar el mismo, aprovechando sus fortalezas e identificando puntos que pueden ser reforzados.

CUADRO 4. BREVE CARACTERIZACIÓN DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE SECTORES INVOLUCRADOS EN EL SNMB

| ITEM A DESARROLLAR | ICF | UNAH | IHCAFE | PROGRAMA CCAD/GIZ |
|---|---|---|---|--|
| Sector | Gubernamental | Academia | Sector privado | Internacional |
| Marco legal | Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre | Ley orgánica de la UNAH | Decreto 213-2000 (Privatización del IHCAFE) | Convenio de Cooperación |
| Órgano(s) interno(s) orientados al Sistema Nacional de Monitoreo Forestal | Se creó la Unidad de Monitoreo, la que está adscrita al Centro de Información y Patrimonio Forestal. | No tiene ningún órgano específico para el monitoreo forestal. | Programa de Agroforestería encaminado a la diversificación productiva con maderables en fincas. | Componente de monitoreo forestal |
| Funciones específicas que hace o puede hacer para el SNMB. | Reporte y verificación de las emisiones de carbono causadas por deforestación y degradación de los bosques; control de actividades en el bosque; control de transporte de productos forestales. | Reporte y verificación de las emisiones de carbono causadas por deforestación y degradación de los bosques. | Control de transporte de productos forestales que provienen de fincas cafetaleras. | Reporte y verificación de las emisiones de carbono causadas por deforestación y degradación de los bosques; control de actividades en el bosque. |
| Tipo de información que debe contener el SNMB. | Línea base de emisiones causadas por la deforestación; sistema para establecer niveles de referencia que permitan hacer comparaciones del | Área quemada; modelo de superficie lidar o radar de alta resolución para cuantificación | Datos de inventarios (individuos) en fincas; modelos de curvas alométricas de fijación de carbono por | |

| | | | | |
|--|---|--|--|---|
| | <p>comportamiento de la deforestación histórica y proyecciones futuras; inventarios estratificados para conocer stock real de carbono y, de ser posible, el cálculo o ajuste de ecuaciones alométricas para las especies predominantes en los bosques hondureños; definir cuáles estándares validados internacionalmente por la IPCC, serán utilizados en el país para cuantificar carbono, y que parámetros deben de ser medidos o monitoreados en los inventarios forestales.</p> | <p>de biomasa; estadística de puntos de calor Modis y verificación terrena; modelo de propensión de incendios preciso.</p> | <p>especies en fincas.</p> | |
| <p>Insumos que genera o puede generar al Sistema Nacional de Monitoreo Forestal.</p> | <p>Reportes de emisiones de carbono causadas por deforestación y degradación; estadísticas sobre actividades relacionadas con deforestación y degradación; cuantificar toneladas equivalentes de</p> | <p>Reportes de emisiones de carbono causadas por deforestación y degradación.</p> | <p>Datos de tasas de fijación de carbono por sistemas agroforestales con café.</p> | <p>Reportes de emisiones de carbono causadas por deforestación y degradación; verificación de emisiones de carbono causadas por deforestación y degradación; estadísticas</p> |

| | | | | |
|---|---|-----------------------|---|---|
| | carbono que el país pudiera comercializar producto de la deforestación evitada. | | | sobre actividades relacionadas con deforestación y degradación. |
| Periodicidad en que se generan esos insumos. | Anual | Anual | Anual | Anual |
| Calidad de los insumos que genera su organización. | Se considera de excelente calidad. | n/a | Se considera de excelente calidad. | Buena |
| Mecanismos para hacer llegar esos insumos al SNMB. | El ICF debe liderar el SNMB, por lo tanto lo que se genera en la Unidad de Monitoreo Forestal estaría accesible para el SNMB. | Por medios digitales. | A través de una autorización formal de la Gerencia General / Junta Directiva. Para esto se debe garantizar un buen uso de los datos y un beneficio palpable hacia el mejoramiento de las condiciones e ingresos a las fincas. | A través de la Unidad de Monitoreo Forestal del ICF. |
| Idoneidad del procedimiento para recabar y hacer llegar la información al SNMB. | Es adecuada en cuanto a formalidad, simplicidad y rapidez. | n/a | n/a | Es regular porque hay poco involucramiento de los responsables. |

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



4.1 Conclusiones

- 1) En la legislación nacional se pueden identificar diversas disposiciones que están orientadas, de forma directa o indirecta, a dar cumplimiento a los compromisos que el país ha adquirido en tratados internacionales para la reducción de Gases de Efecto Invernadero, en especial los que se derivan de la CMNUCC. Estas disposiciones parten de la Constitución de la República hasta alcanzar las normas especiales contenidas en la legislación sectorial forestal, sin menoscabo de relaciones con otras leyes de carácter general.

- 2) En la Ley Forestal de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y su reglamento, así como en la Ley de Cambio Climático, hay disposiciones relacionadas con los elementos propios del monitoreo forestal. Se incluyen regulaciones para levantar el inventario forestal nacional y el inventario nacional de la biodiversidad y oficializar el mapa de clasificación de los suelos forestales, entre otros. En general, las disposiciones se refieren a la necesidad de mantener actualizada la información estadística del sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre, para la formulación e implementación de las políticas públicas y toma de decisiones. También se crean órganos con responsabilidades de coordinar acciones relacionadas con el cambio climático, además de crear mecanismos de control para las actividades forestales. No obstante, no se percibe coherencia y/o coordinación que se exige en el ordenamiento jurídico y en las acciones administrativas.
- 3) En el entorno institucional se identifican tres grupos de entidades coadyuvantes en el monitoreo forestal: las instituciones u órganos que son creados por una ley, los órganos internos creados mediante acuerdos administrativos o insertos de hecho en el organigrama de una institución pública y las organizaciones privadas, sociales, étnicas, gremiales, académicas, programas y proyectos que participan en acciones o tienen interés en coadyuvar en el monitoreo forestal.

No obstante, no se percibe coherencia y/o coordinación entre estas leyes y las instituciones, así como los registros y los mecanismos de control que se derivan de una ley o de acciones administrativas. *Claramente se observa la necesidad de establecer lineamientos, procedimientos y mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas que tienen roles en el proceso de monitoreo forestal y entre las demás organizaciones (academia, pueblos indígenas, comunidades locales, empresa privada y sociedad civil en general) con funciones coadyuvantes en el mismo.*

- 4) En la LFAPVS hay varias figuras legales que tienen mandato para participar en el monitoreo forestal (técnicos forestales calificados, consejos consultivos forestales comunitarios, Unidad de Guardias Forestales) cuyo rol no está claro en el esquema del Sistema Nacional de Monitoreo creado en la estructura del ICF bajo la figura de una unidad administrativa.

Una conclusión general es que en el ordenamiento legal hondureño, en coherencia con la CMNUCC, existe suficiente soporte para el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB). Por otra parte, el andamiaje institucional, aunque está disperso y presenta algunos vacíos, en especial por posibles conflictos de competencias, es suficiente para hacer operativo este sistema si se le fortalece en las capacidades de las instituciones, se le dota de los mecanismos de coordinación y de los recursos necesarios para asegurar un adecuado funcionamiento.

La propia denominación de SNMB que, con base en los términos de referencia se utiliza en el estudio, es distinta a la de “Monitoreo Forestal” que aparece en la LFAPVS y es usada por el ICF. Conceptualmente, el Sistema de Monitoreo Forestal tiene mayor alcance, pues trasciende el elemento “bosque” para incluir todo el ecosistema forestal que incluye las áreas forestales, aunque actualmente estén sin cobertura boscosa.

4.2 Recomendaciones

- 1) proyecto de instrumento legal que oficialice el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques (SNMB) o de Monitoreo Forestal (SNMF) que amplíe y/o especifique los roles de los actores y defina lineamientos, procedimientos

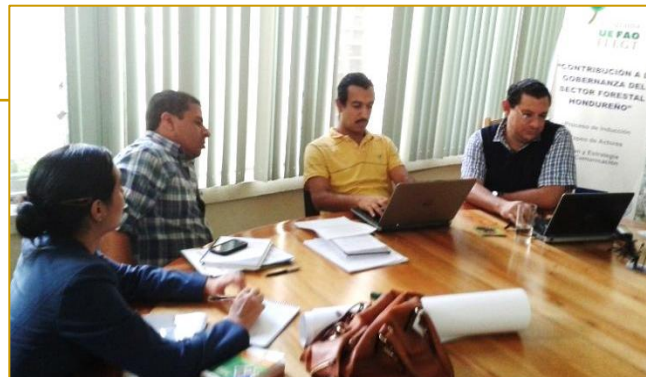
y mecanismos de coordinación entre las instituciones y organizaciones que están involucradas en el mismo.

Para elaborar la propuesta es conveniente integrar un equipo de consultores técnicos y legales, así como aprovechar la plataforma del Subcomité Nacional REDD para definir los roles de los diferentes actores coadyuvantes en el SNMB, explorando los lineamientos de coordinación que, entre otros, pudieran ser los convenios interinstitucionales.

Es conveniente que en este instrumento se definan los alcances del sistema, por ejemplo, si éste se limita al tema de bosques o incluye todo lo que conceptualmente abarca la definición “forestal”. Además, debería quedar claro el rol de las figuras creadas en la ley con funciones de monitoreo forestal, por ejemplo el SINAPH, que no participan en el esquema que actualmente se utiliza en la Administración Forestal del Estado pero que tiene mandato legal de monitoreo en las áreas protegidas.

- 2) Tres opciones parecen viables para garantizar el funcionamiento técnico-administrativo del SNMB: una resolución de la Dirección Ejecutiva del ICF, un acuerdo ministerial del Despacho de Mi Ambiente o un decreto ejecutivo del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Es conveniente analizar las ventajas y desventajas de cada una, así como los plazos o ruta crítica para su aprobación.
- 3) Las dos primeras opciones son fáciles de lograr si se cuenta con la decisión de la autoridad competente; sin embargo, debido a que en el monitoreo deben participar varias instituciones que pertenecen a diferentes sectores de la administración pública (ICF, Mi Ambiente, Policía Nacional, Secretaría de Finanzas, etc.), la alternativa recomendable sería un decreto ejecutivo del Presidente de la República en Consejo de Ministros o PCM. Con este decreto se puede dar coherencia a los roles institucionales y a los mecanismos involucrados en el monitoreo forestal.

Aunque con la figura de un PCM legalmente no se puede enviar mandatos directos a instituciones que están fuera del ámbito del Poder Ejecutivo (Ministerio Público o el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, por ejemplo) o a las organizaciones de la sociedad civil que pueden coadyuvar en el SNMB, es posible establecer mecanismos claros que faciliten una efectiva coordinación.



Trabajos de grupo.



BIBLIOGRAFÍA

Documentos técnicos:

Beaumont Roveda, Eduardo. 1999. El Protocolo de Kioto: nuevas posibilidades para el Sector Forestal en América Latina y El Caribe. Departamento de Montes, FAO. Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile.

D. Schoene y M. Netto. CI: ¿Qué significa el Protocolo de Kyoto para los bosques y la silvicultura? Captura de internet: <http://www.fao.org/docrep/009/a0413s/a0413s02.htm>

Del Gatto, Filippo. 2011. Monitoreo Forestal Independiente y Auditoria Independiente: Diferencias y complementariedad. En taller: Consulta sobre Legalidad, Gobernanza y Comercio en el Sector Forestal. La Ceiba, 4-5 de Abril de 2011.

Duarte, Efraín Alberto. 2011. Mapa Forestal de Honduras una herramienta innovadora y útil para la toma de decisiones. Insumos para la línea base y sistema regional multinivel de monitoreo de bosques. Programa REDD/CCAD-GIZ.

FAO. df. Directrices voluntarias sobre monitoreo forestal nacional. www.fao.org/forestry/fma.

FFPRI. 2012. Cómo medir y monitorear el carbono de los bosques. Libro de recetas de la REDD plus.

Fundación Vida. 2011. Valoración de carbono almacenado en los bosques del departamento de Atlántida Honduras, Centroamérica, para el Corredor Biológico del Caribe Hondureño.

ICF. 2011. Monitoreo y Evaluación Nacional Forestal (Documento de Proyecto). En <http://www.reddccadgiz.org/noticia.php?id=46>.

Mi Ambiente. 2014. Definiendo un Sistema Nacional de Monitoreo. Subcomité Nacional REDD+. IV Edición de Boletín, Año No.2.

Programa ONU REDD. 2013. Sistemas Nacionales de Monitoreo de los Bosques: monitoreo y medición, reporte y verificación (M y MRV) en el contexto de las actividades de REDD+. FAO-PNUD-PNUMA.

Programa REDD CCAD-GIZ. 2011. Insumos para el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques en el contexto de REDD: Honduras

_____. 2014. Análisis del marco legal para el abordaje de Salvaguardas REDD+ en Honduras. Mario Vallejo Larios-Linda Rivera Macedo y Ugo Ribet: Desarrollo de matriz diseñada por Climate Law & Policy.

R-PP Honduras. 2013. Readiness Preparation Proposal for Country: HONDURAS. Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). Date of submission or revision: March 2013.

SERNA/ICF-CCAD/GIZ. 2011. Insumos para el diseño e implementación de un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques en el contexto de REDD: Honduras. Memoria y Resultados de Taller de Consulta. Tegucigalpa, Honduras 15 de abril de 2011.

USAID/PROPARQUE. 2012. Resumen de Estándares y Metodologías Disponibles en el Mercado Voluntario para Carbono Forestal.

Normas legales revisadas

Constitución de la República. Decreto 171, publicado el 20 de enero de 1982.

Ley de Cambio Climático. Decreto 297-2013, publicado el 10 de noviembre de 2014.

Ley de creación de la Unidad especializada en materia de Ecosistemas y Ambiente y. Decreto 41-2011, publicado el 27 de junio de 2011.

Ley de Municipalidades. Decreto 134-90, publicado el 29 de octubre de 1990.

Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto 180-2003, publicado el 30 de diciembre de 2003.

Ley de Propiedad. Decreto 82-2004, publicado el 29 de junio del 2004.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Decreto 170-2006, publicado el 30 de diciembre de 2006.

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Decreto 98-2007, publicado el 26 de febrero de 2008.

Ley General del Ambiente. Decreto 104-93, publicado el 30 de junio de 1993.

Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Decreto 153-95 del 24 de octubre de 1995.

Ley para el establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación para Honduras. Decreto 286-2009, publicado el 2 de febrero de 2010.

Reglamento General de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Acuerdo 031-2010, publicado el 16 de octubre de 2010.

Adscripción del ICF e INHGEOMIN a la Secretaría “Mi Ambiente”. Decreto Ejecutivo PCM 042-2014, publicado el 28 de julio de 2014.

Autorización a las FAH e IPM para aprovechar administrar bienes inmuebles de vocación forestal. Decreto Ejecutivo PCM 042-2013, publicado el 30 de noviembre de 2013.

Creación de la Unidad de Monitoreo Forestal en el ICF. Acuerdo 010-2011 del 27 de abril de 2011.



Aspectos legales e institucionales para el establecimiento del SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO DE BOSQUES EN HONDURAS