



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

EL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN EN EL
ORDENAMIENTO FORESTAL
DE HONDURAS

Mario Vallejo Larios

Tesis

Doctorales

www.eltallerdigital.com

UNIVERSIDAD de ALICANTE

Universidad de Alicante
Facultad de Derecho

***EL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN EN EL
ORDENAMIENTO FORESTAL DE
HONDURAS***

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

***Tesis Doctoral presentada por:
Mario Vallejo Larios***

***Director:
Dr. Juan José Díez Sánchez
Catedrático de Derecho Administrativo
2012***



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

**Universidad de Alicante
Facultad de Derecho**

***EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
EN EL ORDENAMIENTO FORESTAL DE
HONDURAS***

Mario Vallejo Larios

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

***Trabajo presentado para aspirar al grado de Doctor en
Derecho Ambiental***

2012



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Dedicatoria

Este acto lo dedico a la memoria de mis Padres Federico y Rosaura, que desde el cielo acompañan mis acciones y me guían por el sendero correcto en la vida.

A mi esposa Mercedes Valladares, fiel compañera que con amor y entereza me acompaña e impulsa en todos mis proyectos y que junto a mis hijos Nohelia Mercedes, Cindy Carolina, Mario Noel h. y Carlos Eduardo Vallejo Valladares y mi nietecita Rosa Mercedes Pozo Vallejo, tuvieron paciencia cuando les quité tiempo valioso de carácter familiar para dedicarlo a mis estudios.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Agradecimientos

Con gran respeto y cariño agradezco la colaboración brindada por todo el personal del Departamento de Estudios Jurídicos del Estado de la Universidad de Alicante en el Programa de Doctorado en Derecho Ambiental. De manera especial al profesor Dr. Juan José Díez Sánchez, que en su condición de Director de Tesis tuvo la paciencia de orientar las propuestas y trabajos iniciales, revisar extensos borradores y aconsejar la ruta a seguir para reorientar o mejorar el producto final.

Al Dr. Gabriel Real Ferrer, que propició mi incorporación al Programa de Doctorado y fue un apoyo inapreciable aun en los momentos más difíciles; al Dr. Ramón Martín Mateo, que además de sus consejos para escoger el tema de Tesis me brindo consejos y documentación, y con su entrega y humanismo me sirvió de guía para hacer mejor las cosas.

A mis compañeros del ciclo de docencia, que me permitieron aprender más del Derecho Ambiental con el aporte de sus experiencias en los diferentes países y que me animaron en momentos de dudas o para proporcionar material requerido para la tesis. El agradecimiento es especial para el Dr. Jorge Lozada, de Venezuela, que continuamente me urgió a no desmayar en mis esfuerzos al preparar el proyecto de Tesis.

Al abogado y notario José Antonio Suazo, ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, que revisó los borradores de la Tesis e hizo sugerencias para mejorar el producto final; y a todas las personas que fueron entrevistadas en diferentes momentos de la investigación que aparecen en el listado siguiente, quienes con gentileza y desprendimiento aportaron ideas sobre temas de su especialidad y enriquecieron los temas en los cuales fueron entrevistados.

Listado de personas entrevistadas a quienes se agradece su colaboración

Anne Larson. Representante de CIFOR para Centroamérica.

Carlos H. Sandoval. Director del Departamento de Producción Forestal de la COHDEFOR.

Conrado Gonzáles. Jefe del Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

Edas Muñoz Galeano. Director del Proyecto Golfo de Honduras.

Edy Menab Ronas. Asesor de la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras.

Ernesto Ponce. Coordinador del Programa Nacional de Reforestación en la SERNA.

Gustavo Morales. Ex Gerente General de la COHDEFOR.

Harbin López. Director Ejecutivo del Colegio de Profesionales Forestales de Honduras.

Juan Blas Zapata. Coordinador de la Agenda Forestal Hondureña.

Leopoldo Díaz Pineda. Consultor de la GTZ para elaborar el Plan Nacional de Desertificación y Sequía.

Luís F. Valle. Director Ejecutivo de la Asociación para el Fomento Dendroenergético.

Marco A. Gonzáles. Director Ejecutivo de la CCAD y responsable del Componente de Legislación.

Orfilia Pérez. Ex asesora legal de la Asociación de Municipios de Honduras.

Perti Veijailainen. Consultor de Jakko Poire, y miembro del clúster forestal finlandés.

Rubén Sinclair. Director Ejecutivo del ICADE.

Índice

Dedicatoria.....	5
Agradecimientos	7
Índice.....	9
Siglas y abreviaturas	13
Lista de Tablas y Figuras	16
Preámbulo	17

Primera Parte: Situación Internacional del Ordenamiento Forestal con Énfasis en la Descentralización

23

I	CONTEXTO FORESTAL MUNDIAL.....	24
1.	Perspectiva Histórica	24
2.	Situación Actual de los Bosques	32
3	Tendencias Mundiales de la Ordenación Forestal	35
3.1.	Protección Jurídica a los Ecosistemas Forestales	40
3.2	Mercado Global de Productos Forestales	42
3.3.	Descentralización de la Gestión Forestal.....	45
3.4.	Hacia la Repoblación Artificial	47
3.5.	El Componente Ambiental en el Manejo Forestal.....	48
3.6.	Respeto a los Derechos de las Poblaciones Nativas	51
4.	Criterios e Indicadores para el Ordenamiento Forestal Sostenible.....	53
5.	Problemática Forestal y Soluciones por el Derecho	55
5.1	Problemática Forestal Global	55
5.1.1	Cambio Climático.....	57
5.1.2	Expansión del Área Desértica.....	62
5.1.3	Biodiversidad en Peligro	66
5.2	Problemática Forestal Provocada en el Ámbito Local	84
5.2.1	Ampliación de la Frontera Agrícola	84
5.2.2	Tenencia de la tierra	85
5.2.3	Burocracia Forestal.....	89
5.2.4	Aprovechamiento Ilegal y Corrupción	91
II	CONOCIMIENTOS BÁSICOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN FORESTAL	93
1	Aspectos Generales.....	98
2.	Conceptos Forestales Básicos para el Desarrollo de la Tesis	100
2.1	Bosques y Montes.....	100
2.1.1	Tipos de bosques	107
2.1.2	Funciones de los bosques	112
2.2	Manejo Forestal u Ordenación Forestal.....	116
3.	Conceptos Básicos sobre la Descentralización.....	119
3.1	Aspectos Conceptuales	123

3.2	Tipos de Descentralización.....	131
3.3	Materia Forestal en la Descentralización Administrativa.....	136
3.3.1	Actores en la Descentralización Forestal.....	138
3.3.2	Descentralización de las Actividades Forestales	141
3.3.3	Descentralización a Través de Normas Legales	152
III	DESCENTRALIZACIÓN FORESTAL EN LA LEGISLACIÓN	
	LATINOAMERICANA	156
1	Contexto Forestal en América Latina	156
2	Generalidades sobre la Descentralización en la Región.....	160
3	Derecho Comparado sobre Descentralización Forestal en Latinoamérica.....	162
3.1	En las Normas Constitucionales	163
3.2	En las Normas Sectoriales	166
3.2.1	Organismos Forestales Gubernamentales.....	167
3.2.2	Sector Privado.....	173
3.2.3	Organizaciones de la sociedad civil.....	173
3.3	Tendencias del Derecho Comparado	196
	Segunda Parte: Descentralización Forestal: el caso de Honduras	199
I	LA SITUACIÓN FORESTAL EN HONDURAS	200
1	Perfil del País.....	200
1.1	Características Generales.....	200
1.2	Contexto Socioeconómico	203
2	Situación Ambiental desde la Perspectiva Jurídica	206
2.1	Recursos Naturales Renovables.....	207
2.1.1	Normativa Legal sobre Suelos.....	207
2.1.2	Normativa Legal sobre Aguas	210
2.1.3	Normativa Legal sobre Recursos Forestales	213
3	Situación Forestal en el País	216
3.1	Perspectiva Histórica Forestal en Honduras	219
3.1.1	Bosque en la Honduras Indígena	219
3.1.2	Situación Forestal durante la Colonia.....	223
3.1.3	Situación Forestal a Inicios de la Época Republicana.....	224
3.1.4	Sector Forestal a Finales del Milenio	226
3.2	Situación Actual del Sector Forestal	230
3.2.1	Cobertura Forestal	230
3.2.2	Contribución del Sector a la Economía Nacional.....	234
3.2.3	Políticas Forestales	236
II	RÉGIMEN JURÍDICO FORESTAL EN HONDURAS	240
1	Tratados Internacionales Aplicables a la Materia Forestal.....	240
1.1	Convenio de Diversidad Biológica y Tratados Internacionales o Regionales Derivados o Afines	243
1.2	Convenios relacionados con Cambio Climático y Protección a Capa de Ozono	250

1.3	Convenios Relacionados con los Pueblos Nativos	254
1.4	Convenios sobre Comercio Internacional que Impactan la Materia Forestal	257
2	Contexto Jurídico Nacional	260
2.1	Propiedad y Bosques en la Constitución de la República	260
2.2	Legislación Nacional Ordinaria.....	267
3	Introducción al Manejo Forestal en Honduras	269
3.1	Principales Figuras Legales Utilizadas para el Manejo Forestal	274
3.1.1	Plan de Manejo Forestal	274
3.1.2	Patrimonio Público Forestal Inalienable.....	274
3.1.3	Contratos para la Gestión Forestal.....	274
3.2	Incentivos para el Manejo Forestal.....	285
3.2	Incentivos Dirigidos a la Materia Forestal	285
3.2	Incentivos en otras Leyes que se pueden Aplicar a la Materia Forestal.....	285
4	Administración Forestal del Estado.....	293
5	Problemática en el Sector Forestal	298
5.1	Deforestación.....	298
5.2	Vacío Institucional.....	300
5.3	Burocratización.....	301
5.4	Actividades Forestales Ilegales	302
6	Fortalezas del Sector Forestal.....	305
6.1	Vocación Natural de los Suelos.....	306
6.2	Diversidad de Especies Forestales.....	307
6.3	Profesionales Forestales	308
6.4	Espacios Protegidos	310
6.5	Libre Comercio de Productos Forestales.....	312
III	DESCENTRALIZACIÓN COMO OPCIÓN DE MANEJO FORESTAL	316
1	Marco Político para la Descentralización.....	316
1.1	Descentralización Política	319
1.2	Descentralización en las Políticas Nacionales.....	325
1.3	Experiencias Políticas de Descentralización Forestal.....	328
2	Marco Legal para la Descentralización	333
2.1	Descentralización en Leyes Generales	335
2.1.1	Ley de Municipalidades.....	336
2.1.2	Ley para Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola.....	351
2.1.3	Ley General del Ambiente.....	352
2.2	Descentralización en la Legislación Forestal	354
2.2.1	Generalidades de la Descentralización en la Normativa Forestal	355
2.2.2	Instituciones Gubernamentales.....	361
2.2.3	Sector Privado.....	373
2.2.4	Sector Social	381
IV	CASOS DE DESCENTRALIZACIÓN FORESTAL EN HONDURAS.....	395
1.	Plantemiento General	400
2.	Estudio de Casos de Descentralización Forestal hacia las Instituciones Gubernamentales	400

2.1	Hacia los Órganos Internos del ICF	400
2.1.1	SINAPH y la Desconcentración de la Administración de Áreas Protegidas.....	401
2.2	Hacia los Gobiernos Locales	406
2.2.1	Transferencia de Poderes a las Municipalidades	407
2.3	Hacia Otras Instituciones Públicas	411
2.3.1	Programa Nacional de Reforestación	412
2.3.2	Monitoreo Forestal Independiente.....	418
3.	Estudios de Caso de Descentralización Forestal hacia el Sector Privado	424
3.1	Hacia los Propietarios Privados de Áreas Forestales.....	424
3.1.1	Planes de Manejo Forestal Participativos	425
3.2	Hacia los Profesionales de las Ciencias Forestales	429
3.2.1	Técnico Forestal Calificado.....	429
4.	Estudio de Casos de Descentralización Forestal hacia el Sector Social.....	434
4.1	Hacia las Organizaciones Comunitarias	434
4.1.1	Contratos de Usufructo	435
4.2	Hacia los Pueblos y Comunidades Indígenas	440
4.2.1	Regularización de Tierras a Comunidades Misquitas	441
4.3	Hacia las Organizaciones No Gubernamentales.....	448
4.3.1	Certificación Forestal en Bosques y Plantaciones	448
4.3.2	Agenda Forestal Hondureña	454
5	Propuesta de Opciones Legales de Apoyo a la Descentralización	461
5.1	Creación de una Instancia Interna de Descentralización	461
5.1.1	Posibles Acciones a Desarrollar por el Órgano de Descentralización.....	462
5.1.2	Posibles Acciones Legales según Tipo de Área Forestal	465
V	CONCLUSIONES DE LA TESIS	466
1	Conclusión General	467
2	Conclusiones Específicas	470
2.1	Descentralización en el Mundo	472
2.2	Descentralización en América Latina.....	472
2.3	Descentralización en Honduras	472
2.4	Conclusiones Generales sobre los Estudios de caso.....	472
2.5	Conclusiones Específicas sobre los Estudios de Caso.....	472
2.5.1	Descentralización hacia otros Órganos del Sector Público	472
2.5.2	Descentralización Forestal hacia el Sector Privado.....	472
2.5.3	Descentralización Forestal hacia el Sector Social	472
3	Posibles Acciones en el Marco de la Descentralización.....	472
	Bibliografía consultada para la Primera Parte	496
	Bibliografía Consultada para la Segunda Parte	506

Siglas y abreviaturas

a.C.	Antes de Cristo
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
AFE	Administración Forestal del Estado
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CIFOR	Centro Internacional de Investigación Forestal
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CITES	Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CMCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COFLAC	Comisión Forestal para América Latina y El Caribe
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
CONAMA	Comisión Nacional del Ambiente
CONPAH	Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras
COP	Conferencia de las Partes
CPPFI	Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable
d.C.	Después de Cristo

DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos de América y República Dominicana
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDE	Fundación para las Inversiones y el Desarrollo Empresarial
FRA	Forest Resources Assessment Programme
FSC	Concejo Forestal Mundial (Forestry Stewardship Council)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GEI	Gases de Efecto Invernadero
ICF	Instituto de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
OFM	Oficina Forestal Municipal
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAFT	Plan de Acción Forestal en los Trópicos
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PLANFOR	Plan de Acción Forestal

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRODEL	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PROLANCHO	Fundación para el Desarrollo Integral del Departamento de Olancho
PROLEÑA	Asociación para el Fomento Dendroenergético
RAMSAR	Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SINAPH	Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras
SINFOR	Sistema Nacional de Investigación Forestal
TLC	Tratados de Libre Comercio
UICN	Unión Mundial de Conservación de la Naturaleza
UMA	Unidad Municipal Ambiental
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WWF	Fundación Mundial para Conservación de la Naturaleza

Lista de Tablas y Figuras

Tablas

	Pág.
Tabla 1: Diferentes conceptos ligados a la descentralización.....	130
Tabla 2. Leyes forestales de América Latina en Análisis Comparativo.....	166
Tabla 3. Organismos representativos de la AFE en América Latina.....	169
Tabla 4. Superficies de las clases de tierras y tipos de bosques según inventario de bosques y árboles en Honduras.....	232
Tabla 5: Resumen de Criterios e Indicadores Forestales.....	239
Tabla 6. Tratados Internacionales ratificados por Honduras, aplicables al campo forestal.....	242
Tabla 7. Procedimiento simplificado para tramitar Planes de Manejo.....	278
Tabla 8. Tipos de contratos utilizados en materia forestal.....	283
Tabla 9. Resumen de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque en el Decreto 163-99.....	287
Tabla 10. Competencias de las Municipalidades en la Gestión de las Áreas Forestales Ejidales.....	350
Tabla 11. Estructura general de la nueva Ley Forestal en Honduras.....	354
Tabla 12. Casos paradigmáticos de descentralización forestal en Honduras.....	399

Figuras

	Pág.
Figura 1. Mapa de la República de Honduras.....	203
Figura 2. Mapa de Deforestación en Centroamérica 1987-1992.....	231
Figura 3. Mapa Forestal de Honduras.....	234
Figura 4. Subsistema para aplicación de sanciones por delitos forestales.....	423

Preámbulo

Desde que el hombre aparece en la tierra, encontró en el bosque una serie de organismos vivos que fueron vitales para su existencia. La importancia de los bosques obligó a la introducción temprana de regulaciones para su manejo que se encuentran ya en el Código de Hammurabi que rigió en Mesopotamia alrededor de 1700 a.C. Igualmente, otros documentos antiguos recogen normas de conducta que se pueden considerar como un manejo forestal.

Con el devenir de los tiempos, los aparentemente inagotables recursos forestales entraron en crisis, como consecuencia de diversos eventos o circunstancias, en su mayoría ocasionados por el hombre, que para dinamizar sus sistemas productivos en la Revolución Industrial o por la explosión demográfica, demandó, cada vez más, de los productos derivados del bosque; o en la Revolución Verde, que empujó a los agricultores hacia las laderas. Como resultado, gran parte de la superficie forestal fue deforestada. El ritmo de conversión del uso del suelo ha sido particularmente alto en los países tropicales.

Actualmente, casi todas las economías desarrolladas consumen recursos naturales sin dar tiempo para que éstos puedan regenerarse, es posiblemente por esto que, a partir de 1972, cuando se celebró en Estocolmo la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, a escala mundial se le dio más importancia a la función protectora de los bosques y decayó la actividad industrial en muchos países desarrollados. La producción de bienes y servicios forestales, diferentes a la madera, que históricamente ha sido considerado

como el principal beneficio del bosque, ha cobrado mayor interés en los últimos años. Sin embargo, pese a que en informes de la FAO se reconoce que la superficie cubierta con bosques está aumentando en los países desarrollados, esta ha disminuido significativamente en las naciones en vías de desarrollo¹.

Universalmente se acepta que los bosques son todavía hoy, indispensables para el desarrollo económico y el mantenimiento de todas las formas de vida. En el Informe de la Conferencia de la Cumbre de la Tierra, se asevera que la ordenación y conservación racional de los bosques es un aspecto que debe preocupar a los gobiernos de los países donde estos se encuentran, tanto por su valor para el país, como para las comunidades locales y para el medio ambiente en su totalidad². Esta misma reflexión se hace en otros documentos que se derivan de ese evento mundial.

En el mismo documento se declara que *“de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios de derecho internacional, los países tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional”*³. En ese escenario, las responsabilidades de la ordenación de los bosques, así como la conservación de los mismos, en un contexto de desarrollo sostenible, se encuentran distribuida entre los gobiernos centrales, provinciales y municipales, de acuerdo a su propia constitución o legislación. Son éstos

¹ En la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales FRA 2005, se reporta que pese a que el área de bosque en Europa siguió aumentando, aunque lentamente, en África y América del Sur continúan con la mayor pérdida neta de bosques. También Oceanía, América del Norte y América Central experimentaron pérdidas forestales netas. FAO. 2005. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005*. Resultados claves. Roma. Pág. 3.

² ONU. *Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo*. Río de Janeiro, 3-14 Junio 1992. Anexo III: Principios sobre Bosques. Pág. 1.

³ *Ibidem*. Pág. 4.

los responsables de enfrentar los múltiples problemas que se presentan en el sector forestal y de aprovechar las oportunidades que su aprovechamiento racional y sostenible conlleva para sus respectivas economías y su medio ambiente. No obstante, queda claro que los gobiernos deben de procurar que en el desarrollo, la ejecución y la planificación de la respectiva política forestal, participen todos los interesados (comunidades locales, poblaciones indígenas, industriales de la madera, obreros forestales, organizaciones no gubernamentales, habitantes de las zonas forestales, mujeres, y los particulares en general), respetando los derechos, intereses y posiciones de cada uno de estos actores.

Al respecto, en el Preámbulo del Anexo III del Informe de la Conferencia mencionada, se advierte que *“La cuestión de los bosques guarda relación con toda la gama de problemas y oportunidades en el contexto del medio ambiente y el desarrollo, incluido el derecho al desarrollo socioeconómico en forma sostenible”*⁴, y se recomienda que ambos aspectos -los problemas y las oportunidades- deben ser examinados con un criterio integral y equilibrado en el contexto general del medio ambiente y el desarrollo, teniendo en cuenta los múltiples usos y funciones de los bosques, entre ellos los probables problemas económicos y sociales que se plantean cuando esos usos son limitados o restringidos, así como las posibilidades de desarrollo que puede ofrecer la ordenación sostenible de los bosques”.

La preocupación se ha reflejado en la suscripción y ratificación de un notable número de tratados internacionales, sobre ambiente, o específicamente sobre aspectos forestales; o la promulgación de leyes nacionales, que desde la perspectiva de la técnica jurídica y forestal, son relativamente adecuadas, pero que en muchos países, entre los que se

⁴ *Ibidem*. Pág. 1 del Anexo.

encuentran los de América Latina, sus niveles de aplicación son muy débiles, como consecuencia de múltiples problemas, que a su vez originan otros, que incrementan la tasa de deforestación y los niveles de gobernabilidad en las áreas forestales.

La experiencia en diferentes países indica que la integración efectiva de los distintos actores que interactúan en las áreas forestales no ha sido posible dentro del esquema de la administración pública centralizada, y que se hace necesario buscar opciones diferentes para el manejo eficiente y eficaz de los bosques, así como de sus recursos afines, en especial el suelo y el agua y de los distintos valores ambientales vinculados a los recursos forestales, como prevención de la contaminación, la desertificación, entre otros. La alternativa que desde hace varias décadas se ha desarrollado en algunos países de Europa y más recientemente en países en vías de desarrollo de Asia, África y América Latina, es la descentralización, entendiendo ésta, como *“cualquier acción en la cual el gobierno central formalmente cede poderes a actores o instituciones a niveles más bajos en una jerarquía político-administrativa y territorial”*⁵.

Actualmente, las políticas nacionales y sectoriales de varios países en América Latina están orientadas a la descentralización de diversas actividades forestales que históricamente han estado bajo la tutela de una administración central. Sin embargo, los elementos básicos de la descentralización, como la transferencia de funciones, la participación, el acceso a la información, a la justicia y al debido proceso, se deben establecer mediante una ley, o estar de estar fundamentadas en una.

⁵ RIBOT, J. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington, DC. World Resources Institute.

Con diferentes niveles de importancia, las leyes forestales de estos países han incorporado disposiciones donde se transfieren funciones de ordenamiento forestal de la autoridad central hacia los municipios, e incluso, hacia otros actores, que están vinculados al quehacer forestal, sea por razones de competencia o por interés en la preservación del recursos. En esta Tesis se revisa el tratamiento que el texto legal da a la descentralización y a otros temas afines como: etnias, forestería comunitaria, industriales madereros, municipalidades, profesionales forestales, propietarios privados y participación ciudadana, que representan un universo bastante representativo de todos los actores que interactúan en el proceso de descentralización.

Para el estudio de caso en el proyecto de Tesis, el doctorando hace una aproximación a la situación forestal en Honduras. Con más del 87 por ciento de su superficie con vocación forestal, de las cuales casi la mitad está cubierta con bosques, Honduras se convierte en uno de los países con mayor riqueza forestal del continente, pero que a la vez tiene los mayores índices de pobreza, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este contraste es un interesante punto de análisis. ¿Hasta dónde, la gestión forestal centralizada, ha sido causa de la baja contribución del sector forestal al desarrollo nacional en Honduras? y ¿Hasta dónde, la legislación ha sido causa de este fenómeno?; ¿Los actores claves para el manejo forestal atienden a roles claros en beneficio de la conservación del recurso?; ¿Puede la descentralización contribuir a mejorar la situación actual del manejo forestal? y ¿Cómo la legislación puede apoyar el proceso? son preguntas claves en este estudio. Las respuestas pueden ser fundamentales para mejorar el ordenamiento forestal del país si se toma en cuenta que una nueva Ley Forestal ha

sido aprobada muy recientemente y que al entrar en el proceso de instrumentalización del nuevo ordenamiento jurídico, las innovaciones debidamente introducidas, pueden establecer una diferencia.

Además de la revisión situacional de la gestión forestal en el país, con el proyecto de Tesis se pretende encontrar respuestas claras a las preguntas planteadas, de tal forma, que se pueda contribuir a que el sector forestal se convierta en un pivote para el desarrollo nacional, a través de la participación consciente y efectiva de cada uno de los autores involucrados, en medio de un proceso de descentralización, que hasta donde pudo establecerse, parece irreversible.

Por lo tanto, como producto de la Tesis se pretende aventurar una política de descentralización forestal, que sea realista y democrática, y que por medio de ella se pueda mejorar la eficiencia, la equidad y la democracia en la gestión de los recursos forestales hondureños, que responda a los intereses nacionales, pero que beneficie el desarrollo sustentable, tanto local como global.

*El Proceso de Descentralización en el
Ordenamiento Forestal de Honduras*

Primera Parte:

Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

*Situación Internacional del Ordenamiento Forestal
con Énfasis en la Descentralización*

CAPÍTULO I.

CONTEXTO FORESTAL MUNDIAL

1. Perspectiva Histórica

Hace unos cuatro millones de años vivía en África el *Australopithecus afarensis*, el más antiguo representante de la familia humana que se ha documentado por los métodos paleontológicos; desde esa época tan remota los bosques eran de gran importancia en su vida cotidiana. Seguramente el primer servicio que le dieron los árboles fue de abrigo y, luego cuando el *Homo erectus*, primer hombre auténtico, aprende el uso del fuego hace 800 mil años⁶, pudo obtener leña para cocinar sus alimentos o dar calor a las cuevas donde vivía. Desde entonces, los productos forestales proveyeron una amplia gama de bienes y servicios de subsistencia, que se mantuvo durante siglos.

Pero a la par del desarrollo de la especie humana, la tala de árboles ha estado ligada a la actividad que se realiza en el agro. Desde que hace 10 mil años, en la ciudad de Jericó se descubrió la agricultura, ésta ha sido un factor de bienestar y ha seguido así, a través de los siglos, pero la importancia de los árboles en la vida del hombre, sobre todo en la agricultura, obligó a la introducción temprana de regulaciones sobre el manejo del recurso forestal, pensando a quienes atentaban contra la cobertura arbórea. El Código de Hammurabi, usado en Mesopotamia alrededor de 1700 años a. C., castigaba con el pago de “media mina de plata”, a la persona que talara un ejemplar de un huerto, que en esa

⁶ GÜNTHER. Haaf. *La Nueva Historia de Adán y Eva*. Editorial Círculo de Lectores. Valencia, España. 1979. Pág. 22.

región del mundo era particularmente difícil de cultivar; cuatro siglos más tarde, en el Manú o Manava Dhrama Sastra, se prescribió que “cuando se dañan grandes árboles, se debe satisfacer una multa proporcional a su utilidad y su valor”⁷, en un remoto antecedente de lo que hoy se conoce como costo de reposición.

A través de la historia humana los daños a los árboles han sido secuela de diferentes fenómenos que provocan la disminución en la cobertura boscosa. Las constantes guerras entre los grandes imperios de la antigüedad requerían de enormes cantidades de madera y otros productos forestales para mover o mantener la maquinaria bélica, calafatear embarcaciones, construcción de fuertes, caminos, carruajes, mangos de herramientas, catapultas y otros instrumentos militares.

En esa época las disposiciones jurídicas sobre la administración de los bosques no abundaban y cuando las había eran principalmente de tipo penal o represivo para castigar agresiones directas a la foresta, pero sin considerar medidas para su mejora. SARASIBAR expresa que en la España de la baja edad media la sanción era considerada como el medio más eficaz para frenar a las personas que dañaban los bosques, en especial a los pastores que se dedicaban a la extracción de leña y a quemar el monte y de esta manera obtener mejor pastura para sus ganados⁸.

En la España Medieval el cuidado del bosque era importante tanto por su valor económico como por los aspectos estéticos. La madera fue importante para usos tan diversos como la industria, construcción, combustible y la construcción de barcos. Lo

⁷ PIGRETTI, Eduardo. *Derecho Ambiental*. Reimpresión. Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina. 1997. Pág. 77. (párrafo adaptado por el doctorando)

⁸ SARASIBAR, Miren. *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las Funciones Ambientales de los Bosques*. Editorial Aranzadi. Navarra, España. Pág. 25.

anterior, aunado a la destrucción de bosques por la ganadería se reguló en las Siete Partidas, promulgadas durante la monarquía de Alfonso XI, en las cuales se castigaba con sumo rigor a quienes talaban árboles, en especial los que daban frutos de interés para el hombre, tal como se desprende al leer un documento de la Real Academia Alfonso X El Sabio *“Por la tala de hasta cuatro árboles frutales el talador debía de pagar al dueño de los árboles el beneficio que hubiera podido sacar de la venta de la fruta de cada árbol cortado durante un espacio de diez años. En caso de no tener dinero el reo recibía 50 azotes por cada árbol. Si talaba entre cuatro y diez árboles el infractor sufriría la amputación de la mano derecha y además tendría que pagar la pena pecuniaria anteriormente fijada al dueño de los árboles y al rey. Cortar más de diez árboles frutales comportaba la pena de muerte de manera automática y si el reo tuviese bienes debía de pagar él o sus herederos la pena pecuniaria al dueño”*⁹.

Y es que las necesidades de productos forestales para uso doméstico han estado presentes en todas las etapas del desarrollo humano. Los frutos de los árboles son esenciales para alimento no solo para el hombre sino que para los animales que le brindan servicios. En lugares o países donde prevalecen las bajas temperaturas, la energía producida por el carbón vegetal o la leña, ha sido y sigue siendo la fuente más utilizada para generar calor y la madera es todavía insustituible en la elaboración de casas rurales y utensilios de uso cotidiano, así como aperos de pesca, cacería o labranza.

Pero también tiene importancia en los trabajos a gran escala. En la llamada primera fase de la Revolución Industrial (1760 a 1830), entre otras materias primas se utilizó con profusión la madera, con la que se construían barcos. El carbón, una fuente de energía

⁹ Real Academia Alfonso X El Sabio. *Documentos de Alfonso XI. Colección de Documentos para la Historia del Reino de Murcia*. Edición, estudio e índices de Francisco de Asís Vías Arteseros. Murcia 1997. Pág. LIX. (Texto acortado por el doctorando).

por excelencia, era el combustible de las máquinas a vapor. Para la segunda etapa de la Revolución Industrial que culminó en 1914, la madera dejó de ser utilizada, pero el carbón vegetal siguió siendo una importante fuente de energía, lo cual significó una notable presión sobre los bosques¹⁰.

El rápido crecimiento poblacional en muchos países en desarrollo, y la Revolución Verde que se lleva a cabo a mediados del Siglo XX, empujó a los agricultores cada vez más arriba de las laderas, en busca de tierras donde plantar sus cosechas y por este motivo, gran proporción de la superficie forestal fue deforestada para liberar la tierra y cultivar granos básicos, así como para abastecer de combustible a la población local y conseguir leña de uso comercial¹¹. La Revolución Verde, que fue crucial para el desarrollo de la agricultura, también lo fue para la existencia de los bosques; todavía hoy, en muchos países del mundo, sobre todo los que se encuentran en proceso de desarrollo, se tiene la agricultura como un paradigma de progreso, pese a que ello significa la pérdida de la cobertura forestal en extensas porciones de tierra.

Los conflictos bélicos que se produjeron en la segunda mitad del siglo XX también provocaron eventos de incidencia negativa para los bosques. Como consecuencia de las guerras en distintas partes del mundo se destruyeron los bosques para eliminar santuarios enemigos¹², o se produjeron grandes desplazamientos de personas que

¹⁰ *Etapas de la revolución industrial*. Información bajada de Internet: www.Etapas Rev. Ind. htm

¹¹ HILLARY, Edmund. En *Ecología 2000*. Editorial Debate. Primera Edición. Madrid, España. 1985. Págs. 7-15.

¹² En un artículo de Fred Pearce publicado en el Portal Electrónico de la UNESCO se afirma que al finalizar la guerra en Vietnam del Sur, una quinta parte de los bosques de este país había sido destruida químicamente y más de un tercio de los manglares había desaparecido. Si algunos bosques han logrado recuperarse, en su mayoría se han convertido en matorrales, al parecer definitivamente”. En su artículo Guerra y Medio Ambiente: reacciones en cadena.

huyeron de las conflagraciones¹³, que para solventar sus carencias de vivienda y leña recurrieron los bosques de los lugares donde arribaron y en otros casos, la cobertura forestal les brindó protección. De esta manera los bosques han resguardado al hombre contra las tribulaciones de la guerra¹⁴.

La explosión demográfica, sobre todo en los países en vías de desarrollo¹⁵, y los requerimientos de productos para generar mayor bienestar en los países desarrollados, también inciden negativamente sobre los recursos naturales y los bosques no son una excepción. Al respecto, MARTÍN MATEO medita que “*las viejas tesis de MALTHUS sobre el desfase entre el crecimiento geométrico de la población y el aritmético de los recursos han florecido de nuevo, al analizarse con técnicas rigurosas las actuales curvas de desarrollo, pero siguen enfrentando serias objeciones científicas y animando resistencias que trascienden incluso a escala de organismos internacionales*”¹⁶.

Sin embargo, los problemas no se quedan en los bosques, sino que llegan a afectar a toda la humanidad. La deforestación, los incendios forestales, la agricultura migratoria y otras actividades que están relacionadas con modificaciones en el uso del suelo provocan cambios en el clima global, por sobre calentamiento que a su vez son causa de

¹³ Amnistía Internacional reportó que entre 2004 y 2006 se llevó a cabo un gigantesco programa de desalojos forzosos en las áreas forestales de Kenia. Los cálculos indican que solamente en seis bosques fueron desalojadas por la fuerza más de cien mil personas (Amnistía Internacional. *Miles de desalojos forzosos en los bosques de Kenia*. <http://web.amnesty.org/library/Index/>)

¹⁴ SIMO Hannelius y KULLERVO Kuusela. *Finland the Country of Evergreen Forest*. Tampere, Finland. 1995. Pág. 108.

¹⁵ La explosión demográfica se disparó en las últimas décadas, al extremo de que la población mundial se duplica cada 35 años. Apenas en 1999 se llegó a la cifra record de 6 mil millones de habitantes en el planeta y las proyecciones apuntan a que para el 2025, al menos 4.600 millones de personas vivirán en países en vías de desarrollo (HINRICHSSEN, Don et al. *Población y Medio Ambiente: un reto global*. Population Information Program, Center for Communication Programs. The Johns Hopkins University. 2002). Esto es particularmente grave si se considera que cada persona representa una demanda adicional de recursos como alimentos, leña, albergue y otras necesidades básicas.

¹⁶ MARTÍN MATEO. Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental: volumen I*. Editorial Trivium. Madrid. 1991. Pág. 36.

los gases de efecto de invernadero, cuyas consecuencias dramáticas para la existencia humana ya se sienten actualmente de diferentes formas en todas partes del mundo.

En los últimos 50 años se ha perdido casi la mitad de la cubierta forestal original del mundo, unos 3.000 millones de hectáreas¹⁷. Aunque otras referencias señalan cifras más alarmantes, se estima que todos los años se deforesta a razón de unos 10 millones de hectáreas de bosques vírgenes en el mundo¹⁸. En su Evolución sobre los Recursos Forestales del Mundo, la FAO indicó que en 1995, casi el 45 por ciento de estos bosques estaban en países en vías de desarrollo y el resto en los países desarrollados¹⁹. En el mismo documento se establece que entre 1980 y 1995 la superficie forestal disminuyó en 180 millones de hectáreas; mientras en los países desarrollados se registró un aumento neto de la superficie forestal en 20 millones de hectáreas, en las naciones en desarrollo se produjo una pérdida de 200 millones de hectáreas. Solo en el último lustro de ese periodo (1990-1995) se registró una pérdida neta de 56.3 millones de hectáreas de bosques en todo el mundo.

En 2005, la superficie de los bosques del mundo, incluidos los bosques naturales y las plantaciones forestales, se estimó en algo menos de 4 mil millones de hectáreas, lo que significa aproximadamente la cuarta parte de la superficie del planeta tiene cobertura forestal, pero su distribución es irregular, al extremo que *“los diez países más ricos en bosques reúnen dos tercios del área total de bosques. Siete países o territorios no tienen*

¹⁷ Cada año es posible que se lleguen a perder 3 mil metros cuadrados de bosque en la tierra, lo que supone que cada año la superficie de bosque que cubre la tierra disminuye en un área superior a Suiza y Austria juntas (VON WEIZSACKER, Ernst. *Política de la Tierra: una política ecológica realista en el umbral del siglo del medio ambiente*. Editorial Sistema. 3ª. Edición. Madrid. 1992. pág. 20).

¹⁸ Además, se señala que en la actualidad el terreno forestal representa alrededor del 27 por ciento de la superficie del planeta, comparado con el 50 por ciento de hace diez mil años. El 55 por ciento de la superficie boscosa mundial se encuentra en los países en desarrollo (NASH, Jonathan. *La Gente Sana Necesita Bosques Sanos*. En Population Reference Bureau. 2003. Pág. 4).

¹⁹ FAO. 1995. Pág. 1.

*bosque alguno, y otros 57 tienen bosques en menos del 10 por ciento del área total de su tierra*²⁰.

La función productiva de los bosques ha sido notable y hasta finales del siglo pasado, el bosque y sus productos contribuían en forma muy significativa para el Producto Interno Bruto de muchas naciones; los países en vías de desarrollo incrementaron las exportaciones de productos forestales para satisfacer la demanda creciente de los países desarrollados. Las áreas forestales eran importantes sobre todo por su capacidad de producir bienes y servicios directos, traducibles en dinero. A pesar de otros productos y subproductos del bosque, la madera, como materia prima o elaborada, ocupaba el lugar más importante para la economía de estos países.

Pero en las últimas dos décadas del siglo XX y en los albores del tercer milenio, la importancia de los bosques tiene una connotación diferente; los bosques de producción han dejado de ser significativos para los PIB nacionales de los países en desarrollo, que apostaron más por la tecnología y el renglón de los servicios ambientales, aunque la producción de madera sigue siendo vital para las economías de los países en vías de desarrollo. Actualmente, el valor de las plantaciones y los bosques bien manejados es significativo para aumentar la retención de carbono, que es vital para la existencia humana²¹.

²⁰ FAO. 2005. Resultados Claves. Pág. 2 indica que “El área total de bosques en 2005 es algo menos de 4 mil millones de hectáreas, lo que significa un promedio de 0,62 per cápita. Pero esta área está desigualmente distribuida. Por ejemplo, 64 países que suman una población de 2 mil millones de habitantes tienen menos de 0,1 ha de bosque per cápita.

²¹ *Ibidem*. Pág. 6. “Se calcula que los bosques del mundo almacenan 283 gigatonnes de carbono solo en su biomasa, y que el carbono retenido en el conjunto de la biomasa forestal, los árboles muertos, a hojarasca y el suelo supera en alrededor del 50 por ciento la cantidad de carbono en la atmósfera”.

Con la ciencia y la tecnología aplicada a los bosques, la diferencia entre países desarrollados y los llamados países del tercer mundo o en vías de desarrollo se incrementó. Por ejemplo, para el aprovechamiento de sus bosques, los finlandeses usan gigantescos tractores forestales computarizados, que son capaces de cubicar, apelar, desramar y convertir un árbol en trozas, en tan solo un minuto, faena que en los países donde todavía se usa el aserrío manual, con sierras de mano para dos hombres, significaría todo un día de trabajo.

La importancia actual de los bosques, por sus funciones económicas, sociales y ambientales, trasciende las fronteras nacionales ante la eclosión de fenómenos globales que tienen su origen, o son consecuencia de la explotación forestal. La deforestación es uno de los principales problemas ambientales que contribuyen a magnificar la ocurrencia de eventos catastróficos a nivel mundial como el Fenómeno El Niño o el Efecto de Invernadero, los cuales dada su magnitud, sólo pueden ser enfrentados a escala planetaria.

Como resumen de la perspectiva histórica se puede concluir que hoy, el interés por los bosques se ha invertido y se da más importancia a sus funciones ambientales de los bosques, (a través de una mayor protección para la biodiversidad, la flora y fauna silvestre, las aguas y los suelos) que a las tradicionales actividades de explotación forestal, donde sólo se aprovechan los árboles para abastecer a la industria maderera tradicional.

2. Situación Actual de los Bosques

Una visión sobre la inquietud que provoca la situación precaria de los bosques en el mundo se presenta cuando estudiosos de la materia señalan que *“En la dinámica evolutiva de los grandes planteamientos ambientales y desarrollándose prácticamente sobre las mismas pautas y a semejante ritmo, hay que situar la preocupación planetaria por los bosques en su conjunto, pero muy particularmente los bosques tropicales, cuyas magnitudes, funciones y relevancia para el contexto ambiental global se juzgan decisivas”*²². Esta sentencia resume la zozobra provocada por las acciones humanas que inciden negativamente para la perpetuidad de la cobertura forestal en varias partes del mundo, haciendo referencia especial a los ecosistemas propios de los bosques tropicales, que se encuentran entre los más vulnerables del planeta y los más agredidos por la actividad del hombre.

Esta preocupación es recogida en los documentos aprobados en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. En el Anexo III, de ese evento mundial se recoge una serie de Principios sobre Bosques” que aun sin tener fuerza jurídica obligatoria, albergan la esperanza de que se logre un consenso mundial respecto a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques, en cualquiera de sus categorías o tipos.

La situación que preocupa a los investigadores y científicos es la pérdida de cobertura forestal como consecuencia de la explotación irracional de los recursos naturales, el

²² DIEZ SÁNCHEZ, Juan. 1997. Capítulo de Montes. En *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. III. Editorial Trivium, Madrid. Pág. 417.

cambio de uso de la tierra, de bosque a agricultura o ganadería o la suma de otros factores desencadenantes para una alarmante deforestación en varias partes del mundo.

Actualmente, casi todas las economías desarrolladas consumen recursos naturales sin dar tiempo para que éstos puedan regenerarse. Por otra parte, la mayoría de los países en proceso de desarrollo, casi siempre con rápido crecimiento de la población enfrentan la urgente necesidad de mejorar los niveles de vida. Cabe preguntarse entonces, si mientras se explota la naturaleza para satisfacer las necesidades del momento, no se estarán destruyendo los recursos necesarios para el futuro²³. Entre otros valores ambientales en franco deterioro, la pérdida de bosques, afecta adversamente a numerosas zonas del planeta.

Según informes de la FAO, la superficie cubierta con bosques ha aumentado en los países desarrollados, pero ha disminuido significativamente en las naciones en vías de desarrollo (ver sección anterior), lo cual ilustra el conflicto entre las necesidades de obtener beneficios económicos de los bosques, contrastando con las limitaciones de aprovechamiento que se plantean actualmente para fines de carácter ambiental global.

Respecto al aumento neto de la superficie forestal en los países desarrollados, en otro documento se indica que este suceso se debe en gran medida a los fenómenos de forestación y repoblación forestal, incluida la regeneración natural registrada en tierras donde se ha interrumpido la actividad agrícola. Dicho incremento compensa los

²³ HINRICHSEN, Don; BRYANT Robey y CUNKELMAN, Jacqueline. *Población y Medio Ambiente: un reto global*. Population Information Program, Center for Communication Programs. The Johns Hopkins University. 2002. Pág. 7.

aprovechamientos a tala rasa que se hacen en algunas zonas de bosques en varios países desarrollados²⁴.

En contraposición, en las décadas recientes el ritmo de conversión del uso del suelo ha sido particularmente alto en los países tropicales. Se estima que la deforestación en estas regiones se situó en 14.2 millones de hectáreas anuales entre 1990 y 2000, lo cual significa que casi el uno por ciento del bosque tropical se pierde cada año²⁵, lo que constituye una amenaza, no sólo para los ecosistemas sino que para las poblaciones del presente siglo.

Las causas de la disminución de la masa forestal difiere entre países, e incluso entre regiones en un mismo país y en muchos casos, es difícil evaluar todas las consecuencias de la degradación, tomando en cuenta que muchos de los problemas son originados por razones socio-culturales y económicas. Lo que parece evidente es que la relación directa entre la deforestación y la demanda de tierras para la agricultura, es menor que en las décadas anteriores y que la importancia relativa del sector agrícola disminuye en la medida que las economías de los países crecen. Sin embargo, el incremento de la población y la demanda de tierras agrícolas siguen siendo los principales factores de la deforestación en los países en desarrollo²⁶.

Por otra parte, se puede decir que los agentes relacionados con los derechos de utilización de la tierra determinaron los cambios de uso del área de bosque, así como el

²⁴ FAO. *Situación de los Bosques del Mundo* 1999. Roma, Italia. 2000. Pág. 1.

²⁵ FAO. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2000*. Estudio FAO Montes 140. Roma, Italia. 2000. Pág. 14.

²⁶ La explosión demográfica y las necesidades de alimento, que se satisfacen por la agricultura, ponen mayor presión a los recursos forestales y con frecuencia, las propias políticas de gobierno pueden alentar la deforestación, como en los casos de incentivos fiscales para talar bosques y los subsidios a productos e insumos agrícolas (NASH 2003. Pág. 4).

nivel general del desarrollo económico, la productividad agrícola y la urbanización. Son ejemplo de lo anterior los procesos de reforma agraria suscitados en diversos países del mundo, donde argumentando la función social de la propiedad se sacrificó extensas áreas de bosques para convertirlas a usos agrícolas y pecuarios.

3 Tendencias Mundiales de la Ordenación Forestal

Desde que en 1972 se celebró la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo, a escala mundial se le dio más importancia a la función protectora de los bosques y decayó la actividad industrial en muchos países desarrollados; esto se reafirma en la Agenda 21 de 1992, que es un factor aglutinante de los compromisos adquiridos para el presente siglo²⁷. En efecto, muchas políticas globales están encaminadas a incrementar el área boscosa bajo régimen de protección, mientras que el aprovechamiento de los bosques con fines productivos es objeto de restricciones, tanto de índole administrativo como de mercado, al exigirse la certificación o acreditación de las actividades relacionadas con el aprovechamiento de la madera que proviene de bosques naturales y aún de las plantaciones forestales.

La producción de bienes y servicios forestales, diferentes a la madera, que históricamente ha sido considerada como el principal beneficio del bosque, ha cobrado mayor interés en los últimos años, en especial los que se refieren a los beneficios

²⁷ En la Declaración se dispone, fundamentalmente, que todos los países, en especial los países desarrollados, deberían esforzarse por reverdecer la Tierra mediante la reforestación y la conservación forestal; que los Estados tienen derecho a desarrollar sus bosques conforme a sus necesidades socioeconómicas, y que deben aportarse a los países en desarrollo recursos financieros destinados concretamente a establecer programas de conservación forestal con miras a promover una política económica y social de sustitución. Cumbre de la Tierra + 5 (Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General para el examen y la evaluación de la Aplicación del Programa 21.

ambientales del bosque, sea para enfrentar el fenómeno del cambio climático mundial, la desertificación, la prevención de inundaciones u otros fenómenos en los cuales el bosque, como un gran ecosistema tiene influencia directa o indirecta.

La liberación de los mercados de productos forestales es otra tendencia clara, que marcará el tipo de aprovechamiento que habrá de hacerse en los bosques, pues se puede suponer que el capital de los países importadores impondrá sus reglas a los Estados nacionales que dependen de sus recursos naturales renovables para financiar su desarrollo. En este mismo ámbito se debe considerar también al mercado de carbono, que por lo menos en los lugares donde se realizan cultivos agrícolas o ganadería tradicionales, se podría convertir en una opción para sustituirlas por la conservación de bosques, el establecimiento de plantaciones forestales o de sistemas agroforestales que sean más rentables con el pago del carbono capturado por los árboles.

Por otra parte, se espera que se acelere la descentralización, que esté en proceso en varios países en vías de desarrollo y que haya un mayor protagonismo de los gobiernos locales en la gestión de los recursos naturales que se encuentran en su jurisdicción. Lo anterior es indicativo de que las administraciones forestales centralizadas perderán poder y seguramente lo trasladarán a los municipios y a las comunidades forestales y otras organizaciones de la sociedad civil, e incluso a los propietarios privados de esos recursos.

El reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales y al acceso y uso de los recursos naturales allí asentados también se considera una tendencia que tuvo su mayor vigencia en América Latina las dos últimas

décadas del siglo veinte, con motivo de las eventos preparados y desarrollados para el llamado “encuentro entre dos culturas”, que involucró directamente a Europa y América, pero que también repercutió en África, por el considerable número de naturales, que de ese continente llegaron a América en condición de esclavos.

Todo lo anterior exige como condición *sine qua non*, que los bosques, y en general, las tierras que tienen una vocación forestal, deben estar ordenados o manejados técnicamente, con el fin de asegurar su sostenibilidad o de recuperar su uso natural y cumplir con todos los requerimientos ambientales, económicos y sociales que se exigen para todas las actividades humanas en las políticas y legislaciones modernas y que para el caso concreto de la ordenación forestal la herramienta básica es el plan de manejo u ordenación.

De acuerdo a un estudio de la FAO²⁸, la magnitud del problema relacionado con la falta de ordenación de los bosques del mundo se desconoce, porque los datos son a veces contradictorios. Esa misma fuente señala que las cifras recientes de Europa indican que para el año 2000, la casi totalidad de los bosques europeos estaban sujetos a manejo, es decir, que se aplica en ellos un plan formal o informal de ordenación, con el fin de conseguir uno o varios objetivos, a pesar de que en un estudio que la misma FAO publicó en 1982²⁹, se estimaba que “*en 1980, menos del cinco por ciento de los bosques tropicales del mundo, clasificados como bosques productivos, estaban sometidos a una ordenación intensiva*”, esto indica que en la mayoría de estos países, el manejo forestal era un discurso en las política sectoriales, pero con poca aplicación en el campo.

²⁸ FAO. *Situación de los Bosques del Mundo 2001*. Roma, Italia. 2001. Pág. 33.

²⁹ FAO. *Recursos Forestales Tropicales*. Estudio: FAO Montes N° 30. Roma. 1982.

En el 2009 la FAO observaba que los ingresos obtenidos por los propietarios a partir de la ordenación de los bosques para satisfacer la demanda de bienes y servicios eran un factor determinante en las inversiones en ordenación forestal y que los cambios demográficos, el crecimiento económico, las variaciones económicas regionales y las políticas medioambientales y energéticas serán factores decisivos que afectarán a la demanda mundial de productos madereros a largo plazo³⁰.

La mencionada organización vaticina que la producción y el consumo de productos madereros clave y de dendroenergía aumenten hasta 2030, siguiendo las tendencias históricas³¹. *“El cambio más notable será el rápido aumento del uso de la madera como fuente de energía, sobre todo en Europa, como resultado de políticas que fomentan un mayor uso de las energías renovables. Las mayores tasas de crecimiento se seguirán constatando en Asia, que será el principal productor y consumidor de paneles a base de madera, papel y cartón (aunque el consumo per cápita será más elevado en Europa y en América del Norte)”*.

De interés para los países en vías de desarrollo, que dependen de sus exportaciones de madera proveniente de bosques naturales, la FAO pronostica que en el futuro será cada vez más probable que la madera en rollo industrial proceda de plantaciones, lo que significa oportunidades y desafíos para la ordenación forestal. El aumento de los ingresos, junto con una mayor sensibilización, incrementará la demanda de servicios ambientales prestados por los bosques, tales como aire y agua limpios, la mitigación del cambio climático y la preservación de paisajes.

³⁰ FAO. *Situación de los Bosques del Mundo 2009*. Roma, 2009. Pág. 12.

³¹ combustibles de madera, considerando tanto los combustibles tradicionales extraídos de la madera (leña y carbón vegetal) como los biocombustibles modernos, incluida la posible producción comercial del biocombustible celulósico (esta observación está en otra parte del informe pero sirve para introducir al estudio de caso sobre descentralización).

Entre los enfoques reguladores que ayudan a garantizar la capacidad de los bosques de satisfacer la demanda de servicios ambientales se mantiene la tendencia de establecer áreas protegidas e instrumentos para la ordenación sostenible de los bosques y los enfoques de mercado incluyen la certificación, los mercados del carbono y los pagos por servicios ambientales. *“La certificación de los bosques llevada a cabo por terceros seguirá aumentando, aunque conseguir un sobreprecio para cubrir los costos de puesta en práctica sigue constituyendo un desafío”*. Para que todo lo anterior sea exitoso se requieren marcos institucionales y jurídicos estables.

También se prevé que los constantes cambios entre las instituciones del sector forestal, representadas por los organismos públicos, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, el sector informal y las organizaciones internacionales van a desempeñar un papel importante en la adaptación de la sociedad a los cambios sociales, económicos y medioambientales. *“Con la aparición de nuevos participantes, el panorama institucional se ha vuelto más complejo. En general, aunque no en todos los países, las relaciones entre los participantes se han equilibrado como resultado, en parte, de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. El muy necesitado pluralismo proporciona nuevas oportunidades para las pequeñas y medianas empresas y las organizaciones comunitarias. Si los organismos forestales gubernamentales que han dominado tradicionalmente la escena no se adaptan al cambio, podrían terminar resultando irrelevantes”*³².

³² FAO. 2009. Pág. 13.

En los apartados siguientes se hacen algunas reflexiones sobre las tendencias mencionadas agregando la actividad de reforestación, que es común en varias de ellas, al promovérsela tanto con fines de protección, como de producción, e involucrando aspectos sociales, de mercado, ambientales, etc. Dentro de lo anterior, el componente ambiental se inserta en las políticas forestales de los Estados nacionales y en la agenda de los principales organismos internacionales.

3.1. Protección Jurídica a los Ecosistemas Forestales

Cuando el hombre empezó a aprovechar los recursos naturales de su entorno, es natural que los mismos produjeran impactos locales porque toda actividad humana los genera, pero por las condiciones especiales de cantidad de población y técnicas extractivas, éstos no significaron una agresión severa para el medio ambiente. Sin embargo, con las prácticas extractivas de una población que se multiplica en forma geométrica, los impactos negativos fueron creciendo, hasta obligar a que los Estados establecieran medidas especiales de protección a los ecosistemas forestales.

En razón de su importancia como hábitat, los bosques, en particular los tropicales, ocupan un lugar destacado en los esfuerzos encaminados a conservar la diversidad biológica. En el transcurso de los últimos veinte años la conservación de la biodiversidad ha pasado de ser el centro de interés de un reducido número de ecologistas y científicos a convertirse en un factor importante de la política y planificación nacionales en todo el mundo³³. En este mismo periodo, muchos países han

³³ Se ha estimado que la mitad de la diversidad del mundo está contenida en los bosques y que tal vez más de las cuatro quintas partes de muchos grupos de animales y plantas se encuentran en los bosques tropicales (CIFOR, Gobierno de Indonesia y UNESCO, 1999. Citados por FAO 2001. Pág. 74.

convertido extensas áreas de bosques, en áreas protegidas bajo diferentes categorías de manejo, que en definitiva son el parámetro legal mediante el cual, se permiten o se prohíben determinadas acciones humanas en estos espacios. Estas categorías responden a los estándares internacionales establecidos inicialmente por la Unión Mundial de Conservación de la Naturaleza, UICN y la FAO³⁴.

Cuando en 1864 se creó el primer parque de vida silvestre del mundo en California, se inició el concepto de áreas protegidas con un marco legal específico que contemplaba un control total de parte del gobierno central, bajo políticas exclusivas de protección que prescindían de la participación de las comunidades o cualquier otro actor³⁵. Este modelo fue importado a España por la Ley de Parques Nacionales de 1916, que sin perjuicio de sus limitaciones, constituyó el marco normativo de la protección de la naturaleza durante casi 60 años; en este esquema, las tradicionales estructuras forestales abandonaron su configuración como mecanismos de explotación racional de la naturaleza para transformarse en instrumentos de conservación³⁶, que ha evolucionado hacia una mayor participación de protagonistas locales y de los organismos internacionales en la gestión de los espacios protegidos.

³⁴ La finalidad de estas instituciones fue la de ofrecer a los gobiernos, instituciones y comisiones interesadas en la planificación y manejo de los recursos naturales de cada país, un sistema que clasifique las áreas silvestres en categorías de manejo y recomendar las directrices generales que permitan mayor eficacia en la planificación, administración y utilización de los recursos naturales renovables. (TELEN, Kyran. y DALFELT, Arne. *Políticas para el Manejo de Áreas Silvestres*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 1975. Pág. 9).

³⁵ Se hace referencia al Parque Nacional Yosemite en la Sierra Nevada, que tal como ocurriría con muchas de las áreas protegidas creadas en varias partes del mundo un siglo después, era el hogar de un pueblo indígena, los Miwok, que lamentablemente fueron desalojados en forma violenta para que el Estado, por medio del ejército, pudiera ejercer su potestad de imperio para “beneficio del pueblo, su disfrute y recreación y para que permanezca inalienable para siempre (ley de creación del Parque Nacional Yosemite)”(WRM. *La Triste Historia del Primer Parque Nacional del Mundo*. En Boletín N° 73. Edición en Castellano. Montevideo, Uruguay. 2003. Pág. 8).

³⁶ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*. Presentación durante el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal y Ambiental en Santiago de Chile. 2003. Págs. 2 y 7, de archivo electrónico proporcionado por el autor.

La situación de las áreas protegidas tiene gran importancia desde el punto de vista legal debido a que su creación tiene efectos jurídicos diversos, tanto positivos como negativos. Debe tomarse en cuenta si son creadas por los Estados nacionales, que por lo general establecen limitaciones de uso y acceso a la tierra o los recursos naturales que ya están en posesión legal o de hecho, de personas naturales o jurídicas, o si éstas son creadas voluntariamente por iniciativa privada con fines conservacionistas. En estos espacios protegidos se hacen valer diferentes tipos de instrumentos jurídicos para su administración, que implica aplicar la normativa técnica y legal y realizar acciones de co-manejo, entre otras.

3.2 Mercado Global de Productos Forestales

Es indudable que el comercio en general representa un elemento clave para el desarrollo económico, y uno de los pilares del desarrollo humano de un país. Dentro de este contexto, el comercio de productos forestales, pese a que se observa un decrecimiento en la comercialización de madera como materia prima en la industria mundial, sigue siendo de gran importancia para el producto interno bruto de los países en vías de desarrollo, y además, gracias a una diversificación de productos, constituyen una interesante propuesta a escala mundial.

El fenómeno de la globalización en el comercio mundial ha convocado diferentes debates que consideraron entre otras cosas, los posibles efectos de una mayor liberalización comercial sobre los productos forestales. A pesar de las numerosas objeciones acerca de lo que la liberalización podría tener para el medio ambiente, el

proceso ha avanzado de manera significativa y se ha impuesto en una buena cantidad de países.

Hoy, la producción de bienes y servicios tradicionales provenientes del bosque y los que se apartan de la histórica oferta de madera como materia prima, forma parte de un mercado global que impone sus condiciones en cuanto a calidad y cantidad, pero también respecto a las especies forestales, procedencias y condiciones especiales que garantizan la sostenibilidad de los bosques que originan la producción. Una de las herramientas de mercado que más contribuyen a la ordenación de los bosques del mundo es la certificación forestal³⁷.

Inicialmente propuesta a comienzos de los años 1990 por organizaciones ecologistas no gubernamentales, la certificación se ha convertido en un eficaz mecanismo de gestión forestal, ya que ofrece incentivos económicos a los productores de madera que utilizan métodos sostenibles. Para éstos, se trata de mejorar su acceso a los mercados que pagan suplementos de precios por los productos certificados, y también de lograr una ventaja sobre los competidores. Por su parte, los principales compradores de madera del mundo están adoptando rápidamente políticas favorables a la certificación de los productos de madera³⁸.

³⁷ La certificación forestal es un proceso cuyo resultado que da lugar a una declaración escrita (un certificado) que confirma el origen y calidad de la materia prima, tomando en cuenta aspectos de sostenibilidad en el manejo de recursos y en la producción. La certificación tiene sustento en el deseo de los consumidores y productores en capturar oportunidades debido a las condiciones actuales de los mercados de la madera en el mundo (GUEVARA, Rubén. *Certificación de Maderas Tropicales: una respuesta a las distorsiones en el mercado*. En Revista Forestal Centroamericana. N° 12, año 4. CATIE, Turrialba, Costa Rica. 1995. Pág. 12.

³⁸ Forum de Comercio Internacional. Revista de Comercio Internacional. *La Certificación: los mercados contribuyen a la ordenación forestal del mundo*. (consulta por Internet) Pág. 27.

Aunque la certificación no basta para impulsar la gestión forestal sostenible, contribuye a favorecerla. Estas prácticas rigen sobre todo en el comercio internacional, que capta entre el 15% y el 20% de la producción total de rollizos. En el 2003, sólo uno de los organismos certificadores internacionales, el Forest Stewardship Council (FSC), tenía certificadas casi 40 millones de hectáreas de bosques en diferentes países del mundo³⁹.

Sin embargo, todavía quedan algunos problemas por resolver antes de que la certificación alcance una eficacia suficiente como instrumento de promoción. Los principales obstáculos parecen ser los costos, que en determinadas circunstancias llegan a ser onerosos, y al hecho de que la certificación es una medida voluntaria. Resulta evidente que se requiere de mayor participación y conciencia de parte de los dos elementos del mercado, compradores y vendedores, pero sobre todo de los primeros, quienes no siempre están dispuestos a pagar el sobreprecio que implica el proceso de certificación.

Aquí también la legislación cumple un papel muy importante, pues en la medida en que la certificación sea exigible legalmente en un país, así los administrados devienen obligados a llevarla a la práctica. En todo caso, habría que solventar aspectos conceptuales, para armonizar estos requisitos jurídicos con los aspectos filosóficos del libre mercado, que propugna por la eliminación total de trabas administrativas o de cualquier otro tipo⁴⁰. Entre otras cosas, en las legislaciones nacionales habrá que revisar

³⁹ En su Lista de Países Certificados para el 2004, el FSC asevera que tiene aproximadamente 40 millones de hectáreas de bosques certificadas en 57 países (www.fsc.org) y habría que considerar que hay otros organismos certificadores como el Programa Smart Wood del Rain Forest Alliance que hace lo propio en bosques latifoliados del trópico húmedo.

⁴⁰ Y superar problemas ya planteados, como el de las ONG que han sostenido que una mayor liberalización incrementará el consumo de productos forestales, lo cual supone una mayor presión sobre los bosques y debilitan determinados instrumentos de acción ambiental, como la certificación y el etiquetado ecológico (FAO. 2001. Pág. 17).

los estándares para la certificación y los efectos jurídicos de ésta sobre los administrados.

Como parte complementaria a la discusión de la madera como producto principal de los bosques, hay que sumar la contribución que los productos alternativos, como el turismo, la medicina natural que tiene su principal fuente de generación en partes de los árboles o de otros elementos forestales y los demás productos de la biodiversidad o la flora y fauna silvestre, tienen el desarrollo de un país, tanto por ingresos vía tasas o impuestos para el Estado, pero sobre todo en generación de empleos rurales y mejoramiento en la vida de innumerables comunidades de países en vías de desarrollo⁴¹.

3.3. Descentralización de la Gestión Forestal

Una de las premisas que permite construir los “Principios sobre Bosques” contenidos en los documentos de la Cumbre de la Tierra es la participación social, que en esencia es la utilización y fortalecimiento de mecanismos para que la sociedad, a través de sus diferentes actores, participe de manera eficiente en la planificación de políticas, leyes, estrategias, planes y programas de interés público. Esa participación social representa en cierta forma, la base para una descentralización de la gestión forestal que constituye la parte medular de esta Tesis que se ahondará en los capítulos siguientes. A manera de preámbulo se aproximan algunos elementos que contribuyan a introducir tal investigación.

⁴¹ La opinión de personas involucradas en los productos alternativos del bosque, es que la madera es el producto forestal de menor valor. Sólo el cultivo de materias primas para productos medicinales proporciona una forma de diversificación agrícola en un momento en que los altos costos laborales hacen menos competitivas las exportaciones tradicionales, pero se debe usar la ciencia y la tecnología para agregar valor a los productos (HAMILTON, Roger. *De Nuestros Bosques a su Botiquín*. Boletín BIDAmérica. Enero-Marzo. 2004. Nueva York).

Con la descentralización se pretende promover la participación de todos los agentes interesados en la problemática ambiental (en nuestro caso la que está vinculada al manejo forestal sostenible), esto incluye a los gobiernos locales, a hombres y mujeres asentados en las tierras forestales, pobladores o comunidades indígenas, industriales de la madera, profesionales de la silvicultura y a las organizaciones no gubernamentales, entre otros actores. *“A este efecto se busca promover las condiciones para que estos grupos puedan tener un interés económico en el aprovechamiento de los bosques, desarrollando una actividad económica que permita mantener la identidad cultural y su organización social, así como el nivel adecuado de sustentación y bienestar”*⁴².

Lo anterior resume gran parte de los procesos generalizados en el mundo entero y que son al parecer irreversibles, que marca la historia reciente en materia de administración, que son: descentralización de los Estados, con un creciente protagonismo de los actores locales; apertura de mercados; e, integración regional y globalización de la economía. *“Estos procesos actúan en forma simultánea y son altamente independientes, pese a que se desarrollan en escenarios muy distintos y que son en apariencia distantes como sería el caso de un pequeño municipio si se le compara con la aldea global”*⁴³.

Entidades como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se han propuesto impulsar el proceso de descentralización en diferentes países del mundo, de tal forma que en lugares tan diversos como Costa de Marfil o Senegal en África, en los países de América Latina o en el Asia Central, se anuncian reformas de descentralización, fortaleciendo los gobiernos locales y creando instancias u organizaciones locales con

⁴² DIEZ SÁNCHEZ, Juan. *Op. cit.* Pág. 426.

⁴³ COSSIO, Iván. *Bolivia: descentralización, participación popular y desarrollo rural*. Foro por la Descentralización de los Estados y la concentración del Poder. 2001. Sdt.

independencia del gobierno central. En materia forestal, muchos países en vías de desarrollo en África, Asia y América latina, han introducido una cierta forma de gerencia descentralizada de los bosques. En un estudio sobre la gestión forestal descentralizada en Ucrania se señala que con una descentralización democrática se puede mejorar la eficacia, la equidad, la democracia y el manejo de los recursos naturales⁴⁴, y en otros países europeos, la descentralización es un recurso evocado constantemente en los discursos políticos desde hace algún tiempo⁴⁵.

3.4. Hacia la Repoblación Artificial

Para la ordenación forestal sostenible la repoblación artificial representa una alternativa que ha suscitado un gran interés en las últimas décadas, en gran medida por las funciones ambientales de conservación de suelos, mejora de la calidad y cantidad de agua, hábitat y protección a la biodiversidad, flora y fauna y otros beneficios, pero también por el interés económico convencional que resulta de la comercialización de los diferentes productos forestales que se extraen de estas plantaciones.

En el futuro se prevé que la demanda adicional de madera se satisfaga en buen porcentaje de los bosques artificiales que resultan de la reforestación. A escala mundial existe una tendencia a aumentar las plantaciones forestales y a depender de ellas en mayor proporción como fuente de madera y otros productos para abastecer a la industria. Por ejemplo, se espera que en los países tropicales, los bosques artificiales

⁴⁴ TACCONI, Luca. *Decentralization, Forests and Live hoods: theory and narrative*. En Global Environmental Change. Volume 17. Uk. 2007. pág. 338.

⁴⁵ ORTIZ, Carlos. *Unión Europea: algunas reflexiones sobre la descentralización*. La Insignia. España 2002. Quien sin embargo apunta que el antagonismo entre la centralización y la descentralización no solamente no parecen haber reducido sino que tampoco se observan avances en el proceso de transferencia de competencias.

sean una fuente de materia prima para pulpa y papel y en otras naciones desarrolladas las plantaciones han sustituido a los bosques naturales como fuente de madera⁴⁶.

El rol que debe jugar la legislación es vital para que los bosques artificiales cumplan con su función de complementar al bosque natural y de devolver a su uso natural las áreas sin cobertura arbórea que tienen vocación forestal. Mientras en países de larga trayectoria en plantaciones como Finlandia y Chile, los plantadores encuentran alicientes reales, en países de incorporación más reciente a la actividad de reforestación, como en Centroamérica, la falta de normas claras ha significado una nueva decepción para los que reforestaban y a la larga, en lugar de fomentar la sostenibilidad del bosque se ha sacado de acción a actores importantes, como las personas privadas o municipios interesados en establecer plantaciones⁴⁷.

3.5. El Componente Ambiental en el Manejo Forestal

Diversas razones permiten pensar que el sector forestal se encuentra mejor posicionado para responder a las exigencias establecidas para lograr el desarrollo sostenible que es una de las variables para la conservación ambiental. Esto se fundamenta en los documentos de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible cuando establece que *“Los bosques y las tierras arboladas son esenciales para la vida humana. Son la fuente de muchos de los bienes y servicios utilizados por la humanidad, desempeñan un importante papel en la atemperación del medio ambiente mundial y encierran gran*

⁴⁶ FAO. 2001. Pág. 7.

⁴⁷ En Honduras por ejemplo, después de un largo periodo donde los bosques fueron nacionalizados, se ha pretendido fomentar el establecimiento de plantaciones que al momento de ser aprovechadas se regulan por las normas utilizadas para los bosques naturales, debiendo pagar altas tasas al Estado y sufrir vejámenes en el transporte de los productos que muchas veces han significado la pérdida total de éstos y hasta la persecución de parte del Ministerio Público, bajo la acusación de robo de bienes públicos.

parte de la diversidad genética fundamental para el mejoramiento futuro de las plantas y animales”⁴⁸.

En el 2002, el Secretario Adjunto del Medio Ambiente Forestal de Canadá fundamentaba la posición ventajosa del sector forestal en tres aspectos que están relacionados con el tema de la descentralización⁴⁹:

- a) La comunidad forestal está acostumbrada a perspectivas lejanas, o sea, a la planificación a largo plazo;
- b) Esta comunidad conoce bien la respuesta de los ecosistemas forestales a las alteraciones provocadas por la naturaleza y el hombre; y,
- c) Está familiarizada con el principio del rendimiento sostenido, ya que históricamente se han hecho muchos intentos por realizar un uso integral y múltiple de los bosques.

Para garantizar el rendimiento máximo y sostenido de los recursos forestales es necesario planificar y atenerse a medidas estrictas que signifiquen un balance entre el aprovechamiento de tales recursos sin menoscabar su permanencia en el tiempo y en el espacio. Con la incorporación de la variable ambiental en los instrumentos tradicionales de ordenamiento forestal se busca equilibrar las tres dimensiones clave para el desarrollo sostenible: social, económica y ambiental.

⁴⁸ Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburg. 26 de Agosto – 4 de Septiembre 2002.

⁴⁹ MAINE, J. *Desarrollo Sostenible de los Bosques*. En Unasylva N° 169 “La Sostenibilidad” 1992/2. Roma. Pág. 7.

Desde hace muchos años la herramienta utilizada para dar sostenibilidad a las actividades forestales ha sido el plan de manejo que pasó de ser un instrumento de carácter eminentemente técnico a la de un documento legal que incorpora todos los elementos que requiere el derecho ambiental⁵⁰. Para incorporar esas tres dimensiones es necesario que los Estados hagan procesos de reformas para modificar las políticas, la legislación y los factores que condicionan el manejo de los recursos forestales⁵¹.

El instrumento básico para lo anterior desde la perspectiva del poder público son los estudios de evaluación de impactos ambientales, que en algunos países se incorpora dentro de los planes de manejo forestal, mientras que en otros se hace el estudio ambiental en forma independiente. Por otra parte, desde la perspectiva del sector privado y por exigencias propias del mercado de productos forestales surgen otros medios para asegurar la utilización sostenible de los recursos naturales. Ya es una realidad que algunos países que demandan madera y otros productos del bosque requieren que los proveedores cumplan con las normas establecidas por compañías independientes de certificación u otros mecanismos para incorporar el componente ambiental en la ordenación forestal.

Siempre sobre el mismo tema, en las cumbres mundiales donde se analiza la problemática ambiental se discute sobre las formas de desarrollar políticas y legislaciones nacionales y alternativas de manejo forestal sostenible. Entre esas medidas se estudia la manera cómo se pueden incorporar los proyectos forestales dentro de los

⁵⁰ Plan de Manejo es el instrumento formulado para emplearse en el trabajo diario de aprovechamiento del bosque, por lo que los principios y objetivos del plan deben quedar claramente establecidos, y las medidas propuestas para realizar esos objetivos deben ser prácticas, es decir, factibles de realizarse (concepto tomado de: *Diccionario Práctico de Términos Forestales y Ecológicos*; Tomo I. Editorial Científica. Colombia. 1997. Pág. 178).

⁵¹ CONTRERAS, Arnoldo; VARGAS, María. *Las Dimensiones Sociales, Ambientales y Económicas de las Reformas a la Política Forestal de Bolivia*. Forest Trends Washington, D.C. /Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia. 2002. Pág. 2.

mecanismos de desarrollo limpio, que se están utilizando como instrumento para enfrentar los efectos de gases de invernadero, que tienen la mayor responsabilidad por el calentamiento global que produce cambios significativos en el clima.

Pese a que el pago de los servicios ambientales se debe aplicar en el marco del libre mercado, es conveniente que la legislación propicie los espacios para ello. Si bien, en la actualidad existe una notable adaptación y aceptación del componente ambiental dentro de las actividades del sector forestal, las nuevas figuras no han sido plenamente incorporadas en la legislación y existe una franca discordancia entre países con normas legales, que incorporan instituciones innovadoras como el pago de servicios ambientales en Costa Rica, a otros que como Venezuela no han logrado avanzar en una legislación forestal desde 1966, cuando se emitió la vigente Ley Forestal, de Suelos y Aguas.

3.6. Respeto a los Derechos de las Poblaciones Nativas

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima la población total de indígenas del mundo en aproximadamente 300 millones de personas que viven en 70 países⁵². Muchos de estos indígenas permanecen aislados de las sociedades dominantes de sus Estados-Nación y son discriminados únicamente por su condición de aborígenes y de su cosmovisión, que difiere del enfoque del mundo que tienen las personas que no tienen esa condición⁵³.

⁵² Es comúnmente aceptada la existencia de pueblos indígenas o tribales en América, Asia, África, el Sur del Pacífico (incluyendo Australia y Nueva Zelandia) y partes de Europa.

⁵³ Tal es la percepción de la organización First Nations Development Institute (Instituto para el Desarrollo de los Primeros Pueblos), que ha desarrollado un programa internacional denominado “Primeras Personas a lo largo del mundo” (www.firstpeoples.org/spanish.htm).

Una constante que se presenta en la mayoría de las áreas forestales con mayor nivel de protección en el mundo es que están habitadas por pueblos indígenas y tribales, que han vivido allí en armonía con el ambiente aplicando normas de derecho consuetudinario. Sin embargo, estas tierras en la mayoría de los casos, no ostentan un estatus legal formal, de acuerdo a la legislación adoptada por los países y ese factor las hace especialmente vulnerables a las amenazas que representa el avance de la frontera agrícola, las operaciones forestales y mineras, o las acciones de campesinos sin tierras y la explosión demográfica en los países en vías de desarrollo.

Extensas áreas boscosas, que son histórica y legalmente consideradas como hábitat de grupos o comunidades indígenas, han sido colonizadas por personas ajenas a su cultura, para ser deforestadas y establecer modelos productivos tradicionales que no son sostenibles desde el punto de vista ambiental, violentando los más elementales derechos de propiedad de la tierra, de los recursos naturales y la propiedad intelectual que tienen los nativos en esos territorios.

Durante los últimos años, los pueblos indígenas han empezado a reaccionar ante esta situación. Varias organizaciones étnicas han iniciado proyectos para proteger sus límites territoriales, obtener los títulos de sus tierras y gestionar sus recursos naturales. Están buscando la voz en las políticas nacionales que afectan a las regiones indígenas y al medio ambiente natural y buscando alianzas para el co-manejo de las áreas protegidas. En años recientes, gente y organizaciones de varios países se han reunido para discutir estos asuntos⁵⁴, en diversos foros que abarcan todos las regiones donde existen

⁵⁴ CHAPIN, Mac. *Jornadas Indígenas sobre Tierra, Medio Ambiente y Cultura*. En Revista Mesoamérica 38. Plumsock Mesoamerican Studies/CIRMA. Vermont, USA. 1999. Págs. 203-207.

actualmente poblaciones indígenas o tribales, pero en especial en América Latina, cuyos alcances van a ser objeto de una mayor discusión en el capítulo siguiente.

El respeto a los derechos de las poblaciones nativas sobre sus tierras ancestrales y el acceso expedito al goce, uso y disfrute de sus recursos naturales ha sido considerado como una categoría de derechos humanos a cuyos efectos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el pivote impulsor de diversas iniciativas que han culminado con el rango de tratados internacionales de importancia mundial, entre estos vale la pena mencionar el Convenio 107⁵⁵, y el más reciente Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que fue suscrito en 1989.

4. Criterios e Indicadores para el Ordenamiento Forestal Sostenible

En el Capítulo 11 de la Agenda 21, que trata entre otras cosas de la promoción del uso eficiente y valoración para recuperar el valor total de los bienes y servicios que presta los bosques en general, los gobiernos se comprometieron a buscar *“la formulación de criterios e indicadores, científicamente sólidos para el manejo, conservación y desarrollo sostenible de todo tipo de bosque existente”*, buscando la colaboración de los sectores involucrados en la actividad forestal y con el apoyo de los organismos internacionales de cooperación al desarrollo.

⁵⁵ El Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en países independientes que entró en vigor en 1959 hasta que fue sustituido en 1989 por el Convenio 169. En ambos hay una relación con el tema forestal en zonas indígenas, aunque en el primero la vinculación es más por las disposiciones sobre la propiedad de la tierra, pero que se amplía en el Convenio 169 que hace alusión directa a la materia de bosques.

En seguimiento y aplicación de estos principios, en todo el orbe se formaron nueve procesos regionales e internacionales donde los países miembros buscan implementar criterios e indicadores para el manejo sustentable de los bosques, que sirvan para guiar el monitoreo, evaluación y preparación de informes sobre sus bosques. En esos procesos una parte importante es el compromiso de mejorar las políticas y prácticas forestales.

En 1994 se originó el proceso de Montreal, abarcando a 12 países de seis continentes, que en conjunto poseen 90% de los bosques templados y boreales y el 60% de todos los bosques mundiales, y representan el 45% del comercio mundial en productos forestales, quienes prepararon los primeros informes forestales nacionales sobre el manejo forestal sustentable utilizando los siete criterios y 67 indicadores adoptados en 1995⁵⁶. En este mismo proceso, 31 países europeos, a nivel de gobierno y expertos, reunidos en Estrasburgo y Helsinki, adoptaron los criterios e indicadores cuantitativos y cualitativos para la gestión de los ecosistemas forestales y el análisis sobre ellos⁵⁷. En iniciativas similares se produjeron las directrices y criterios para el bosque tropical, desarrollados por la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT)⁵⁸.

Estos mecanismos y conceptos han sido objeto de investigación y validación en varios países por agencias locales en colaboración con diversas organizaciones como el Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR). Adicionalmente, temas como la certificación de productos forestales basados en estándares de manejo forestal, han sido promovidos y se les ha dado seguimiento por parte del Concejo Forestal Mundial

⁵⁶ Primer informe forestal general del Proceso de Montreal (2003). Localización electrónica en http://www.mpci.org/rep-pub/2003/overview/index_s.html.

⁵⁷ PRIETO F. citado por DIEZ SÁNCHEZ, Juan, en *Op. cit.* Pág. 422.

⁵⁸ CCAB-AP/FAO/CCAD. *Informe de la Reunión de Expertos sobre Criterios e Indicadores para la Ordenación Forestal Sostenible en Centroamérica*. Tegucigalpa, Honduras. 1997. Pág. 4.

(Forestry Stewardship Council, FSC), la Fundación Mundial para Conservación de la Naturaleza (WWF) y el Programa Smart Wood de la Rainforest Alliance.

5. Problemática Forestal y Soluciones por el Derecho

Los problemas forestales tienen diferente origen y diversos efectos. Algunos que se inician como complicaciones en el entorno local o comunitario pero que al final inciden negativamente en el sistema global son factores relevantes para el calentamiento mundial, afectación a la capa de ozono y a la biodiversidad y para la desertificación, entre otros. Aunque puede darse elementos de debilidad administrativa para cumplir normativas legales y técnicas, en ellos se suscita un atávico elemento individual destructivo. Por su dimensión planetaria, la solución se debe buscar sobre todo en el ámbito del derecho internacional.

Otros problemas se inician y finalizan supuestamente en un país, pero en la realidad son eslabones de una cadena que afecta a diversos Estados sin afectar el sistema mundial. Son provocados en el ámbito local, pero muy ligados a cuestiones de mala administración de parte de las autoridades responsables de su gestión de los recursos en cada país, por lo tanto, su solución se encuentra mayormente en la legislación interna.

5.1 Problemática Forestal Global

La tala de árboles y/o su utilización irracional, es causa inmediata de flagelos de grandes dimensiones como el cambio climático, la desertificación y la pérdida de la

biodiversidad biológica, que pone en riesgo la existencia de muchas especies de flora y fauna. Se destruyen tanto los humedales como las selvas tropicales y se pone en precario la propia existencia de la especie humana, empezando por las culturas nativas que tienen una condición de mayor vulnerabilidad.

La comunidad mundial, consciente de la gravedad de estos problemas los ha discutido en diversas cumbres internacionales de carácter global, que se han convertido en respuestas jurídicas a través de iniciativas que después se traducen en instrumentos internacionales de diferente tipo que tienen como objetivo común la preservación del ambiente y los recursos naturales en general.

A nivel planetario no se conoce ningún tratado internacional que se aplique al tema de bosques en forma exclusiva, el que más se aproxima es el Convenio Internacional de Maderas Tropicales, que se refiere específicamente al principal producto silvícola pero circunscrito a los bosques del trópico, entre otras cosas por considerarlos en mayor riesgo y por servir de hábitat a una biodiversidad más rica. No obstante, algunas convenciones cubren, dentro de su ámbito de aplicación, la materia forestal desde una perspectiva de sostenibilidad, entre ellas se cuenta el Convenio de Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Además, existen otros tratados internacionales que regulan materias o campos específicos sobre bosques que demandan por un mejor ordenamiento forestal, entre otros se puede mencionar: la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), el Convenio sobre la Desertificación y la Sequía, y la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional,

especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar), para mencionar los principales.

Con el objetivo de establecer un hilo conector entre la problemática forestal y las soluciones por medio del derecho, en los párrafos siguientes se hace una revisión a las principales dificultades que se producen en los bosques y una aproximación escueta a los instrumentos legales internacionales que tratan sobre temas forestales específicos que son de gran actualidad a nivel global o regional.

5.1.1 Cambio Climático

Desde el momento que la sobrepoblación que afecta al planeta desde hace varias décadas alteró las pautas del comportamiento humano, la estabilidad climática empezó a cambiar. *La quema de combustibles fósiles y la tala y quema de bosques, liberan dióxido de carbono. La acumulación de este gas, junto con otros, atrapa la radiación solar cerca de la superficie terrestre, causando un calentamiento global. Esto podría en los próximos 45 años, aumentar el nivel del mar lo suficiente como para inundar ciudades costeras en zonas bajas y deltas de ríos*⁵⁹.

En 1990 se produjo el primer informe concluyendo que el fenómeno del calentamiento global no solamente era real sino que ciertamente las actividades humanas contribuían a agudizarlo. Esto sólo corroboró al informe sobre desarrollo sostenible presentado por la Comisión Bruntland donde se afirmó que los patrones de consumo y producción de esa

⁵⁹ OMM. *Boletín sobre los Gases de Efecto de Invernadero*. Nº 3: 23 de noviembre de 2007. Ginebra, Suiza. Pág. 2.

época eran insostenibles y que iban a afectar a las generaciones futuras y posiblemente la supervivencia humana⁶⁰.

Se predijo que al talarse el bosque en forma significativa, el clima se tornaría más seco, porque cada vez que en una zona se corta una cantidad considerable de árboles, el resto no alcanza a “evapotranspirar” la misma cantidad de humedad que circulaba antes en el ecosistema. Todo ello contribuye a cambios drásticos en el clima, porque los terrenos deforestados reflejan más el calor solar⁶¹.

Con la acumulación de dióxido de carbono en la atmósfera, se ha producido un ascenso de las temperaturas en el ecosistema planetario, así como alteraciones fundamentales en el régimen de lluvias en extensas zonas habitadas del globo. A largo plazo esto podría conducir a que parte de los casquetes polares se derritan, se produzcan grandes inundaciones y a que se eleve el nivel del mar de forma considerable.

La deforestación es un tema prioritario de la Agenda 21, donde además de destacar la importancia de aplicar un enfoque racional y global para el aprovechamiento de los bosques, se propone como actividad de gestión la investigación sobre las posibles consecuencias de los cambios climáticos para los bosques, así como los efectos de éstos en el clima, e iniciar estudios a fondo sobre el ciclo del carbono con relación a diferentes tipos de bosques⁶².

⁶⁰ VITERI, José. *Conferencia de las Partes y Protocolo de Kyoto, Éxitos y Fracasos*. Participación a nombre de la FAO en la Conferencia en el Taller Regional de Bosques y Cambio Climático. San José, Costa Rica. 2003.

⁶¹ MYERS, Norman. *A Largo Plazo ¿Cambiará el Clima?* En ECOLOGÍA 2000. Editorial Debate. Primera Edición. Año 1985, Madrid, España. 1985. Págs. 171 a 188.

⁶² AGENDA 21. Capítulo 11. *Lucha Contra la Deforestación*.

Si, como se predice, la temperatura de la superficie terrestre va a aumentar a lo largo del siglo XXI, todos los ecosistemas experimentarán el periodo de cambio climático más acelerado desde el final de la última glaciación. Ese cambio afectará a la distribución y composición de los bosques lo que hará necesario adoptar estrategias de ordenación para hacer frente a una rápida modificación de las zonas climáticas y de los límites de los ecosistemas⁶³.

Hoy día, las investigaciones han demostrado que la mejor respuesta para resolver el problema del dióxido de carbono consiste simplemente en mantener una cobertura arbórea adecuada. Las acciones de manejo en los bosques naturales, aunado a los árboles plantados, permiten absorber grandes cantidades del exceso de dióxido de carbono en la atmósfera. La cantidad actual de plantaciones forestales supone menos de la quinta parte de las necesidades inmediatas de madera⁶⁴, así que no se puede hablar de futuros proyectos para mejorar la estabilidad climática si no se hacen modificaciones significativas en la legislación de los países con un marco de referencia global, con miras a mantener una cobertura arbórea adecuada a las necesidades de atenuar las consecuencias negativas del cambio climático.

En las últimas dos décadas ha aumentado la preocupación de la comunidad mundial en cuanto a la problemática del cambio climático⁶⁵. Esta toma de conciencia fue impulsada inicialmente por el sector científico y a raíz de sus denuncias y conclusiones se han realizado diferentes actividades tendientes a frenar el aumento de los gases efecto

⁶³ FAO. 2001. Págs. 64-65.

⁶⁴ Según FAO, bosques y árboles se plantan con muchos fines a un ritmo creciente, pero aunque las plantaciones forestales crecen, su contribución aún no llegan al 5% del área total de bosques en el mundo. FAO. 2005. Pág. 4.

⁶⁵ FAO/CCAD. *Evaluación y Análisis Final del Marco Institucional de Bosques y Cambio Climático*. San José, Costa Rica. 2003. Pág. 9.

invernadero⁶⁶. Se han realizado eventos como la “Conferencia Mundial sobre Cambios Atmosféricos, Consecuencias para la Seguridad Mundial” que tuvo lugar en Toronto, Canadá, con la comparecencia de científicos y políticos de más de 48 países⁶⁷. Posteriormente, la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente crearon el Panel Intergubernamental sobre Cambios Climáticos. También “La Verdad Incómoda”, del político estadounidense Al Gore, publicado en el 2006, sacudió al mundo con las denuncias planteadas en su conocido documental de multimedia que sirve de canal de educación en materia de calentamiento global.

Como alternativa para enfrentar el problema, en el Marco de la Cumbre de la Tierra, jefes de Estado y altos funcionarios de 154 países suscribieron la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC) en junio de 1992, con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto de invernadero en la atmósfera a un nivel que impida las interferencias antropogénicas peligrosas al sistema climático global⁶⁸.

Con la aprobación de la Convención de Cambio Climático los partes firmantes adquirieron compromisos que al menos en parte, se aplican a la materia forestal. Entre otras cosas, los países se obligan a desarrollar programas nacionales que contribuyan a

⁶⁶ Además del ya mencionado dióxido de carbono (CO₂), que se considera el más importante, los Gases de Efecto de Invernadero (GEI) incluyen: el vapor de agua, el Metano (CH₄) y el Óxido Nitroso (N₂O) y otros considerados indirectos por contribuir a la formación atmosférica del Ozono: Monóxido de Carbono (CO) y Óxidos de Nitrógeno, a los que se han sumado los clorofluorocarbonos y otros manufacturados por el hombre (tomado de Interpretación de la información sobre emisiones y transferencias de contaminantes en: www.presenciaciudadana.org.mx/accesoemisiones3.html).

⁶⁷ Naciones Unidas. Introducción de Convención Marco sobre Cambio Climático.

⁶⁸ En el Artículo 1 de la CMCC se establece que, por cambio climático debe entenderse el "cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables". Las acciones del hombre respecto al uso y abuso de los bosques se encuentran entre estas actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera.

mitigar el cambio climático y a promover la gestión sostenible de los sumideros de carbono y depósito de los gases de efecto de invernadero, entre los cuales ocupan un lugar preferente, la biomasa y los bosques.

El principal instrumento de aplicación fue el Mecanismo de Desarrollo Limpio, y dentro de éste, uno de los temas más discutidos ha sido la inclusión de proyectos forestales y cambio de uso del suelo. Muchos países en vías de desarrollo, con Brasil a la vanguardia, se oponen a la inserción de proyectos forestales, e incluso, en la Conferencia de las Partes, celebrada en La Haya en el año 2000, las negociaciones fracasaron tras un desacuerdo entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea, principalmente por la inclusión de los bosques y tierras agrícolas para alcanzar los compromisos de reducción.

Sin embargo, desde la Conferencia de las Partes de Marrakech (2001) y de Nueva Delhi (2002) se aceptó que los proyectos forestales pudieran formar parte de los mecanismos de desarrollo limpio. Con base en 71 proyectos forestales MDL que hay actualmente en diferentes partes del mundo, se han generado expectativas de que el tamaño total del mercado será de hasta 900 mil millones de dólares para el año 2012⁶⁹. En la Conferencia de las Partes de Montreal en el 2003 se abordó la cuestión de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero asociadas con la deforestación y se diseñó el programa, “Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo” y por primera vez, en la 13ª Conferencia de las Partes de Bali en el 2007, se trató el tema de la reducción de emisiones de la deforestación en los países en desarrollo. Las

⁶⁹ FEHSE, Jan. *El Mercado de Carbono: una vista general*. Presentación en el Seminario Regional de Bosques y Cambio Climático FAO/CCAD. Managua, Nicaragua. 2003.

discusiones estuvieron centradas principalmente en la inclusión de la conservación y la mejora de las reservas de carbono de los bosques⁷⁰.

Es importante destacar que pese a la necesidad de cumplir una serie de requisitos, que en principio fueron considerados “muy complicados”⁷¹, la oferta potencial de carbono forestal está aumentando y aunque aparentemente la demanda perdió impulso en los primeros años del milenio, se considera importante la creciente participación de los mercados voluntarios que en el 2006 colocaron 27 millones de toneladas de reducciones, con una gran participación de proyectos forestales y de energías renovables⁷².

5.1.2 Expansión del Área Desértica

En 1980 ya se percibía que los desiertos avanzaban en forma significativa. En esa época se informó que éstos se expandían a razón de 1.5 millones de hectáreas cada año. Asimismo, se constató que los llamados “nuevos desiertos” eran producidos por el hombre y que no se trataba de que los desiertos ganaran terreno sino de que las tierras cercanas a ellos se estaban deteriorando⁷³.

⁷⁰ IIDS. *Síntesis de la Décimo Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Tercera Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto: del 3 al 15 de diciembre de 2007*. Boletín de Negociaciones de la Tierra. Vol. 12 No. 354. Pág. 7.

⁷¹ Según el documento sdt “*Procedimientos para la Obtención del Respaldo y Aval Gubernamental en Proyectos de Venta de Certificados de Reducción de Emisiones en el Marco del Protocolo de Kyoto*”, para efectuar transacciones con los Certificados de Reducción de Emisiones que resulten de la implementación de un proyecto en el contexto del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) se debe cumplir con el requisito de elaborar un documento, con base en procedimientos que cualquier persona natural o jurídica, de carácter público o privado, debe seguir para poder obtener el respaldo y el aval gubernamental requerido para poder desarrollar un proyecto en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

⁷² ELIZONDO Ubaldo. *North American Carbon Market Scenarios: A strategy for Mexico*. Corporación Andina de Fomento. Sdt. 3 págs.

⁷³ CLARKE, Robin. *Los Desiertos en Expansión*. En *Ecología 2000*. Parte II: Agricultura y medio Ambiente. Editorial debate. Madrid, España. 1985. Págs. 58 a 81.

El hombre puede originar desiertos de muchas maneras, pero uno de los factores más significativos es, probablemente, la deforestación, o la supresión de árboles en cantidad superior a la que se repone. Las causas son variadas y todas ellas tienen su justificación en la necesidad de satisfacer exigencias básicas para la humanidad, entre éstas, el consumo de madera para leña ocupa un sitio importante. En muchos países, las poblaciones locales, desesperadas por conseguir combustible, han despojado a la tierra de los pocos árboles que quedaban, como los casos dramáticos del Sahel africano o de Haití en el Caribe americano.

La desertificación es en la actualidad uno de los mayores problemas ambientales que enfrenta la humanidad. La degradación de los ecosistemas pareciera ser inexorable, afectando a más de 110 países que, en conjunto, cuentan con una población en torno a los mil millones de habitantes. En términos monetarios esta situación representa pérdidas anuales de alrededor de 42 mil millones de dólares⁷⁴.

La deforestación, principal causa de desertificación, está originando enormes problemas a los millones de personas que dependen de la madera para cocinar y calentarse. Aunque en los países desarrollados el uso de la leña es mínimo, en los trópicos, el consumo de este tipo de energía aumenta, en la medida en que crece la población⁷⁵, y es evidente que con la creciente alza en los precios del gas, el petróleo y la electricidad, la demanda de leña se va a incrementar. Para el caso, en líneas generales, *en la región latinoamericana la producción de combustibles de madera ha aumentado de manera*

⁷⁴ FIDA/INRENA. *Memoria del Seminario Internacional Bosques Secos y Desertificación*. Lima, Perú. 1999. Pág. XVII.

⁷⁵ Así se reconoce en los documentos preparatorios para la Cumbre de Johannesburgo, cuando señalan que “El consumo de leña está aumentando a medida que aumenta la población. En Asia meridional y sudoriental, unas 2.000 millones de personas utilizan madera y otra biomasa para obtener energía, y en el África subsahariana, más de 500 millones de personas dependen de la leña como fuente de energía”. http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/energia_ni.htm.

*gradual durante los últimos diez años y se espera que esta tendencia continúe, debido fundamentalmente al uso industrial de carbón vegetal en el Brasil*⁷⁶.

Además del impacto ambiental, la pérdida de bosques para leña representa un alto costo social y laboral que afecta más al sexo femenino. La quema de madera perjudica la salud, sobre todo de las mujeres, que son las que, en gran mayoría, deben recolectar la leña y realizar las tareas domésticas. La recolección de leña saca del mercado laboral a un número significativo de personas si se considera que algunas familias emplean entre todos sus miembros trescientos días de trabajo al año solo para recoger madera⁷⁷.

Los fenómenos recientes de industrialización, modernización y urbanización de la sociedad han tenido repercusiones diversas. Las estadísticas energéticas demuestran que mientras el consumo de los combustibles vegetales en términos absolutos ha disminuido en los países con mayor nivel de desarrollo (por el uso de otros tipos de energía como gasolina, diesel, gas y electricidad), se mantiene constante a lo largo de los años y en algunos casos, como la Región Andina y Centroamérica, es claramente creciente, ya que por su pobreza no tienen acceso a otro tipo de combustible que no sea la leña⁷⁸.

Ante la problemática planteada por el aumento de las tierras sin vegetación, que en forma inexorable se estaban convirtiendo en desiertos, en el ámbito de las Naciones Unidas más de 100 países firmaron en París en 1994 la Convención de Lucha Contra la Desertificación en Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular

⁷⁶ FAO. 2009. Pág. 55.

⁷⁷ Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Boletín N° 48 del WRM, Julio de 2001.

⁷⁸ TROSSERO, M. *Contribución de los Sistemas Dendroenergéticos Optimizados al Desarrollo Rural, a la Protección del Ambiente y al Combate de la Desertificación*. En Memoria del Seminario Regional: Sistemas Dendroenergéticos Optimizados para el Desarrollo Rural y la Protección Ambiental. FAO. Dirección de Productos Forestales. Santiago de Chile. 1993. Págs. 67-74.

en África, como una medida para enfrentar el problema de las tierras que adquieren todas las condiciones de un desierto como consecuencia de la destrucción de la cobertura vegetal, que afecta a numerosos países en diferentes partes del mundo.

El objetivo del tratado es luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados seriamente por cualquiera de estos dos flagelos, y aunque en el tratado se hace énfasis en el caso de África, puede tener vigencia en cualquier otro país que enfrente cualquiera de estos problemas⁷⁹. Según el Anexo que corresponde a América Latina y El Caribe, los países afectados de la región deberán preparar y ejecutar programas de acción nacionales, para combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, en los cuales deberán especificar las respectivas funciones del gobierno, las comunidades locales y los usuarios de la tierra, así como determinar los recursos disponibles y necesarios.

Para implementar el programa de acción en el marco del convenio, los Estados signatarios deben adoptar medidas eficaces en todos los niveles, apoyados por acuerdos de cooperación y asociación internacionales con un enfoque integrado con el Programa 21, para contribuir al desarrollo sostenible de las zonas afectadas. Lo anterior exige la aplicación de estrategias de largo plazo en las regiones perturbadas y que éstas se centren en forma simultánea en la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos del suelo y los hídricos, con miras a mejorar las condiciones de vida, especialmente a nivel comunitario.

⁷⁹ Para esto, la Convención cuenta con varios anexos que son para aplicación regional (por continente o sub continente), con el objeto de señalar lineamientos generales para su aplicación a la luz de las condiciones particulares de la región.

Según el Anexo que corresponde a América Latina y El Caribe, los países afectados de la región deberán preparar y ejecutar programas de acción nacionales, para combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, en los cuales deberán especificar las respectivas funciones del Gobierno, las comunidades locales y los usuarios de la tierra, así como determinar los recursos disponibles y necesarios.

5.1.3 Biodiversidad en Peligro

Toda la vida en la tierra forma parte de un gran sistema interdependiente. Se relaciona con los componentes no vivientes del planeta y depende de ellos: la atmósfera, los océanos, el agua dulce, las rocas y el suelo. La humanidad depende de esta comunidad de vida, o de esta biosfera de la cual formamos parte y que se llama tierra⁸⁰. La variedad o diversidad es importante en sí misma y más atractiva y por lo general, nuestra comprensión de los ecosistemas resulta insuficiente para determinar con certeza los impactos que generaría la remoción de cualquiera de sus componentes.

Aunque no se ha podido cuantificar cuales genes o especies son de mayor importancia para los ecosistemas y por lo tanto, resulta difícil especificar hasta que punto las personas están padeciendo por la pérdida de la diversidad biológica, es evidente que las actividades humanas están dañando los recursos biológicos y reduciendo enormemente la variedad de ecosistemas y especies del planeta.

La diversidad biológica es en gran medida un tema que abarca a todos los sectores de todos los países⁸¹, por lo tanto, se requiere de la cooperación entre la totalidad de Estados y sectores y de la comunidad internacional, en los asuntos que se relacionan con la biodiversidad, que van desde la investigación hasta el turismo, pasando por temas tan complejos como la bioseguridad, los derechos de propiedad y el derecho de los pueblos indígenas a utilizar los recursos biológicos existentes en sus tierras.

⁸⁰ WRI/UICN/PNUMA. *Estrategia Global para la Biodiversidad: pautas de acción para salvar, estudiar y usar en forma sostenible y equitativa la riqueza biótica de la tierra*. 1992. Sdt.

⁸¹ GLOWKA, BURHERNNE, SYNGE et al. *La Importancia de la Diversidad Biológica y los Peligros de su Pérdida*. En UICN. Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Environmental Policy and Law Paper N° 30. Gland and Cambridge. 1996. Págs. 22.

Mucho antes que se iniciaran las negociaciones intergubernamentales bajo el patrocinio de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, expertos internacionales habían estado promoviendo la idea de un acuerdo global sobre diversidad biológica y trabajando en el desarrollo de elementos para dicho instrumento⁸². Desde 1984, varias organizaciones habían explorado la posibilidad de un acuerdo sobre esta materia y concentrado acciones que desde una perspectiva global se requerirían para conservar la diversidad biológica a nivel de genes, especies y ecosistemas, con énfasis en la conservación *in-situ* dentro y fuera de las áreas protegidas. Esta aspiración se cumplió en 1992 con el Convenio de Diversidad Biológica, en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, y a los principios del Derecho Internacional.

Este convenio fue firmado el 13 de julio de 1992, como parte fundamental de la Cumbre de la Tierra y en el mismo se establece el derecho que tienen los países signatarios para aprovechar los recursos que existen en sus respectivas jurisdicciones, enmarcados en su propia política ambiental siempre que tales actividades no perjudiquen los intereses ambientales de otros países o zonas de interés internacional desde el punto de vista de protección al medio.

La revisión exhaustiva del tratado en referencia permite conocer una amplia variedad de compromisos que asumen los países al firmarlo y ratificarlo de acuerdo al respectivo ordenamiento jurídico nacional; también es posible identificar algunas obligaciones que son aplicables directamente a la materia de bosques, los cuales pueden ser agrupados por lo menos en cuatro diferentes ejes temáticos: de índole político, institucionales y

⁸² *Ibidem*. Págs. 2-4.

legales, técnicos y sociales. Sólo a guisa de ejemplo, se pueden mencionar algunos compromisos en cada uno de estos ejes⁸³:

En el aspecto político los países adquieren la obligación de reglamentar y administrar los recursos biológicos que son importantes para conservar la biodiversidad y garantizar su conservación y utilización sostenible, mientras que en materia jurídica hay una exigencia para establecer o mantener la legislación necesaria para proteger las especies o poblaciones amenazadas, así como a tomar las medidas legislativas, administrativas o de política para garantizar el acceso a las partes, a sus recursos genéticos y tecnológicos que se deriven de la investigación en esos recursos, incluida la tecnología protegida por patentes y otros derechos de propiedad intelectual.

Dentro de los compromisos institucionales se debe elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptar para ese fin, las estrategias, planes o programas existentes; establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica e implantar procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica.

Entre otros compromisos de carácter técnico, los países deben reglamentar y gestionar la recolección de recursos biológicos del hábitat natural, para efectos de conservación, rehabilitar o restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies

⁸³ Según análisis del Convenio de Diversidad Biológica hecho por el Doctorando.

amenazadas. Uno de los instrumentos recomendados son los planes de manejo o de ordenación.

En el aspecto social los países se obligan a respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida, pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y promover su aplicación más amplia, con la aprobación y participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y procurar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan en forma equitativa, así como a proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.

a) Especies en vías de extinción

Aproximaciones con base en los estudios que hacen referencia a inventarios de flora y fauna se indica que en el planeta coexisten alrededor de doscientas cincuenta mil especies de plantas y un poco más de cuarenta mil vertebrados que comparten el planeta con entre cinco y diez millones de especies más, la gran mayoría de las cuales son insectos⁸⁴.

La abundante flora y fauna del planeta, como un importante recurso a la disposición del hombre y su aprovechamiento, se remonta 300 mil años en el pasado, cuando los

⁸⁴ MYERS, Norman. *La Extinción Masiva de Animales y Plantas*. En Ecología 2000. Editorial debate. Madrid, España. 1985. Págs. 84 a 87.

hombres de la edad glacial cazaban elefantes en las tierras de Torralba y Ambrona, en España, en la cacería más antigua de que se tiene noticia⁸⁵. Desde aquella época, la vida silvestre ha sido objeto de agresiones continuas, con el resultado de que a principios del siglo XXI, múltiples especies animales o vegetales han desaparecido o están en grave riesgo de desaparecer en el corto plazo, lo cual supone un gran desastre ecológico. Estos extremos se deben en su mayoría a la actividad humana.

En un documento publicado bajo la responsabilidad de varias entidades internacionales se afirmó que a finales del milenio, al menos 5,205 especies se encontraban en grave peligro de extinción en todo el mundo. De acuerdo a ese informe, un 25% de los mamíferos existentes y 11% de aves estaban clasificadas en peligro de extinción. Pese a que no fueron evaluados en su totalidad se estimó que un 20% de reptiles, igual porcentaje de anfibios y un 34% de peces (particularmente los de agua dulce) están en peligro. Debido a que muy pocos invertebrados fueron considerados no es posible definir un porcentaje de riesgo de estas especies, pero para ellos el riesgo de desaparición también es muy alto⁸⁶.

Como solución desde la perspectiva jurídica, en marzo de 1973, se suscribió en Washington, Estados Unidos de América, la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, conocida como CITES. La convención tiene como objetivo la creación de un sistema de cooperación internacional para adoptar medidas para la protección de ciertas especies de flora y fauna silvestre contra su explotación excesiva por parte del comercio internacional.

⁸⁵ GÜNTHER, Haaf. *Op. cit.* Pág. 22.

⁸⁶ WWF/CCAD/UICN. *Listas de Fauna de Importancia para la Conservación en Centroamérica y México*. San José, Costa Rica. 1999. Pág. 16.

Dentro de una serie de compromisos, con base en el convenio se establecen en forma periódica, sendos listados de especies animales o vegetales, de acuerdo a su nivel de riesgo de extinción. Las más importantes son las listas de especies en peligro de extinción o listas rojas que fueron elaboradas inicialmente para una audiencia científica, pero cada vez más, la sociedad en general ha mostrado interés en asumir protagonismo en resolver el problema.

También se crean las autoridades administrativas, que regulan a nombre de los Estados lo concerniente a permisos, certificados o licencias, tanto para fines comerciales, de investigación o turísticos y las autoridades científicas, que se encargan de velar por el cumplimiento de las normas técnicas que se amparan en el tratado.

Cada dos años, los gobiernos, sustentados en instrumentos jurídicos que así lo demandan, elaboran las listas rojas nacionales, lo que permite, además de la protección, que es el objetivo prioritario, colocar más recursos para la investigación sobre especies que son particularmente vulnerables⁸⁷.

b) Amenaza para los ecosistemas de humedales

Aunque los humedales constituyen un gran ecosistema, técnicamente comprenden una gran variedad de ecosistemas y su explicación es bastante compleja. Una de las definiciones más utilizada es la contenida en la Convención Ramsar, que define humedal como: *“extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancados o corrientes, dulces,*

⁸⁷ WWF/CCAD/UICN. *Op. cit.* Pág. 17.

salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.

El concepto anterior implica la existencia de una gran cantidad de humedales con características muy distintas. Cada humedal está formado por una serie de componentes físicos, químicos y biológicos, tales como suelos, agua, especies animales y vegetales; los procesos entre estos componentes y dentro de cada uno de ellos permiten que el humedal desempeñe funciones, como el control de inundaciones y la protección contra tormentas, y que se generen productos como la vida silvestre, pesquería y recursos forestales⁸⁸.

La actividad humana, con fines comerciales, estratégico-militares o para simple recreo, ha provocado serios daños en estos ecosistemas, que son naturalmente frágiles, al extremo que muchos humedales se encuentran en situación de riesgo de deterioro o de ser destruidos y, en consecuencia, dejar de cumplir con las importantes funciones ecológicas que les son inherentes.

En materia de legislación es muy común que los humedales o zonas costeras estén protegidos por varias disposiciones legales superpuestas de carácter marítimo, tanto nacionales como internacionales, que regulan la actividad pesquera, forestal o de otro tipo, pero es importante que la política acordada tenga la fuerza de la ley y que no esté en conflicto con la legislación existente en cada país⁸⁹. El instrumento internacional de mayor relevancia para proteger los humedales es sin duda la Convención Ramsar.

⁸⁸ VALDIVIESO, Elier. *El Beneficio de los Humedales en América Central*. Turrialba, Costa Rica. WWF Oficina Regional para Centroamérica/Universidad Nacional de Costa Rica. 1999. Pág. 6.

⁸⁹ FAO/US Forest Service. *Directrices para la Ordenación de los Manglares*. Estudio FAO Montes 117. Santiago de Chile. 1994. Pág. 224.

Así se conoce comúnmente el tratado suscrito en Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971, bajo el nombre de Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, mismo que fue modificado según el Protocolo de Paris el 3 de diciembre de 1982 y con enmiendas introducidas en Regina, Italia, el 28 de mayo de 1987. Este convenio se puede considerar como una respuesta adecuada desde la perspectiva del derecho, a los álgidos problemas que representan el deterioro o la pérdida de biodiversidad en las zonas marítimo-costeras, o de las especies silvestres de flora y fauna que habitan en los humedales.

El instrumento internacional mencionado tiene el objetivo de asegurar la conservación de los humedales y de su flora y fauna, armonizando las políticas nacionales con las acciones internacionales sobre esa temática. Como parte del convenio, las partes signatarias adquieren una serie de compromisos que incluye la designación de los humedales idóneos para su posterior incorporación en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, empezando por los que son importantes para las aves acuáticas. Además, se establecen responsabilidades de carácter internacional con respecto a la conservación, gestión y uso racional de estos hábitats y las poblaciones migratorias que allí se albergan.

c) Destrucción de las selvas tropicales

A pesar de que en la actualidad se encuentran diversos artículos sustitutos para la madera los productos forestales siguen siendo importantes para la vida humana y la economía mundial; los productos primarios como madera, pulpa, papel y leña,

representan un circulante de aproximadamente US\$400.000 millones anuales. “Se prevé que la producción y el consumo de productos madereros clave y de dendroenergía aumenten hasta 2030, siguiendo las tendencias históricas”⁹⁰. “La producción industrial de madera en rollo en Asia será, con mucho, insuficiente para satisfacer la demanda, lo que supondrá un aumento de la dependencia de las importaciones. El potencial de la producción comercial a gran escala de biocombustible celulósico tendrá repercusiones sin precedentes en el sector forestal. El incremento de los costos del transporte influirá, asimismo, en la demanda de productos madereros”⁹¹. Otros productos forestales secundarios como medicinas, verduras y frutas, proporcionan otros US\$20 000 millones y cada día adquieren mayor importancia⁹².

A través de la historia, el comercio internacional de productos maderables ha sido un mosaico de fórmulas de compra-venta, no obstante, en las últimas dos décadas se ha generado un dilema entre la preocupación por la protección de los ecosistemas tropicales y la gestión sostenible de los recursos, por un lado, y la estrategia comercial, que propugna por un mercado global de todos los productos, entre ellos los que se extraen de los bosques, por otra.

Siguiendo a DIEZ SÁNCHEZ⁹³, “las resistencias estatales que afloraron en la CNUMAD de 1992 y rebajaron las expectativas acerca de un convenio internacional sobre los bosques, cabe inscribirlas, pues, en un prolongado proceso de tensiones a

⁹⁰ combustibles de madera, considerando tanto los combustibles tradicionales extraídos de la madera (leña y carbón vegetal) como los biocombustibles modernos, incluida la posible producción comercial del biocombustible celulósico (esta observación está en otra parte del informe pero sirve para introducir al estudio de caso sobre descentralización)

⁹¹ FAO 2009. Pág. 14.

⁹² Johns Hopkins University/School of Public Health. *Población y Medio Ambiente: un reto global*. Volumen XXVIII, Número 3. Serie M, Número 15. Maryland, USA. 2000. Pág. 16.

⁹³ DIEZ SÁNCHEZ, Juan. *Op. cit.* Págs. 428-430.

nivel internacional, que se encuentra en el comercio mundial de los productos de los bosques tropicales, uno de sus más destacados componentes”.

Hay un conflicto planteado por la posición asumida por los países productores de especies tropicales valiosas, como caoba y cedro en América Latina, que para su desarrollo dependen en gran medida de los recursos provenientes de la comercialización de estas especies y la que, por justificaciones medioambientales, se arrogan los países importadores, en su doble condición de ser los más industrializados y a la vez, los más desarrollados, que les permite imponer restricciones a la compraventa de productos forestales que no provengan de fuentes comprobadamente sostenibles. La presunción es que con *“El aumento de los ingresos, junto con una mayor sensibilización, incrementará la demanda de servicios ambientales prestados por los bosques, tales como un aire y un agua limpios, la mitigación del cambio climático y la preservación de paisajes”*⁹⁴.

No obstante, en la práctica se percibe un doble discurso, pues mientras por una parte se limita la exportación de productos forestales, en la actualidad, los gobiernos de varios países de tradición forestal, entre ellos Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá e Indonesia, junto con la industria estadounidense están impulsando la realización de negociaciones a escala mundial, a fin de liberalizar el comercio de productos forestales⁹⁵. Es de prever que una liberación de este mercado podría tener consecuencias funestas para la sostenibilidad del recurso.

⁹⁴ FAO. 2009. Pág. 13.

⁹⁵ Bosques y Comercio. Captura electrónica en <http://www.redes.org.ur>

La eliminación de todos los aranceles en el sector de los productos forestales se planteó en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), lo cual se logra a medias en la llamada Ronda de Uruguay, con la aceptación de varios países de una reducción total e inmediata y otros de manera paulatina⁹⁶; esta situación, que da grandes ventajas a los mayores exportadores, limita y perjudica a los países pequeños y a las compañías madereras modestas, pero sobre todo, pone en precario el sustento de las comunidades que viven dentro o cerca de los bosques en países tropicales y provocaría una pérdida acelerada de la cobertura forestal⁹⁷.

Relacionando lo anterior, en el análisis que sobre el GATT hace DIEZ SÁNCHEZ, éste señala que la posible incompatibilidad de medidas restrictivas o limitativas, directas o indirectas, al comercio de los productos de los bosques tropicales con el mencionado tratado, no parece fundamentada en las prescripciones contenidas en el mismo⁹⁸.

Datos de FAO señalan que la demanda actual de productos forestales puede exceder los límites del consumo sostenible en un 25%. La mayor parte de esa demanda proviene del mundo desarrollado. Con sólo el 16% de la población mundial, Norteamérica, Europa y Japón consumen dos tercios del papel y cartón y la mitad de la madera industrial que se produce en el mundo. La demanda de productos industriales de madera también ha

⁹⁶ En esta cumbre, Estados Unidos, Canadá, Japón, la Unión Europea, Corea y Nueva Zelanda acordaron una política de "cero por cero" para los productos de papel (si bien la Unión Europea insistió en un periodo de eliminación gradual de 10 años), que conducirá a la eliminación de los aranceles sobre esos productos (<http://www.redes.org.ur>).

⁹⁷ Según criterio de la ONG uruguaya Amigos de la Tierra, Redes, en su Revista Bosques y Comercio, la pérdida acelerada de los bosques coartaría los esfuerzos mundiales para frenar el cambio climático, alentaría la desertificación y provocaría merma de la biodiversidad y sus beneficios. *Ibidem*.

⁹⁸ DIEZ SÁNCHEZ, Juan, en página 431 de la obra citada, quien además reflexiona que la mencionada incompatibilidad podría fundamentarse en la declaración de principios, aunque estos no tienen obligatoriedad jurídica.

aumentado en los países en desarrollo, junto con la demanda de leña, la principal fuente de energía de muchas comunidades rurales⁹⁹.

A la destrucción de las selvas tropicales, la comunidad internacional ha respondido con la suscripción del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales, que es un instrumento jurídico que básicamente trata de sentar pautas para un comercio de productos forestales que sea honesto, equitativo y sostenible. Este tratado, suscrito en 1983 por 19 países productores y 17 consumidores, es lo más parecido a un convenio internacional global en materia de bosques, ya que si bien por razones de la materia que regula está restringido a las maderas que se producen en los bosques del trópico, sus efectos por la vía de la comercialización cubren un ámbito mundial¹⁰⁰.

El tratado, en su parte introductoria destaca la voluntad de las partes de dar satisfacción a los distintos acuerdos y compromisos internacionales que permitan cohonestar el comercio internacional de los productos tropicales sin discriminaciones, y el desarrollo y progreso de los países que tienen bosques productores de madera¹⁰¹. Allí mismo, los Estados signatarios adquirieron el compromiso de mantener o alcanzar el desarrollo sostenible de sus bosques para el año 2000. Como parte de la organización se crea la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), con la finalidad de aplicar las disposiciones y supervisar el cumplimiento del convenio.

⁹⁹ FAO. 2000. Informe Principal. Págs. varias

¹⁰⁰ De hecho, este tratado tiene sus orígenes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en su resolución 93 del 30 de mayo de 1976, donde se solicitó al Secretario General del encuentro para que convocara reuniones internacionales sobre determinados productos, entre ellos las maderas tropicales. En cumplimiento de esa petición se celebró una reunión sobre esa temática que culminó con la celebración del tratado en 1983 (Introducción del TD/Timber/11/Rev. 1, Naciones Unidas. *Convenio Internacional de las maderas tropicales*, 1983).

¹⁰¹ DIEZ SÁNCHEZ, Juan. *Op cit.* Pág. 432.

Para los efectos de este trabajo de Tesis no es pertinente detenerse a analizar más el contenido del tratado, pero se debe destacar que bajo su amparo se han venido ejecutando diversos proyectos en los países tropicales, que propugnan por la sostenibilidad de los recursos forestales mediante programas de investigación para encontrar mejores tecnologías, o mediante el uso de especies forestales no tradicionales. De esta manera se puede quitar presión sobre las maderas preciosas, que como la caoba y el cedro, se encuentran en peligro de extinción debido a la inclemente explotación a que son sometidas por sus propiedades mecánicas, durabilidad y especial belleza que tiene su madera.

d) Culturas ancestrales en peligro

Con ocasión del llamado “encuentro entre dos culturas”, en 1992 se confirmó que más de cien millones de personas vivían en forma tribal. De acuerdo a los avances de la legislación indigenista éstas tendrían que convertirse en ciudadanos de pleno derecho a finales de ese siglo pero esa meta no se ha cumplido, en parte por falta de voluntad política de los Estados, pero también porque muchos pueblos, lejos de buscar esta condición, a menudo la rechazan.

Más que primitivas, a las comunidades indígenas se las podría llamar “prístinas”, porque están poco afectadas por la huella de la civilización tecnológica. Aunque se les considera “atrasados” la más moderna de las comunidades humanas tiene mucho que aprender de estos pueblos, especialmente en lo que se refiere a la moderna agricultura y la medicina¹⁰².

¹⁰² MYERS, Norman. *La Desaparición de las Culturas*. En *Ecología 2000*. Parte IV: La Dimensión Humana Editorial Debate. Primera Edición. Madrid, España. 1985. Págs. 162 a 170.

A pesar de que históricamente los diferentes pueblos indígenas del mundo han vivido en armonía con la naturaleza, la regla es que estos no han gozado –ni tampoco buscado- de ninguna prerrogativa que los ligue a la posesión de la tierra y sus recursos en forma permanente, a través de títulos de propiedad que les otorguen derechos reales sobre los mismos u otras garantías para recibir seguridad jurídica para sus actividades.

Sin embargo, algunas comunidades indígenas lograron legitimar en el pasado, títulos de propiedad sobre las tierras ocupadas, en parte gracias a la intercesión que de oficio hicieron algunos religiosos españoles, como Fray Bartolomé de Las Casas, que por sus escritos y denuncias¹⁰³ fue considerado el abanderado de la causa de los nativos de América Latina y que tuvo sus homólogos en otras partes del mundo donde la dominación imperial avasallaba los derechos de las poblaciones autóctonas.

Con el devenir de los tiempos, los recursos naturales, en especial los bosques, ubicados dentro de territorios ocupados por comunidades indígenas, recibieron la presión de los grandes industriales de la madera, que buscaban las especies de madera preciosa que en otras partes ya estaban agotadas, o de pobladores locales que pugnaban por establecer sus zonas de cultivo en estas áreas, para lo cual debieron suprimir los bosques. Los pueblos indígenas han sido en gran parte desplazados de los lugares en los que han estado tradicionalmente asentados, sin embargo, algunos de ellos permanecen aun en

¹⁰³ DE LAS CASAS, *Bartolomé. Brevisima Relación de la Destrucción de las Indias*. Edición de André Saint-Lu. Ediciones Cátedra. Madrid. 1999. Pese a que el texto narra las crueldades de los conquistadores para con lo indígenas, entre líneas señala las diferentes formas como se apropiaron de sus tierras y cultivos.

sus territorios, aunque gradualmente se han ido replegando por la expansión de la frontera agrícola¹⁰⁴.

De acuerdo a lo expuesto, los pueblos indígenas viven una compleja realidad jurídica ya que, pese a que en algunos países se ha avanzado mucho en el reconocimiento de sus derechos a un tratamiento especial por su condición de personas altamente vulnerables y con su propio derecho consuetudinario¹⁰⁵, en otros, ni siquiera se les considera sujetos de derecho y en consecuencia, se les niega jurídicamente el acceso a sus formas de vida primarias, que son la tierra y sus recursos naturales, en especial los bosques.

A criterio de expertos indigenistas, el reconocimiento de los derechos indígenas es un asunto de incumbencia global. El tema del reconocimiento y vigencia de estos derechos trasciende las fronteras nacionales y existe una tradición jurídica compartida basada en los modelos de vida comunitaria que guarda estrecha relación con los principios de la solidaridad, la redistribución y el equilibrio social entre las familias y miembros de cada grupo, lo mismo que con formas de respeto y armonía con la naturaleza¹⁰⁶.

En el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dependencia de las Naciones Unidas, se gestó y se da seguimiento al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que fue adoptado en la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza en 1989. Este tratado, entre otras cosas, contiene la

¹⁰⁴ BANCO MUNDIAL. *Diagnóstico y Estrategia social del Proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas para los Pueblos Indígenas y sus Comunidades*. Anexo 11: Resumen Ejecutivo. San José, Costa Rica. 2003. Pág. 5.

¹⁰⁵ HILDEBRAND, Martín. *Entre la Ley y la Costumbre*. En *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina*. Ediciones Disloque, Colombia. 1996. Pág. 2.

¹⁰⁶ ROLDAN, Roque. *El Reconocimiento de los Derechos Indígenas: un asunto de incumbencia global*. En *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina*. Ediciones Disloque, Colombia. 1996. Págs. 6 y 7.

iniciativa para el reconocimiento de los derechos de uso y acceso a la tierra y a los recursos naturales que tienen las comunidades indígenas en sus tierras ancestrales¹⁰⁷.

En el convenio se revisan las normas anteriores de la OIT que se aplican a los pueblos indígenas de los países cuyas condiciones sociales, culturales y económicas son diferentes a las de otros sectores de la colectividad nacional. Los conceptos básicos del convenio son respeto y participación. Respeto a la cultura, religión, la organización social y económica y la propia identidad¹⁰⁸.

*“Los pueblos indígenas están con frecuencia asociados a los bosques; los bosques ofrecen el hábitat y son importantes para ellos por razones económicas, sociales y culturales. El interés por conservar y administrar los bosques coincide a menudo con el interés por la supervivencia y la integridad de las culturas y los conocimientos de los pueblos indígenas”*¹⁰⁹. En el convenio, los países firmantes se comprometieron a reconocer los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que en forma tradicional han ocupado y a los recursos naturales que en ellas existan, entre ellos, y con especial énfasis, los forestales.

Un primer asunto tiene que ver con el señalamiento del alto significado que para las culturas y valores de pueblos indígenas tienen la relación con las tierras o territorios. El señalamiento, dentro del contexto general del convenio, tiene el propósito de hacer notar

¹⁰⁷ Entre otros, ya que mediante la adopción de este convenio los países firmantes reconocen o regulan otros aspectos, tales como la política general, la contratación y condiciones de empleo, la formación profesional, artesanías e industrias rurales, la seguridad social y salud, educación y medios de comunicación, contactos y cooperación a través de las fronteras, administración, todos con relación a los pueblos indígenas y tribales de los distintos países.

¹⁰⁸ SEDA/BANCO MUNDIAL. Contexto Macrojurídico Ambiental de Honduras. Tegucigalpa, Honduras. 1995. Pág. 38.

¹⁰⁹ RUIZ, Bárbara. *A Falta de un Convenio Forestal, Diez Tratados sobre Bosques*. En Convenios Mundiales sobre Bosques. FAO. Santiago de Chile. 2002. Pág. 14.

cómo las posibilidades reales de supervivencia de los pueblos indígenas que viven de una economía natural, ligada a la apropiación y consumo de los recursos del entorno (tierra, bosques, aguas etc.), se encuentran ligadas a la opción de los indígenas para poseer las tierras y recursos que tradicionalmente han poseído y aprovechado, con seguridad legal y mantenerlas sin las contingencias de las fluctuaciones político-administrativas, para su disfrute con un grado razonable de autonomía dentro del orden legal nacional.

Un segundo asunto que debe observarse, tiene relación con la conceptualización que hace el convenio de lo que debe entenderse por "tierras" y que, con arreglo a lo que se preceptúa en una de las disposiciones, deberá englobar, para los efectos de acceso y uso de los recursos por los indígenas y de protección por parte del Estado, la noción de territorio que, en aclaración que de la expresión hace el mismo instrumento, equivale a la comprensión dentro del espacio legalmente reconocido a los indígenas de "*la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera*". Lo que debe entenderse por tierras indígenas, tiene estrecha relación con la capacidad que en todo el convenio, se atribuye a los indígenas para asegurar el mantenimiento de sus formas de organización social interna, de vida económica y su cultura en general, o, en otras palabras, la capacidad de mantener los elementos que le otorgan al pueblo o comunidad y a sus miembros el sentido de identidad.

El tratado maneja, en forma muy explícita, dos figuras jurídicas como formas de titularidad y de apropiación que deberán ser plenamente reconocidas a los indígenas en el cumplimiento de las responsabilidades que, al suscribir y ratificar el convenio, adquieren los Estados: "*la propiedad y la posesión sobre las tierras que*

tradicionalmente ocupan" los indígenas. Al hablar de propiedad se refiere al concepto aceptado como tal o como dominio pleno, es decir, el que otorga al titular la condición de dueño de un bien. Sin embargo, en el artículo 13 del tratado se señala a los Estados que al otorgar éste u otros derechos concernientes a las tierras de los indígenas, debe tomarse en cuenta los "aspectos colectivos" de la relación indígena con la tierra. Es, sin duda, una clara recomendación para que, en el reconocimiento legal de la tierra, se acoja de manera preferente, el modo de titulación colectiva, casi invariablemente preferido por los indígenas. Y al hablar del reconocimiento, con la propiedad, de la posesión sobre las tierras, es claro que se determina que no basta que el reconocimiento legal de la propiedad sea un acto formal, sino que además es necesario que los indígenas entren, si no lo están, en efectiva posesión del área cuyo dominio sea reconocido.

También cabe destacar el compromiso que en el tratado asumen los Estados, de estudiar y constatar la realidad de la tenencia de la tierra de los indígenas y garantizar de manera efectiva los derechos de propiedad y posesión, definiendo los procedimientos convenientes para asegurar dicho propósito. Este compromiso es, desde luego, la regulación para que esta labor de investigación y estudio, indispensable para proceder al reconocimiento legal de las tierras y territorios indígenas, sea asumida "*mutuo proprio*" por el Estado, sin que para ello tengan que surtirse trámites previos de requerimientos o demandas de los propios indígenas, frecuentemente ajenos al mundo de los ordenamientos legales y de la administración pública.

5.2 Problemática Forestal Provocada en el Ámbito Local

Aunque es evidente que cada país enfrenta sus propios desafíos con relación al manejo de sus recursos forestales y que estos inciden en la conservación del recurso a nivel global, gran parte de la solución estriba en el tratamiento que a los mismos se conceda en el ámbito local, si bien se requiere de un efectivo y eficaz apoyo de la comunidad internacional, previsto en diversas cumbres y tratados internacionales que tienen relación con el ambiente y los recursos naturales, vistos en la secciones anteriores.

En un estudio reciente se menciona que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la conversión de la frontera agrícola, que está íntimamente ligada a las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra, el aprovechamiento ilegal y las burocracias forestales nacionales, son probablemente las trabas más relevantes en torno a una eficiente administración de los recursos naturales.

5.2.1 Ampliación de la Frontera Agrícola

Por lo general, los problemas por la tierra forestal se originan en la necesidad que tiene la cada vez más numerosa y creciente población, de acceder a suelos para cultivos agrícolas, pero con la dificultad de que las tierras aptas para la agricultura ya están siendo cultivadas o están acaparadas; por lo tanto, es común que se busque incrementar las tierras de cultivos agrícolas a costa de las áreas forestales. Al respecto, LARSON et al, refiriéndose a estudios en seis países de América Latina, afirman que “*en la mayoría*

*de los países, la especulación de tierras es todavía un problema y el desmonte se ha convertido en la manera más fácil de justificar la tenencia de la tierra*¹¹⁰.

ACDI por su parte señala que *“en muchos países, los colonos deben descombrar la tierra para ejercitar sus derechos de tenencia. En este caso, la deforestación se considera como una “mejora” del suelo y una expresión de la buena fe que tienen los ocupantes de “mejorar” su propiedad*¹¹¹. Según esta agencia, la legislación en algunos países (y menciona como ejemplo a Guinea y a la República Dominicana), influye para que la población rural no tenga incentivos para invertir su trabajo en el ordenamiento forestal.

El avance de la frontera agrícola es mayor en los países donde los recursos forestales están subvaluados y no pueden competir con usos alternativos de la tierra, pero también porque hay pocos mecanismos que compensen los servicios ecológicos, o simplemente no existen o no se aplican. Lo que resulta evidente es que la presión para la conversión de tierras forestales a la agricultura son mayores en las áreas que pertenecen legalmente al Estado, aunque no están exentos las de naturaleza jurídica privada o municipal, con lo cual, el problema de cambio de uso de la tierra se convierte en un problema de tenencia.

5.2.2 Tenencia de la tierra

Para FAO, *“Tenencia de la tierra es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la*

¹¹⁰ LARSON, Anne et al. *Exclusión e Inclusión en la Forestería Latinoamericana ¿Hacia donde va la Descentralización?* CIFOR-IDRC-CRDI. Santa Cruz, Bolivia. 2003. Pág. 30.

¹¹¹ ACDI. *Causas de la Deforestación*. Publicado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional en su página electrónica www.acdi.org/spanish.

tierra. La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias”¹¹².

Uno de los principios elementales de la sociedad moderna es el respeto a la propiedad, entre la cual se encuentra la propiedad forestal, pero se admite que la inseguridad de los derechos sobre las áreas con vocación para la silvicultura es uno de los factores claves y causante de la degradación ambiental en el mundo. *“Con frecuencia, los derechos de propiedad están duplicados o simplemente no se les respeta. La mayor parte de los bosques del mundo se caracteriza por la confusión e inseguridad que existen con respecto a los derechos de propiedad”¹¹³*. Pese a que se reconoce que la propiedad y la seguridad de la tenencia son necesarias para el desarrollo de cualquier empresa, en la práctica *“las políticas y la legislación varían en la medida en que proporcionan derechos sobre la tierra a las comunidades locales. En muchos países, las normas y los reglamentos se adaptan a las necesidades de las grandes empresas, lo que deja a las pequeñas y medianas empresas y a las instituciones comunitarias en desventaja”¹¹⁴*.

Para comprender mejor la forma exacta en que los ordenamientos jurídicos y las autoridades forestales interactúan con los diferentes usuarios de los recursos forestales,

¹¹² FAO. *¿Qué es la Tenencia de la Tierra?* En Estudios sobre Tenencia de la Tierra. Departamento de Desarrollo Sostenible (<http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm>)

¹¹³ WHITE Andy y MARTÍN Alejandra. *¿De Quién son los Bosques del Mundo?* Tenencia Forestal y Bosques Públicos en Transición. Forests Trenches. Washington. 2002. Pág. 4.

¹¹⁴ FAO. 2009. Pág. 89.

es importante conocer la naturaleza de las relaciones de tenencia: quién es el propietario del bosque, quién tiene el acceso y quién lo controla en la práctica. En el estudio de LARSON *et al* se identifican ambos polos, desde bosques privados individuales y comunitarios) en el caso de la mayoría de los usuarios, hasta bosques públicos, así como ejemplos intermedios.

Hasta hace muy poco tiempo, la respuesta sobre a quién pertenecían los bosques del mundo era relativamente sencilla, ya que, durante la mayor parte de la historia moderno, los gobiernos locales tenían la posesión legal sobre la mayoría de los bosques. *“Pero esta situación de la propiedad pública está empezando a cambiar. Desde fines de los años ochenta, algunos de los países con mayor cobertura boscosa han comenzado a reconsiderar y reformar sus políticas de propiedad forestal”*¹¹⁵. Como elementos que motivan esta situación se cita especialmente la consciencia de que los sistemas oficiales de tenencia forestal en muchos países atentan contra los derechos y reclamos de las poblaciones indígenas y otras comunidades locales.

Al sistema tradicional de clasificar a los propietarios de bosques en tres categorías: los dueños de tierras forestales de tenencia privada, los municipios en las áreas forestales ejidales y el mismo Estado en las tierras nacionales de vocación forestal, se pueden encontrar diversas variantes según los países. En España, por ejemplo, en la Ley de Montes que clasifica los montes en públicos y privados, se hace una distinción cuando éstos son “de mano común”¹¹⁶. En otros países, entre ellos Honduras, dentro de las áreas

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ Por razón de su titularidad los montes pueden ser públicos o privados. Son montes públicos los pertenecientes al Estado, a las comunidades autónomas, a las entidades locales y a otras entidades de derecho público. Son montes privados los pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad. Los montes vecinales en mano común

forestales privadas se dedica a las tierras forestales que poseen los pueblos indígenas, con la salvedad de que estas son tierras privadas en condición de “comunales”¹¹⁷.

El acceso a los bosques y quién los controla en la práctica, presenta situaciones muy diferentes sobre todo en los países en vías de desarrollo, como se ilustra en un escrito donde se afirma que *“diversos grupos coexisten en las tierras bajas de Bolivia como efecto de la ocupación que se extendió a mediados de años cincuenta. A las poblaciones indígenas se suma un creciente número de productores de granos y ganaderos, un numeroso grupo de colonos y madereros, con concesiones de bosques públicos y un número desconocido de contratistas y productores de madera en pequeña escala. Esto ha llevado a que se establezcan diferentes tipos de tenencia y uso del suelo”*¹¹⁸.

Experiencias similares se reportan en algunos países de Asia y el Pacífico, donde *“en la propiedad tradicional o comunal cada individuo en la comunidad tiene un derecho sobre la propiedad forestal, es una situación de descentralización y es la forma más común de tenencia de tierra en los países insulares del Pacífico. En Papúa Nueva Guinea, el gobierno nacional concede permisos madereros que le permiten manejar el bosque a nombre de los propietarios tradicionales. Generalmente, el manejo está a cargo de un administrador e incluye la extracción y la construcción de infraestructura”*¹¹⁹.

tienen naturaleza especial derivada de su propiedad en común, sujeta a las limitaciones de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. (Ley 43/2003 de Montes. Artículo 11).

¹¹⁷ La posesión de tierras en comunidad por los pueblos indígenas y afrohondureños se define tanto en la nueva Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre como en la Ley de Propiedad y otras normas.

¹¹⁸ PACHECO, Pablo. *La Descentralización Forestal en Bolivia: implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados*. Santa Cruz, Bolivia. 2006. Pág. 19.

¹¹⁹ FERGUSON y CHANDRASEKHARAN. *Caminos y Escollos para Alcanzar la Descentralización*. En OIMT Actualidad Forestal Tropical 12/3 2004. 2004. Pág. 4.

Esta diversidad de modalidades de tenencia tiende a generar o acrecentar otros problemas que son inherentes a las situaciones de ingobernabilidad o irregularidad, entre estos se identifica la excesiva burocracia de las autoridades públicas que administran los recursos forestales, el aprovechamiento ilegal de la madera y otros productos forestales que están en estas áreas, así como el cohecho en que incurren ciertos mandos de la administración pública.

5.2.3 Burocracia Forestal

Según FAO *“La administración pública relacionada con la silvicultura puede desempeñar una importante función de apoyo al desarrollo rural, por medio de la formulación de políticas, los reglamentos, la financiación, la divulgación y la prestación de servicios, la creación de infraestructuras y la ayuda para la comercialización. Por lo general también dependen del gobierno las innovaciones tecnológicas destinadas a generar oportunidades de trabajo para los sectores pobres de la sociedad. Muchos países en desarrollo han establecido un control rígido sobre sus bosques, como medio para promover el crecimiento y el desarrollo”*¹²⁰.

El citado documento de la FAO identifica al servicio forestal como el ejemplo más común de entidad pública en la esfera de la silvicultura, con una importancia que varía según los distintos contextos nacionales. En general, los servicios forestales asumen la responsabilidad completa de todas las funciones inherentes. Sin embargo, la figura institucional representativa del sector forestal parece haber variado como consecuencia

¹²⁰ CHANDRASEKHARAN, C. *Las Organizaciones Rurales en la Silvicultura*. En Unasylya N° 142. Número especial: La Administración Forestal al Servicio del Desarrollo. 1983. Roma, Italia.

de las nuevas tendencias basadas en el desarrollo sostenible, que se derivan de la Cumbre de la Tierra, y plasmadas en leyes forestales nuevas en muchos países.

Un ejercicio con las leyes forestales de América Latina da como resultado que en los nueve países que cuentan con nuevas leyes forestales, el servicio forestal está ligada a la Secretaría del Ambiente en Argentina, Bolivia y Costa Rica; a la Secretaría de Agricultura y Ganadería en Cuba, El Salvador y Nicaragua; y fue creado como una entidad descentralizada en Guatemala, Panamá y México, aunque en este último país con un esquema bastante complejo por tratarse de un sistema federado¹²¹.

El problema que representa la burocracia en las oficinas forestales nacionales tiene que ver con la forma en que se tramitan los diferentes permisos, licencias, contratos u otros actos que son inherentes a la actividad de la silvicultura. LARSON *et al*, al referirse a sus estudios en seis países de América Latina señalan que en todos los países estudiados se deben formular planes de manejo forestal como un requisito previo a la obtención de un permiso o concesión “y, en todos ellos, los madereros se quejan de la excesiva burocracia”. Aunque reconocen que estos procedimientos han sido relativamente simplificados y racionalizados, “todavía constituyen un peso para los pequeños propietarios y en general, el costo de las transacciones para cumplir con los requisitos y las normas tienden a discriminar a los usuarios pobres del bosque”¹²².

Pese a que en casi todos los países las agencias forestales están suscribiendo acuerdos de cooperación con los gobiernos locales, para transferir responsabilidades específicas,

¹²¹ Ejercicio hecho por el doctorando, revisando 19 leyes forestales de América Latina, utilizando una matriz donde uno de sus ejes es la institucionalidad y se generan los datos apuntados. La matriz completa se utiliza en otras secciones de la Tesis.

¹²² LARSON, Anne et al. *Op. cit.* 2003. Pág. 31.

los obstáculos administrativos siguen siendo un serio problema para el adecuado manejo forestal, ya que se estimula la ilegalidad y se provoca la corrupción¹²³. Esto también tiene que ver con la forma como las autoridades pretenden administrar los recursos del bosque, con una clara tendencia a establecer sanciones difíciles de cumplir y negar a los administrados, las oportunidades de acceso a los incentivos que da la misma legislación.

5.2.4 Aprovechamiento Legal y Corrupción

Por definición, madera ilegal es aquella que ha sido talada, transportada, vendida o comprada incumpliendo la legalidad. Normalmente el fenómeno de la madera ilegal no constituye la violación de una sola prohibición o regulación forestal, sino que se presenta como una secuencia de actos contra las diversas disposiciones legales. Así, la madera ilegal procede principalmente de la tala ilegal, a la que le suceden transportes ilegales, falsificación de documentos o movimientos de madera entre fronteras y/o concesiones forestales sin autorización¹²⁴.

Según Green Peace *“La tala ilegal es uno de los problemas más graves que afectan a los bosques primarios, no sólo en las zonas tropicales (Amazonía, Cuenca del Congo, Sureste Asiático), sino también en bosques boreales como los de la región de Siberia Oriental (Rusia), o bosques templados como los de México, Rumania o los países del*

¹²³ Como ejemplo de lo anterior, en un artículo publicado por la prensa nicaragüense en el 2003 se señala que “Las trabas del Instituto Nacional Forestal, fueron innumerables para la Central de Cooperativas Forestales de Las Segovias. Mientras los obstáculos, la situaron al borde de la quiebra por falta de madera, la comercialización ilegal en los aserrios vecinos seguía pujante”. Sobre el otro extremo de los incentivos, el diario cita a un funcionario quien “cree que el Estado practica una política de castigo hacia lo malo, pero no se premia lo bueno. Hay un sentimiento de desincentivo a los productores interesados en la actividad forestal legal”. La Prensa Digital. Burocracia incentiva tráfico maderero. (<http://www.laprensa.com.ni>).

¹²⁴ En Green Peace España. La tala y el comercio de madera ilegal. (<http://www.greenpeace.org/espana/campaigns/bosques/>)

Cáucaso. Además de la disminución de la cobertura forestal, que ocasiona un grave daño ambiental, esto provoca grandes pérdidas para la economía de los países¹²⁵.

La misma organización, citando al Servicio de Naturaleza y Pesca de Estados Unidos, afirma en relación con este tema, que “*el 25% de las importaciones de caoba que entran en ese país incumplen la Convención CITES sobre el comercio internacional de especies de flora y fauna amenazadas*”. También sostiene que la mayoría de la madera que se exporta de algunos países, en especial Brasil, hacia mercados en Europa proviene de actividades ilegales en reservas indígenas y biológicas¹²⁶.

Evidentemente, las actividades ilegales tienen varias causas y efectos, pero sin duda que la corrupción es uno de los problemas más afines a aquellas. En uno de sus informes la FAO señala que “*en muchos países proliferan las actividades forestales ilegales y los gobiernos se muestran incapaces de controlar a la burocracia estatal y de imponer el cumplimiento de las reglas del juego por las empresas y las entidades de la sociedad civil*”¹²⁷. Como ejemplo de prácticas ilegales en el sector forestal, enumera: la ocupación ilegal de tierras forestales; la explotación ilegal; el transporte y el comercio ilegal y contrabando de madera; y la fijación de precios de transferencia y otras prácticas contables que están fuera de la ley¹²⁸.

¹²⁵ Según Green Peace en la obra citada, “El Gobierno de Indonesia ha estimado que los costes ocasionados por la tala ilegal en el año 2002 ascendieron a \$3 billones al año. El Banco Mundial estima que entre \$10 y \$15 billones se pierden cada año debido a la explotación ilegal, con la consecuente pérdida de fondos para servicios sociales y esfuerzos por reducir la pobreza”.

¹²⁶ WWF Centroamérica. *Alianza Forestal de WWF/Banco Mundial Lanza Ambicioso Programa para Reducir la Deforestación y Frenar la Tala Ilegal de Bosques*. En Noticias & Reportajes. Mayo 2005. Págs. 1-4.

¹²⁷ FAO. 2001. Roma. Pág. 86.

¹²⁸ *Ibidem*. Interpretación del Recuadro 20. Pág. 87.

Los niveles de corrupción son tan elevados que según el mismo informe, en algunos casos, las empresas madereras y otros grupos de poder consiguen imponer su voluntad sobre los gobiernos, llegando al extremo de “comprar” la aprobación de normas legales de diferente nivel en la jerarquía jurídica, para que estas favorezcan a sus intereses.

Como alternativa los países deben fortalecer sus instituciones a través de diferentes mecanismos. Recientemente, los presidentes de Indonesia y los Estados Unidos de América, suscribieron un memorando de entendimiento en un intento por establecer medidas de cooperación y actividades de capacitación entre el Servicio Forestal de Estados Unidos y el Ministerio de Asuntos Forestales de Indonesia para combatir el corte ilegal y el comercio de madera talada ilegalmente¹²⁹.

Con otra disposición algunos legisladores estadounidenses buscan obtener respaldo para una iniciativa de ley para prohibir las importaciones de productos de madera que venga de la tala ilegal, se trata de responder a los señalamientos de algunas organizaciones ambientalistas que afirman que *“La madera ilegal podría estar en un nuevo piso de madera, o en una mesa de noche, o en un bonito mueble con una veta de caoba. Aunque la madera parezca ser buena, existe una amplia posibilidad de que se trate de madera de árboles talados ilegalmente en países como Honduras, Indonesia o Perú”*¹³⁰.

Al final, el resultado se refleja en los índices de pobreza, que son significativos entre los habitantes de las áreas forestales, tal como lo señala Cecilia DANKS, en un artículo para una revista de la FAO, haciendo una relación entre la pobreza, las operaciones

¹²⁹ Matices de Verde. *Noticias y Notas Breves*. 20 de noviembre de 2006. En <http://www.jmarcano.com/bosques/notas/nov2006.html>

¹³⁰ “*Legisladores de EEUU Buscan Frenar la Tala Ilegal*”. Nota reproducida en la página 6, de Diario El Heraldo (Honduras) del 14 de marzo de 2007.

madereras y el empleo en el sector forestal al afirmar que *“La gran proporción de la población empleada en industrias de la madera podría hacer pensar que el aumento de la pobreza se relaciona directamente con el descenso de la extracción de madera. Sin embargo, los datos registrados sobre bienestar local no se corresponden bien con los niveles de extracción de madera”*¹³¹. Más bien, continúa, *“La pobreza, medida por el número de familias socorridas, ha crecido en general pese a las fluctuaciones de la cosecha de madera. Según DANKS, refiriéndose a investigaciones realizadas por ella, mientras en el pasado, el empleo en algunas industrias forestales subía y bajaba al compás del volumen de la madera extraída: “En los últimos 15 años, aunque el 90 por ciento de los empleos industriales siguen siendo de la industria maderera, estos empleos no han guardado relación con los niveles de la cosecha de madera”*.

Todo lo anterior contribuye a que haya ingobernabilidad en el sector forestal y que en consecuencia, se incremente la tasa de deforestación y se hace necesaria una adecuada coordinación entre los protagonistas para contribuir a mejorar la situación. El cambiante equilibrio entre las instituciones del sector forestal (organismos públicos, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, el sector informal y organizaciones internacionales) desempeñará un papel importante en la adaptación de la sociedad a los cambios sociales, económicos y medioambientales. Con la aparición de nuevos participantes, el panorama institucional se ha vuelto más complejo¹³².

Es aquí donde se deben establecer alianzas entre los distintos actores, que reflejen un vínculo entre la gestión pública con los agentes de la sociedad civil y la participación de

¹³¹ DANKS, Cecilia. *Actividades Forestales Comunitarias para la Creación de Medios de Vida Rurales Sostenibles: un caso en América del Norte*. En *Unasyva* No. 202. Bosques, seguridad alimentaria y medios de vida sostenibles. Vol. 51- 2000/3. Pág. 11.

¹³² FAO. 2009. Pág. 14.

otros interesados en resolver estos problemas, lo cual nos lleva al plano de la descentralización. Para ello es necesario *“asignar prioridad a la necesidad de un marco jurídico claro y específico para la gestión pública descentralizada que incluya la devolución constitucional de poderes políticos, financieros y administrativos a dependencias de más bajo nivel”*¹³³.

Lo anterior sugiere un escenario verdaderamente dramático respecto a la realidad en el sector forestal de un buen número de países del tercer mundo y pudiera caerse en el pesimismo de que no hay soluciones posibles. Sin embargo, puede ser que la propia dimensión de estos problemas brinde los espacios para enfrentarlos con éxito.

Vale la pena empezar por presentar como una realidad el hecho de que la temática forestal tiene hoy una mayor prioridad en la agenda política de los países en virtud a la importancia mundial que se da a los grandes problemas globales que significan el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la ampliación del agujero en la capa de ozono. Lo anterior lleva además, un importante flujo de recursos financieros provenientes de los países desarrollados, que necesitan los países en vías de desarrollo para el cumplimiento de compromisos tendientes en solucionar los problemas locales que inciden en la problemática planetaria.

Al respecto expertos de FAO subrayan que *“hay que reconocer que actualmente hay una oportunidad, un momento político que el sector debe inteligentemente aprovechar para contribuir a la solución de la problemática”*¹³⁴ y que en acuerdos internacionales

¹³³ PNUD. 2002. *Op. cit.* Pág. 5.

¹³⁴ CARNEIRO y MARX. *Bosques y Cambio Climático: oportunidades emergentes*. En Boletín de Novedades de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe de FAO. Sección de Opinión. Santiago de Chile. 2007. Pág. 3.

hay obligaciones que incumben a todos los países miembros con respecto a los bosques; el sector forestal debe estar preparado para responder con hechos concretos de buenas prácticas que eviten la deforestación, que es el problema que subsume a los demás.

A juicio de dichos expertos, están surgiendo oportunidades que se pueden aprovechar para resolver estos problemas y señala como ejemplo, las iniciativas que tienen agencias como el Banco Mundial y algunos gobiernos de la Unión Europea, entre ellos España, a través de la Fundación Syngenta para la Agricultura Sostenible, para destinar fondos de apoyo a las iniciativas nacionales que buscan una mejor gestión forestal.

A los problemas en el sector forestal se le debe buscar soluciones al alcance de los países donde estos se presentan, para lo cual se utilizan varios mecanismos, unos más eficaces que otros, con la constante en la mayoría de los países donde la problemática es más álgida, que consiste en el apoyo internacional a las iniciativas nacionales de conservación. La inquietud general respecto de la situación de los bosques del mundo y la importancia crítica de los bienes y servicios que estos proporcionan desde los puntos de vista económico, social, cultural y ambiental, se reflejó en el seno de las Naciones Unidas con la creación del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques, con el objetivo de centrar su atención en la ordenación forestal sostenible y la aplicación de las decisiones sobre los bosques de la Cumbre para la Tierra.

El mandato del grupo mencionado comprende entre otras cosas, las cuestiones de cooperación técnica y financiera entre los diferentes países, tanto los que financian las iniciativas y las apoyan técnicamente, como aquellos que reciben la colaboración. Sin embargo, el mandato abarca también la función silvícola productiva, el comercio de

productos forestales y el medio ambiente, la conservación de la diversidad biológica, la importancia de los bosques en la moderación del cambio climático mundial y el respeto de los derechos de las poblaciones indígenas y de los habitantes de los bosques¹³⁵.

De acuerdo a las experiencias de muchos países, una de las opciones más utilizadas para enfrentar la problemática del ordenamiento forestal sostenible es la descentralización. A pesar de que en los países desarrollados ya existe una larga trayectoria de la gestión forestal a través de los gobiernos locales, esta experiencia es más escasa y reciente en naciones en vías de desarrollo, de África, Asia y América Latina.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

¹³⁵ Este grupo fue creado en el tercer período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (instancia de seguimiento a las recomendaciones en el Informe sobre la Cumbre de la Tierra), celebrado en abril de 1995. Su mandato abarca aspectos como la necesidad de formular programas forestales nacionales, la función productiva de los bosques, el comercio de productos forestales y el medio ambiente, la conservación de la diversidad biológica, la importancia de los bosques en la moderación del cambio climático mundial y el respeto de los derechos de las poblaciones indígenas y de los habitantes de los bosques. También comprende cuestiones de cooperación técnica y financiera entre países. (Cumbre de la Tierra Río + 5 (Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General para el examen y la evaluación de la Aplicación del Programa 21. Nueva York, 23 al 27 de junio de 1999).

CAPÍTULO II.

CONOCIMIENTOS BÁSICOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN FORESTAL

1 Aspectos Generales

Para introducir el tema de la descentralización forestal es forzoso referirse a los conceptos que son propios de la materia forestal y los que se refieren a la descentralización en particular. Muchas veces ambiguos y hasta contradictorios, la adopción de uno u otro término puede generar malos entendidos.

En la misma materia ambiental se suele utilizar como sinónimos, vocablos que en realidad tienen significados diferentes, o que siendo semejantes, la duplicidad de términos siembra dudas sobre su uso. La propia expresión de medio ambiente es un buen ejemplo, ya que se prefiere en lugar de usar el término “medio” o “ambiente”, pese a que la unión de ambas palabras con un mismo significado sea un pleonasma, o como lo expresa el Dr. Ramón Martín Mateo: *“una práctica lingüística poco ortodoxa que utiliza acumulativamente expresiones sinónimas o al menos redundantes, en lo que*

incide el propio legislador”, cuando adopta la locución y de alguna manera le da legitimidad¹³⁶.

Por lo anterior, se considera necesario para lograr un adecuado tratamiento al tema central de esta Tesis, tratar de establecer líneas claras sobre los aspectos conceptuales que son importantes para el desarrollo del estudio. En primer lugar es preciso conocer en su verdadero significado, algunos términos forestales, que de ser utilizados en forma inapropiada puede agudizar los niveles de desinformación y al final, crear barreras para el entendimiento de la materia que repercutan negativamente en el desarrollo forestal sostenible, y en consecuencia, favorecer el deterioro ambiental. En segundo lugar, es forzoso manejar la correcta dimensión de algunos conceptos vinculados a la descentralización, habida cuenta que aunque siempre traten de la delegación de funciones desde el nivel central hacia otros niveles o sectores, entre ellos hay diferencias que tienen que manejarse de forma adecuada para evitar malos entendidos.

Por otra parte, también es necesario hacer alusión a los aspectos conceptuales de la descentralización y su aplicación en la gestión forestal. Sin estos elementos de balance sería muy difícil emprender la ardua tarea de valorar las acciones descentralizadoras como alternativas para una buena gobernanza forestal.

¹³⁶ MARTÍN MATEO. Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Volumen I. Editorial Trivium. Madrid. 1991. Pág. 80.

2. Conceptos Forestales Básicos para el Desarrollo de la Tesis

Entre los términos forestales que son esenciales para el desarrollo de la Tesis que son utilizadas como sinónimos de manera cotidiana vale destacar la noción de bosques o montes y la de manejo forestal u ordenación forestal. Sólo después de clarificar estos conceptos se puede introducir al tema central del estudio que es la descentralización de la gestión forestal.

2.1 Bosques y Montes

Entre los profesionales de las ciencias forestales los conceptos “bosques” y “montes” suelen ser considerados como equivalentes para referirse a una comunidad de plantas o árboles, que cubriendo grandes extensiones de tierra, tienen capacidad para funcionar como hábitat de animales, modulador del ciclo hidrológico y para conservar el suelo. En la práctica, ambos términos pueden tener un significado diferente según se les utilice en determinada zona geográfica. El primero tiene un ámbito de aplicación más general y el segundo está casi restringido a algunos países europeos.

En España es donde más se utiliza el término monte, pero en la Ley de Montes y otras legislaciones autonómicas se utiliza el concepto de bosque, sin que haya una coherencia entre las diferentes normas legales. En su obra citada, SARASÍBAR cita una serie de nociones de monte y bosque y hace un ejercicio con la evolución del concepto jurídico de monte en la legislación española, hasta la utilización de monte y bosque como sinónimos en la legislación vigente, pero encontrando ambigüedades en algunas normas

autonómicas. Al final pareciera que “monte” está en función de las actuaciones públicas y “bosque” se contrae a las actividades forestales relacionadas con los montes¹³⁷.

Sobre el tema DIEZ SÁNCHEZ expone que pese a su uso histórico, en el país existe una tendencia a relegar la expresión de montes y argumenta que: *“Montes es el término con que nuestra tradición oral y jurídica ha tratado los espacios o ecosistemas forestales, elevado a nivel constitucional a efectos competenciales”*¹³⁸ y a renglón seguido admite que el concepto bosques es el más universalmente aceptado al señalar que *“Las modernas legislaciones autonómicas eluden su utilización formal (de la designación de ‘montes’) y la sustituye por denominaciones forestales, aun cuando de una u otra forma han de recurrir a la terminología clásica”*¹³⁹.

En el ámbito planetario o europeo, la expresión “montes” carece de referentes, empleándose la de “bosques”, más precisa y significativa”. Sin embargo, en España se mantiene vigente el término en su concepción tradicional tal como se desprende de la nueva Ley de Montes, según la cual *“Monte es todo terreno en el que vegetan especies forestales, arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas”*¹⁴⁰.

¹³⁷ SARASÍBAR IRIARTE, Miren. *Op cit.* Págs. 95-105.

¹³⁸ DIEZ SÁNCHEZ, Juan. *Op. cit.* Pág. 407.

¹³⁹ Aunque la legislación española hace distinción entre monte y terreno forestal, tal lo apunta Fernando López Ramón, quien, sin embargo señala que: “dado que de esa distinción no se derivan consecuencias de régimen jurídico, el Reglamento de Montes prescinde de ella”, estableciendo en efecto, una sinonimia. LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Principios de Derecho Forestal*. Colección Divulgación Jurídica. Editorial Aranzadi. Navarra, España. 2002. Pág. 38.

¹⁴⁰ Ley 43/2003, del 21 de noviembre 2003, Artículo 5. en BOE número 280 del 22 de noviembre de 2003.

Por otra parte, por lo menos en el ámbito latinoamericano, la locución montes tiene un significado más limitado si se le compara con el concepto de bosques reconocido en este continente, el cual tiene incluso, algunas diferencias si se trata de ecosistemas templados o de zonas tropicales. Mientras en el primer caso, por “monte” se entiende *“la asociación arbórea, con dominación de pocas especies; ausencia casi siempre de lianas y bejucos y que corresponde por lo general a zonas templadas y frías”*¹⁴¹, en el segundo caso, donde se sitúa la región Centroamericana, se utiliza el término montes para referirse a *“la regeneración proveniente de cepas o rebrotes y semillas, después de talar un bosque original o los llamados barbechos”*¹⁴² y que por lo general tienen poco valor como producto forestal¹⁴³ y no referido al conjunto de elementos que se supone integran la masa boscosa.

Es evidente que en la mayoría de los países del mundo se utiliza el término bosque, como *“la expresión más adecuada para definir al conjunto de árboles, los ecosistemas forestales y la flora y fauna, que habitan en una superficie determinada”*¹⁴⁴. Incluso en Europa, cada vez se utiliza más la expresión “bosques”, tal como se puede observar al revisar algunos reglamentos comunitarios que se refieren a la protección de la masa forestal¹⁴⁵.

¹⁴¹ *Diccionario Práctico de Términos Forestales y Ecológicos*. 1997. Pág. 157.

¹⁴² Tierra de cultivo que se deja en descanso, a fin de restaurar su productividad al evitar principalmente las pérdidas de humedad, la lixiviación de nutrientes o de ambas (Ibíd. Pág. 26).

¹⁴³ En efecto, pese a la diversidad de especies del bosque secundario, no hay muchos estudios que contribuyan a su valorización efectiva y en la mayoría de los casos, estas especies son aprovechadas únicamente con el propósito de proveer de leña a los hogares carenciados.

¹⁴⁴ Utilización de la oración introductoria del Capítulo de Montes del Tratado de Derecho Ambiental. DIEZ SÁNCHEZ, Juan. *Op cit.* Pág. 407.

¹⁴⁵ Como ejemplo: El Reglamento (CEE) Número 2158/92, del Consejo, Relativo a la Protección de los Bosques Comunitarios contra los Incendios, o el Reglamento (CEE) Número 3528/86, que se refiere a la Protección de los Bosques de la Comunidad contra la Contaminación Atmosférica.

Por las razones apuntadas en los párrafos anteriores, para el desarrollo de la presente Tesis se utilizará el término “bosque”, en una forma general, cuando se trate de una discusión localizada en cualquier país del mundo, excepto España, en cuyo caso se respetará el vocablo monte o bosque, contenido en la documentación o legislación española utilizada.

Respecto al concepto de “Bosques” también se debe señalar que este difiere su significado según la época o lugar en donde se le defina. Una descripción bastante simple establece que bosque es un *“terreno de bastante extensión y poblado de árboles o matas, que crecen o se desarrollan espontáneamente o con pocas labores”*¹⁴⁶. La Revista Electrónica Matices de Verde: los Bosques del Mundo, proporciona una definición más amplia cuando define bosque como *“toda aquella superficie de tierra en donde se hallan creciendo asociaciones vegetales, predominando árboles de diferentes tamaños que han sido explotados o no, capaces de producir madera u otros productos; influyen en el clima y en el régimen hidrológico y además brindan protección a la vida silvestre”*.

El mismo concepto, pero esta vez contenido en un diccionario especializado determina que *“Bosque es la agrupación de árboles que forman espesura y pierden poco a poco su individualidad para concurrir a la formación de un nuevo ser único, tiene formaciones de existencias y propiedades que le son peculiares, funcionando a manera de un organismo complejo, del cual son factores la vegetación, la atmósfera y el suelo”*¹⁴⁷.

¹⁴⁶ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 23ª. Edición Editorial Heliasta. Tomo 1. Buenos Aires, Argentina. 1996. Pág. 514.

¹⁴⁷ *Diccionario Práctico de Términos Forestales y Ecológicos*. Pág. 29.

El listado de conceptos sobre la palabra “bosque” puede ser muy extenso. Sin embargo, por la credibilidad como organismo técnico-científico que tiene la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, en el sector forestal, resulta pertinente revisar el concepto que maneja esta agencia, en el entendido de que es un vocablo con amplias posibilidades de uso, sobre todo cuando se refiere a la aplicación de tratados internacionales que no lleven en su contenido su propio concepto.

De acuerdo a los Términos y Definiciones que se presentan en el Documento de Trabajo FRA N° 1¹⁴⁸, la FAO conceptúa la expresión “bosque”, como:

“Tierra con una cubierta de copa (o su grado equivalente de espesura) de más de 10 por ciento del área y una superficie superior a 0,5 hectáreas (ha). Los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 5 metros (m) a su madurez ‘in situ’. Puede consistir ya sea en formaciones forestales cerradas, donde árboles de distintos tamaños y sotobosque cubren gran parte del terreno; o formaciones forestales abiertas, con una superficie de vegetación continua donde la cubierta de copa sobrepasa el 10 por ciento. Dentro de la categoría de bosque se incluyen todos los rodales naturales jóvenes y todas las plantaciones establecidas para fines forestales, que todavía tienen que crecer hasta alcanzar una densidad de copa del 10 por ciento o una altura de 5 m. También se incluyen en ella las áreas que normalmente forman parte del bosque, pero que están temporalmente desarboladas, a consecuencia de la intervención del hombre o por causas naturales, pero que eventualmente volverán a convertirse en bosque”.

¹⁴⁸ FAO. 2002. Pág. 353.

Como se puede observar, aunque todas las definiciones de bosque que se han presentado se refieren a la misma unidad técnica forestal, es indudable que los alcances entre una y otra difieren de forma notable. Tal como lo sugiere DIEZ SÁNCHEZ: “*el contenido adjudicado varía sensiblemente, v.g., con espacios arbolados o no, con espacios integrados en zonas agrícolas, o con tierras conexas*”¹⁴⁹. La FAO también expresa que bosque se define tanto *por la presencia de árboles como por la ausencia de otros usos de la tierra*, por lo que, como parte del concepto transcrito arriba, incluye a los viveros forestales y los huertos semilleros, como parte integral del bosque, así como los caminos forestales, senderos talados, cortafuegos y otras pequeñas áreas abiertas; los bosques que integran parques nacionales, reservas de la naturaleza y otras áreas protegidas que sean de interés espiritual, cultural, histórico o científico; cortavientos y cinturones de protección formados con árboles, con una superficie superior a 0,5 ha y un ancho mayor a 20 m. Se excluye expresamente las tierras utilizadas con fines primordialmente agrícolas¹⁵⁰.

También en la Ley Forestal de España, cuando se define “monte”, además del concepto principal también se incluye los terrenos yermos, roquedales y arenales, las construcciones e infraestructura destinadas al servicio del monte en que se ubican, terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal; y en general, todo terreno que se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal. Se excluye de ser considerado como monte, los terrenos dedicados a los cultivos agrícolas¹⁵¹.

¹⁴⁹ DIEZ SÁNCHEZ, Juan. *Op. cit.* Pág. 408.

¹⁵⁰ FAO. 2002. Pág. 353 y Art. 5, de la Ley de Montes en BOE número 280 del 22 de noviembre de 2003.

¹⁵¹ Concepto de Monte. Artículo 5 de la Ley de Montes.

Resulta evidente que los ejemplos del término bosque, vistos arriba, tienen un marco común, pero obedecen a circunstancias o propósitos diferentes. En los primeros, independientemente de su simpleza o complejidad, la definición está ligada a las peculiaridades biológicas de la masa forestal, que es la expresión más corriente a través de los tiempos.

En el concepto de la FAO se desarrolla una definición que ha evolucionado de acuerdo a la situación que hoy presentan los recursos forestales del mundo, que mantienen una estrecha vinculación con los aspectos ambientales, sociales, económicos y culturales de los países y que tiene diferentes causas y repercusiones. Desde el punto de vista técnico, este concepto tiene algunos cuestionamientos sobre sus alcances, sobre todo lo que se refiere al área mínima que se considera bosque o el tiempo de establecimiento de una plantación. Entre otras, surgen preguntas como las siguientes: ¿Es bosque un parque con una superficie menor a una hectárea, pero cubierto de árboles? ó ¿lo es una plantación que recién se establece o que solo cubre la orilla de una carretera?

Sin embargo, para efectos de esta Tesis, cuya orientación es de naturaleza jurídica, se considera que la definición de bosque que hace la FAO, se aproxima más a las ideas que habrán de desarrollarse en la investigación, entendiéndose que también es importante conocer generalidades sobre los tipos de bosque y sus funciones, ya que esto también incidirá sobre las modalidades de descentralización. Por ejemplo, es más fácil delegar funciones de manejo de plantaciones que sobre bosques naturales, sobre todo si estos son de naturaleza estratégica para el país o albergan ecosistemas de particular interés ecológico.

2.1.1 Tipos de Bosques

En la tierra se encuentran distintos tipos de bosques según las latitudes y altitudes, pero esto varía de acuerdo a la organización o la legislación donde se le clasifique. La masa boscosa se agrupa de diferentes formas; una división muy simple la hace FAO, que clasifica el bosque en: plantaciones (rodales forestales establecidos mediante la plantación o siembra de árboles durante la reforestación) y en bosque natural, que es el compuesto por árboles autóctonos, no plantados por el hombre.

En otros países como España, esta división no existe, pues cuando en el reglamento se define monte o terreno forestal se establece que es: *“la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación”*¹⁵².

Una escueta descripción de cada tipo de bosque da una mejor idea de las razones para hacer esas clasificaciones, que por cierto, no son las únicas. Como ejemplo de esta diversidad se puede señalar que en la Directiva Hábitat, de la Unión Europea, se apunta que en la jurisdicción paneuropea, existen 58 tipos de ecosistemas o tipos de bosque y se ejemplifica con el caso de Galicia, donde se identifican once diferentes ecosistemas boscosos de interés comunitario.

Pero hay otras divisiones, igualmente conocidas y utilizadas en los diferentes países. El doctorando ha optado por establecer una tipología de bosques que combina categorías universalmente conocidas como cuando se clasifica los bosques según su origen, en

¹⁵² LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Op. cit.* 2002. Pág. 39.

razón de su composición y de acuerdo a la edad de la masa forestal, con otras que clasifican a la masa forestal de acuerdo al tipo de follaje de los árboles que la conforman y con arreglo a la naturaleza jurídica del suelo donde las masas boscosas están asentadas.

a) Bosques según su origen

La primera de las categorías se encuentra entre las más simples y establece que según su origen los bosques pueden ser naturales o artificiales. Los bosques naturales son aquellos que no han sido plantados y que se encuentran en su lugar desde hace muchos años y plantaciones o bosques artificiales son los establecidos, directa o indirectamente por la intervención humana. Si se revisan los informes especializados de FAO, los primeros se encuentran en mayor cantidad en los países en vías de desarrollo; y Asia es la región donde se establecen más plantaciones. En el año 2000, el 62 por ciento de las plantaciones forestales del mundo se encontraban en ese continente¹⁵³. Para el 2005 esta región contaba con 734 millones de hectáreas de bosques, unos 3 millones más que en 2000 como resultado, en gran medida, de la alta tasa de repoblación forestal de China¹⁵⁴.

b) Bosques de preservación o de protección

Los bosques nativos pueden ser de preservación o de protección. A la primera sub categoría pertenecen los bosques constituidos por especies vegetales únicas, escasas o

¹⁵³ Según FAO, la ampliación de la superficie de plantaciones en el mundo es un fenómeno muy reciente, al extremo que la mitad de las plantaciones en el 2000 tenía menos de 15 años. En PNUD. *Geo-3: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*. Capítulo 2, Bosques. Nueva York. 2002. Pág. 23.

¹⁵⁴ FAO. 2009. Pág. 15.

representativas del patrimonio natural de determinado país o región, o que sustentan animales incluidos en alguna categoría de conservación. En la segunda sub categoría se encuentran los bosques nativos ubicados en suelos frágiles, a cierta distancia de la orilla de fuentes, cursos o masas de agua y que deben ser sometidos a un manejo destinado a esos suelos y recursos hídricos, con el fin de evitar la erosión y otros daños.

Pese a que este tipo de bosque siempre ha sido importante, con la problemática del cambio climático esta es más evidente, sobre todo después que la Cumbre Mundial sobre Cambio Climático celebrada en Copenhague en 2009 fuera considerada un fracaso. Al respecto, expertos de diferentes organizaciones internacionales entre ellas del Fondo Mundial de Conservación de la Naturaleza (WWF) hacen llamados urgentes para preservar y proteger los bosques nativos, especialmente los que se encuentran en las regiones tropicales, argumentando que esta es la mejor arma contra el cambio climático.

c) Bosques en razón de su composición

En esta categoría se encuentran los bosques puros, que es cuando la masa forestal está compuesta por una sola especie, característico de las zonas con climas templados donde la rigurosidad de las condiciones climáticas solo permiten el desarrollo de una o unas pocas especies, y los bosques mezclados o mixtos, que están formados por dos o más especies forestales, muy comunes en los trópicos donde es frecuente encontrar diversidad de especies arbóreas sobre una misma superficie. Debido a las plantaciones los bosques mixtos pueden estar compuestos por especies nativos o introducidos en un determinado ecosistema o zona de vida.

La modalidad de la silvicultura varía entre bosques puros y los mixtos, pudiendo considerarse más compleja la que debe hacerse en los bosques mixtos, habida cuenta que teóricamente cada una de las especies requiere de condiciones específicas de manejo para asegurar su productividad y sostenibilidad. Igualmente hay variación si se trata de bosques nativos o plantaciones.

d) Tipos de bosques según su edad

De acuerdo a su edad, el bosque puede ser coetáneo y regular cuando las especies forestales que integran la masa forestal tienen una edad más o menos uniforme y disetáneo e irregular, si está formado por rodales de diferentes edades¹⁵⁵. El primero presenta la ventaja de que es más fácil de manejar, pero en cambio, es vulnerable al ataque de plagas y enfermedades y si se trata de plantaciones, presentan un efecto ecológico no deseable, que algunos estudiosos han dado en considerar un desierto verde¹⁵⁶. El bosque disetáneo, en cambio, aunque es de manejo más complicado, tiene mayores defensas, y en consecuencia, incluso cuando se hacen aprovechamientos, los efectos ambientales negativos suelen ser menores.

e) Tipos de bosque según su follaje

De acuerdo con el follaje de los árboles que lo conforman pueden ser bosques de coníferas y latifoliados. Los primeros son comunidades arbóreas, propias de las regiones

¹⁵⁵ Una definición simple de rodal: *parte del bosque que tiene uno o más rasgos comunes: calidad del sitio, composición de especies, edad, espesura, etc.* (Diccionario Práctico de Términos Forestales y Ambientales. Pág. 205).

¹⁵⁶ En alusión al efecto óptico de una plantación de una misma especie y edad, que por su perfecto alineamiento más parece un ejército en formación que un bosque.

montañosos con climas templados y fríos, típicos del continente europeo, Asia Oriental y Norteamérica, que se caracterizan por el predominio de unas pocas especies cuyo fruto es en forma de cono. Son altamente productivos y representan un medio de vida para numerosas personas y países.

Los bosques latifoliados son comunes en la zona de vida “húmedo tropical” con alta pluviosidad y se caracterizan por la presencia de especies angiospermas, con hojas más anchas que las de las coníferas. A estos también se les conoce como “bosques de hoja ancha” y son típicos de las zonas de trópico, que pese a la riqueza de su diversidad, se caracterizan por ser ecosistemas muy frágiles. Por lo menos en Centroamérica su potencial no es aprovechado ya que sólo se utilizan unas pocas especies cuando al menos 200 especies tienen potencial maderero, sin contar los otros usos, bienes o servicios de todas las especies que conforman estos bosques.

f) Tipos de bosque por su naturaleza jurídica

En la categoría de bosques de acuerdo a la naturaleza jurídica del suelo que los cobija, se sitúan los bosques públicos, que agrupa las masas forestales poseídas por el Estado, en nombre y representación de la Nación y los que pertenecen a los municipios; y los bosques privados, que son aquellos de propiedad particular que están en posesión de personas naturales o jurídicas privadas y no tuteladas por el Estado. Por su propia naturaleza, los bosques públicos tienen un régimen de administración basado en disposiciones que emanan de una autoridad central en la mayoría de los casos, y con frecuencia, afectan en igual forma a los bosques de carácter privado¹⁵⁷.

¹⁵⁷ En Europa la situación no es diferente, aunque existen ejemplos de una mayor autonomía de los propietarios forestales sobre los bosques existentes en sus tierras. Algunas legislaciones autonómicas han

Sin quitar importancia a las demás divisiones, para efectos de la Tesis, es esta última categorización la que con mayor énfasis será analizada, porque es probablemente la más afectada por las políticas públicas y por las disposiciones legales y porque los efectos jurídicos de las regulaciones sobre los bosques tienen incidencia tanto para su adecuada ordenación, como para su aprovechamiento en beneficio de la sociedad en general y de las personas que viven de, dentro o en los alrededores de las áreas boscosas.

2.1.2 Funciones de los Bosques

Históricamente se han reconocido cuatro funciones esenciales de los bosques: protección, producción, recreación y hábitat de la vida silvestre. No obstante, sin que estas funciones hayan dejado de tener validez, en las últimas décadas, se ha incluido otras necesidades humanas que son satisfechas mediante la utilización racional de los bosques. Como funciones primarias de los bosques se reconocen tres: la tradicional función productiva o económica, la función de protección y las reguladoras del régimen de lluvia o de los suelos. Pero cada vez más, las sociedades humanas son inducidas a esperar otros servicios de los bosques, sin renunciar a los productos primarios.

Estas funciones no necesariamente están plenamente diferenciadas, tal como se afirma en una publicación de la FAO donde se sostiene que *“incluso allí donde la función del bosque es principalmente protectora, los técnicos forestales prefieren extraer la mayor*

reconocido regímenes especiales para los bosques privados, caso de Cataluña, que ha introducido mecanismos organizativos que favorecen la auto administración de los propietarios forestales (LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Op cit.* Pág. 43), o en Finlandia, donde existen normas claramente diferenciadas según los bosques sean de naturaleza pública o privada. (Pertti Veijalainen. Consultor de Jakko Poire, y miembro del cluster forestal Finlandés. Comunicación Personal).

*cantidad posible de madera, mientras la función protectora no sufra merma*¹⁵⁸.

También como resultante de las exigencias de la vida moderna, se incluye como funciones de los bosques, las de carácter ambiental y las de índole social. Aunque estas últimas parecen ser una ampliación de las funciones básicas, interrelacionadas.

En una forma simple se puede afirmar que los bosques tienen funciones protectoras porque salvaguardan el suelo mediante la acumulación de materia orgánica, la reducción de torrentes de agua, absorción y desviación de radiaciones de diferente tipo, precipitaciones y vientos; también porque conservan la humedad y el dióxido de carbono al reducir la velocidad del viento; asimismo, protegen el hábitat natural de las plantas y animales silvestres.

Las funciones reguladoras se producen por la capacidad que tienen los bosques para fijar o absorber y almacenar dióxido de carbono, así como de producir oxígeno y otros elementos minerales, cuya presencia es vital para la vida del hombre; también cumplen con la importante función de absorber algunos efectos nocivos de ciertos aerosoles, o sonidos que pueden perjudicar la salud humana. Además, regulan el ciclo hidrológico por la capacidad de captación y almacenamiento de agua y absorben y transforman la energía radiante y termal.

La función productiva es la clásica y también se le denomina económica porque se presenta cuando las actividades en los bosques permiten beneficios directos para los titulares de este patrimonio, sea por la extracción de madera y sus derivados o por el aprovechamiento de los productos no maderables. El interés patrimonial de estos

¹⁵⁸ BERESFORD, Henry. *La Evolución de la Silvicultura: tendencias conceptuales más recientes*. En Unasylva Nº 148. Vol. 37. 1985/3. Roma. 1985. Pág. 28.

titulares debe ser controlado porque se puede ocasionar una explotación devastadora que puede conducir a una degradación del terreno hasta llevarlo a la absoluta esterilidad¹⁵⁹.

Las funciones ambientales no son algo nuevo en los ecosistemas forestales porque los bosques siempre han desempeñado funciones de conservación del entorno ambiental. Sin embargo, en la práctica se les reconoce a partir del desarrollo del concepto ambiental propiamente dicho que surge en la Conferencia de Estocolmo en 1972, que luego se convierte en objeto de protección jurídica en todos los países del mundo¹⁶⁰.

Estas funciones se producen cuando los bosques conservan y protegen el equilibrio de la naturaleza o del medio ambiente, oxigenan o purifican el aire, operan como sumidero de carbono y permiten la realización de actividades recreativas, contribuyendo con ello al mantenimiento de la calidad de vida y mejoramiento de la salud de las personas, protege los suelos, regulariza el régimen de las aguas y de las lluvias, contribuye a la salubridad pública cuando se los utiliza como defensa contra los vientos. Sirven para fijar áreas inundables y de alojamiento y hábitat natural de la flora y fauna autóctona. Los bosques naturales alojan la diversidad biológica que por selección natural son altamente sostenibles¹⁶¹.

Dentro de esta categoría se puede mencionar las funciones de los bosques como sumideros de carbono para enfrentar el problema del cambio climático porque *“la vegetación, a través de la fotosíntesis, transforma energía solar en química*

¹⁵⁹ SARASÍBAR, Miren. *Op. cit.* Pág. 109.

¹⁶⁰ Así lo reconoce PNUD en *Geo-3: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial* en el capítulo de Integración del Medio Ambiente y el Desarrollo. Pág. 12.

¹⁶¹ Tal como lo señala Alba Esther de Bianchetti, en su estudio sobre la protección jurídica de los bosques nativos, para la Universidad Nacional del Nordeste de Argentina. www.unne.edu.ar/cyt/2000/1_sociales.

*absorbiendo anhídrido carbónico del aire, para fijarlo en forma de biomasa, y libera oxígeno a la atmósfera. Los bosques, en particular, siguiendo ese ciclo bioquímico, juegan un papel preponderante en el ciclo global del carbono*¹⁶². La regulación de estos servicios, que difieren a los prestados tradicionalmente por los bosques, es uno de los objetos del novedoso Derecho Ambiental, por su importancia para diferentes aspectos relacionados con la existencia de la humanidad.

Por último, cabe mencionar la función social del bosque, que aunque siempre se ha reconocido, es muy difícil de definir por la diversidad de intereses involucrados. *La tendencia actual es de conceder más trascendencia a un recurso de los montes muy revalorizado que es el paisaje y también interfiere el auge que ha experimentado el turismo social*¹⁶³. Bajo esta concepción, para un significativo número de ciudadanos, la función social de los ecosistemas boscosos, está en la oportunidad de solaz y esparcimiento, mediante la contemplación del paisaje, caza y pesca deportiva.

Para los estudiosos del tema: *“la función social cambia al mismo tiempo que la sociedad va evolucionando. Las necesidades varían en función de cada momento y lugar, al igual que los valores y principios también son muy distintos de una cultura a otra y de una época a otra*¹⁶⁴. Esto es una realidad para la gran cantidad de personas que se encuentran asentadas en áreas de vocación forestal en los países en vías de desarrollo, y para quienes los bosques y las áreas aledañas, constituyen sus únicas oportunidades de supervivencia y de sobrellevar la extrema pobreza. De esta manera, la función social se

¹⁶² GUTIERREZ, Enrique. *Los Bosques como Sumideros de Carbono: una necesidad para cumplir con el Protocolo de Kyoto*. Grupo de Investigación sobre el Ciclo del Carbono en el Sector Forestal. Madrid. 2004. Pág. 2.

¹⁶³ SARASÍBAR, Miren. *Op. cit.* Pág. 111.

¹⁶⁴ *Ibidem.* Pág. 113.

interpreta como la opción de las comunidades forestales a participar en los beneficios del bosque y a cambio, por su propia conveniencia contribuyen a su protección.

2.2 Manejo Forestal u Ordenación Forestal

Como parte de la Tesis cabe discutir sobre el significado de las alocuciones manejo forestal y ordenación forestal, que por tener un significado similar son utilizadas casi como sinónimo. Para la mayoría de la población vinculada a la temática silvícola, incluyendo a un buen número de profesionales especializados en disciplinas que tienen como objeto de aplicación los bosques, estos dos conceptos tienen un significado similar. Sin embargo, para mejorar los niveles de comprensión sobre este trabajo es necesario establecer desde el punto de vista legal, cual es el sentido real de cada uno de estos términos, aunque en la práctica no sea una tarea fácil de realizar.

Una interpretación técnica de la ordenación forestal se puede hacer del contenido en una revista de la FAO donde se establece que *“los bosques naturales se explotan según el principio del rendimiento continuo de todos los productos forestales. Tradicionalmente, la ordenación se ha realizado de acuerdo con el Sistema Uniforme según el cual hay que cortar en una única tala todos los ejemplares maduros con un dap¹⁶⁵ de más de 45 centímetros y proceder seguidamente a una regeneración natural seleccionada mediante el descortezamiento en anillo y envenenamiento o anulación de los relictos defectuosos y de las especies no comerciales de más de 15 centímetros m de dap¹⁶⁶”*.

¹⁶⁵ La sigla dap corresponde a la expresión “diámetro a la altura del pecho” que es la medida universalmente aceptada para dimensionar altitudinalmente los árboles, por considerar que es donde estos empiezan el sistema de ramificación.

¹⁶⁶ MOK, S. *Posibilidades de una Ordenación Forestal Sostenible en los Bosques Tropicales de Malasia*. En Unasylya N° 169 “La Sostenibilidad” 1992/2. Roma. Pág. 22. Este Autor utiliza la palabra relictos,

En la definición anterior queda bastante claro lo que se debe entender por ordenación forestal pero no así lo que corresponde al manejo, tampoco se deriva si de alguna manera ambos términos son equivalentes, o si alguno de ellos subsume al otro, pero esto puede aclararse después de revisar varias las leyes forestales de América Latina, en especial las de Costa Rica, Cuba y El Salvador, donde está contenido el significado de la expresión manejo forestal.

Manejo forestal en la Ley Forestal de Costa Rica es el “*Conjunto de normas técnicas que regularán las acciones por ejecutar en un bosque o plantación forestal, en un predio o parte de este con el fin de aprovechar, conservar y desarrollar la vegetación arbórea que exista o se pretenda establecer, de acuerdo con el principio del uso racional de los recursos naturales renovables que garantizan la sostenibilidad del recurso*”; mientras que en la Ley Forestal vigente en El Salvador se afirma que son las “*Actividades técnicas que conducen a la ordenación y administración de los bosques, asegurando su aprovechamiento, la conservación, el mejoramiento, el acrecentamiento y la restauración de los recursos forestales*”¹⁶⁷.

Sin embargo, donde es más fácil establecer la relación entre ambos términos es al observar la Ley Forestal de México, que incluye además, el significado de Ordenamiento Forestal. En efecto, según el artículo 7 del cuerpo legal mencionado, manejo forestal debe entenderse como el “*proceso que comprende el conjunto de acciones y procedimientos que tienen por objeto la ordenación, el cultivo, la*

que se aplica a las plantas que fueron dominantes en otra época, pero que ahora son escasas. Por extensión, la que queda o perdura de la vegetación primitiva de un país.

¹⁶⁷ Artículo 3 de la Ley Forestal de Costa Rica. Decreto 7575 y Artículo 2, de la Ley Forestal vigente en El Salvador. Decreto 852.

protección, la conservación, la restauración y el aprovechamiento de los recursos forestales de un ecosistema forestal, considerando los principios ecológicos respetando la integralidad funcional e interdependencia de recursos y sin que merme la capacidad productiva de los ecosistemas y recursos existentes en la misma”¹⁶⁸.

En el mismo artículo se define Ordenación Forestal como *“la organización económica de un área forestal tomando en cuenta sus características silvícolas, que implica la división espacial y temporal de las actividades del manejo forestal”*.

Por último, cabe revisar estas dos definiciones en un diccionario especializado según el cual, manejo forestal es el acto de *administrar el recurso forestal, para generar bienes y servicios a la sociedad, de una manera racional y sostenible* y ordenación forestal, *es la parte de la dasonomía que se encarga del estudio de las técnicas más adecuadas para tener produciendo un bosque determinado, en forma permanente y con un rendimiento sostenido, y aun elevarlo hasta donde sea posible*¹⁶⁹.

De acuerdo a lo anterior es posible concluir que la ordenación forestal se puede considerar como una actividad técnica y administrativamente subordinada al manejo forestal, ya que ésta, al mismo momento que subsume al ordenamiento de los bosques y áreas forestales, incluye principios básicos desde el punto de vista ambiental, como el de uso racional que garantiza la sostenibilidad del recurso.

Por lo tanto, para efectos del presente estudio se aceptarán los conceptos de bosque y de manejo forestal, como las expresiones más adecuadas, sin que ello signifique que se

¹⁶⁸ México. Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable.

¹⁶⁹ Diccionario Práctico de Términos Forestales y Ecológicos. Tomo 2. Pág. 143.

haya agotado la discusión con relación a los otros términos que por lo menos en la percepción de algunos estudiosos de la materia forestal podrían ser más apropiados.

3. Conceptos Básicos sobre la Descentralización

Como introducción a este tema vale la pena seguir uno de los artículos de la Revista Gobernanza, donde se recuerda los años que han pasado desde que comenzó el nuevo milenio, y aún nos encontramos en el linde de la puerta de entrada del siglo XXI. Según el autor, *“El siglo recién terminado vio nacer y morir (en algunos casos de una manera más clara que en otros) ideologías en torno al desarrollo claramente opuestas. Por un lado el comunismo, que otorgaba un papel director al Estado en la economía, vio como la propia decadencia del sector público -aquejada de grandes dosis de clientelismo, corrupción y falta de visión- arrastraba consigo a millones de personas hacia la miseria. En el otro lado del espectro ideológico, la derecha, que otorgaba un papel "fundamentalista" a los mercados -que por cierto, consideraban perfectos- salió tremendamente fortalecida de este colapso, y se convirtió en la panacea de toda "buena economía que se precie”*¹⁷⁰.

Al mismo tiempo se reflexiona sobre que este excesivo celo por los mercados tampoco parece haber dado los frutos esperados y como argumento se señala que una revisión en el ranking de los países en función de su crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* para el periodo comprendido entre 1965 y 2001, se observa que entre las 15 primeras economías, con un crecimiento medio anual superior al 6.9%, ocho de ellos lo forman las economías del Este Asiático, que siguieron una estrategia desarrollista

¹⁷⁰ MACÍAS, Iñigo. *Nuevo Siglo, Nuevos Paradigmas para el Desarrollo*. En Revista Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano. Catalunya, España. 2004. Pág. 6.

claramente distinta a la promulgada por las Tesis neoliberales. Por lo tanto, todo parece indicar que la estrategia de desarrollo debe ser analizada a la luz de estas experiencias, y las ya mencionadas del Estado como director de la economía y la estrategia basada en el mercado.

La primera cuestión sobre la cual reflexionar es la necesaria condición de complementariedad entre Estado y mercado. *“El mercado, por sí solo, presenta demasiadas deficiencias (información imperfecta, segmentación, externalidades,...) como para servir de única herramienta capaz de generar crecimiento y hacer un uso efectivo de éste en pro del desarrollo. Del mismo modo, el Estado, por su parte, necesita ser lo suficientemente fuerte como para poder desarrollar en consenso el entramado institucional -derechos de propiedad, regulación, efectividad en el cumplimiento de los contratos, seguro y protección social...- capaz de dotar de legitimidad y eficacia al mercado. De este modo, podemos afirmar que las políticas deben focalizarse, no hacia más Estado o más mercado, sino a "mejor Estado y mejor mercado"¹⁷¹.*

En la actualidad se presentan nuevas formas de administrar los Estados y los recursos. Después de una prolongada tendencia a centralizar en los gobiernos nacionales, tanto las decisiones políticas, como aquellas que podían ser realizadas a través de la competencia económica, se observa una tendencia a transferir funciones antes centralizadas tanto a empresas privadas como a gobiernos locales o provinciales. De hecho, el proceso centralizado dio un papel protagónico a los gobiernos nacionales en el proceso de asignación de recursos; su intervención en la economía no se limitó a la producción de

¹⁷¹ *Ibidem.* Pág. 7

bienes y servicios sino que también intervino de manera activa en la formación de precios del resto de las actividades productivas. El Estado actuaba de esta manera en estrecha relación con los grupos económicos dominantes de cada país, que recibían un trato privilegiado respecto a otros sectores, particularmente a los no organizados.

“El centralismo permitió el surgimiento del Estado de bienestar en los países desarrollados, pero en América Latina la crisis de la deuda y la necesidad de competir en un mundo globalizado, revelaron una debilidad fundamental del sistema: su ineficiencia que, en el caso de la región, en gran medida había sido compensada por una creciente dependencia de recursos externos y, probablemente, de aquellos provenientes del narcotráfico. La principal explicación de este extremo sería que en lugar de mecanismos de legítima asignación política para la provisión de bienes públicos en función del bien común, en muchos casos ellos fueron sustituidos por procedimientos administrativos que alimentaron el clientelismo heredado culturalmente de la época de la Colonia”¹⁷².

Dentro del contexto de globalización, los diferentes Estados están experimentando una transformación importante, que consiste en la pérdida de competencias hacia un nivel supranacional; un ejemplo de ello se da en el proceso de construcción de la Unión Europea, que aplica un modelo donde esta instancia representa un segundo nivel. De esta manera, se crea un sistema de administración en el cual las políticas y normas son compartidas. Igual fenómeno se observa en otras partes del mundo, donde varios Estados nacionales, que tienen características comunes como oferta de productos, mercados compartidos, historia común, etc., y forman un solo bloque, con el fin de

¹⁷² FINOT, Iván. *La Descentralización como Política contra la Corrupción*. 8th International Anti corruption Conferency. Berlín. 1996.

tener mejores oportunidades de competir en el mercado global. A esto, según Jonas Frank¹⁷³, se le llama descentralización hacia arriba.

Sin embargo, el proceso de descentralización más significativo ha sido dirigido hacia los niveles subnacionales. Desde hace algunos años, en muchos países del mundo se está dando una paulatina transferencia de funciones desde las autoridades públicas a nivel central, hacia los gobiernos locales y a determinadas organizaciones de la sociedad civil, mediante la delegación de responsabilidades y capacidades para asumirlas de parte de las entidades receptoras. En lugares tan remotos y distintos como Costa de Marfil o Senegal en África ó en Asia Central se proponen y divulgan diferentes experiencias en esta línea, promovidas con la participación de las municipalidades y de organizaciones independientes del poder central. En esta forma se introduce una nueva modalidad de administración que sustituye a la que en muchos casos se considera obsoleta administración centralizada. *Desde la década de los 1990, varios países de América Latina se han dedicado a promover la descentralización administrativa, financiera y política de los Estados nacionales hacia niveles más bajos en la jerarquía territorial, que en la mayoría de los países corresponde con el gobierno municipal*¹⁷⁴. A esto se le denomina “descentralización “hacia abajo”.

Esta descentralización ha sido definida como la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central hacia niveles inferiores en la jerarquía político-administrativo y local, que según los autores o países puede obedecer a diferentes tipos¹⁷⁵. RIBOT, por ejemplo, sostiene que *“La transferencia puede ser de dos tipos: descentralización*

¹⁷³ FRANK, Jonas. *Estado de la Descentralización en América Latina*. GTZ. Sf. Pág. 414.

¹⁷⁴ CAPISTRANO, Doris. Directora del Programa Bosques y Gobernanza, CIFOR. *En Introducción a Exclusión e Inclusión en la Forestería Latinoamericana*. Santa Cruz, Bolivia. 2006. Pág. 5.

¹⁷⁵ CIFOR-IDRC-CRDI. *Exclusión e Inclusión en la Forestería Latinoamericana* (citando a AGRAVAL y RIBOT). Santa Cruz, Bolivia. 2006. Pág. 16.

administrativa, también conocida como desconcentración, que se refiere a una transferencia de poderes hacia autoridades menores del gobierno central o hacia otras autoridades responsables ante dicho gobierno y la descentralización política, que, implica la transferencia de poderes hacia `actores representativos y responsables`, como los gobiernos elegidos a nivel local”¹⁷⁶.

Pese a lo anterior, algunos investigadores del tema de la descentralización opinan que este proceso ha sido de carácter exclusivamente municipal en sus inicios y no se ha relacionado el tema de la transferencia de competencias con la estructura del Estado. *“Lo que está ausente en el debate es poner la descentralización en el contexto de todos los componentes del Estado, sus niveles y entidades, al considerar los impactos que tienen estas reformas sobre el conjunto de su estructura”¹⁷⁷.*

3.1 Aspectos Conceptuales

Al momento de investigar sobre el concepto de descentralización y otras expresiones que tienen estrecha vinculación con este proceso o modalidad de gobierno, se encontró que la terminología es variada y no siempre uniforme y clara, con notorias discrepancias según la fuente que los genera. A continuación se presentan algunos que dentro de su disparidad permiten establecer líneas generales de pensamiento para desarrollar el resto del trabajo de tesis.

¹⁷⁶ RIBOT, Jesse. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington. Pág. 91.

¹⁷⁷ FRANK, Jonas. Estado de la Descentralización en América Latina. GTZ. Pág. 414.

Alexis de Tocqueville, pensador liberal del siglo XIX decía en su libro Democracia y Sociedad que “*Centralización es una palabra que se repite sin cesar en nuestros días*”, concebida según él, como: “la acción de concentrar en un mismo lugar, o en una misma mano, el poder de dirigir. Cuando ese poder de dirigir se concentra en los intereses que son comunes a todas las partes de una nación (como la promulgación de leyes o relaciones con los extranjeros) se le denomina “*centralización gubernamental y cuando el poder se dirige a ciertas partes de la nación (por ejemplo a las empresas municipales) será centralización administrativa*”¹⁷⁸.

A renglón seguido opinaba “*Por mi parte, soy incapaz de concebir que una nación pueda sobrevivir ni, mucho menos, prosperar, sin una fuerte centralización gubernamental. Pero creo que la centralización administrativa sólo sirve para enervar a los pueblos a ella sometidos, puesto que tiende incesantemente a disminuir su espíritu de ciudadanía*”.

Pese a su antigüedad, esa visión de centralización administrativa prevalece todavía hoy en diversas partes del mundo y ha surgido una nueva opción que se opone, al menos conceptualmente, a la concentración de poderes y decisiones que se denomina con el genérico de descentralización pero que tiene una serie de vericuetos que es necesario conocer. Actualmente, la descentralización es un proceso que está siendo implementado como política nacional en muchos países y que es apoyado por diferentes agencias internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Pero... ¿qué es descentralización?

¹⁷⁸ TOCQUEVILLE, Alexis De. *Democracia en América*. Librería Digital Cuanto Libro. Com

La Real Academia Española de la Lengua es bastante lacónica respecto al concepto de descentralización y lo limita a dos acepciones: a) acción y efecto de descentralizar y b) sistema político que propende a descentralizar¹⁷⁹. Vale la pena entonces, ampliar sobre el último vocablo en ambas acepciones, que de acuerdo a la misma fuente bibliográfica corresponde a “*la transferencia de una parte de las funciones de autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado, a diversos oficios u corporaciones*”.

Entre las diversas clases de corporaciones habrá sin duda que aplicar la temática a lo que en el Diccionario de la Lengua Española se conoce como Corporaciones de Derecho Público, para referirse a “*aquellas que establece la Ley para encomendarle determinadas funciones públicas.*” Mientras que por oficios habrá que decidirse por el concepto que la misma Academia determina como: “*función propia de alguna cosa*” o bien, “*la comunicación escrita, referente a los asuntos propios de las administraciones públicas*”¹⁸⁰.

Al tratar de profundizar en el tema de descentralización se debe de entender la existencia y alcance de una serie de conceptos que normalmente están ligados al proceso de trasladar funciones de un nivel central a niveles inferiores en cuanto a jerarquía o territorio, pero que según la forma en que se los utilice, tendrán un significado y alcance diferente. En vista de que la parte medular de la Tesis se ocupa precisamente de la descentralización, para la discusión y análisis de resultados surgidos en los diferentes capítulos y secciones es esencial la comprensión de cada término y la forma como se puede aplicar a la materia forestal, a efectos de lograr conclusiones válidas y aplicables a casos concretos.

¹⁷⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA. *Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición*. Madrid. 2005.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

Un aspecto interesante es que en la mayoría de conceptos conocidos se incluye a los poderes públicos en sus diferentes niveles, como uno de los pivotes de la descentralización, lo cual está muy acorde con las definiciones obtenidas de la Real Academia Española de la Lengua. Estaríamos aquí ante lo que se denominaría una descentralización administrativa, que ocurre cuando las personas responsables en el gobierno regional o local reciben previamente sus poderes de las agencias a nivel central, y la descentralización política que implica la transferencia de poderes a las instituciones que son responsables ante los ciudadanos en su jurisdicción a través de procesos electorales¹⁸¹.

Junto al concepto de descentralización administrativa es pertinente referirse también al de desconcentración administrativa que pese a que doctrinaria y legalmente no son conceptos equivalentes, ambos suelen confundirse tal como se observa en la Tabla 1 donde se insertan los diferentes conceptos ligados a la descentralización. Tal confusión se observa en Honduras: la descentralización administrativa afirma ORELLANA “*se produce cuando, mediante Ley, se atribuyen competencias que originalmente competen al Estado, a un ente separado de éste jerárquicamente y dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y de potestades para administrarse por sí mismo y para emitir normas en el ámbito de su competencia*”¹⁸²; y la Ley General de la Administración Pública define que la Administración Descentralizada está integrada por las Instituciones Autónomas y las Municipalidades, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio y ejercen las atribuciones que su Ley les otorga en su ámbito de

¹⁸¹ TACCONI, Luca. Decentralization, forests and live hoods: Theory and narrative. In Global Environmental Change 17. University of East Anglia, Uk. 2007. Pages. 338–348.

¹⁸² ORELLANA, Edmundo. Régimen Jurídico de las Municipalidades en Honduras. Editorial Universitaria. Tegucigalpa, Honduras. 2003. Pág. 13.

competencia, mientras que las entidades desconcentradas son creadas por Ley y no obstante depender jerárquicamente de un órgano central, se les atribuye competencia propia, la cual ejercitan con autonomía técnica, administrativa y financiera¹⁸³. Sin embargo, hay varios ejemplos de órganos desconcentrados dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, administrativa y financiera¹⁸⁴.

A los conceptos de descentralización y desconcentración se debe agregar lo que se conoce como gobernanza, que es un concepto más reciente para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" y que pese a que es un concepto vinculado a la economía, también se le emplea para referirse a aspectos sociales o de funcionamiento institucional, esencialmente entre sus distintos niveles, sobre todo cuando se producen grandes cesiones de competencias hacia arriba (por ejemplo la integración en la Unión Europea) y hacia abajo (la descentralización territorial). También, y muy especialmente, la forma de interacción de las administraciones públicas con el mercado y las organizaciones privadas o de la denominada sociedad civil¹⁸⁵.

Pero tampoco hay que confundir descentralización con gobernanza pues debe entenderse que tienen diferencias, aunque éstas han sido concebidas de distintas formas, por diversas personas. A guisa de ejemplo, en un documento preparado con patrocinio

¹⁸³ Interpretación de los Artículos 41 al 54 de la Ley General de la Administración Pública de Honduras.

¹⁸⁴ El propio Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal fue creado como órgano desconcentrado pero con el rango de secretaría de Estado y derecho a participar en el Consejo de Ministros, cuando lo que se interpreta de la Ley es que el órgano desconcentrado depende de una secretaría de Estado.

¹⁸⁵ PRATS, John. *¿Qué es Gobernanza?* En *Gobernanza Revista Internacional de Desarrollo Humano*. Edición 17. Generalitat de Catalunya. 2005. Pág. 2.

CIFOR-CIID¹⁸⁶ se alude a la descentralización y la gobernanza, señalando que ambos términos se pueden percibir dos visiones principales que vinculan instituciones y desarrollo económico. *“Por un lado está aquella que subraya la necesidad de mejorar las condiciones institucionales para promover la inversión privada, considerada condición esencial de desarrollo y crecimiento económico. Por otro destaca la importancia de proteger los medios de vida locales, promover la acción colectiva en la gestión de los recursos naturales y desarrollar una cultura cívica que favorezca la democracia y la participación”*.

Cuando en las visiones anteriores se habla de pretender promover la inversión privada, incentivar el crecimiento económico, proteger los medios de vida a nivel local y al final, favorecer la democracia y participación, pareciera que se desconoce, se evita o se ignora el papel del Estado. Sin embargo, en sentido práctico habrá que entender que el promotor, incentivador o protector de que se habla, tendría que ser el Estado o sus instituciones, que devienen obligados a asegurar los principios democráticos en procura del bienestar económico y social de todos los habitantes de un país.

Más allá de los términos anteriores, existen por lo menos otros seis conceptos que están vinculados a la temática de descentralización, cada uno con distinto significado. En la Tabla 1 se presenta nueve términos que según su autor están vinculados a la descentralización. Entre ellos hay diferencias pero todos obedecen a la lógica de que *“al tomar las decisiones más cerca del terreno, del bosque y de la gente que lo conoce y lo utiliza, la toma de decisiones será más eficiente, y las decisiones tomadas serán más*

¹⁸⁶ CIFOR/IDRC-CIID. *Op. cit.* Pág. 15.

*apropiadas*¹⁸⁷. Las figuras contenidas en la tabla hacen referencia a los diferentes actores de la descentralización, que van desde el Estado nacional y local, las comunidades y los actores sociales.

La descentralización vista como un proceso tiene otras connotaciones y de hecho, LARSON reconoce que *“la descentralización es una acción para mejorar la participación y aumentar la democracia en la toma de decisiones y casi todas las definiciones conocidas se refieren a la transferencia formal de poderes a través de políticas del gobierno central.”* Pero también señala que *“estas definiciones no representan la realidad porque en la práctica hay dinámicas que surgen también desde las instancias locales y las organizaciones de base.”* Y agrega: *“hay diferentes tipos de descentralización y habrá mejores resultados según se escoja uno u otro de los modelos.”*

Para confirmar lo dicho en los párrafos precedentes se puede revisar la Tabla 1, elaborada por el doctorando con base en la obra de J. RIBOT¹⁸⁸, y agregando el concepto de gobernanza según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. En todos los conceptos se percibe como idea fuerza la transferencia de poderes, por lo general de una autoridad central a niveles locales o hacia la sociedad civil, pero además, subyace la idea de que los autores en quienes recae la delegación están obligados a tomar las decisiones más atinadas, asumir las responsabilidades que la delegación implica y a rendir cuentas a la sociedad. Sin embargo, para simplificar el trabajo en la tesis se trabajará con los conceptos que la legislación hondureña reconoce

¹⁸⁷ LARSON, A. *Aspectos Conceptuales de la Descentralización*. En Taller de Gestión Forestal Municipal en Honduras. Documento de trabajo. Tegucigalpa. 2003.

¹⁸⁸ RIBOT, Jesse. *Op. cit.* Pág. 89.

para descentralización y desconcentración, enmarcados en el concepto amplio de gobernanza.

Tabla 1: Diferentes conceptos ligados a la descentralización

Concepto	Definición según Ribot
Descentralización	Es cualquier acción en la cual el gobierno central formalmente cede poderes a actores o instituciones a niveles más bajos en una jerarquía político-administrativa y territorial
Descentralización “desde abajo” (o descentralización “de facto”)	La toma de decisiones por actores locales sin la autoridad específica otorgada desde el nivel central para hacerla (también se ha utilizado “descentralización de facto” para referirse al vacío dejado por la pérdida de autoridad central)
Descentralización política o democrática	Cuando poderes sobre asuntos de importancia local, y los recursos para ejercerlos, son transferidos a autoridades locales que representan y rinden cuentas a las poblaciones locales. Los poderes transferidos deben ser seguros y crear una esfera autónoma de decisión
Descentralización administrativa o desconcentración	Cuando poderes son transferidos a las delegaciones territoriales de las instituciones del Estado. Estas delegaciones rinden cuentas “hacia arriba” al ministerio del gobierno central, y no hacia las poblaciones locales
Co-administración	Cuando los gobiernos locales emprenden actividades en nombre del o bajo la dirección del gobierno central
Delegación	Cuando se transfieren funciones públicas a otros niveles de gobierno o a cualquier otra entidad para implementar programas del gobierno central. La desconcentración y la co-administración generalmente constituyen delegación
Devolución	Es un término muy general y utilizado en formas muy diferentes para referir a cualquier transferencia del gobierno central a cualquier otra instancia fuera del gobierno central, incluyendo gobiernos municipales, comunidades, grupos indígenas, organizaciones no gubernamentales, grupos privados, etc. Esto puede incluir la creación de regiones autónomas o semi autónomas.
Privatización	Cuando se transfieren poderes de forma permanente a cualquier entidad fuera del Estado, incluyendo individuos, empresas, organizaciones no gubernamentales, etc. A pesar de hacerse a veces en nombre de la descentralización, tiene una lógica muy diferente –de exclusión en vez de la lógica pública inclusiva de la descentralización
Gobernanza	Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. O más simple, es la acción y efecto de gobernar y gobernarse.

3.2 Tipos de Descentralización

Aceptando que la descentralización es un proceso activo, y que hay diversos conceptos ligados al proceso, habrá que recordar que, como fue dicho antes, hay diferentes tipos de descentralización según sea el nivel desde donde se transfieren las responsabilidades o la materia misma que se descentraliza. Por otra parte, “*la desigualdad de ingresos es un elemento importante que parece influir en el tipo de participación en que se comprometen los ciudadanos en el nivel local*”¹⁸⁹, en consecuencia, eso va a influir en el tipo de transferencia de poder que puede permitir la autoridad central.

*En América Latina, la iniciación de una nueva época de democracia en la década de 1980, incrementó la demanda de los ciudadanos para participar en las prioridades y la formulación de políticas. Como resultado, la gran mayoría de los gobiernos de la región incorporó las nociones de descentralización territorial y fiscal y alguna forma de democracia participativa en sus leyes y constituciones. Teóricamente el nuevo marco fue diseñado para promover niveles más altos de participación en el desarrollo local y para elevar la eficiencia de la administración pública*¹⁹⁰.

Pese a que según los países hay diferentes tipos de descentralización la documentación revisada permite reconocer que los paradigmas más aceptados son: la descentralización política, la fiscal y la administrativa. Con las variantes según cada caso. Esto es

¹⁸⁹ BID/INDES. *Descentralización y Participación en Asia y América Latina*. 2002. Pág. 65. Búsqueda de libros de Google.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

particularmente válido en los países de América Latina, donde se percibe una notoria preferencia hacia esta tipología.

De acuerdo a lo consultado, es difícil separar los diferentes tipos ya que lo común es que estén asociadas a un mismo modelo. Por ejemplo, en el caso de los municipios la descentralización es tanto política como administrativa, pero con un énfasis particular en los aspectos fiscales, que a su vez es uno de pilares para hacer valer la autonomía y el desarrollo municipal en general. No obstante, es valedero tratar de analizar por separado los aspectos conceptuales de cada uno de los tres tipos de descentralización mencionados.

Como Descentralización Política, se puede entender el proceso mediante la cual los ciudadanos asumen potestad y derecho de elegir a sus propias autoridades y a participar en la toma de decisiones. Por lo tanto, es una categoría vinculada al ejercicio democrático de elección, que se puede considerar lógico, pero que no siempre es fácil en la práctica, por diversos factores, entre los cuales se puede mencionar la escasa educación cívica que es frecuente en algunos países, entre ellos en América Latina. Todavía más difícil es la participación en la toma de decisiones, por la muy frecuente conducta de las autoridades públicas nacionales de mantener desinformado a sus administrados o negando sistemáticamente el acceso a la información que se necesita para participar en la toma de decisiones.

También hay condicionantes para que la descentralización política favorezca la eficiencia en el proceso de delegación de funciones a el ámbito local. Según PINOT, *“se requeriría que el gasto local estuviera vinculado con los respectivos esfuerzos*

*fiscales, y que los procesos (locales) a través de los cuales se adoptan decisiones sobre provisión de bienes públicos fueran al menos tan democráticos como los centrales”*¹⁹¹.

Por otra parte, por descentralización fiscal se entiende el proceso mediante el cual se reestructuran las fuentes propias de recursos y se les da a las entidades territoriales una mayor participación en los ingresos corrientes de la nación”¹⁹². Pero esto va a variar según los niveles de avance en el proceso de descentralización de los países, e incluso, dentro de un mismo país, de acuerdo a los niveles de desarrollo en los niveles regionales y locales.

En América Latina la descentralización fiscal ha cobrado un renovado ímpetu a partir del supuesto de que un máximo grado de descentralización en la gestión y financiamiento de los servicios públicos que tengan características locales puede mejorar la prestación de esos servicios, al acercar la decisión de gastar al votante/contribuyente¹⁹³.

De la misma forma, *“el grado de descentralización fiscal en España es comparable al de los países representativos del federalismo y superior al de los países unitarios. La demanda de descentralización del sector público se basa en una supuesta ganancia de eficiencia, que está lejos de ser evidente. “La demanda de descentralización en*

¹⁹¹ FINOT, Iván. *Descentralización y Participación en América Latina: una mirada desde la economía*. En Revista CEPAL N° 78. Santiago de Chile. 2002. Págs. 139-149.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Tal es la opinión de presentada en el foro “Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales y la Gestión Financiera Local” Organizada por el Instituto de Estudios Superiores en Administración – IESA, el Centro de Capacitación de Desarrollo de los Gobiernos Locales IULA/CELCADEL, Banco Mundial – BIRF y el Instituto del Banco Mundial – WBI, realizado del 6al – 17 de junio de 1999. Sin embargo, si esta ganancia de eficiencia plantea problemas en el manejo de la política macroeconómica, la descentralización fiscal tendría un costo que reduciría su atractivo. ARTANA y LÓPEZ. *Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana*. En *Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos*: CEPAL/GTZ. Julio de 1996.

*términos de gastos e ingresos se remonta casi a la instauración del marco constitucional, que consagra el Estado de las Autonomías. En un período de tiempo relativamente corto, ha tenido lugar un importante proceso de descentralización del sector público”*¹⁹⁴.

Por último, entre los tipos analizados, la Descentralización Administrativa, será el proceso mediante el cual se ceden funciones y atribuciones del Estado¹⁹⁵. Avanzando un poco sobre la concepción tradicional del derecho administrativo que ha considerado la descentralización como “*una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público*”¹⁹⁶.

El esquema básico de la descentralización administrativa que se detalla en el párrafo anterior se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX. En él, la descentralización administrativa era básicamente territorial, en el sentido de que el Poder Ejecutivo a nivel central definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y los municipios, tales como el cobro de ciertos impuestos.

La concepción moderna de la descentralización administrativa difiere un poco. Aunque todavía es creada por el poder central, esta puede presentarse bajo diversas modalidades

¹⁹⁴ PÉREZ, PRIETO y CANTARERO. *Descentralización Fiscal y Crecimiento Económico en las Regiones Españolas*. Editado por el Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Cantabria. Santander. 2006. Pág. 4 y 9.

¹⁹⁵ SANTANA, Pedro. *La Pretendida Marcha Atrás de la Descentralización*. En. Revista Foro. No. 38. Bogotá, Colombia. 2000. Pág. 22.

¹⁹⁶ Monografías.Com *Descentralización y desconcentración administrativas*. Sdt.

según sea la organización administrativa en el país, aunque al final estas modalidades se pueden reducir a dos: el régimen de centralización y el régimen de descentralización¹⁹⁷.

De acuerdo a lo investigado, existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía. En este caso la descentralización es a lo interno y quizás sería más propio referirse a ella como una desconcentración, ya que no se delegan funciones hacia otras instituciones públicas, y menos a organizaciones cuya vinculación con la esfera gubernamental sea meramente de apoyo y hasta de auditoría social.

La otra forma de organización administrativa mencionada es la descentralización propiamente dicha, que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía. Una primera delegación es hacia los gobiernos locales, pero no se queda allí, sino que la administración pública busca aliados entre organizaciones del sector privado para realizar una gestión más eficiente. Ejemplos claros de esta modalidad es el traslado de funciones administrativas del recurso hídrico en juntas de agua o a comunidades de regantes.

¹⁹⁷ *Ibidem.*

Esta es la modalidad que el doctorando analiza como una opción de manejo forestal más efectiva, sin que ello signifique *a priori*, un juicio de valor, ya que la pertinencia o no de esta opción sólo se podrá conocer después del investigar los factores positivos y negativos aplicables al caso de Honduras. No obstante, es necesaria una primera aproximación a la descentralización forestal, particularmente en la esfera administrativa que es donde por lo general tendrá mayores niveles de incidencia.

3.3 Materia Forestal en la Descentralización Administrativa

En el debate actual sobre la política forestal en el mundo entero, la descentralización y la transferencia de competencias son cuestiones de gran importancia, pero se ha detectado que el proceso de delegación de poderes en el sector forestal tiene dos debilidades estratégicas importantes interrelacionadas entre sí: en primer lugar, la coordinación política insuficiente y en segundo lugar, las diferencias entre la política misma y la realidad compleja de su implementación. Con esta acotación queda claro que el grado de éxito del proceso de descentralización depende de la interrelación entre los niveles de delegación, junto con una coordinación política transparente y una alta calidad de gobierno y de estructuras institucionales¹⁹⁸.

Pese a lo anterior, muchos países han adaptado políticas, normas jurídicas u otras medidas que son necesarias para ponerlas en práctica, esto no siempre ha conducido a una verdadera delegación de competencias. Una característica de estas experiencias es

¹⁹⁸ DAHAL, G y CAPISTRANO, D. *Forest Governance and Institutional Structure: an ignored dimension of community based forest management*. In *International Forestry Review* Vol.8 (4). Centre for International Forest Research, Bogor, Indonesia 2006. Págs. 377-394.

que se ha traspasado responsabilidades a las comunidades locales para que estas protejan los recursos forestales en determinadas áreas, pero sin cederles también el derecho de utilizarlos en su propio beneficio. Incluso, cuando se concede el derecho de uso a comunidades locales, éste por lo general se limita a productos secundarios del bosque o productos forestales no madereros¹⁹⁹.

Al hablar de descentralización también hay que discutir sobre justicia o equidad y superar lo que en realidad acontece con muchas políticas forestales que discriminan injustamente a los más pobres y les impide invertir en ordenación sostenible de los bosques y en su propio desarrollo. *“Mientras más valiosos los bosques y en la medida que grupos más pudientes y poderosos procuren controlar estos recursos e influir en su gobernanza, inclusive instituciones, políticas, prácticas y procesos de adopción de decisiones, menos posibilidades hay de que los pobres tengan acceso a ellos”*²⁰⁰. Por lo tanto, el proceso de descentralización debe trascender el ámbito meramente gubernamental o público, para abrirse a la participación de todos los sectores involucrados en la gestión forestal.

Con lo anterior se pone en evidencia que, aunque la descentralización y la entrega de poderes y recursos a los gobiernos locales –y eventualmente a otras organizaciones civiles de derecho privado- pueden mejorar la gestión forestal tanto en términos sociales como ecológicos, *en la práctica este proceso ha sido más administrativo que democrático y los gobiernos centrales, particularmente los institutos forestales* –que en

¹⁹⁹ Esta conclusión se comparte en diferentes documentos entre los cuales se puede mencionar a FISHER, J.A, que en 1999 documentó los resultados de un taller sobre transferencia de competencias y la descentralización de la ordenación forestal en Asia y el Pacífico (En www.fao.org) y a FERROUKHI, Lyes que el 2003 editó un libro sobre la *Gestión Forestal en América Latina*, bajo el patrocinio del Centro de Investigación Forestal (CIFOR) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

²⁰⁰ CAPISTRANO, Doris. Almacenes y Redes de Seguridad. En *Nuestro Planeta*. Págs. 30-31. (www.ourplanet.com/imgversn/162/spanish/doriscapistrano.pdf).

muchos casos se debaten en una crisis existencial- *han resistido una mayor descentralización*²⁰¹, con lo cual, las expectativas para que el manejo forestal mejore, no se cumplen, por lo menos desde la perspectiva de la sociedad civil y de los propios gobiernos locales, que se supone son los principales protagonistas del proceso. Lo anterior obliga a hacerse la pregunta sobre cuáles o quiénes son estos actores, en especial aquellos que están vinculados a la gestión forestal y su verdadero rol para una buena gobernanza en esa materia.

3.3.1 Actores en la Descentralización Forestal

Para introducir al tema de los actores involucrados la gestión de los recursos silvícolas, sin salirse del enfoque de “colocar a la persona en el centro del desarrollo, basándose en tres importantes medios de participación: gestión pública descentralizada, organizaciones de base comunitaria, y mercados que tratan bien a la población”, que fue puesto de relieve en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, en 1995²⁰², dichos actores se podrían ubicar en tres categorías:

- a) Los que históricamente han estado coligados a dicha actividad, como los propietarios de áreas forestales, los industriales de la madera y a la autoridad pública, sea esta de carácter nacional, estatal o municipal;

- b) Quienes han adquirido o desempeñan algunas funciones o actividades de gestión en los bosques, sea por que tienen un interés particular o difuso; y

²⁰¹ INTERCAMBIOS. *Bosques y Gobiernos Locales*. Boletín Intercambios. Año 3, número 30, septiembre 2003. Auspiciado por el Grupo Chortavi FIDAMERICA. Nueva York. 2003. Pág. 1.

²⁰² PNUD. *Asociación para la Gestión Pública Local*. En Gestión Pública Democrática. Síntesis de la Experiencia Adquirida. 2002. Pág. 3.

c) Quienes invocan derechos adquiridos conforme las nuevas ideas que se ventilan en torno a la administración pública moderna.

En la primera categoría caben pocas vacilaciones respecto a la legitimidad de estas personas o entidades, que legalmente tienen facultades o responsabilidades en virtud de sus vínculos jurídicos como dueños o adquirentes de un recurso que está en el comercio de los hombres, o porque, como en el caso de la autoridad pública, tiene la responsabilidad de tutelar esos recursos en representación de la sociedad, por mandato expreso en leyes que amparan su estatus institucional.

En la segunda categoría tampoco hay muchas dudas, ya que por lo general son instituciones de derecho privado, que esgrimen su propia personalidad jurídica otorgada por el respectivo Estado nacional (entre otras, las denominadas organizaciones no gubernamentales, los patronatos, juntas de agua, comités de protección forestal y otros colectivos que representan a la sociedad civil), que tienen objetivos convergentes a los del Estado en la gestión de las áreas forestales productivas o de conservación. Aunque sus actos no tengan carácter de autoridad y por esta vía en ningún momento se espera que lesionen el interés de terceras personas, por su cercanía a los sitios de interés y el grado de credibilidad ante la sociedad, están en capacidad de ayudar para la buena gobernanza en el sector forestal.

Sin embargo, más difuso es el derecho de las personas o colectivos que asumen protagonismo por derechos adquiridos, entre las cuales destacan las personas que están asentadas en las áreas forestales aun sin tener un título legal de dominio sobre las tierras

que ocupan. Aquí posiblemente sea aplicable el concepto socialista de propiedad que determina que *“El derecho a la propiedad es resultado de la evolución histórica de la tendencia humana instintiva a la posesión de bienes que emana de su individualidad”* y que *“a quienes se amparan en el instinto de apropiación mencionado les corresponde el derecho natural y universal de ocupación”*, bajo la premisa de que *“lo que no es de nadie es apropiable”* y que la sensación humana de pertenencia sobre el objeto ocupado se origina a partir de su actividad individual²⁰³.

Toda esta gama de actores interactúa en torno a las actividades ligadas a las dos funciones principales de los bosques: la económica, que es propia de los propietarios de áreas forestales y de los empresarios madereros que realizan actividades de aprovechamiento, transformación, transporte y comercialización de los productos madereros; y la función social, que ejercen quienes asumen responsabilidades para proteger o conservar el recurso forestal en aras del interés común. En estas circunstancias, pese a tener intereses diversos, estos deben enfrentar problemas que son comunes, aunque también es frecuente que tengan puntos de vista contrapuestos y mientras ciertos actores propician algunos problemas, a otros les toca buscarles la mejor solución, con lo cual quedan a menudo enfrentados.

“Con la aparición de nuevos participantes, el panorama institucional se ha vuelto más complejo. En general, aunque no en todos los países, las relaciones entre los participantes se han equilibrado como resultado, en parte, de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. El muy necesitado pluralismo proporciona nuevas oportunidades para las pequeñas y medianas empresas y las organizaciones

²⁰³ CASTELLANOS, Dimas. *Aspectos Conceptuales de Propiedad*. La Habana, Cuba. 2000. En www.pdc-cuba.org/conceprop.htm.

comunitarias. Si los organismos forestales gubernamentales que han dominado tradicionalmente la escena no se adaptan al cambio, podrían terminar resultando irrelevantes”²⁰⁴.

3.3.2 Descentralización de las Actividades Forestales

El abordaje de la descentralización en el tema de los recursos forestales no es tarea sencilla, para esto hay que recordar que en gran medida, muchos gobiernos dependen de los recursos financieros provenientes de la actividad forestal y que la economía rural de los mismos está ligada a las actividades de aprovechamiento o explotación de estos recursos. En los países desarrollados y en otros donde los ingresos provenientes de los bosques son menores, la importancia del bosque es ambiental y por lo tanto, su regulación es urgente y se hace aparentemente más fácil desde una autoridad central.

Lo que pareciera una situación propia de los países en vías de desarrollo también se puede dar en los países desarrollados, tal como lo testimonia la directora de Investigación Socioeconómica del Centro de Investigación y Formación sobre Cuencas Hidrográficas, de Hayfork, California, quien afirma que en los mismos Estados Unidos *“muchas comunidades forestales son pobres pese a la abundancia de recursos forestales que las rodean”*. Y agrega que *“De hecho, conseguir medios de sustento rurales sostenibles y seguridad alimentaria puede ser algo tan problemático en las comunidades forestales pobres de los Estados Unidos como en muchos países en desarrollo”*²⁰⁵.

²⁰⁴ FAO. 2009. Pág. 12.

²⁰⁵ DANKS, Cecilia. *Op. cit.* Pág. 2.

Es esos lugares, señala la autora citada *“Las actividades forestales comunitarias se esfuerzan por crear oportunidades de ganar el sustento a partir de los recursos naturales desarrollando valores locales (en especial capital humano, social y físico) y promoviendo los cambios institucionales necesarios para que los residentes en comunidades forestales puedan ganarse la vida en la administración de los bosques.”*

El aporte de los recursos forestales a la población es beneficioso a nivel local, pero también influye en el desarrollo regional, nacional y global. Es comprensible que las determinaciones a nivel central también favorezcan a las comunidades locales y es cuando las decisiones locales coinciden con los intereses nacionales. Pero a veces no sucede así, y más bien estas decisiones perjudican a las comunidades. Allí entra la necesidad de una mejor integración entre los dos actores.

Hay muchas formas de ver la distribución de responsabilidades para el mejor ordenamiento forestal y una de ellas es la descentralización, y dentro de ésta, qué aspectos se descentralizan. Es bastante frecuente que lo primero en delegarse sean determinados aspectos técnicos vinculados por lo general a la protección del bosque, pero se duda en transferir la decisión sobre tópicos más complejos, como el acceso a los recursos forestales y a su beneficio. De acuerdo a muchos analistas del tema, los avances en este sentido han sido muy tímidos. Para ello influye el hecho de que estas decisiones, solo en parte son decisiones técnicas y mucho responde a intereses reales de compartir las responsabilidades y las ventajas que esto implica para la autoridad que delega, pero poco para quien recibe la delegación. Aunque hay avances para establecer un equilibrio, todavía queda pendiente de demostrar las bondades de este sistema.

Incluso, en la parte técnica donde ha habido más avance, hasta el momento no se conocen experiencias reales que demuestren que la división de poderes efectivamente sea lo mejor para el bosque. Hasta donde se ha logrado investigar, nadie ha comprobado si es mejor la toma de decisiones en el nivel central o en el local, en alguna medida porque hay muchos otros factores que afectan estas actuaciones. En cualquier caso, las decisiones sobre equidad y la división de beneficios no son sólo técnicas, sino que también se deben considerar el elemento político, social, económico y cultural, dentro de un proceso de descentralización que va ganando espacio.

En la mayoría de los países, donde las actividades relacionadas con el manejo forestal históricamente han estado bajo la égida del poder público centralizado, se observa un cambio significativo. *Por lo menos 60 países en el mundo afirman haber descentralizado algún aspecto de sus recursos naturales, incluyendo los bosques*²⁰⁶. Sin embargo, pareciera que el interés mayor es el manejo sostenible del recurso forestal pero no se ha hecho suficiente énfasis en los niveles y modalidades de participación de la población involucrada en el proceso y en cómo ésta se beneficia del mismo.

Ya antes se mencionó que la participación es esencial en el proceso de gestión ambiental y que por lo menos a nivel interno esa participación está referida a sus tres elementos: acceso a la información, acceso a la justicia y acceso al proceso. Según Doris Capistrano, Directora de Bosques y Gobernanza del Center for International Forestry Research (CIFOR) esos elementos llevados al campo forestal llevan a la realidad de que en los países en desarrollo, la silvicultura suele estar agobiada por una

²⁰⁶ AGRAVAL. A. 2001. *The Regulatory Community: Decentralization and the Environment in the Panchayats (Forest Council) of Kumaon, India. Mountain Research and Development* 21. Págs. 208-211

escasa capacidad institucional, falta de información fundamental para una ordenación forestal efectiva y marcos jurídicos y reglamentarios flojos o incoherentes²⁰⁷.

La misma funcionaria internacional sostiene que la gestión forestal es esos países “*se ve entorpecida también por importantes problemas de gobernanza, siendo la corrupción el más pernicioso y arraigado. La corrupción, y sus efectos insidiosos en la gobernanza, golpean con más fuerza a los pobres. Socava sus esfuerzos en pro del uso sostenible y equitativo de los bosques, y contra ella nada pueden la mayoría de las reglamentaciones y mecanismos de control. Sus manifestaciones en la silvicultura incluyen la práctica de regalar concesiones forestales, explotación comercial ilícita y actividades de contrabando, invasión masiva de tierras forestadas y planes de fraude y evasión fiscal. Se refleja en la falta de responsabilidad de los agentes oficiales, las empresas y poderosos partícipes a quienes se suelen conceder preferencias y subvenciones a expensas de los pobres que dependen de los bosques para su subsistencia*”²⁰⁸.

Por otra parte, LARSON una estudiosa de la descentralización de la gestión forestal opina que aunque tales medidas tienen un alto ingrediente político, en realidad, la toma de decisiones sobre la gestión forestal tiene que ver también con el aspecto técnico, social, económico y cultural. Recuerda que muchas veces se escucha la queja y la preocupación de que los alcaldes “son políticos” y que por esta razón, “no pueden tomar decisiones técnicas”. Sin embargo, un buen político precisamente se preocupa por lo social, lo cultural y lo económico en su municipio y tiene la responsabilidad de representar y responder a los intereses de su población; de hacerlo de forma transparente

²⁰⁷ CAPISTRANO, Doris. *Op. cit.* Pág. 36.

²⁰⁸ *Ibidem.*

y de rendir cuentas a esa población y de preocuparse por la participación, por la transparencia y por la democracia²⁰⁹.

Otra preocupación frecuente sobre la participación es que al mismo tiempo que se la desea también se le tiene miedo. Hay temor a las decisiones que puede tomar la población o las municipalidades, de que van a proteger el bosque y no dejar que nadie lo maneje y aproveche o que lo van a acabar. Pero estos son los retos de la democracia. Hay que informar a la población, para que pueda tomar decisiones advertidas, y confiar en su capacidad de tomar esas decisiones. Y también hay que aceptarlas aunque en lo personal no se esté de acuerdo. Al final hay que encontrar un balance entre lo técnico y la democracia, de esta manera, *“los beneficios—para los recursos forestales y para la gente—serán mayores en la medida que la participación y la democracia aumenten”*²¹⁰.

Ampliando sobre el tema, dos autores que estudian la descentralización de la ordenación forestal en la región de Asia y el Pacífico, citando a FURTADO 2001, afirman que *“La mayor parte del impulso actual a la descentralización proviene de una preocupación por la gobernabilidad democrática, que va más allá de los asuntos forestales”*²¹¹. Según la publicación, el autor citado resumió las ventajas y desventajas que se encuentran en la descentralización frente a la gobernabilidad democrática. Entre otras cosas, se consideraba que la descentralización permitiría:

- Garantizar la prestación de servicios sociales en una situación dada;

²⁰⁹ Anne Larson. Representante de CIFOR para Centroamérica. Comunicación Personal. Estelí, Nicaragua. 8 de enero de 2008.

²¹⁰ LARSON, Anne. 2003. Pág. 16.

²¹¹ FERGUSON y CHANDRASEKHARAN. *Op. cit.* Págs. 3-6.

- Aprovechar el conocimiento y las prioridades locales;
- Brindar a la población, a escala local, un mayor sentido de pertenencia en los proyectos y programas y así lograr que estos sean más sostenibles;
- Mejorar la responsabilidad pública de los burócratas, los representantes elegidos y las instituciones políticas, que permita garantizar una mayor sensibilidad del gobierno;
- Promover la autosuficiencia a escala local; y
- Promover el control, evaluación y planeación a escala local y mejorar la participación comunitaria en la toma de decisiones.

Pero habrá que observar la realidad de este proceso de descentralización en materia forestal ya que como lo asevera R.J. FISHER en un artículo para la revista Unasylyva de la FAO: *“en la práctica, la transferencia de poder sobre los recursos forestales ha sido en todos los casos muy limitada, incluso cuando la descentralización y la transferencia son cuestiones de política importantes”*²¹². De acuerdo a esta publicación, se pueden distinguir distintos tipos de descentralización y transferencia, según la dirección en que se traspasan las funciones o poderes:

²¹² FISHER, R. *La Transferencia de Competencias y la Descentralización de la Ordenación Forestal en Asia y el Pacífico*. En Unasylyva N° 199. Delegación y Transferencia de Competencias en el Sector Forestal. FAO Departamento de Montes. 1999/4. Roma. Pág. 5.

- Desde una burocracia central a las oficinas regionales o locales del aparato burocrático;
- Desde una burocracia central a las estructuras políticas locales (es decir, a la administración local);
- Desde una burocracia central a las comunidades locales o usuarios naturales (es decir, grupos que no se han establecido en función de decisiones administrativas, sino de procesos sociales locales).

Fácilmente se puede percibir que sólo la primera de las formas citadas constituye una verdadera descentralización pues no habrá mayores problemas para que la autoridad central transfiera poder y recursos a sus mandos intermedios, locales o regionales. Pero en los dos últimos casos, es común que se deleguen funciones pero no los recursos necesarios para cumplirlas. Según el Autor citado, una de las características de la experiencia de descentralización y transferencia en la región objeto del estudio ha sido la tendencia a traspasar a las comunidades locales la responsabilidad de proteger los recursos forestales sin cederles también el derecho a utilizarlos en su propio beneficio, e incluso cuando se concede el derecho de uso local, por lo general se limita a productos secundarios cuyo valor es significativamente inferior a los productos principales.

Siguiendo a R.J. FISHER, se percibe que pese a que hay bastante acuerdo en transferir poderes a los gobiernos locales o instancias ligadas a las municipalidades, aparentemente, la cesión de poderes hacia las organizaciones locales es objeto de controversia, ya que mientras unos piensan que la transferencia a las comunidades no

sólo es deseable, sino necesaria, otros la consideran totalmente inapropiada. Entre ambos extremos existen otros puntos de vista matizados. El argumento principal en favor de la transferencia es de carácter pragmático: la ordenación forestal convencional (es decir, a través de departamentos forestales) no ha dado resultados satisfactorios. Las elevadas tasas de deforestación demuestran que el sistema en vigor no funciona correctamente y se espera que el sistema de transferencia permita una ordenación más eficaz. Además, son muchos quienes afirman que la transferencia también es deseable por razones de equidad o justicia social.

Por otra parte, quienes objetan la transferencia de competencias hacia las comunidades afirman que estas *“no tienen capacidad para manejar los bosques, o que carecen de la voluntad necesaria para hacerlo. En algunos casos, esta preocupación puede estar justificada, y puede indicar la necesidad de establecer algún tipo de control y de fomentar la creación de capacidad a nivel comunitario, pero no tiene validez como argumento para oponerse al control comunitario de los bosques. Este punto de vista indica una evidente falta de confianza en las comunidades”*²¹³.

Lo que procede en la gestión de los bosques productivos también es válido para la gestión en las áreas protegidas. ENTERS y ANDERSON, citando a WELLS y BRANDON, 1993, afirman al respecto que *“en el enfoque tradicional de la conservación de la biodiversidad, la población local y sus actividades económicas eran consideradas como amenazas para el funcionamiento inalterado de los ecosistemas naturales, y por ello debían ser excluidas de los espacios protegidos. Pero se hizo patente que los proyectos de conservación de carácter excluyente tenían un costo*

²¹³ *Ibidem*. Págs. 6 y 7.

elevado y su índice de éxito resultaba desalentador, incluso desde el punto de vista biológico. Por ello, los planteamientos clásicos han sido sustituidos por proyectos integrados de conservación y desarrollo, cuya finalidad es «promover la conservación de la biodiversidad mediante sistemas que procuren afrontar las necesidades, limitaciones y oportunidades de la población local, haciendo participar a dicha población como un asociado activo»²¹⁴.

Por último, cabe reflexionar sobre la necesidad de una descentralización más eficiente y efectiva, que sea un avance a la gobernanza, entendiendo ésta como el arte o la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. O más simple, como la acción y efecto de gobernar y gobernarse en forma apropiada.

Como ya fue mencionado, en varios países en vías de desarrollo, en especial los de América Latina, donde está ubicada Honduras, que se presenta como estudio de caso en esta Tesis, la crisis de la deuda, tanto externa como interna, así como la necesidad de competir en un mundo globalizado, revelaron que la debilidad fundamental del sistema es su ineficiencia. En alguna medida, en la región, esto ha sido compensado por un creciente ofrecimiento de recursos externos, al extremo que se ha creado una cuasi dependencia, pero en las últimas décadas la oferta es cada vez menor, en parte porque los países oferentes tienen sus prioridades en otras regiones del globo.

²¹⁴ ENTERS y ANDERSON. *Descentralización y transferencia de competencias en materia de conservación de la biodiversidad*. En Unasyuva N° 199. Delegación y Transferencia de Competencias en el Sector Forestal. FAO Departamento de Montes. 1999/4. Roma. 1999. Pág. 12.

La situación del sector forestal en muchos países latinoamericanos no difiere de esta realidad. La opción de achicar el Estado, que es uno de los paradigmas del neoliberalismo, ha significado una debilidad en las instituciones responsables de administrar los recursos forestales, generando una alta crisis de ingobernabilidad que tiene en la tala ilegal y la corrupción, las causas principales. En consecuencia, los pretendidos objetivos de desarrollo han quedado en precario, y se hace necesaria la búsqueda de nuevas opciones. Una débil gobernanza forestal contribuye a la deforestación y degradación en diferentes formas. *“En algunos casos, a pesar de que los países cuenten con políticas nacionales que promueven la conservación y manejo de los bosques, los marcos legales asociados y los acuerdos de implementación a veces fallan en proveer suficiente apoyo a dichas políticas para que sean exitosamente implementadas en el campo. En otros casos, la excesiva y confusa regulación exacerba los costos de cumplimiento y provee espacios para la corrupción. Los confusos o inexistentes arreglos de tenencia de la tierra también abren canales para la sobre-explotación, así como la exclusión de las comunidades y de otros actores claves de los procesos de decisión relacionados con los recursos forestales”*²¹⁵.

De acuerdo con la Unión Europea, la tala ilegal es una de las manifestaciones más serias de una gobernanza forestal débil. A escala global, el Banco Mundial ha calculado que el ingreso perdido debido a la tala ilegal, asociado a la imposibilidad de recolectar impuestos asciende a US\$15 billones anuales²¹⁶.

Siguiendo a la citada directora de Bosques y Gobernanza de CIFOR se puede concluir que la realización del potencial de la silvicultura al logro de los Objetivos del Milenio –

²¹⁵ UICN. Manejo y Gobernanza Forestal. En: http://www.iucn.org/es/bosques/sur_bosquesea/sur_mgf/.

²¹⁶ *Ibíd*em

que ella menciona- y para un aporte real al desarrollo integral de los países en vías de desarrollo que tienen un alto potencial forestal –agregamos nosotros- *“descansa en gran parte en la reforma de las políticas y el fortalecimiento de la gobernanza forestal en general. Los experimentos normativos de los tres últimos decenios han demostrado que cuando existen condiciones habilitantes e instituciones y derechos claros que funcionan bien, es posible aprovechar los bosques en forma sostenible y repartir los beneficios más equitativamente entre los interesados directos”*²¹⁷.

CAPISTRANO agrega que *“si bien la descentralización de la ordenación forestal suele entrañar problemas y muchos conflictos, puede fomentar leyes y reglamentaciones que respondan mejor a las necesidades de los interesados directos y ayudar a las comunidades a aumentar su participación en las ganancias de las concesiones de explotación. Pese a la tendencia de los grupos poderosos a querer dominar, las iniciativas que incrementan el aprovechamiento y control de los recursos forestales por los pobres han sido puntos de partida importantes de reformas de la gobernanza”*²¹⁸.

Lo anterior significa que a la aplicación de las leyes forestales convencionales hay que agregar el cumplimiento o promulgación de leyes sobre descentralización, en forma efectiva, llevándola hasta el punto de la gobernanza, que además de una mayor integración de todos los actores involucrados significa un combate más directo contra la tala ilegal y la corrupción, que son campos que inciden negativamente en un ordenamiento forestal efectivo y eficiente.

²¹⁷ CAPISTRANO, Doris. *Op. cit.* Págs. 30-31.

²¹⁸ *Ibidem.*

3.3.3 Descentralización a Través de las Normas Legales

En una sección anterior se hizo alusión a que uno de los elementos básicos en la delegación de funciones del poder central a instancias locales es la participación y que ésta a su vez, se basa en el acceso a la información, a la justicia y al debido proceso²¹⁹. Pero queda claro que para que el ámbito de estos derechos tenga validez, se debe establecer mediante una ley, o estar fundamentado en una ley y protegerse mediante la representación y el acceso expedito a los recursos que son necesarios para garantizar los derechos ciudadanos.

RIBOT, uno de los autores más reconocidos en temas de descentralización sobre los recursos naturales apunta que este proceso requiere de la transferencia del poder, al igual que la representación responsable, basados en los principios de distribución del poder, también llamados “principios de subsidiariedad ambiental. Pero argumenta, que en la práctica, aunque se distribuyen muchas responsabilidades “*La mayoría de las transferencias que se están llevando a cabo carecen de seguridad*”, básicamente porque las transferencias no están fundadas en una ley, o si lo están, la disposición específica no es completa, por carecer mecanismos de aplicación o simplemente porque no es aplicada en forma correcta.

El tema de la falta de aplicación de la legislación forestal fue uno de los asuntos tratados en la Reunión Ministerial sobre Bosques y el decimoséptimo período de sesiones del Comité de Montes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), celebrada en Roma, Italia, del 14 al 19 marzo de 2005, que convocó

²¹⁹ Ver Sección 3.3. Descentralización de la Gestión Forestal.

a un nutrido grupo de políticos y técnicos de todos los países del orbe²²⁰. Allí se tomaron importantes decisiones en torno a diversos temas relacionados con la ordenación forestal. Una de las más importantes fue el compromiso de los países por mejorar el cumplimiento de la legislación forestal y la gobernanza.

La decisión retomó uno de los resultados de la reunión del Comité de Montes de la FAO, celebrada en marzo de 2003 para examinar los bosques y el agua dulce, y los programas forestales nacionales, como un mecanismo para aplicar los principales resultados de la Cumbre Mundial de Alimentos y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, que examinó la relación de los bosques, la pobreza y la seguridad alimentaria, la gobernanza forestal y la biodiversidad forestal²²¹.

Uno de los factores más comunes para la falta de aplicación de la ley es la costumbre de delegar funciones pero sin asignar recursos. Esto se presenta en aspectos tan elementales como no facilitar la información o darla fuera de tiempo, o no dar la asesoría necesaria para que las entidades en quienes se descentraliza puedan cumplir con su cometido. Por lo tanto, la decisión de interrelacionar el cumplimiento de la legislación forestal con la gobernanza es un punto crucial para que la opción de descentralizar las funciones de ordenamiento forestal sea exitosa.

Varios donantes bilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto a organizaciones no gubernamentales de cobertura mundial,

²²⁰ Según las Actas, a esta concurrida reunión, celebrada entre el 14 y el 19 de marzo de 2005, asistieron más de 600 participantes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Llegaron más de 40 ministros a la Reunión Ministerial, así como el Presidente de la República del Congo, Denis Sassou-Nguesso, y la Premio Nobel de 2004, Wangari Maathai de Kenia. (Síntesis de la Reunión Ministerial sobre Bosques y el Decimoséptimo Período de Sesiones del Comité de Montes de la FAO.

²²¹ REVISTA GOBERNANZA. *Síntesis de la Reunión Ministerial sobre Bosques y el Decimoséptimo Período de Sesiones del Comité de Montes de la FAO*. Vol. 13 No. 122. 21 de marzo de 2005.

como la Fundación Mundial para la Conservación de la Naturaleza (WWF), han establecido redes para abordar los problemas más difíciles del sector forestal, desde la tala ilegal y la deforestación, a la protección de los medios de subsistencia de personas pobres que dependen de los bosques. Una de ellas es la alianza para la Gobernanza y la aplicación de la legislación forestal (FLEG, por su sigla en inglés)²²².

Esta Red de Aplicación de las Leyes sobre Bosques y Gobernanza ha tenido diversos resultados, algunos exitosos, como el reportado en el mismo portal electrónico del Banco Mundial, donde se reporta como un logro, la adopción de una declaración ministerial que abordó la tala ilegal en Europa y Asia septentrional; en otros, los resultados no son lo que aparentemente se deseaba; en África donde se organizó una red para aquel continente, propuesta e impulsada por el Departamento de Estado de EEUU y financiada por el Banco Mundial, *“nunca quedó claro cuáles serían el propósito exacto y los resultados esperados del proceso. El único “acontecimiento” definido iba a ser una “cumbre” interministerial de la FLEG (Africana), pero incluso los preparativos de la misma fueron caóticos”*.

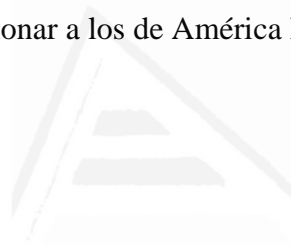
Sobre lo anterior es importante rescatar la conclusión de que *“el simple fortalecimiento de la aplicación de las leyes forestales africanas no sería muy útil, puesto que las leyes en gran medida atentan contra el medio ambiente, los pobres y las comunidades”*²²³, a que llegaron los participantes al último evento señalado. Esta breve sentencia sintetiza la dificultad de aplicar la legislación para temas de descentralización, que tienen como denominador común precisamente los tres elementos que el foro africano identificó como debilidades: a) los habitantes marginados de las áreas forestales; b) las

²²² Información actualizada a Julio 2006, obtenida de www.worldbank.org/ruraldevelopment

²²³ WRI. *El proceso de Aplicación de las Leyes sobre Bosques y Gobernanza en África: promesas y realidades*. Tomado del Boletín WRI N° 98 Septiembre 2005.

comunidades dentro o en los alrededores de estas áreas; y, c) el entorno ambiental de las mismas.

Al respecto se puede señalar que pese a que en muchos países existe una política de descentralización, no hay normas legales que permitan aplicar esa política y el proceso se tiene que basar en la utilización de disposiciones legales que en forma tácita permiten transferir funciones del poder central a instancias regionales o locales, que no son suficientes para hacer una descentralización efectiva. Es necesario que se emitan leyes generales de descentralización y que en las leyes sectoriales también haya normas expresas. Varios países siguen esta tendencia, entre los cuales, por su importancia para esta Tesis, es relevante mencionar a los de América Latina.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPÍTULO III.

DESCENTRALIZACIÓN FORESTAL EN LA LEGISLACIÓN LATINOAMERICANA

1 Contexto Forestal en América Latina

Al revisar estadísticas sobre América Latina (incluyendo el área del Caribe) se observa que la región en total está integrada por 47 países que cubren el 22 % de la superficie forestal mundial, el 14 % de la superficie de tierra global y el 7 % de la población del mundo. Desde el punto de vista forestal esta región cuenta con verdaderos monumentos naturales de importancia global: la cuenca del Amazonas es el mayor bloque continuo de bosque pluvial tropical del mundo y el arrecife que cubre la zona costera de Belice y las Islas de la Bahía en Honduras está considerado como el segundo arrecife de mayor importancia biológica del mundo. Pero igual que en otras regiones del globo la situación forestal tiene una dinámica propia de diversos cambios ambientales, económicos, culturales y sociales.

La Comisión Forestal para América Latina y El Caribe afirma en uno de sus documentos que *“La contribución del sector forestal al proceso de desarrollo sostenible de América Latina es muy variada y significativa, aun cuando no sigue patrones bien definidos. Desde el punto de vista económico, su aporte al Producto Interno Bruto (PIB) de los países oscila entre 0.1 al 8%. Cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) son responsables por el 90% de la producción de productos*

*forestales y de las exportaciones de la Región, y concentran más del 90% de las plantaciones forestales de la Región. América Latina y el Caribe participan con el 3 a 4% de las exportaciones mundiales, valor que tiene potencial para ser incrementado sustancialmente*²²⁴.

En América Latina y el Caribe se concentran 924 millones de hectáreas, que corresponde al 23.4% del total mundial. De los 15 países del mundo más ricos en recursos forestales nativos, seis se encuentran en la región (Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela)²²⁵. En toda la región Latinoamericana los recursos forestales adquieren una importancia que trasciende la utilización tradicional de los bosques con fines productivos. La superficie que legalmente se dedica a la conservación es cada vez mayor y la comercialización de los productos resultantes del aprovechamiento en las áreas productivas que se destinan al mercado internacional, se debe adecuar a las exigencias de tratados internacionales de libre comercio, que en varios casos incluye el cumplimiento obligatorio de las normas ambientales nacionales²²⁶. *“El tema de los bosques, adquiere importancia en todo el proceso de integración, ya que la industria forestal es un recurso ambiental generador de grandes cantidades de sumas de dinero y que en muchas oportunidades puede tener una incidencia seria en los procesos comerciales”*²²⁷.

²²⁴ COFLAC. *Perspectivas de las Actividades Forestales de Interés para la Región*. Informe de la XIV reunión en Santo Domingo, República Dominicana. Santiago de Chile. 2006. Pág. 1 y 2.

²²⁵ De acuerdo con los datos de FAO 2005.

²²⁶ Así se negoció en Tratado de Libre Comercio EEUU-Chile, y más recientemente, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR). Ambos convenios establecen como requisito sine qua non, el cumplimiento de la legislación ambiental nacional, en lo que afecte al comercio. El no cumplimiento acarrea la imposición de multas, onerosas para las partes infractoras.

²²⁷ REAL, Gabriel. *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*. Editorial M^c Graw Hill Interamericana de España. Madrid. 2001. Pág. 68.

Sin embargo, la región está enfrentando altos niveles de deforestación. *“Durante el período 2000-2005 se ha reducido la superficie de bosques nativos en 4.7 millones hectáreas al año, lo que corresponde a una tasa anual de 0.50% en América del Sur, y 1.23% en América Central. En el Caribe el área forestal incrementó un 0.9% al año. Esta situación en América del Sur y América Central genera una de las principales preocupaciones de los responsables por las políticas forestales de los países de la Región”*²²⁸.

En otro informe de la COFLAC/FAO, *“Aún cuando la situación es variable, se puede decir que, en general, los países tienen numerosas políticas, leyes y programas destinadas a regular, orientar y fomentar el uso de los bosques y el desarrollo de actividades forestales, lo cual no siempre se traduce en soluciones a los problemas que afectan a los bosques y al sector forestal. Las fases de ejecución, fiscalización y monitoreo por lo general presentan deficiencias, restando efectividad a los esfuerzos legislativos y de planificación”*²²⁹.

En el mismo documento se señala que en la mayoría de los países se considera la necesidad de dar mayor participación a la sociedad civil en la formulación de las políticas forestales. Aun cuando dichas políticas emanan casi siempre de los organismos gubernamentales, existe la tendencia hacia una mayor participación de la sociedad civil, a través de grupos organizados que cada vez cobran más beligerancia. Pero, la participación de estos grupos en algunos países se traduce en opiniones que no necesariamente son consideradas.

²²⁸ COFLAC. *Op. cit.* Pág. 3.

²²⁹ COFLAC. *Situación Forestal para América Latina y El Caribe: Periodo 1998-1999*. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 2000. Pág. 4.

Agrega que *“otro problema importante que se identifica en materia de políticas y legislación forestal, es su falta de integración entre los sectores relacionados, tanto a nivel privado como estatal”*²³⁰. La importancia de la legislación en el proceso de descentralización es evidente. Del tratamiento que en los textos legales se procure al proceso como tal y a cada uno de los actores en el mismo, depende el éxito o el fracaso de esta opción para mejorar el ordenamiento forestal en América Latina, sin embargo, es necesario enfrentar una serie de problemas que impiden la eficaz aplicación de la legislación, como el desconocimiento de ésta por la población, la ineficiencia de los órganos o instancias responsables de aplicarla y la escasez de recursos o mecanismos para este mismo fin.

Haciendo un resumen sobre la situación forestal en América Latina y El Caribe, la FAO pronosticó el 2009, que los bosques y la actividad forestal en esta región se verían influidos por el ritmo de la diversificación económica y los cambios en la dependencia de la tierra. Particularizando en América Central y el Caribe, se prevé que la elevada densidad poblacional y el aumento de la urbanización *“causarán el abandono progresivo de la agricultura, la deforestación disminuirá y algunas de las áreas desforestadas se convertirán de nuevo en bosques”*. Para América del Sur, a pesar de la baja densidad de población, se consideró poco probable que el ritmo de deforestación disminuya en un futuro próximo²³¹.

Otra previsión es que la ordenación sostenible de los bosques continuará siendo un desafío en diversos países donde la tenencia de la tierra no está bien definida. Además, la región podría beneficiarse del aumento de la demanda de los bienes públicos

²³⁰ *Ibidem*. Pág. 5.

²³¹ FAO. 2009. Pág. IX.

mundiales proporcionados por los bosques, en particular la captura y el almacenamiento de carbono, pero para hacer realidad este potencial se requerirá una mejora sustancial de los marcos normativos e institucionales. Los bosques plantados aumentarán, fomentados por inversiones privadas y por la continua demanda mundial de madera y productos madereros de Asia. No obstante, es poco probable que el incremento del ritmo de plantación sea suficiente para contrarrestar la constante deforestación.

Respecto a la institucionalidad, se repite el fenómeno global de una irrupción de diversos actores que buscan coadyuvar en la gestión forestal en apoyo a las funciones de los organismos públicos forestales que históricamente han estado ligados a una administración centralizada pero que desde hace al menos dos décadas están sumergidos en una profunda crisis por falta de recursos económicos y financieros. Los nuevos actores reclaman y en muchos casos están asumiendo espacios que ha ido dejando una institucionalidad pública que ha sido incapaz de enfrentar con éxito los graves problemas de deforestación, agudizados por la irrefrenable tala ilegal y la corrupción. Este fenómeno se produce tanto de hecho como con base en legislaciones que instrumentalizan las políticas nacionales de descentralización.

2 Generalidades sobre la Descentralización en la Región

Vale la pena señalar que en varios países latinoamericanos se han promulgado leyes generales de descentralización. En Guatemala, por ejemplo, el 2002, se aprobaron tres leyes que establecen el marco jurídico para la descentralización, el papel de los

municipios y La participación ciudadana en el país: la Ley General de Descentralización, un nuevo Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Los gobiernos locales reciben el presupuesto más alto de Centroamérica en concepto de transferencia del gobierno central²³².

La propia Comunidad Andina de Naciones ha explorado la posibilidad de establecer una Ley Marco para la Descentralización según lo anuncia Rubén Vélez Núñez, Secretario General del Parlamento Andino, como una necesidad de modernizar los Estados, y apunta que *“Para cumplir este propósito, es necesaria la conjunción de tres condiciones: la decisión política de los gobiernos, el proceso de concertación y la adecuación de los marcos jurídicos.”* VÉLEZ NÚÑEZ también expresa que *“el Parlamento Andino ha reconocido que la descentralización es una estrategia fundamental para el desarrollo de sus Estados y busca la armonización de los marcos jurídicos en esta materia”*²³³.

En Perú ya se emitió la Ley de Bases para la Descentralización, La cual determina que *“La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”*²³⁴. Esta ley se sustenta y rige por los siete principios fundamentales siguientes: permanente, dinámica e irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual.

²³² LARSON y BARRIOS. *Descentralización Forestal y Estrategias de Vida en Guatemala*. CIFOR/IDRC/CRDI. Santa Cruz, Bolivia. 2006. Pág. 27.

²³³ VÉLEZ, Rubén. Sf. *Posibilidades de una Ley Marco de Descentralización para la Comunidad Andina de Naciones* en <http://www.flacso.org.ec/docs/sfdesvelez.pdf>

²³⁴ LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN. Ley N° 27783, del 26 de Junio de 2002. República del Perú.

Los ejemplos sobre leyes generales de descentralización pueden seguir, pero en nuestro caso es obligado referirse también a las normas nacionales donde se incorporan temas de descentralización de la gestión forestal en forma expresa. A este efecto en la próxima sección se hace un análisis comparativo que busca encontrar analogías y coincidencias o eventuales disidencias en dos niveles jerárquicos de la legislación que regulan de manera general o específica la materia forestal en los diferentes países latinoamericanos.

3 Derecho Comparado sobre Descentralización Forestal en América Latina

En los países de América Latina la legislación forestal ocupa un lugar especial. En la mayoría de países existen preceptos constitucionales que se ocupan de los aspectos forestales, tanto como un recurso renovable de importancia económica, como un valor ambiental por naturaleza. En la legislación secundaria, *“en todos los países de la región existe, desde hace mucho tiempo una legislación forestal que, manera simultánea, se ocupa de la explotación de los recursos forestales y de la conservación de los mismos”*²³⁵. A finales del pasado milenio, la legislación de algunos países ya reflejaba los cambios ocurridos a nivel de organización del Estado en cuanto a la descentralización de sus competencias y atribuciones *“las colectividades regionales, provinciales y locales comienzan a contar con cierta autonomía, poderes de autodeterminación y atribuciones específicas relacionadas con los recursos forestales. La tendencia evolutiva pone también de manifiesto una progresiva desregulación y una*

²³⁵ PNUMA. *El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación*. México. 2001. Pág. 82.

*inclinación hacia la gestión de la administración pública en forma semejante a la del sector privado, así como a la participación de las comunidades indígenas y de los diversos actores sociales*²³⁶.

En los segmentos siguientes se presenta una revisión sobre la incorporación del tema forestal dentro de la Constitución Política de cada uno de los países de Latinoamérica y El Caribe, con base en una matriz se identifican las disposiciones que en leyes forestales vigentes en 19 países analizados se refieren a la descentralización y a otros temas afines. En este último caso, se trató de estudiar el tratamiento que en la legislación forestal se da a cada uno de los principales actores que interactúan en el proceso de descentralización.

3.1 En las Normas Constitucionales

En varias de las actuales Constituciones Políticas de las naciones latinoamericanas se dedican algunas disposiciones al tema del manejo de los recursos forestales, dando al tema, el tratamiento general que es común en los textos constitucionales. Los temas recurrentes en estas disposiciones son la competencia del Estado para administrar los recursos forestales, mediante una ley especial; también se establece la posibilidad real de declararlos como un bien social, de interés público, con lo cual se da preeminencia al interés colectivo bajo el precepto de que *“la utilidad, conveniencia o bien de los más*

²³⁶ FAO. *Tendencias del Derecho Forestal en América y Asia*. Estudio Legislativo 66. Roma. 1999. Pág. 4.

*ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre sus súbditos*²³⁷, debe prevalecer.

La Constitución boliviana, por ejemplo, en uno de los preceptos en el capítulo sobre el Régimen Agrario, se establece como una responsabilidad del Estado, la regulación del régimen de explotación de los recursos naturales renovables, precautelando su conservación e incremento (Artículo 170). Lógicamente que dentro de estas regulaciones se incluyen los recursos forestales.

La Constitución brasileña, por su parte, dispone que determinadas categorías de sus recursos forestales, específicamente el Bosque Amazónico brasileño, la Mata Atlántica, la Sierra del Mar, el Pantanal Mato Grossense y la Zona Costera, pertenecen al patrimonio nacional y por lo tanto, su utilización debe estar regulado en una ley especial, a efectos de garantizar un uso adecuado de los recursos naturales, como una manera de asegurar la preservación del medio ambiente (Artículo 225).

En la Constitución Política de Guatemala, se encuentra un artículo dedicado a la protección forestal y a la reforestación, según el cual, la reforestación del país y la conservación de los bosques son declaradas asuntos de urgencia nacional (Artículo 126). Además, se establece que por ley debe determinarse la forma y los requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyendo los sub productos entre los cuales menciona a las gomoresinas²³⁸, los productos vegetales

²³⁷ CABANELLAS. *Op. cit. Concepto de Interés Público*. Pág. 462.

²³⁸ Jugo lechoso que fluye de varias plantas y se solidifica al contacto con el aire. Por lo general se compone de una resina mezclada con una materia gomosa y un aceite volátil. En *Diccionario Práctico de Términos Ecológicos y Forestales*. Pág. 111.

silvestres no cultivados y otros productos similares, para los cuales además, se deben promover mecanismos efectivos para su adecuada industrialización.

La Constitución Peruana de 1993, en el título referente al régimen económico, dedica un Capítulo al ambiente y los recursos naturales, estableciéndose que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Como un agregado se indica que las condiciones de la utilización de estos recursos y su otorgamiento a los particulares deben ser fijados en una ley orgánica, que para los recursos silvícolas se entiende que es la Ley Forestal. Asimismo, es el Estado quien determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales, Se establece también que el desarrollo sostenible de la Amazonía será promovido por el Estado con una legislación adecuada²³⁹.

Por otra parte, en el Capítulo 7 de la Constitución panameña de 1972, reformada en 1994, que está dedicado al régimen ecológico, se incluye un artículo de acuerdo al cual, el Estado va a reglamentar, fiscalizar y aplicar las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo de una manera racional y tratando de evitar su depredación, asegurando asimismo y su preservación, renovación y permanencia (Artículo 116); en otro artículo se dispone que el espíritu que debe inspirar el sistema de concesiones para la explotación de los principales recursos naturales (tanto renovables como no renovables, como el suelo, subsuelo, los bosques, y para la utilización de aguas, entre otros, debe ser el bienestar social y en el interés público

²³⁹ SILVA. Rossana. *Análisis Comparativo de las Legislaciones Nacionales Forestales en América Latina*. Pág. 5. Sdt.

(Artículo 256); respecto al aprovechamiento de los productos forestales, así como las actividades de caza y pesca se dispone que tienen que ser regulados por ley especial, de modo que permita asegurar la renovación de los recursos y la permanencia de sus beneficios (Artículo 291).

También en la Constitución de la República de Nicaragua, emitida en 1987, se consagra un capítulo a los derechos de las comunidades de la Costa Atlántica, estableciéndose que el Estado reconoce las formas comunales de propiedad de la tierra de estas comunidades, así como el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales (Artículo 89).

3.2 En las Normas Sectoriales

En las secciones siguientes se presentan los resultados del análisis comparativo en las leyes forestales de América Latina (Tabla 2). En cada una de las leyes nacionales se revisó el tratamiento que el texto legal da a la descentralización y a otros temas afines con base en los cuatro tipos de actores nacionales que se hace en la clasificación de la institucionalidad en el capítulo precedente: organismos forestales gubernamentales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y sector no estructurado). Dentro de ellos se analiza el papel que la legislación da a los diferentes actores que interactúan en el proceso de descentralización.

Tabla 2: Leyes forestales de América Latina consideradas en el análisis comparativo

País	Nombre de la Ley	Decreto	Aprobación
Argentina	Ley Nacional de Defensa de la Riqueza Forestal	Dec. 710/95	1995

País	Nombre de la Ley	Decreto	Aprobación
Bolivia	Ley Forestal	Ley N° 1700	Julio de 1996
Brasil	Código Forestal	Lei 4771	Septiembre 1965
Chile	Ley sobre Fomento Forestal	Ley N° 701	1974
Colombia	Ley General Forestal	Ley 1021	Abril de 2006
Costa Rica	Ley Forestal	Dec. 7575	Febrero de 1996
Cuba	Ley Forestal de Cuba	Dec. N° 85	1998
Ecuador	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre	Ley 74	Agosto 1981
El Salvador	Ley Forestal	Dec. 852	Mayo de 2002
Guatemala	Ley Forestal	Dec. 101-96	Diciembre de 1996
Honduras	Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	Dec. 98-2007	Septiembre 2007
México	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Dec. 259	Febrero 2003
Nicaragua	Ley de Conservación, Fomento y Desarrollo Sostenible del Sector Forestal	Ley 462	Septiembre 2003
Panamá	Legislación Forestal de la República de Panamá	Ley 1	Febrero 1994
Paraguay	Ley Forestal	422/73	1973
Perú	Ley Forestal y Fauna Silvestre	N° 27308	Julio de 2000
Uruguay	Ley Forestal	N° 15.939	Diciembre de 1987
República Dominicana ²⁴⁰	Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Ley N° 64-00	Julio del 2000
Venezuela	Ley Forestal de Suelos y Aguas	Gaceta 1004	Enero 1966

3.2.1 Organismos Forestales Gubernamentales

Aunque en la tipología de actores en la gestión forestal se alude a los organismos forestales gubernamentales a las entidades públicas que asumen la función representativa de la Administración Forestal en cada país (Tabla 3), en este caso como particular del análisis se referirá a las instituciones que representan al gobierno en cualesquiera de sus niveles, nacional, regional o local.

²⁴⁰ En el caso de la República Dominicana, donde no hay una Ley Forestal, se revisó la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que contiene las regulaciones generales sobre el tema silvícola y las regulaciones específicas se hacen con base a distintos reglamentos.

En las 19 leyes forestales analizadas se encontró que ocho autoridades forestales nacionales son secretarías de Estado o ministerios, de los cuales la mayoría se adscriben a secretarías de ambiente y temas afines y otros al ministerio de agricultura, con lo cual se entiende que lo forestal es considerado actividad ambiental o agrícola en cada caso. El denominador común es que pertenecen a la administración pública centralizada con funciones que en principio están concentradas en la Presidencia de la República ya que todos los países tienen forma de gobierno presidencialista. Sin embargo, en varios casos los ministerios sólo conservan funciones de definición de las políticas sectoriales sobre bosques mientras que para su ejecución crean instituciones descentralizadas o desconcentradas, como en Costa Rica donde el Ministerio de Ambiente y Energía tiene la Administración Forestal del Estado, pero tiene adscrita la Oficina Nacional Forestal, que es un ente público no estatal con su propia personalidad jurídica, o en Bolivia donde el régimen forestal de la Nación está a cargo del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente como organismo nacional rector mientras que la Superintendencia Forestal actúa como organismo regulador y el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal como organismo financiero.

El otro sector mayoritario corresponde a ocho instituciones descentralizadas creados como “institutos” (incluyendo aquí a dos servicios forestales nacionales) que administrativamente son establecidos para atender funciones administrativas y prestación de servicios públicos de orden social, cuyo patrimonio se constituye con fondos del Estado²⁴¹, exceptuando el caso de Chile que es una Corporación que se ajusta a la figura de una empresa pública, creada para desarrollar actividades económicas al

²⁴¹ Adaptación del Artículo 52 de la Ley General de la Administración Pública de Honduras.

servicio de fines diversos y que no adoptan la forma de una figura mercantil. Habrá que considerar aquí que estas entidades se crean por ley, dotadas de personalidad jurídica propia y con autonomía técnica, administrativa y financiera, por lo que se asume que hay un alto grado de descentralización administrativa por razón de la materia, que no corresponde en esencia al tipo de descentralización que se estudia en la Tesis, que es el traslado de funciones a otros actores, tanto públicos como privados.

Tabla 3: Organismos representativos de la Administración Forestal del Estado en América Latina

País	Organismo Forestal Nacional	País	Organismo Forestal Nacional
Argentina	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Bolivia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
Brasil	Instituto Brasileiro de Médio Ambiente	Chile	Corporación Nacional Forestal
Colombia	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Costa Rica	Ministerio del Ambiente y Energía
Cuba	Ministerio de la Agricultura	Ecuador	Ministerio de Agricultura y Ganadería
El Salvador	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Guatemala	Instituto Nacional de Bosques
Honduras	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	México	Servicio Nacional Forestal
Nicaragua	Instituto Nacional Forestal	Panamá	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
Paraguay	Servicio Forestal Nacional	Perú	Instituto Nacional de Recursos Naturales
Uruguay	Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	República Dominicana	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Venezuela	Ministerio de Agricultura y Cría		

Fuente: Elaboración por el doctorando con base en la institucionalidad que se deriva de 19 leyes forestales de América Latina

La revisión de las leyes forestales de América Latina permite visualizar que en ocho de estas no se hace referencia alguna ni a la descentralización ni a los municipios que son

un ejemplo clásico de delegación de funciones entre organismos del sector público. En unos pocos casos, como en Argentina, la referencia a los gobiernos locales se hace con una connotación que más bien se adhiere al concepto de centralización cuando se dispone que *“Los bosques de producción y tierras forestales de la Nación, provincias adheridas, municipios y entidades autárquicas, quedan sometidos a las disposiciones del régimen forestal común”*²⁴². Se puede observar que en la mayoría de los casos donde no se alude ni a los municipios ni a otro tipo de descentralización son leyes promulgadas antes de 1992 que es cuando en los documentos derivados de la “Cumbre de la Tierra” se empieza a enfatizar en los principios de participación ciudadana.

Sin embargo, en la mayoría de leyes forestales revisadas se prevé una descentralización con base en la desconcentración de funciones de una autoridad nacional hacia entidades regionales o locales. Por ejemplo, en el Artículo 7, la Ley Forestal de Nicaragua contempla que el Instituto Nacional Forestal, como la Autoridad Nacional sobre bosques, *“desarrollará sus actividades en el territorio a través de distritos forestales desconcentrados, de los cuales deberán al menos participar representantes de las respectivas alcaldías”*. En el Artículo 2 la Ley General Forestal de Colombia dispone que: *“La gestión de conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales debe ser descentralizada y participativa, sin perjuicio de la cláusula de sujeción institucional al Régimen Nacional Forestal. En todo caso, el Estado fomentará el uso de los bosques naturales con claros objetivos sociales, culturales, económicos y ecológicos”*.

Sólo ocho de las leyes forestales revisadas incluyen preceptos sobre descentralización hacia otros órganos, de éstas, seis corresponden a los países de Mesoamérica, entre las

²⁴² Decreto 710/95. Texto ordenado de Ley de Defensa de la Riqueza Forestal. Artículo 35.

que se puede mencionar la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de México que en su Artículo 3 considera que los órganos federativos deben “*desarrollar y fortalecer la capacidad institucional en un esquema de descentralización, desconcentración y participación social*”. Con lo anterior se comprueba que en esta región se pone más énfasis en la realización de acciones de descentralización forestal, con el inconveniente de que en la mayoría de los casos este proceso se limita a la transferencia de funciones de la autoridad forestal nacional hacia los gobiernos locales. De esta forma se deja de reconocer la participación de otros actores que son importantes en el proceso.

El papel que las leyes forestales se adjudican a las municipalidades es diverso. En determinados casos se les confieren facultades para establecer regulaciones, otorgar ciertos permisos o realizar pequeños actos de autoridad, en otros son simplemente propietarios de áreas forestales, y por lo tanto, pueden ser receptores u oferentes de asistencia técnica, o sólo reciben aportes financieros o de asistencia técnica de la autoridad forestal nacional. Como ejemplos de preceptos sobre descentralización o delegación de funciones hacia los municipios en las leyes forestales nacionales se pueden mencionar como más relevantes los siguientes:

La legislación forestal boliviana manda que “*Mediante estatuto, a ser aprobado por Decreto Supremo, se tomará en cuenta la desconcentración territorial de funciones de la Superintendencia Forestal, estableciendo unidades técnicas en las jurisdicciones territoriales de municipios o mancomunidades municipales donde se genera el aprovechamiento forestal, en coordinación con las prefecturas y gobiernos municipales*”; también establece que las patentes de aprovechamiento forestal y de desmonte, serán distribuidas así: “*Las Municipalidades: 25% de la patente de*

*aprovechamiento y 25% de la patente de desmonte, para el apoyo y promoción de la utilización sostenible de los recursos forestales y la ejecución de obras sociales de interés local*²⁴³.

El rol de los gobiernos locales como propietarios de áreas forestales se observa claramente en la legislación forestal hondureña, cuando reconoce que de acuerdo a su régimen de propiedad, las tierras ejidales, poseídas por los municipios y que sean de vocación forestal, estén o no cubiertas de bosques, son una categoría de área forestal, además, estas tierras forestales ejidales pueden ser tituladas en dominio pleno, a favor del municipio. La misma ley ordena que los ingresos que provengan de los aprovechamientos forestales en estas áreas, vayan a las arcas municipales y no al gobierno central²⁴⁴. De esta forma, estos bienes se convierten en parte del patrimonio municipal, y por ende, son garantes de su autonomía.

En otras leyes se fortalece la capacidad financiera de los gobiernos locales, cuando parte de los recursos que el Estado transfiere a las municipalidades para apoyar la gestión forestal desde la perspectiva de los municipios, son asignados en forma de porcentajes de las multas por infracciones a la legislación forestal. En Costa Rica, por ejemplo, la ley determina que cuando se hace un remate de productos forestales decomisados, *“el cincuenta por ciento le corresponderá a las municipalidades del lugar donde se encuentre el fundo del cual se extrajo la materia prima o donde se ubique la industria para destinarlo al desarrollo de proyectos forestales”*²⁴⁵.

²⁴³ Ley Forestal de Bolivia (Ley N° 1700, del 12 de julio de 1996).

²⁴⁴ Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Artículo 47 ss.

²⁴⁵ Ley Forestal de Costa Rica. Artículo 65.

Después de observar e interpretar las disposiciones anteriores es claramente observable que aunque lento y tal vez con ciertas vacilaciones sobre su efectividad, en la mayoría de leyes recientes se hacen esfuerzos por incorporar elementos de descentralización de la gestión forestal desde las autoridades nacionales hacia otros organismos públicos, tanto hacia órganos desconcentrados de la autoridad nacional que la representen territorial o sectorialmente, como hacia los municipios o gobiernos locales.

3.2.2 Sector Privado

Según la FAO, en América Latina ha surgido un ambiente institucional pluralista en el cual diversos actores junto al gobierno desempeñan un papel importante en la ordenación de los recursos forestales y se señala como importante, entre otros, al sector privado que bajo el influjo de nuevas exigencias empresariales y con sustanciales incentivos (como préstamos de bajo interés y exenciones tributarias) incrementan sus inversiones en la ordenación de bosques naturales y plantados que contribuyen a la expansión de la cobertura forestal²⁴⁶.

En el esfuerzo por identificar las disposiciones legales que en América Latina apoyan la descentralización de funciones en colectivos del sector privado, es menester referirse a los actores aglutinados que son más representativos en dicho sector, empezando por los empresarios de la madera que son los más conocidos por su histórico desempeño en las actividades silvícolas, pero agregando a los propietarios de áreas forestales y los profesionales de las ciencias forestales que aunque no sean tan conocidos, no son menos importantes para la gestión forestal sostenible.

²⁴⁶ FAO. 2009. Pág. 49.

a) Industriales de la madera

Este colectivo de empresarios ocupa un puesto trascendental en la cadena productiva forestal; su contribución es relevante en materia de empleos y apoyo a la infraestructura social de las comunidades y su impacto en el Producto Interno Bruto de algunos países es notable. *“En Chile, los grandes industriales son los productores de pulpa, papel, tableros y chapas de diferente tipo, y en los últimos años de madera aserrada de calidad competitiva en mercados desarrollados. Estas mismas empresas son las que poseen plantaciones y bosques nativos. Entre las grandes empresas hay dos nacionales y varias pertenecen a consorcios internacionales. Además hay alrededor de 5,000 empresas manufactureras secundarias, la mayoría pequeñas y medianas empresas, que son abastecidas por el sector forestal”*²⁴⁷.

Los empresarios madereros en la práctica ejercen influencia en el desarrollo de las comunidades locales y en algunos países, los grandes industriales tienen capacidad de incidir, incluso sobre las políticas y leyes forestales. Lo anterior contrasta con el tratamiento que a estos actores se da en la legislación. En ninguna de las normas legales analizadas, se pudo identificar alguna disposición específica, orientada a reconocer una función de este colectivo en la gestión forestal.

Se detectó que aunque muchas disposiciones de las leyes forestales analizadas están dirigidas a regular las diferentes actividades de la industria forestal (el aprovechamiento, transporte, industrialización y comercialización) pocas están expresamente enfocadas al

²⁴⁷ BID. *Estudio Instrumentos Institucionales para el Desarrollo de Dueños de Pequeñas Tierras de Vocación Forestal*. Informe Institucional Financiero de País. Santiago de Chile. 2003. Pág. 10.

gremio de los industriales, salvo como titulares de concesiones o permisos de aprovechamiento, obligatoriedad de respeto a los planes de manejo, sanciones por incumplimiento a las regulaciones y eventualmente, el acceso a determinados incentivos para facilitar su actividad.

No obstante, se podría considerar como un esbozo de descentralización la participación del gremio industrial en la elaboración de instrumentos de política, leyes y en la integración de las juntas directivas que constituyen la máxima autoridad de las organizaciones nacionales forestales en varios países, en especial las que responden al régimen de descentralización a través de institutos forestales, corporaciones forestales o similares. Como ejemplo de participación en la elaboración de instrumentos se puede mencionar que en Colombia, por ley, el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal es elaborado por los Ministerios de Agricultura, Desarrollo Económico, Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación, bajo la coordinación del primero pero se escucha previamente las opiniones de los sectores económicos vinculados al área forestal y al sector maderero²⁴⁸.

Por otra parte, en países como Costa Rica, Guatemala y Honduras para sólo mencionar los de Centroamérica, en la junta directiva de la Oficina Nacional Forestal, Instituto Nacional de Bosques y en el Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal respectivamente, su respectiva ley de creación obliga a que en la junta directiva –y por consiguiente con poderes de decisión- haya representación de organizaciones de productores forestales, industriales madereros y de los transformadores y comerciantes de la madera.

²⁴⁸ Ley General Forestal de Colombia. Artículo 3.

También valdría la pena valorar si el sometimiento de la industria forestal al régimen de concesiones que se acostumbra en la mayoría de los países cuyas leyes forestales se analizaron - donde se obliga al titular de la concesión a realizar la explotación bajo su directa dependencia y responsabilidad diferentes actividades previstas en un plan de manejo de corto, mediano o largo plazo - se puede considerar descentralización. En una concesión prácticamente se da en usufructo un área forestal determinada, que el industrial maderero puede aprovechar, pero asegurando su perpetuidad y la generación de algunos beneficios económicos y sociales para las comunidades que se encuentran bajo la influencia del plan de manejo.

b) Propietarios privados de áreas forestales

Los propietarios de áreas forestales conforman otro colectivo de gran importancia en la gestión forestal. De los incentivos reales que ellos tengan para aprovechar, y beneficiarse de los recursos de su propiedad, depende mucho su interés en proteger los bosques o mantener la tierra bajo uso forestal. Sin embargo, cuando se tiene la experiencia de que en el pasado reciente, los Estados en América Latina acapararon, vía decreto, todas las actividades silvícolas, incluso las que históricamente pertenecieron al ámbito privado, los resultados no fueron los esperados, incluso cuando ya las normas legales les han devuelto estas prerrogativas y dan plenas garantías a los particulares de ejecutar cualquier actividad en los predios de su propiedad.

Al tratar de hacer una caracterización de las modalidades que la legislación forestal latinoamericana da a los propietarios privados de tierras, se puede percibir que existen

disposiciones en tres ámbitos diferentes: aquellas que contienen incentivos claros a favor de los propietarios, las que otorgan prerrogativas pero las condicionan al cumplimiento de determinadas acciones y las que todavía son impositivas e incluso, completamente restrictivas.

A la primera categoría pertenecen los incentivos que se da a los propietarios que realizan actividades de protección o conservación de los bosques o a la recuperación al uso forestal de sus tierras, por lo cual el Estado exime del pago de algunos impuestos, brinda asistencia técnica, proporciona algunos insumos como semillas y plantas y garantiza el usufructo de los productos resultantes. Eventualmente también se da un trato especial a los pequeños propietarios, eximiéndolos de presentar estudios técnicos y planes de manejo, que son obligatorios para los demás *“El Estado otorgará incentivos por medio del INAB a los propietarios de tierras que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales (Art. 71, Ley Forestal de Guatemala)”*²⁴⁹.

En otro grupo de leyes se garantiza privilegios en la realización de determinadas actividades, en especial las de aprovechamiento de madera y otros productos forestales, pero las condiciona a la previa elaboración y posterior cumplimiento de un plan de manejo, aprobado por la autoridad competente *“Los propietarios de predios privados pueden solicitar la autorización para el manejo y aprovechamiento de especies de fauna silvestre en el ámbito de su propiedad, sujetos a un plan de manejo. (Art. 21, Ley Forestal y Vida Silvestre de Perú)”*²⁵⁰.

²⁴⁹ Tales incentivos están tipificados en las leyes forestales de Chile, Costa Rica, Guatemala y México.

²⁵⁰ Las leyes donde más claramente se perciben los extremos señalados son las de Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

Como una medida impositiva se puede considerar uno de los mandatos de la legislación ambiental de la República Dominicana donde se dispone que *“Todos los propietarios de la zona rural deberán mantener o recuperar un porcentaje mínimo de la cobertura forestal, que será definido por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales para cada una de las Unidades de Gerencia Ambiental”*²⁵¹. En este caso la imposición se acentúa porque no se incorporan incentivos para su aplicación pese a que las actividades de protección y reforestación se consideran muy onerosas, aun cuando haya posibilidades de recuperar la inversión.

Entre las leyes que todavía son extremadamente restrictivas para el accionar de los propietarios de áreas forestales están la de Bolivia, que en uno de sus artículos establece que *“El Poder Ejecutivo podrá disponer la revocación total o parcial de derechos de utilización forestal otorgados a los particulares cuando sobrevenga causa de utilidad pública”* (Artículo 6, Ley Forestal de Bolivia) y la de Paraguay, que dispone que *“El ejercicio de los derechos sobre los bosques, tierras forestales de propiedad pública o privada, queda sometido a las restricciones y limitaciones establecidas en esta Ley y sus reglamentos”* (Artículo 1, Ley Forestal de Paraguay). Las disposiciones anteriores, donde el Estado se reserva el derecho de establecer limitaciones por razones de utilidad pública, también están incorporadas en la mayoría de las leyes analizadas.

Sobre el tema del sector privado en la ordenación forestal se puede concluir en que si bien los ingresos que los dueños de tierras forestales logran obtener de sus bosques pueden satisfacer sus principales necesidades económicas, la actual demanda de nuevos bienes y servicios es un factor determinante para fomentar las inversiones en ordenación

²⁵¹ Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales de República Dominicana (que no cuenta con una Ley Forestal). Artículo 158.

forestal. Las leyes forestales todavía se quedan cortas en regular algunas variables que mejorarían los ingresos y la sostenibilidad del recurso, como el mercado de productos y del carbono, los pagos por servicios ambientales y la certificación, que en la práctica son acciones en los bosques que realizan personas de derecho privado.

En la mayoría de leyes se establece la obligatoriedad del plan de manejo para el propietario, donde este se compromete a mantener sus tierras bajo el uso forestal y los hábitats de las especies en condiciones aptas para su supervivencia, lo cual es muy adecuado, pero el instrumento por lo general es bastante costoso y demasiado técnico, lo que obliga a recurrir al financiamiento y apoyo profesional de los industriales madereros, quienes se lucran del aprovechamiento, pero la responsabilidad siempre es de los propietarios y al final estos no obtienen los beneficios esperados y motiva a que en muchos casos prefieran cambiar de uso a sus tierras. Sin duda que aquí hay un elemento a manejar, quizás no en las leyes pero sí en instrumentos de aplicación donde se estimule realmente a que los propietarios forestales practiquen mecanismos que los beneficien plenamente y los anime a mantener sus tierras bajo el uso forestal.

c) Profesionales de las ciencias forestales

Por su propia naturaleza, desde que en los países emerge el gremio de los profesionales forestales formados en la academia, en su mayoría a mediados del siglo pasado, su desempeño laboral ha estado vinculado a las funciones básicas de los bosques, con énfasis en la protección y la producción, sin que necesariamente esto se fundamente en una ley. Esto empieza a cambiar cuando a partir de los años 90 *“se comienza a hablar de desarrollo sostenible, se apreciaron señales claras de la necesidad de virar la*

*enseñanza forestal hacia contenidos curriculares que den respuesta a la necesidad de incorporar el uso múltiple de los suelos y a la interrelación natural que existe con los habitantes del bosque y responder a las necesidades de la sociedad*²⁵². Con los nuevos roles, en muchas leyes forestales aparecen menciones específicas a los profesionales de la silvicultura.

De las 19 leyes forestales de Latinoamérica que fueron analizadas, apenas cuatro (Brasil, Cuba, República Dominicana y Venezuela) no hacen alusión directa al gremio forestal. En las 15 leyes de los otros países se vincula a los profesionales forestales y de ciencias afines a diligencias generales de gestión forestal, ó bien, a funciones específicas, como la elaboración y seguimiento a los planes de manejo, incorporar el componente ambiental en los estudios o actividades forestales y su papel dentro del proceso administrativo y/o judicial de causas ambientales de índole silvícola, entre otras. Como gremio, los colegios de profesionales forestales conforman las juntas directivas de varias instituciones representativas de la Administración Forestal del Estado en sus países y al menos en Honduras y Paraguay, los puestos máximos de la autoridad forestal nacional están reservados por la ley a profesionales de la silvicultura o disciplinas afines.

Por ejemplo, en el Artículo 71 la Ley Forestal Boliviana dispone que *“Los Planes de Manejo deben ser elaborados y firmados por profesionales forestales, que serán civil y penalmente responsables por la veracidad y cabalidad de la información incluida.”* y se agrega que *“La ejecución del Plan de Manejo estará bajo la supervisión y responsabilidad de dichos profesionales, quienes actúan como agentes auxiliares de la*

²⁵² FAO. *Estado Actual y Perspectiva de la Educación Forestal en América Latina*. Con Universidad de los Andes de Venezuela Universidad de Concepción, Chile. Santiago de Chile. 2007. Pág. 9.

autoridad competente, produciendo los documentos e informes que suscriban fe pública, bajo las responsabilidades a que se refiere la presente ley y su reglamento.”

Mientras que en la legislación forestal ecuatoriana se regula de una manera, más bien general, el rol de los profesionales forestales y de otras disciplinas afines a la gestión silvícola cuando ordena expresamente que *“Las actividades de planificación, manejo, aprovechamiento, administración, control e inventario forestales, contarán con la participación de ingenieros forestales, ingenieros agrónomos, ingenieros agrícolas u otros profesionales especializados en ciencias forestales. Las empresas privadas de actividad forestal ocuparán obligatoriamente, los servicios especializados de esta clase de profesionales”* (Artículo 104, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre). Similar disposición se encuentra en la Ley Forestal de Colombia *“se considera a los ingenieros forestales, agroforestales y/o profesionales de carreras afines, en su calidad de responsables de la planeación y ejecución de operaciones forestales debidamente autorizadas, como agentes auxiliares de la autoridad competente, bajo la denominación de agentes forestales, cumpliendo el uso de sus atribuciones funciones públicas y dando fe pública”* (Artículo 21, Parágrafo 4).

Pero una redacción típica sobre el papel de los profesionales forestales en los planes de manejo se observa en la Ley Forestal de Costa Rica, donde se establece que *“Los planes de manejo forestal deberán ser elaborados por un profesional en ciencias forestales, incorporado a su colegio. La ejecución estará a cargo de un regente forestal, quien tendrá fe pública y será el responsable de que se cumplan. Para ello, deberá depositar una póliza satisfactoria de fidelidad. Ambos funcionarios responderán por sus actuaciones en la vía penal y solidariamente en la civil”* (Artículo 21). Tal disposición

contiene todos los elementos que la legislación forestal en la mayoría de los países que cuentan con leyes forestales modernas otorga a los profesionales de la silvicultura, que con el debido aval del colegio donde se agremian, son acreditados para elaborar los planes de manejo y depositarios de “fe pública”, lo que le confiere veracidad, confianza y autoridad legítima a los actos o hechos que realizan en su condición de fedatarios. Tal condición, sin embargo, tiene el contrapeso de que se les hace responsable por sus actuaciones en el ámbito civil y penal.

En Chile, el Artículo 13 de la Ley de Fomento Forestal estipula que para hacer efectiva la exención del impuesto territorial que grava los terrenos agrícolas, *“los propietarios de estos terrenos deberán solicitar la correspondiente declaración de bosque de protección, fundada en un estudio técnico elaborado por un ingeniero forestal o un ingeniero agrónomo”*.

Mientras tanto, cuando en Ecuador se estipula que *“Todos los peritajes o tasaciones de carácter judicial o administrativo en la materia regulada por la ley, serán de competencia exclusiva de ingenieros agrónomos o ingenieros agrimensores, en sus materias”* (Ley Forestal de Ecuador) se está asignando otro rol a los profesionales forestales, tanto dentro del proceso administrativo como en el judicial, que sin duda acarrea responsabilidad, ya que cuando interviene en cualquiera de las jurisdicciones donde se le requiera como “perito”, a sus especiales conocimientos técnicos agrega un juramento.

Pero cuando la figura del profesional forestal adquiere otra dimensión es cuando es acreditado como “regente forestal”, que es una categoría especial de prestador de

servicios creado en todas las leyes forestales de Centroamérica, con excepción de El Salvador. Provistos de fe pública estos profesionales son solidariamente responsables cuando se ejecutan o dejan de hacerse determinadas actividades claves de ordenación forestal, en especial las que están vinculadas con los planes de manejo forestal y mecanismos subalternos como los planes operativos, planes de protección, de reforestación y otros.

En el Artículo 21 de la Ley de Costa Rica se estipula que *“La ejecución –de planes de manejo- estará a cargo de un regente forestal, quien tendrá fe pública y será el responsable de que se cumplan...”* y en el Artículo 52 de la Ley Forestal de Guatemala se establece la figura del regente forestal, quien será un técnico o profesional de las ciencias forestales o disciplinas afines y será solidariamente responsable con el titular de la licencia de la correcta ejecución del plan de manejo.

De todos los actores analizados, el gremio de los profesionales forestales es posiblemente el que tiene más atribuciones concretas en la gestión forestal. Su aparición en las normas legales forestales es novedosa, y de hecho, en la mayoría de los casos las leyes donde se otorgan más funciones son las más recientes. A este sector se le confiere exclusividad en el desempeño de algunas actividades, lo cual sin duda es un reconocimiento a su importancia dentro del sistema que busca la adecuada ordenación de los recursos forestales, pero a su vez, les acarrea cierto tipo de responsabilidad, que casi siempre queda en la jurisdicción civil, pero que según algunas leyes, también se les puede deducir en el ámbito penal.

También es notable que los profesionales silvícolas han ganado espacios en las más altas esferas de decisión, como directores o gerentes de las instituciones representativas de la Administración Forestal del Estado en sus países, y como colectivo, al formar parte de las juntas directivas de estas instituciones lo que les permite incidir en aspectos de políticas y leyes que antes no podían hacer y es muy probable que la legislación forestal mantenga la importancia hacia este sector con disposiciones acorde a la dinámica situación forestal y ambiental.

3.2.3 Organizaciones de la Sociedad Civil

Para efectos de la Tesis a las organizaciones de la sociedad civil se les ha subdividido en: la sociedad civil organizada tanto en el ámbito local como a nivel nacional, que se agrupa en el colectivo que popularmente se conoce como organizaciones no gubernamentales (ONG), a las organizaciones indígenas que usualmente están representadas por federaciones de pueblos y/o comunidades indígenas y las comunidades de campesinos que viven dentro y en los alrededores de los bosques, que practican lo que se denomina “forestería comunitaria”. Para cada uno de los subsectores integrados en el colectivo denominado “organizaciones de la Sociedad civil” la legislación forestal latinoamericana abre espacios de participación conjuntamente con el Estado y el sector privado.

a) Sociedad civil local y nacional

Como fue mencionado, este subsector comprende a las organizaciones no gubernamentales o sin fines de lucro que son creadas normalmente por acuerdos del

Poder Ejecutivo y que gozan de personalidad jurídica y capacidad de gestión, sólo supeditados al poder público por razones de registro y seguimiento a los destinos de los fondos públicos. Sin embargo, cabe señalar que en el ordenamiento forestal dentro del genérico de sociedad civil se incluye a las personas naturales que también gozan del derecho de participación en la gestión en los bosques.

En siete de las leyes forestales latinoamericanas analizadas se contemplan algunas disposiciones sobre el derecho a la participación que tiene la ciudadanía en la gestión de los recursos forestales en los respectivos países. El concepto de participación ocupa una amplia gama de presentaciones, unas que son muy completas y abarcando otros derechos que se derivan de la Cumbre de Río, mientras que otras son poco precisas u orientadas a determinado sector.

En el artículo que se refiere a la Participación Ciudadana y Garantía de Transparencia, la Ley de Bolivia contempla lo que parece ser el ejemplo más completo sobre la participación, según lo cual *“Toda persona individual o colectiva tiene derecho a ser informada veraz, oportuna y suficientemente sobre asuntos vinculados al Régimen Forestal de la Nación, así como a formular peticiones y denuncias o promover iniciativas ante la autoridad competente.*

Las concesiones, autorizaciones y permisos forestales, planes de manejo y demás instrumentos de gestión forestal, así como los informes de cumplimiento, declaraciones juradas, pliegos de cargo y recomendaciones, informes y dictámenes de auditorías forestales y otros relativos a los fines de la presente ley, son instrumentos abiertos al acceso público”.

Mientras tanto, en Costa Rica se da participación a la sociedad civil en la protección y conservación de los bosques y terrenos forestales, mediante el nombramiento de inspectores de recursos naturales *ad honorem*, e integrando comités de vigilancia de los bosques (Artículo 37, Ley Forestal) y en Cuba, el Ministerio de la Agricultura se compromete a *“promover e incentivar la participación de las comunidades, en coordinación con los órganos locales del Poder Popular, en la protección, aprovechamiento y desarrollo de los bosques y asegurar que se beneficien en forma regulada de los bienes y servicios que éstos proporcionan”* (Artículo 6, Ley Forestal).

En el Ecuador se habla de participación social e las actividades de forestación y reforestación en tierras del Estado y en la administración de las áreas marinas (Artículos 14 y 17, Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre); en El Salvador se hace alusión a la participación del sector privado, pero con fines productivos (Artículos 1 y 14, Ley Forestal) y en México se *“garantiza la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal”* (Artículo 3, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable).

En Honduras, en el ordenamiento forestal se crean los consejos consultivos forestales, áreas protegidas y vida silvestre, como instancias de participación ciudadana, y de apoyo y consulta para la autoridad forestal y control social en los niveles, nacional, regional, municipal y local. En estos foros están integrados los diferentes segmentos de la sociedad hondureña que tiene intereses en el sector forestal, tanto de los beneficios

que se derivan de su aprovechamiento, pero en especial por un afán de conservar el recurso (Artículos 21 y siguientes, Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre).

En Nicaragua, en los considerandos de la Ley Forestal también se atribuye como una responsabilidad del Estado velar por la conservación de la biodiversidad, incluyendo las cuencas hidrográficas, para lo cual se espera contar con la participación de los gobiernos locales, regionales autónomas y de la sociedad civil en general, con lo cual se asegura los múltiples beneficios de bienes y servicios que proveen los bosques.

Al final se puede observar que este subsector no está visible en las leyes bajo la figura de “organizaciones no gubernamentales” que es ampliamente manejada en la práctica. En consecuencia, su figuración sólo se puede asumir por analogía, pero su importancia en la ordenación forestal en particular y ambiental en general, es cada día más notoria. En tal caso, otras leyes administrativas que se relacionan con las “organizaciones no gubernamentales” deben ser aplicadas en forma supletoria para la materia forestal.

b) Derechos indígenas al uso de los recursos forestales

En América Latina muchos pueblos indígenas viven en bosques que han pasado a ser sus territorios tradicionales. *“Su forma de vida y sus conocimientos tradicionales se han desarrollado de acuerdo con los bosques de sus tierras y territorios. Lamentablemente, las políticas forestales por lo común tratan a los bosques como tierras desocupadas controladas por el Estado, que están disponibles para desarrollo, como, por ejemplo,*

*tala, plantaciones, represas, minas, pozos y tuberías petroleros y de gas y agroindustria*²⁵³.

No obstante, es reconocido que los pueblos indígenas que viven en zonas boscosas de todo el mundo tienen derechos claramente definidos a la tierra y a los recursos naturales que deben respetarse, tales como la propiedad comunal de sus tierras ancestrales, la gestión de los recursos naturales en sus territorios y el ejercicio de sus leyes tradicionales, incluyendo el derecho a representarse a sí mismos a través de sus propias instituciones. Lo anterior queda claramente establecido para los países que han suscrito el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales y en consecuencia, la legislación nacional reconoce tales derechos. Pero aún en los países que no han aprobado dicho convenio, la legislación –en este caso la forestal- contiene mandatos en este sentido.

Al 12 de octubre de 2004, doce Estados latinoamericanos habían ratificado el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes²⁵⁴. Aun sin haber ratificado este convenio, algunos países, como Nicaragua y Panamá, han promulgado leyes especiales que contemplan disposiciones que constituyen un reconocimiento de las opciones reales de las comunidades indígenas respecto al acceso y uso de sus recursos naturales. En Nicaragua fueron creadas las regiones autónomas para las etnias en la Costa del Caribe Norte y Sur y en Panamá con la creación de corregimientos y municipios indígenas, se percibe una auténtica descentralización administrativa y traspaso de funciones a las instituciones autóctonas. En los demás

²⁵³ ONU. Los Pueblos Indígenas y los Bosques. Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas. Naciones Unidas, Nueva York. Págs. 1 y 2.

²⁵⁴ *Nuestra Amazonía*. Revista Electrónica de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). http://www.coica.org/sp/ma_resoluciones/convenio169_ratificacion_sp.

casos, se hacen pequeñas concesiones a las etnias, pero sin reconocer su derecho a la participación en la gestión de sus recursos naturales.

La convergencia de las leyes de los países que han ratificado el Convenio 169, es vital para regular un tema, que como el de los aspectos forestales, es considerado altamente sensitivo para la vida colectiva de los indígenas en América Latina, que en su mayoría se encuentran radicados en áreas boscosas, las cuales están con un alto nivel de conservación. Según el convenio “*los gobiernos deberán respetar a importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios*” y “*los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente.*” Tales derechos comprenden la potestad para que estos pueblos puedan participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”²⁵⁵.

Pese a lo anterior, el convenio mencionado no se aplica de manera efectiva y algunas leyes se limitan a darles un tratamiento similar a los pueblos nativos y a los campesinos, como un actor más dentro del sistema de manejo forestal. Por ejemplo, en el Art. 12, de la Ley Forestal del Perú se establece que “*Las comunidades nativas y campesinas, previo al aprovechamiento de sus recursos maderables, no maderables y de fauna silvestre con fines industriales y comerciales, deberán contar con su Plan de Manejo aprobado por el INRENA, de acuerdo a los requisitos que señale el reglamento, a fin de garantizar el aprovechamiento sostenible de dichos recursos*”. Tal cosa puede estar bien desde la perspectiva del manejo forestal, pero en el espíritu del Convenio 169

²⁵⁵ Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Artículos 13 y 15.

existe el inconveniente de que se puede perder de vista la realidad de las comunidades indígenas, que suele ser diferente a la de otros sectores.

Al revisar el tema de etnias en las leyes forestales vigentes en América Latina se observó que en ocho de ellas se incorporan disposiciones sobre derechos indígenas a los recursos forestales existentes en sus tierras ancestrales. En la Ley de Bolivia al referirse a la autorización de aprovechamiento en tierras de propiedad privada y en tierras comunitarias de origen se hace alusión a *“la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen debidamente reconocidas”* (Artículo 32), mientras que en Colombia *“El Estado garantiza el derecho de las comunidades indígenas y afrocolombianas a la libre toma de decisiones, dentro del marco de la Constitución y la ley, respecto de las actividades forestales de carácter sostenible que desearan emprender en sus territorios”* (Artículo 2, Ley Forestal), siempre de acuerdo a lo que al respecto establece el Convenio 169, que reconoce todos los derechos de uso, acceso, información y participación de los pueblos autóctonos, a los recursos naturales, en especial sus bosques.

En otras leyes como la de Costa Rica y El Perú se reconocen el derecho a los beneficios del aprovechamiento forestal, aunque con diferencias respecto al tipo de explotación realizada. Es de carácter general cuando en Artículo 43 en la Ley Forestal de Costa Rica se dispone que: *“En caso de que el recurso forestal sea aprovechado en una reserva indígena constituida por inmuebles de dominio particular, el monto indicado en este inciso corresponderá a la asociación indígena del lugar”*. Sin embargo, es restringido en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre donde las comunidades aborígenes sólo tienen derecho exclusivo al aprovechamiento de

productos forestales diferentes de la madera y de la vida silvestre, en las tierras de su dominio o posesión.

Pero un común denominador es en torno al manejo de las tierras forestales, donde leyes del sector someten a las comunidades indígenas a los mismos procedimientos y limitaciones que a otros actores y para obtener permisos de aprovechamiento tienen que presentar solicitud y la respectiva autoridad forestal nacional hacer los respectivos estudios antes de aprobarlos. Eso se deduce del Artículo 44 de la Ley Forestal de Panamá: *“Los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, en áreas de Comarcas o Reservas Indígenas y Comunidades Indígenas serán autorizados por el INRENARE”* y en el Artículo 12 de la Ley Forestal y Fauna Silvestre del Perú: *“Las comunidades nativas y campesinas, previo al aprovechamiento de sus recursos maderables, no maderables y de fauna silvestre con fines industriales y comerciales, deberán contar con su Plan de Manejo aprobado por el INRENA”*.

Al revisar el tema de etnias en las leyes forestales vigentes en América Latina se observa que pese a que algunas incorporan disposiciones sobre el derecho que tienen los pueblos indígenas a los recursos forestales existentes en sus tierras ancestrales, se quedan cortos en torno a los temas de información y participación que son compromisos que los países que suscribieron el Convenio 169 sobre asumen y deberían plasmarse en la legislación nacional. Es entendido que cuando no existe una ley indígena, es válido lo que para los nativos se regula en la ley del ramo y por lo tanto, es importante que en ellas se ajusten al convenio mencionado.

Salvo en el caso de Nicaragua donde mediante leyes especiales fueron creadas regiones autónomas para las etnias del Caribe Nicaragüense y en Panamá con los corregimientos y municipios autóctonos, que gozan de descentralización administrativa y autonomía, en la legislación forestal analizada no se observa una tendencia a delegar funciones de manejo del recurso silvícola hacia las comunidades indígenas, que sería una forma de participación. Si en la práctica se observan mecanismos que lo permiten, esto se debe a arreglos conseguidos por la vía administrativa, como producto en muchos casos, de las luchas reivindicatorias por los derechos que tienen los pueblos autóctonos a sus tierras ancestrales y los bosques existentes en ellas.

c) Forestería comunitaria

El bosque, particularmente en los terrenos públicos, está considerado como un bien común y en muchos países un porcentaje significativo de los recursos forestales son manejados por las comunidades locales que poseen las tierras, en forma regular o irregular, valga decir, con título legítimo de propiedad o en carácter de meros usufructuarios. Al respecto, OSTROM, citado por BOJORQUEZ *et al*, sostiene que los poseedores de un recurso común tienen la capacidad de establecer instituciones por ellos mismos, para controlar las formas de uso y acceso de ese recurso o recursos que comparten colectivamente (recursos de uso común). También dice que al establecer reglas y diseñar acuerdos entendidos y aceptados por todos, es posible fomentar estrategias de cooperación para mantener los recursos de uso común y lograr un

aprovechamiento más eficiente de los mismos²⁵⁶. A esto se le llama forestería comunitaria.

La forestería comunitaria tiene su génesis en legislaciones forestales muy antiguas y se la trata de manera especial en esta Tesis porque es un tema muy vinculado a la descentralización al incorporar a los beneficios que generan las actividades de utilización del recurso silvícola productivo a las poblaciones o comunidades que viven dentro o en los alrededores de las áreas forestales. Un proceso legitimado en algunas leyes latinoamericanas que se promulgaron especialmente en los años setenta, incluía el compromiso expreso de estos beneficiarios, de conservar sus áreas de trabajo, con significativa economía para el Estado que de otra manera tendría que incurrir en elevados costos en protección y conservación.

ENTERS y ANDERSON afirman que en estos casos, “*Se ve al gobierno nacional como guardián de la biodiversidad con un control soberano y nominal sobre las zonas en las que se debe aplicar una política de conservación. Sin embargo, el control efectivo está realmente en manos de algunos de los usuarios de los bosques (o interesados), particularmente de la población que vive en los bosques o en sus alrededores*”²⁵⁷. Con lo anterior, se confirma que este sector es un sujeto activo en el proceso de descentralización y así se reconoce en la mayoría de las normas legales forestales de América Latina. En diez de las 19 leyes analizadas se encontraron algunas disposiciones que se pueden ubicar en la temática de forestería comunitaria.

²⁵⁶ BOJORQUEZ, BELLO, MÁRQUEZ *et al.* *Forestería Comunitaria y Desarrollo de Instituciones Locales*. En Revista Economía, Sociedad y Territorio. Volumen 9, Número 30. México 2009. Págs. 349-395.

²⁵⁷ ENTERS, y ANDERSON. *Op. cit.*

Para garantizar que las comunidades puedan realizar un manejo sostenible de los bosques en la legislación colombiana se establece que un porcentaje de producción de los bosques públicos de localidad o región, debe ser destinado para otorgar concesiones a agrupaciones o asociaciones comunitarias (Artículo 15, Ley General Forestal) y en el Artículo 37 de la Ley Forestal de Ecuador se faculta para que la autoridad del ramo pueda adjudicar áreas del patrimonio forestal del Estado en favor de cooperativas u otras organizaciones de agricultores, con la condición de que los adjudicatarios no podrán enajenar las tierras recibidas.

El Salvador en su Ley Forestal dispone que el Estado debe promover la creación de organismos privados y grupos comunitarios y capacitarlos para que puedan desarrollar actividades productivas y realizar actividades de prevención, control y combate de incendios, plagas y enfermedades forestales (Artículo 7) y en la Ley Forestal de Guatemala se otorgan incentivos a las agrupaciones sociales con personería jurídica, que ocupan terreno ejidales pero que hagan arreglos legales con los municipios (Artículo 71).

En Honduras se regula más ampliamente la forestería comunitaria, la cual de acuerdo a la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre debe ser fomentada por el Estado a través del denominado Sistema Social Forestal, que propugna por un óptimo aprovechamiento de los recursos forestales apoyando la Estrategia de Reducción de la Pobreza y elevar el nivel de vida de la población (Artículo 127). A tal efecto, las comunidades organizadas acreditadas ante la entidad representativa de la Administración Forestal del Estado tienen derecho preferencial para suscribir contratos de manejo forestal comunitario sobre dichos

bosques en los cuales pueden realizar todas las acciones propias de un propietario, salvo las de transferir la propiedad (Artículo 129).

En algunos países como Panamá y Paraguay, se estimula el establecimiento de bosques comunales, y por lo menos en la Ley Forestal de Panamá se establece que *“Los permisos de aprovechamiento en estas áreas serán otorgados conjuntamente por la autoridad nacional que administra los recursos forestales y los organismos comunitarios que han establecido las plantaciones”* (Artículo 45). Esto último es sin duda un avance en la transferencia de competencias, que es propia del proceso de descentralización.

Un comentario final sobre el subsector de la forestería comunitaria es que, con excepción de Cuba, cuya régimen socialista establece la propiedad estatal sobre los bosques, los demás países que contienen regulaciones sobre forestería comunitaria aluden a temas de organización de las comunidades locales en colectivos propios de lo que en América Latina se conoce como “sector social de la economía”, como las cooperativas, o asociaciones de productores forestales, a quienes se les adjudica áreas forestales, se les brinda asistencia técnica y se les capacita para la producción y eventualmente en la comercialización de determinados productos secundarios, como producción de resinas, aceites y recolección de semillas y otros productos similares. Solo por excepción, estos grupos tienen acceso a la actividad principal en el bosque, que es el madereo²⁵⁸.

²⁵⁸ Pudiera entenderse que este es el caso de Colombia, donde el Estado garantiza que las comunidades tengan acceso a manejar los bosques, por medio de *“un porcentaje razonable de los bosques públicos de producción forestal de localidad o región, que será destinado al otorgamiento concesiones a agrupaciones y/o asociaciones comunitarias, mediante mecanismos que garanticen la transparencia del proceso e igualdad de oportunidades de los peticionarios”*. Art. 15, de la Ley General Forestal.

A manera de conclusión sobre las organizaciones de la sociedad civil se puede acotar que igual que lo sucedido con el sector privado, en el variado escenario institucional que se observa actualmente en el ordenamiento forestal, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante por diferentes razones. Tanta importancia y participación tienen las organizaciones civiles nacionales como las internacionales en temas relativos a los bosques, la certificación forestal y la lucha contra la tala ilegal y la deforestación y, especialmente el reconocimiento del derecho de las comunidades locales e indígenas a gestionar los recursos naturales.

En alguna medida la legislación forestal latinoamericana está respondiendo a los diversos retos planteados por la situación forestal actual y sus tendencias de una mayor participación de la sociedad en asuntos de interés común como son los bosques. Con mayor frecuencia se observa que la legislación da participación en la gestión forestal de una manera general y no a un colectivo en particular de la sociedad civil, sugiriendo quizás que la responsabilidad es de todos los sectores: público, privado y social.

3.3 Tendencias del Derecho Comparado

En las Constituciones de Latinoamérica se encuentran preceptos dedicados a la regulación de los recursos naturales entre ellos forestales. Prácticamente en todos los textos constitucionales de la región se reconoce que los bosques son un bien social de interés público y se afirma la competencia del Estado para administrarlos lo cual se hace mediante leyes especiales.

Las leyes especiales que en los países latinoamericanos regulan los recursos forestales responden a una variedad de intereses jurídicos a tutelar. Si bien la mayoría de países cuentan con una ley especial para la materia forestal, por lo menos en República Dominicana lo forestal se encuentra dentro del sector ambiente y en Ecuador, Honduras y Perú junto a lo forestal también se regula otros elementos de biodiversidad (áreas protegidas y vida silvestre).

En la legislación forestal Latinoamericana se encuentran disposiciones relativos a la descentralización, tanto desde las autoridades forestales nacionales hacia otros organismos públicos, nacionales y locales, como hacia el sector privado o las organizaciones no gubernamentales y del sector social, pero su aparición es más frecuente en las leyes más recientes, particularmente en las promulgadas después de 1992 que se celebró la Cumbre de la Tierra y se puso en boga los principios de información y participación ciudadana en todos los tópicos relacionados con el ambiente.

La forma más común de descentralización es hacia los gobiernos locales, con la particularidad de que en la práctica existe la queja de que en mayoría de los casos se conservan centralizadas las funciones claves y se trasladan responsabilidades a los municipios, pero sin acompañarlas con los recursos e insumos necesarios para hacerlas efectivas, lo cual impide que muchas experiencias sean exitosas.

Con menor significancia, la legislación forestal en América Latina hace referencia y traslada funciones de gestión forestal desde las entidades competentes del gobierno central hacia elementos referentes del sector privado, en especial los industriales

madereros, los propietarios de bosques y áreas de vocación forestal y a los profesionales de las ciencias forestales y disciplinas afines. La mención varía según el tipo de actor, pero en general las leyes forestales reconocen hoy mayor protagonismo de los profesionales del sector y estimula para que los propietarios encuentren incentivos para incorporarse a labores de ordenación forestal.

Donde más claramente la legislación forestal fomenta la descentralización es desde el gobierno central hacia las organizaciones de la sociedad civil. No se nombra de manera expresa a las organizaciones no gubernamentales u ONG, pero se abren espacios para que estas participen, y las organizaciones indígenas y las comunidades de campesinos tienen importantes avenidas de participación en la denominada “forestería comunitaria”, entendiendo esta como *“la relación armónica sostenida entre las comunidades indígenas o grupos agroforestales que radican en las áreas forestales y su medio ambiente”*²⁵⁹.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

²⁵⁹ Resumen del concepto de Forestería Comunitaria” en el Artículo 2 de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre de Honduras.

*El proceso de Descentralización en el
Ordenamiento Forestal de Honduras*

Segunda Parte:

Descentralización Forestal: El Caso de Honduras

CAPÍTULO I.

LA SITUACIÓN FORESTAL EN HONDURAS

1 Perfil del País

1.1 Características Generales

Honduras, uno de los siete Estados nacionales que actualmente conforman la región Centroamericana²⁶⁰, se encuentra ubicado en el corazón del continente americano y tiene una extensión territorial de 112,492 kilómetros cuadrados²⁶¹. Es el segundo país centroamericano con mayor superficie geográfica y su territorio está comprendido entre los océanos Atlántico y Pacífico, compartiendo fronteras con Guatemala, El Salvador y Nicaragua. La cordillera centroamericana que atraviesa la nación de nordeste a sureste, lo divide en dos grandes regiones, la oriental y la occidental, con alturas que sobrepasan los 2,000 metros sobre el nivel del mar.

Políticamente, Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente. Las ciudades de Tegucigalpa y Comayagüela, que

²⁶⁰ Cuando el 15 de Septiembre de 1821, Centroamérica logra su independencia de España, sólo eran cinco países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica). A finales del siglo XX, por razones de geopolítica se ubica también a las repúblicas de Panamá y Belice, como parte de esta región americana.

²⁶¹ En muchos sectores que desconocen la geografía centroamericana suelen referirse a las naciones de ese istmo con señalamientos despectivos o diminutivos pero en realidad es “claramente más grande que Hungría y Austria, y un poco menos extensa que la antigua Checoslovaquia, Honduras no es entonces el pequeñísimo país que sugieren las escalas con las cuales uno tiene la costumbre de ver representada América Central” (D’ANS André Marcel. *Honduras: emergencia difícil de un Estado*. Paris, Francia. 1998. Pág. 13), de hecho, de acuerdo a la clasificación de L. Marrero, citado por Noé Pineda Portillo en su obra Geografía de Honduras, por su tamaño este país está catalogado como “mediano”.

conforman la Alcaldía Municipal del Distrito Central, en conjunto constituyen la capital de la República. El país se divide territorialmente en 18 departamentos y 298 municipios, los que están integrados por aldeas y caseríos.

La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, representado por el Congreso Nacional; Ejecutivo, representado por un presidente, electo en forma directa cada cuatro años y con alternancia obligatoria en el ejercicio de la presidencia; y el Judicial, representado por la Corte Suprema de Justicia. Los poderes son complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.

El idioma oficial es el español y de acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, y a comienzos del 2011 se estimó que la población hondureña alcanzó 8,067,000 personas, de los cuales el 53.59% son mujeres. La mayor concentración poblacional se encuentra las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula²⁶².

Los habitantes del país son mestizos en su mayoría, pero en la actualidad están identificados nueve grupos étnicos o pueblos autóctonos cuya población es de alrededor de 530 mil personas, lo cual representa un poco más del ocho por ciento del total de la población nacional. Como pueblos originarios se reconoce a los pech, tawahkas, lencas, tolupanes y chortis, pero hay otros grupos étnicos que surgen después del siglo XVI, que son los Misquitos, los garífunas y los creoles o nativos de habla inglesa, más los

²⁶² INE. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. Censo de Población y Vivienda 2009. Tegucigalpa, Honduras. 2010. Pág. 19.

nahoa, una identidad étnica campesina de reciente reivindicación²⁶³. En los Indicadores de Desarrollo Humano, las zonas habitadas por la población indígena figuran entre las más postergadas.

La explosión demográfica, se orienta en su mayoría a la zona rural, donde los habitantes están dedicados a actividades relacionadas con la agricultura migratoria y la tradicional ganadería extensiva, causando impactos ambientales negativos, en especial en las áreas boscosas, con el agravante, que se magnifican en los ecosistemas del bosque húmedo tropical, que tradicionalmente han sido consideradas como áreas de reserva para uso agropecuario.

Los mapas de pobreza y de bosques son coincidentes en su ubicación geográfica. En el área rural se concentra el 54% de la población del país²⁶⁴, lo que justifica que dentro de la estrategia de reducción a la pobreza que han emprendido los últimos gobiernos nacionales se contemple el manejo de los bosques, como una opción real para mejorar la calidad de vida de los habitantes que viven dentro o en los alrededores del bosque, con lo cual, al mismo tiempo se logra frenar la destrucción de los recursos naturales renovables.

“El clima del país se define como tropical caluroso en las tierras bajas, y va cambiando gradualmente hasta llegar a templado en las tierras más altas. El régimen de temperaturas presenta un promedio de 26 grados centígrados. El sistema de

²⁶³ INA/OIT. *Un homenaje a los Pueblos Indígenas y Afrohondureños*. En Boletín Informativo Tierra Mía. 2005. Págs. 10-19.

²⁶⁴ SECPLAN. *Distribución de la Pobreza por Área Geográfica 1991-1994* (documento de trabajo). 1995. Sp.

precipitaciones es muy variable a lo largo del país, oscilando entre los 900 y 3.300 mm, según las distintas regiones”²⁶⁵.

Figura 1. Mapa de la República de Honduras



1.2 Contexto Socioeconómico

De acuerdo al Informe de Indicadores de Desarrollo Humano, en el 2009 el país se encontraba en el lugar número 112 en el mundo y en la posición 29 entre los países Latinoamericanos. A pesar de algunos avances respecto al informe del 2006, el país aún se encuentra entre las naciones con menores logros en este ámbito en la región. La esperanza de vida al nacer es de 69.7 años y el 82.5% de las personas mayores de 15

²⁶⁵ SERNA/PNUMA. *Geo Honduras 2005. Informe del Estado y Perspectivas del Ambiente*. Tegucigalpa. 2005. Págs. 12 y 13.

años son alfabetos, pero el ingreso anual por persona (PIB *per capita*) es de solo US\$ 3,594 por año²⁶⁶. Este informe confirma que persisten grandes desigualdades en los niveles de desarrollo humano entre los diferentes departamentos y municipios del país.

Según se percibe en los documentos oficiales, el comportamiento de los indicadores económicos en los últimos años ha mostrado el esfuerzo continuo de ajuste macroeconómico, reforma estructural y política social, incluyendo el aumento del gasto en programas sociales contemplados en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Sin embargo, la evolución de los indicadores sociales no muestra signos claros de mejoría, producto de rezagos en los impactos esperados de las medidas de ajuste estructural.

De la lectura de la Sección sobre el Contexto Social de Honduras, en el Plan de Gobierno 2006-2010, se percibe que en el país, la reducción de la pobreza (de 0.65 puntos porcentuales), es inferior al promedio latinoamericano de 0.94 puntos. Y se admite que tal desigualdad se ha mantenido constante para el período 1990-2005. El 20% más rico de la población absorbe el 60% de los ingresos y en conjunto con el cuarto quintil más rico acapara el 80% de los ingresos totales.

Hay elementos atávicos que influyen en la situación socioeconómica actual, como el régimen concesionario sobre las tierras más ricas del país, hacia empresas transnacionales que se dedican a la economía de postre, o la desigual distribución de la tierra, que data desde los tiempos de la colonia. Otros factores causan pobreza en Honduras: “*el bajo ingreso per cápita; la desigual distribución del ingreso y de los*

²⁶⁶ PNUD. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008-2009*. Tegucigalpa, Honduras. 2010, comparado con el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2006-2007.

*factores de la producción; el exiguo nivel de escolaridad y la escasa productividad del empleo. La pobreza se vincula con la presión demográfica y sus efectos sobre los recursos naturales; el bajo nivel de participación de los pobres; el deterioro de los valores culturales; y las debilidades de los gobiernos locales*²⁶⁷. Algunos fenómenos naturales recientes han incrementado la crisis. El huracán Fifi en 1974 y el Mitch en 1998, causaron efectos devastadores en la frágil economía y el vulnerable ambiente hondureño.

En materia agraria se observan aspectos contradictorios, ya que mientras los campesinos sin tierra demandan por acceso a este recurso para dedicarse a las actividades agrícolas tradicionales, los terratenientes y potenciales inversionistas tratan de que el Estado les garantice la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra. Asimismo, propugnan por un mercado de tierras que permita, según ellos, incentivar un proceso sistemático de inversión en el campo. Otras áreas que requerirán esfuerzos importantes para que se alcancen los objetivos planteados, y que han sido identificadas como prioritarias por el gobierno, son: democracia participativa, gobernabilidad, lucha contra la corrupción, y descentralización²⁶⁸.

Es interesante observar que la silvicultura, la caza y la pesca, que son actividades ligadas al bosque, fueron predominantes en la economía del país, pero han sido desplazadas por otras a partir de la década de los noventa, al extremo de que en la actualidad no figuran entre las actividades principales y su contribución al PIB nacional es insignificante.

²⁶⁷ SERNA/PNUMA. *Op. cit.* Págs. 16-17.

²⁶⁸ *Ibidem.* Pág. 7.

2 Situación Ambiental desde la Perspectiva Jurídica

Desde antes de que se realizara la Cumbre de la Tierra en 1992, en el país se habían hecho importantes esfuerzos en la temática ambiental. En 1990 se creó la Comisión Nacional del Ambiente, bajo cuyo mandato se preparó un anteproyecto, que el 27 de mayo de 1993 fue aprobado según Decreto 104-93, como Ley General del Ambiente, por el Congreso Nacional de Honduras. Con esta ley nacen diversas figuras que se convierten en líderes en la institucionalidad ambiental del país, como la Secretaría del Ambiente²⁶⁹ y la Procuraduría del Ambiente. Asimismo, mediante un enfoque sistémico se creó el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el Sistema de Cuentas Nacionales, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Sistema de Cuencas Hidrográficas.

Una forma general o muy básica de clasificar los recursos naturales es agrupándolos en las dos grandes categorías de renovables y no renovables. Entendiendo que son recursos naturales renovables los que pueden reponerse al ser usados en forma sostenible, o sea, de acuerdo a sus funciones económicas, sociales y ambientales. A *contrario sensu*, son no renovables, aquellos que se agotan con su aprovechamiento, en especial los recursos mineros u otros elementos que se obtienen del subsuelo.

²⁶⁹ En 1996, en el marco del proceso de modernización del Estado se sustituyen las Secretarías del Ambiente y la de Recursos Naturales por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA).

En relación con este tema, la carta fundamental del país establece que la explotación técnica y racional de los recursos naturales será de utilidad y necesidad pública²⁷⁰. El espíritu del precepto constitucional antes mencionado se acoge muy bien en los Principios Generales que contiene el Artículo 1, de la Ley General del Ambiente, que declara de utilidad pública e interés social la protección, conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales.

Aunque el tema por sí, permite desarrollar una investigación más exhaustiva, para efectos de este trabajo sólo se ampliará sobre los recursos naturales renovables que son los que por su naturaleza tienen mayor incidencia para el tema de la descentralización forestal, que constituye la parte medular de la presente Tesis doctoral.

2.1 Recursos Naturales Renovables

Por su importancia para el desarrollo de la Tesis, a continuación se hará una relación escueta sobre las principales normas jurídicas que regulan los suelos, aguas y bosques (incluyendo la vida silvestre), en los cuales se resumen los recursos naturales renovables.

2.1.1 Normativa Legal sobre Suelos

En general, las consideraciones legales sobre el uso y manejo sostenible del recurso suelo en el país, se encuentran dispersas en diferentes leyes y no hay una norma jurídica

²⁷⁰ Constitución Política de la República de Honduras. Artículo 340. “*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 declara de conveniencia nacional y de interés colectivo*”.

específica que regule todos los tipos o categorías de suelos. De manera obligada se tiene que hacer referencia a otras disposiciones que regulan la materia, entre las cuales destaca la Ley General del Ambiente (1993) y la Ley de Ordenamiento Territorial (2003). En forma general se hace referencia al uso y manejo de los suelos en zona rural, urbana, y aquellos que se catalogan o se usan para establecimiento de la infraestructura industrial.

En el Artículo 48 de la Ley General del Ambiente se establece que *“Los suelos del territorio nacional deberán usarse de manera racional y compatible con su vocación natural, procurando que mantenga su capacidad productiva, sin alterar el equilibrio de los ecosistemas”*. Además, cuando se dispone que para su uso potencial se deba considerar los factores físicos, ecológicos, socio-económicos en el marco de los correspondientes planes de ordenamiento del territorio, se está dentro del ámbito técnico-legal del ordenamiento territorial que el 2003 cuenta con su propia Ley se ha constituido en una política de Estado²⁷¹.

El suelo en las áreas rurales, sobre todo el que se necesita para las actividades agrícolas y pecuarias, es el recurso más escaso en el país. *“Desde el punto de vista de la calidad de este recurso, se observa deterioro en amplias zonas del país, daño provocado por la deforestación y el uso productivo, que no considera prácticas conservacionistas, lo que estimula procesos de desertificación y erosión”*²⁷².

²⁷¹ AGUILAR F. afirma que *“el ordenamiento territorial es una temática tratada en Honduras desde los años sesenta pero no se le da carácter de prioridad. En la siguiente década y parte de los ochenta, la planificación se basa en los tradicionales planes regionales y proyectos de desarrollo integral”*. Es hasta que el 30 de octubre de 2003 se emite la Ley de Ordenamiento Territorial, que esta materia pasa a confirmarse como una política de Estado, con una línea administrativa conducida por la Secretaría de Gobernación y la parte técnico, que es manejada por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente. AGUILAR, Fredys. *Bases para el Ordenamiento Territorial en Honduras*. Tegucigalpa. 1995. Pág. 13.

²⁷² SERNA/PNUMA. *Op. cit.* Pág. 21.

Para establecer criterios o parámetros técnicos de manejo, la legislación ambiental establece regulaciones para quienes se dediquen a realizar actividades agrícolas o pecuarias, las cuales deberán atenerse a técnicas especiales de conservación de los suelos, previniendo su degradación. Asimismo, se define los lineamientos de política que rigen los servicios públicos de asistencia técnica y de crédito agrícola, que en todo caso, deben estar orientados a favorecer el empleo de técnicas adecuadas en el uso de los suelos”²⁷³.

Respecto a la utilización del suelo urbano, la legislación establece que su planificación cae dentro de las competencias de las respectivas municipalidades, quienes deberán planificar este territorio considerando entre otros, los sectores residenciales, cívicos, comerciales, industriales y recreativos, siempre atendiendo de manera especial a mejorar la calidad de vida de los habitantes y a la protección del ambiente. Igualmente, la planificación urbana debe regular la construcción y el desarrollo de programas habitacionales, la localización adecuada de los servicios públicos y de las vías de comunicación urbana, la localización de áreas verdes y la arborización de las vías públicas (Artículo 51, Ley General del Ambiente).

Respecto a las industrias, se legisla en el sentido de que, aquellas cuyo establecimiento o funcionamiento pueda contaminar el ambiente, deben estar ubicadas en espacios especiales, declaradas como zonas industriales, donde su daño al ecosistema y a la salud humana sea mínimo. En tales casos, corresponde a la municipalidad de la jurisdicción

²⁷³ Ley General del Ambiente. Artículo 49. “*Quienes realicen actividades agrícolas o pecuarias deberán conservar o incrementar la fertilidad de los suelos, utilizando técnicas y métodos de explotación, apropiados, previniendo su degradación como resultado de la erosión, acidez, salinidad, contaminación, drenaje inadecuado u otros similares. Los programas de asistencia técnica y el crédito agrícola estarán orientados a favorecer el empleo de técnicas adecuadas en el uso de los suelos*”.

que corresponda, otorgar el respectivo permiso de construcción e instalación, previo dictamen de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente.

En el documento sobre el Plan de País 2038, del cual surgió la Ley Plan de Nación en el 2010, los indicadores ambientales que se refieren al lineamiento Estratégico sobre el Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente se admite que el 2009 no había ni una región en el país con Planes de Ordenamiento Territorial, pero la visión es que para el 2022 un 50% de las regiones cuenten con estos instrumentos técnico-administrativos y que para el año 2038 un 85% de las regiones los tendrán debidamente aprobados y en ejecución, generando proyectos de inversión, reduciendo la sobre utilización, subutilización y vulnerabilidad física²⁷⁴.

2.1.2 Normativa Legal sobre Aguas

Para introducir el contexto legal del recurso hídrico hay que empezar por señalar que hasta finales del año 2009 no había en el país una normativa jurídica que incorporara los conceptos y figuras modernas sobre la gestión de las aguas²⁷⁵. Ante la ausencia de cuerpo legal armonizador del tema agua en forma general y actual, es el país se recurría a la normativa sobre usos específicos, como la Ley de Agua Potable y Saneamiento (2003) donde, como su nombre lo indica, se establecen normas aplicables a los servicios de agua potable y saneamiento en el territorio nacional, o la Ley de Pesca (1959), que tiene por objeto la conservación y la propagación de la fauna y flora fluvial, lacustre y

²⁷⁴ República de Honduras. *Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010-2022*. Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno. Tegucigalpa, Honduras. 2010.

²⁷⁵ Se utilizaba la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales vigente desde 1927 al 2009, que tenía disposiciones obsoletas y poco aplicables a la realidad actual.

marítima del país, su aprovechamiento, comercialización e industrialización, pero que es igualmente arcaica.

Pero para hacer referencia a los aspectos ambientales del recurso agua y eventuales avenidas de descentralización hay que referirse y la Ley General del Ambiente, la Ley General de Aguas y la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

En la Ley General del Ambiente se clasifica las aguas bajo protección y control especial en orden de prioridad para: abastecimiento de agua a poblaciones o al consumo humano, riego o la producción de alimentos, viveros o criaderos naturales de especies de fauna y flora acuáticas, las que se encuentran en zonas protegidas, y cualquier otra fuente de importancia general (Artículo 31). Igual que para el caso de los suelos, esta ley establece como obligatorio la ejecución de proyectos de ordenamiento hidrológico, en los cuales se considera la cuenca hidrográfica como la unidad básica de operación y manejo. También es forzoso un plan de ordenamiento hidrológico y una evaluación ambiental, para los proyectos hidroeléctricos, de irrigación o cualquier otro tipo destinado a aprovechar en gran escala aguas superficiales o subterráneas dentro del territorio nacional.

En la Ley General de Aguas que fue aprobada en diciembre de 2009, mediante Decreto 118 se establecen *“los principios y regulaciones aplicables al manejo adecuado del recurso agua para la protección, conservación, valoración y aprovechamiento del recurso hídrico para propiciar la gestión integrada de dicho recurso a nivel nacional”* y da la titularidad de su gestión al Estado a través de una “Autoridad del Agua” que con

carácter de órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente se crea en la misma ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con relación a la descentralización es interesante apuntar que en la Ley General de Aguas se crean los “consejos de cuencas, sub cuencas y micro cuencas”, con una amplia representación que integran los delegados del sector público, privado, social y étnico, como instancias de coordinación y concertación de las acciones de los agentes involucrados en la gestión de la cuenca. Estos organismos “*constituyen entidades de empoderamiento de la comunidad para asegurar la participación ciudadana en el cumplimiento de la Ley, las políticas y los planes de la gestión hídrica*” (Artículo 19).

Asimismo, se prevé que la Autoridad del Agua, junto a las municipalidades promueva y apoye la organización de los usuarios para mejorar las condiciones en el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad y cantidad y que las comunidades que realicen acciones de preservación y conservación del recurso hídrico, permitan o propicien la generación de servicios ambientales y puedan percibir un pago o compensación de parte de los usuarios del recurso. En un ejemplo concreto de descentralización, las municipalidades otorgan derechos de aprovechamiento de aguas mediante permisos o licencias otorgados para diferentes usos y usuarios.

Por otra parte, la legislación forestal también establece regulaciones para el manejo del recurso hídrico. En el título sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y Del Régimen Hidrológico, se dedica un capítulo completo a la conservación de suelos y aguas, del cual se derivan medidas para la declaración y manejo de cuencas

hidrográficas y el ordenamiento de los bosques para contribuir al régimen hidrológico (Artículo 120 y ss, Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre).

Entre las competencias que la Administración Forestal del Estado tiene en la actividad de gestión del recurso hídrico está la declaración de “zonas productoras de agua”. Siguiendo un procedimiento especial, según datos de la autoridad forestal, entre 1987 al 2008 se ha declarado 546 micro cuencas como áreas de vocación forestal abastecedoras de agua mediante resolución administrativa, sobre un total de 309,300.91 hectáreas. Asimismo, mediante decretos legislativos o ejecutivos, un total de 80,462.60 hectáreas en cinco sub cuencas ostentan la declaración de áreas de vocación forestal protegida²⁷⁶.

2.1.3 Normativa Legal sobre Recursos Forestales

Históricamente este tipo de recursos ha sido el más ampliamente regulado en el país. Hasta principios del año 2008, cuando entró en vigencia la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, tuvieron vigencia simultánea tres leyes que se destinaban sólo a la normalización de los bosques productivos y por lo menos 20 disposiciones legales afines contenían artículos aislados aplicables a la materia forestal. Lo relativo a la biodiversidad (áreas protegidas y vida silvestre y otros elementos afines) sólo se regulaban por las disposiciones generales en la Ley General del Ambiente y las leyes especiales de creación de los espacios naturales bajo régimen especial.

²⁷⁶ ICF. *Anuario Estadístico Forestal 2008*. Vol. 23. Junio 2009. Tegucigalpa, Honduras. Pág 95.

A la legislación forestal se le dedica un espacio más amplio tanto en este como en capítulos siguientes de la Tesis, por lo tanto, en esta sección solo se hace una relación con base en los impactos globales que este recurso tiene para la gestión ambiental.

Desde la perspectiva ambiental, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente reconoce la importancia de los bosques como generadores de tres grandes tipos de productos: a) regulador de los suministros de agua superficial y subterránea, tanto para consumo humano como para riego, en la producción de energía hidroeléctrica, y en el mantenimiento de la diversidad biológica que posee Honduras; b) generador de productos primarios y elaborados, como madera en pie, madera aserrada, resinas y muebles, entre otros; y, c) productor de leña²⁷⁷. La extracción incontrolada de leña ha sido considerado una de las causas reales de deforestación, y ésta a su vez, como el principal problema ambiental del país. Mientras en consumo de madera para la industria se mantiene estático o desciende, la utilización de madera para leña tiende a ascender en la medida que aumenta la población pobre y se encarecen las energías alternativas²⁷⁸.

Del potencial de extracción sostenible de madera, sólo se utiliza una pequeña proporción y la mayor parte del recurso forestal se ve afectado por una creciente deforestación estimándose ésta en 80,000 hectáreas cada año. El bosque latifoliado se ve afectado principalmente por el avance de la frontera agrícola, el bosque de coníferas, aunque aparentemente permanece estable en cuanto al área, ha sufrido una reducción en

²⁷⁷ SERNA/PNUMA. *Op. cit.* Pág. 24.

²⁷⁸ Una comparación sobre este rubro se puede hacer el un estudio que hizo el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) en 1978, donde se concluyó que del total de madera extraída en el país, un 90 era para consumo como leña y sólo el 10% restante era utilizado por la industria maderera (CATIE. *Consumo y Demanda de Leña en Honduras*. Turrialba, Costa Rica. 1978. Pág. 12). Después de diez años se hizo un estudio similar y aunque los porcentajes variaron, el impacto por consumo de leña fue igualmente significativo (FAO. *Estudio de Consumo y Flujos de Leña en el Sector Domiciliar de Tres Áreas Prioritarias de Honduras*. Consultoría de Teresita Arias Chalico. Tegucigalpa. 1999.

su capacidad productiva y calidad genética, debido a la extracción selectiva y excesiva de árboles para madera industrial y leña. Los incendios constituyen otro factor de pérdida de los recursos forestales²⁷⁹.

En armonía con la Ley de Ordenamiento Territorial, el Artículo 50 de la Ley General del Ambiente ordena que *“Los suelos que se encuentren en terrenos de pendientes pronunciadas, cuyo aprovechamiento puede provocar su erosión acelerada o deslizamiento de tierra, deberán de mantenerse en cubierta vegetal permanente”* y por consiguiente, las áreas cubiertas de bosques quedan al margen de las causales de afectación con fines de Reforma Agraria²⁸⁰. Con esta disposición se puso fin a un conflicto creado por el Artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria de 1974, que establecía que *“los bosques naturales en ningún caso se considerarán como mejoras”* (para fines de reforma agraria). Bajo este corto fundamento legal, extensas áreas de bosques fueron eliminadas por los propietarios de las tierras, para evitar que tales predios fueran afectados para entregárselos al sector reformado, por no estar cumpliendo con su función social.

Para dar cumplimiento a lo anterior en el título “Aspectos Forestales” de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola en 1992 se adjudicó como responsabilidad de la Administración Forestal del Estado el fomento de programas para la forestación o reforestación de las áreas de vocación forestal que estuvieren desprovistas de bosques. Para cumplir con esa responsabilidad desde la perspectiva

²⁷⁹ SERNA/PNUMA. *Op. cit.* Pág. 24.

²⁸⁰ VALLEJO LARIOS, Mario. *Análisis de la Legislación Hondureña y su Impacto Global en la Deforestación*. WWF. Tegucigalpa, Honduras. 1992. Págs. 31-32.

legal en 1993 se emitió la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque²⁸¹.

En septiembre de 2007 fue aprobada la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que establece el régimen legal a que se sujeta la administración y manejo de los recursos forestales productivos pero abarcando esta vez a los elementos de protección y conservación que brindan los ecosistemas boscosos: (las áreas protegidas y la vida silvestre). Asimismo se incluyen los elementos ambientales y los mecanismos de acceso a la tierra forestal de parte de titulares y poseedores de la misma. Para identificar los impactos de esta ley y sus espacios para la descentralización se abundará en la discusión en los capítulos posteriores.

3 Situación Forestal en el País

Como su propio nombre lo indica, Honduras es un país en extremo montañoso, y aunque históricamente ha prevalecido la cultura agrícola-ganadera, los documentos oficiales reconocen que la vocación natural de sus suelos es forestal en un 87.7%²⁸². No obstante, pese a la riqueza que significan los bosques y sus productos, recientes Indicadores de Desarrollo Humano sitúan a esta nación como la segunda más pobre de América Latina²⁸³. Respecto a su principal recurso natural, Honduras presenta la

²⁸¹ Con resultados poco satisfactorios, ya que como se señala en otra sección de la Tesis, después de más de diez años de vigencia de la Ley, apenas se ha utilizado el incentivo de garantizar el usufructo de los productos resultantes del aprovechamiento de las plantaciones, mediante el otorgamiento de un “Certificado de Plantación” extendido por la autoridad forestal. Sin embargo, se han dejado de aplicar los demás incentivos previstos en la Ley, por desidia de la misma Administración Forestal del Estado. Finalmente, esta Ley de Incentivos fue derogada por la nueva Ley Forestal, sin siquiera haber acogido un proyecto serio de reforestación.

²⁸² COHDEFOR/GTZ: *Análisis del Subsector Forestal de Honduras*. Tegucigalpa. 1996. Pág. IV.

²⁸³ PNUD. *Índice de Desarrollo Humano en Honduras*. Editorial Editorama, Tegucigalpa. 2001. Pág. 19.

contradicción de que hay un sector industrial maderero muy rico, poderoso e influyente en las decisiones nacionales, pero las comunidades forestales, que en buena parte son dueñas o usufructuarias de los recursos boscosos, se encuentran entre las más pobres del país.

La industria forestal no es aceptada por la mayoría de la población, por considerarla depredadora y muy vinculada a unas pocas personas o familias, ligados a oligopolios de base extranjera, con escaso impacto positivo para los pobladores de las zonas en donde se realizan los aprovechamientos forestales, actividad esta última, que es además, poco significativa en los indicadores socioeconómicos del país. La industria forestal primaria sigue siendo predominantemente de tecnología obsoleta, lo que se traduce en bajos niveles de eficiencia y en un aprovechamiento irracional de la madera extraída de los bosques y la industria secundaria, o de transformación, pese a la importancia por su papel generador de valor agregado, tampoco ha logrado niveles aceptables de desarrollo²⁸⁴.

Considerado hasta hace muy poco, como un subsector, inmerso dentro del sector agrícola, la actividad forestal se visibiliza bastante bien en generación de empleos y divisas. Las estadísticas del Banco Central reconocen que la actividad silvícola, formando un todo con la agricultura, la caza y la pesca, en conjunto mantienen ocupada a una población económicamente activa de 1 millón 48 mil personas²⁸⁵. Pero el impacto en el Producto Interno Bruto es casi inexistente. La producción forestal es bastante baja y fluctuante. Mientras en el 2003 se generaron 32.9 millones de dólares con un ligero

²⁸⁴ UNAT/SdP b). *Plan de Gobierno 2006-2010* (documento borrador). Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia. 2006. Pág. 34.

²⁸⁵ BCH, Banco Central de Honduras. *Honduras en Cifras*. 2003 al 2009. Análisis de comportamiento del sector forestal. Varios documentos.

incremento el 2007 cuando alcanzó 44.0 millones de dólares, bajó nuevamente a 32.8 millones de dólares en el 2008²⁸⁶.

En el aspecto social hay estudios que indican que en Honduras no se utilizan los bosques en forma eficiente, y el acceso de la población en general a los beneficios que proporcionan los bienes y productos de sus árboles, no es equitativa; se desperdician los recursos que pueden sacar al país del subdesarrollo, y en dificulta alcanzar metas que contribuyan a elevar el nivel de vida de todos los ciudadanos.

A los elementos recurrentes que influyen en la situación socioeconómica actual, que se mencionan en el capítulo anterior, hay que agregar que en relación con la administración de los bosques, a través de la historia se han arraigado situaciones y figuras hasta configurar el actual escenario forestal donde la riqueza de unos pocos que explotan los bosques, contrasta con la pobreza extrema en que viven las comunidades rurales, como producto de un régimen de anarquía en el campo forestal que conduce a un peligroso deterioro del entorno ambiental del país.

Respecto a la legislación, se puede concluir que la dispersión y cantidad de normas legales aplicables al sector forestal, aunado al desconocimiento bastante generalizado de las mismas, los bajos niveles de aplicación y a la escasa capacidad de prevención, seguimiento y control de parte del Estado, contribuyeron a una ingobernabilidad que todavía prevalece en el sector forestal. Falta esperar resultados en un tiempo prudencial para conocer si la aplicación de la Ley Forestal aprobada en el 2007 apoya efectivamente en dar soluciones a la problemática forestal existente.

²⁸⁶ BCH. *Honduras en Cifras. 2003-2007*. Tegucigalpa, Honduras. 2007. Págs. 39.

3.1 Perspectiva Histórica Forestal en Honduras

Para hacer una visión retrospectiva sobre la materia forestal en Honduras habrá sin duda que recorrer cada una de las etapas históricas del país, empezando por la época Precolombina, la Colonial (1502-1821), hasta la Republicana (de 1821-a la fecha). Para este estudio se presentará un resumen de la Situación Forestal en la época Precolombina, extraído de la Tesis intermedia para el Examen de Suficiencia Investigadora, como alumno del Programa de Doctorado en Derecho Ambiental de la Universidad de Alicante.

Para las otras etapas históricas, hasta el siglo XX, se hará un hilo conector muy sutil para conocer aspectos básicos relacionados con la situación forestal actual, haciendo énfasis en la dinámica jurídica en cada periodo, encaminando el análisis hacia lo que se plantea como hipótesis para la investigación, que es la búsqueda de nuevas opciones ante un desgastado modelo de gestión forestal centralizado en autoridades públicas nacionales.

3.1.1 Bosque en la Honduras Indígena

En lo que hoy llamamos Honduras, antes de la llegada de Cristóbal Colón en 1502, ya existían varios pueblos indígenas con diferentes niveles de desarrollo socio cultural. En el Popol Vuh, que es lo que más se parece a un libro sobre culturas precolombinas, se encuentran varias referencias a usos y costumbres de los nativos respecto a los árboles, como un genérico de bosques. También hay referencias fidedignas en diversas obras del

cronista español Francisco Oviedo y Valdez, que llegó a tierras americanas pocos años después del descubrimiento.

Según un historiador hondureño, *“hace unos doce mil años, bandas de cazadores-recolectores penetraron en el istmo. Otros grupos, muy semejantes a los de la Amazonía, aprendieron a vivir de la selva tropical, comiendo flores de palmeras y frutos como el zapote, el níspero y el aguacate”*²⁸⁷ Se percibe que desde esa época tan temprana, ya del bosque se satisfacía las necesidades humanas de sustento y seguramente también de abrigo.

Un mapa publicado por National Geographic Society²⁸⁸ provee una idea de cómo era la foresta al momento de la llegada de los españoles. Todo el istmo centroamericano estaba cubierto por una masa forestal compacta y en lo que hoy es Honduras, los bosques de hoja ancha aparecen cubriendo totalmente las regiones centro, norte y sur y parcialmente al occidente; al extremo oriente se observa una franja continua de sabanas de pino de tierras bajas y al occidente, bosques de pino y robledales de altura, con pequeños enclaves de humedales costeros, incluyendo los manglares, en las costas Atlántica y Pacífica.

Siguiendo al historiador PASTOR FASQUELLE, *“Los payas, guaymuras y misquitos de las islas y costas de Honduras y Nicaragua, y los ramas, zumos y jicaques, que explotaban las selvas costeñas, se agrupan en lo que fue una cultura del litoral Atlántico, basada principalmente en la pesca, caza y recolección”*²⁸⁹. La evidencia es

²⁸⁷ PASTOR, Rodrigo. *Historia de Centroamérica*. Editorial Piedra Santa, Guatemala. 1995. Págs. 23-34.

²⁸⁸ National Geographic Society. *La Coexistencia de Pueblos Indígenas y el Ambiente Natural en Centroamérica*. Washington, USA. 1992. (mapa suplementario especial de investigación y exploración).

²⁸⁹ PASTOR R. *Op. cit.* Pág. 27.

que el hombre cosechaba los productos del bosque, al extremo que estos se convierten en el elemento principal que le ofrece la oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas.

Igual que en otras partes del mundo, para las tribus autóctonas de Mesoamérica el bosque era - y en algunos casos sigue siéndolo - la fuente que les permitía satisfacer todas sus necesidades; de él conseguían alimento y medicinas, pero con otro producto del bosque -la madera- los indígenas obtenían muchos servicios, entre ellos la fabricación de los utensilios necesarios para sus actividades cotidianas.

En la obra "Pueblos Indígenas y Garífunas de Honduras" el autor refiere que estos grupos vivían de técnicas de captación y de la agricultura de "roza" y quema, que consistía en limpiar la tierra virgen o sin cultivar por largo tiempo, quemar la vegetación cortada y roturar la tierra ya limpia. Como no usaban abono, la tierra solo rendía buenas cosechas durante un periodo corto, variable según la fertilidad natural del suelo. Al agotarse su fertilidad abandonaban y rozaban nuevos campos en terrenos incultos. Era necesario disponer de una reserva de tierra sin cultivar en la que abrían las nuevas rozas, mientras que en las tierras abandonadas crecía la vegetación silvestre y se restauraba la fertilidad del suelo. Todos los miembros del grupo podían disponer de estos recursos sin ninguna restricción. Los derechos de propiedad, en todo caso, eran derechos de usufructo y el usuario disponía de los productos obtenidos con su propio trabajo²⁹⁰.

De la lectura de la obra mencionada se puede colegir que había un derecho de propiedad basado en el usufructo que aparentemente tenía carácter comunal, porque todos los

²⁹⁰ RIVAS, Ramón. *Pueblos Indígenas y Garífuna de Honduras* (una caracterización). Servicio Holandés de Cooperación. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa. 1993. Pág. 32.

miembros del grupo podían acceder a los productos “sin ninguna restricción”. Hoy, en los albores de un nuevo milenio, el concepto de desarrollo comunitario recoge muchos de estos valores ancestrales, lo que denota validez y consistencia a través de los siglos. El usufructo en todo caso, es una figura utilizada actualmente en Honduras como analogía referida a la propiedad indígena, que tiene diferencias con el concepto clásico utilizado por los romanos para quienes usufructo era el "*derecho de usar y disfrutar de las cosas ajenas, dejando a salvo su sustancia*"²⁹¹.

Por otra parte, aunque no se puede establecer que los indígenas tenían un código o regulaciones escritas sobre la utilización y protección de la flora y fauna, como se pueden encontrar en la Biblia y otros relatos de la Europa feudal u otras culturas antiguas, los cronistas informan de ciertas actitudes de los aborígenes respecto a los recursos naturales, en especial los árboles, que permite pensar que algunas de las relaciones de su sociedad estaban marcadas por la conducta de aquellos respecto a sus árboles. En la obra *Centroamérica en los Cronistas de Indias* se encuentran expresiones como: "*los indios en sus asientos y heredades estimaban mucho los árboles de hanon*"; o, "*los indios ponen los árboles de guayabo en sus heredades*"²⁹².

Lo anterior es una muestra de que los árboles eran considerados como una garantía hasta donde lo permitía la sociedad en que se desenvolvían las comunidades indígenas, y pudiera pensarse que los árboles les agregaban valor a las heredades, en un concepto avanzado de plusvalía que es todavía válido – y a veces desconocido - en el manejo de los bosques, cuyos árboles por lo menos en Centroamérica, no se aceptan aún como garantía prendaria.

²⁹¹ CABANELLAS. *Op. cit.* Tomo VIII, Pág. 274.

²⁹² OVIEDO y VALDEZ. *Centroamérica en los Cronistas de Indias*. Introducción y notas de Eduardo Pérez Valle. Managua, Nicaragua. 1977. Págs. 177 y 178.

Respecto a la fauna, puede decirse que entre los mayas –y muy probablemente en otras culturas precolombinas- ya se utilizaba una especie de código que establecía reglas para la cacería de ciertos animales, y como una particularidad, ciertos autores señalan que los aborígenes elevaban plegarias a sus dioses para evitar la desaparición de ciertas especies. También es interesante sacar elementos para proteger el derecho que tienen las poblaciones indígenas a la propiedad intelectual sobre medicina natural y sobre los mismos recursos naturales o al reconocimiento de otros derechos especiales que por siglos les han sido negados, pero que ya se recogen en los principios jurídicos modernos, algunos de corte internacional.

Aunque rudimentarios, los elementos regulatorios apuntados se pueden considerar como valiosos antecedentes para el actual Derecho Ambiental, en lo concerniente a protección a la biodiversidad u otros aspectos que podrían ser retomados en la búsqueda de una convivencia armónica del hombre con su entorno, que salvo pocas excepciones, siempre ha sido una característica de las comunidades indígenas en todas partes del mundo.

3.1.2 Situación Forestal durante la Colonia

Pese a las grandes dificultades y sufrimientos para los pueblos indígenas y de quebranto de sus derechos como personas, la corona española, como Estado de la época, reconoció, al menos en las leyes, el derecho de propiedad de las tierras que les habían pertenecido en tiempos anteriores al dominio peninsular. También es digno de destacar que aquellas normas que sancionaban aquel derecho territorial de los indígenas llegaron en diversas oportunidades, a concretarse en actos administrativos o jurisdiccionales de

las autoridades coloniales haciendo explícito reconocimiento del dominio y posesión legítimos de los aborígenes en sus espacios de vida²⁹³.

Aun pensando en esos pequeños logros a favor de los indígenas, es casi seguro que en la práctica se hizo prevalecer la demanda de los conquistadores, que respecto a los bosques, no fue significativa, aunque se consumieron grandes cantidades de madera como leña para mantener operando la actividad minera, que fue una de las principales línea de producción durante la colonia.

Un aspecto que no se puede obviar en este periodo es la agricultura tal como la concebían los españoles, para quienes el bosque era un elemento hostil. Un autor afirma que “para “mejorar” un bosque había que quemarlo y que la obra humana deseable era acelerar, en pocos años, el mismo proceso de depredación de la naturaleza que había necesitado muchos siglos en Europa²⁹⁴.

3.1.3 Situación Forestal a Inicios de la Época Republicana

Para efectos de la Tesis la época republicana abarca desde que América Central se independizó de España en 1821 hasta los inicios del Siglo XX. En ese periodo las políticas y leyes en relación con los recursos naturales, que se emitieron después de la independencia, siempre hicieron énfasis en la minería y en la regulación de ciertos cultivos agrícolas básicos como cacao, zarzaparrilla y el café que estaba destinado a

²⁹³ Se hace alusión a diversas leyes, en especial las denominadas “Siete Partidas”, que como cuerpo normativo para establecer uniformidad jurídica en el reino español fue elaborado durante el reinado de Alfonso X “El Sabio” y que llegó a ser el cuerpo legal de más amplia y larga vigencia en Ibero América (Hasta el Siglo XIX). Particularmente es de interés la Partida Segunda, que trata de los deberes y derechos del Rey para con el Pueblo y la Tierra. En (http://es.wikipedia.org/wiki/Siete_Partidas).

²⁹⁴ BRAILOVSKY, Antonio y FOGUELMAN, Dina. *Memoria Verde. Historia Ecológica de La Argentina*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina. 1991. Pág. 44.

convertirse en el principal rubro agrícola siglo y medio después. Sobre bosques no se encontraron disposiciones específicas, pero fueron halladas varias resoluciones administrativas aplicables a este campo, entre ellas una serie de contrataciones, mediante las cuales el Estado hondureño enajenó valiosos recursos a favor de particulares en condiciones desventajosas para el país.

La dinámica jurídica forestal en esta fase embrionaria del Estado se concentra en el otorgamiento de concesiones de madera y otros recursos, con la intención de procurarse fondos y sufragar los gastos públicos. En determinado momento se convierte en un gran despilfarro que es advertido por el propio Poder Ejecutivo, responsable de la mayoría de concesiones en forma de acuerdos en diferentes momentos de la vida republicana. En 1877 se emite un acuerdo mediante el cual se exige a los responsables, para que se exhiban todas las contrataciones que en el pasado se han otorgado sobre maderas²⁹⁵.

El mandato de exhibir las contrataciones de madera evitó temporalmente el desenfrenado otorgamiento de este tipo de concesiones, pero se reanuda con mayor vigor en 1888 cuando el mismo Poder Ejecutivo otorga una concesión para cortar maderas en el departamento de Colón, para entonces cubierto de valiosos bosques, a la cual sigue otra para exportar leche o goma de nispero en 1891 y para uso de maderas nacionales en el oriente del país ese mismo año²⁹⁶.

Las concesiones forestales que empezaron en el periodo federativo continúan con más vigor en Honduras en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX. Las

²⁹⁵ Con el Acuerdo 23, del 25 de febrero de 1888, el Poder Ejecutivo ordena que se exhiban todas las contrataciones sobre madera otorgadas a favor de particulares, a efectos de evaluar su cumplimiento e impacto, sobre todo en las finanzas públicas.

²⁹⁶ Mediante acuerdos 10/3/88, 29/92 y 26/10/91, respectivamente.

contratas para explotación de maderas preciosas como la caoba fueron acompañadas de otras para productos forestales distintos, pero que tuvieron como denominador común, marcar un hito importante para el futuro de los bosques: la anarquía sobre la tenencia de la tierra.

Es interesante especular un poco sobre el impacto que las concesiones de cedro y caoba tuvieron para la población. Aun a sabiendas de que en la investigación no se lograron identificar todas las contratas otorgadas y que existe un alto grado de seguridad de que la cantidad extraída superó con creces la otorgada, basta con meditar sobre lo ocurrido en un espacio de tiempo determinado. En 15 contratas encontradas en un periodo de 25 años fueron adjudicados un total de 750 mil árboles. Si seguimos con el ejercicio, estimando que cada árbol produciría unos cuatro metros cúbicos de madera, eso significaría 16,650.000 pies tablares²⁹⁷. Considerando que un pie tablar de cedro o de caoba se vende actualmente a un promedio de cinco euros en el mercado internacional, las contratas en ese periodo significaron una fuga de casi 85 millones de euros sólo en esas especies.

3.1.4 Sector Forestal a Finales del Milenio

Durante el siglo veinte la actividad forestal tuvo un tránsito que abarcó una serie de extremos: en los albores del siglo el país se encontraba sumido en una etapa casi de anarquía, con base en la teoría liberal del *laissez faire laissez passer*²⁹⁸ que llega hasta

²⁹⁷ El “pie tablar” es la unidad de medida de volumen utilizada para medir la madera aserrada que equivale a una tabla de 1 pulgada de alto, 12 pulgadas de ancho y 12 pulgadas de profundidad. Un metro cúbico de madera produce aproximadamente 222 pies tablares.

²⁹⁸ Parafraseando la expresión francesa "*laissez faire, laissez passer*" como sinónimo de "*dejad hacer, dejad pasar*", refiriéndose a libertad manufacturera y libertad aduanera, que fue usada por vez primera

principios de los años setenta, cuando se emite una Ley Forestal basada en la homóloga norma legal en España, que contiene normas administrativas y de manejo que imponen orden en el sector. Casi simultánea con la ley mencionada se emite otra que permite que el Estado se convierta en empresario en la secuela de gobiernos “nacionalistas” de la época. En la última década del milenio entran en vigencia las políticas y normas legales basadas en la teoría neoliberal que dominó es ese momento histórico.

Al revisar la perspectiva histórica de la foresta hondureña se puede concluir que aunque las características de los suelos son de neta vocación forestal, se ha consolidado una cultura agrícola, basados en siembra de granos básicos de muy baja productividad y rentabilidad. Las personas vinculadas a la actividad agropecuaria incentivada consideran que las áreas cubiertas de bosques son “perjudiciales para sus intereses” y la arboleda “una oportunidad para ampliar la frontera agrícola”²⁹⁹. La propia *“Ley de Reforma Agraria fue utilizada para incentivar la deforestación, al considerar como sujetas a expropiación todas las tierras deforestadas y aquellas tierras con menos de 10% de su superficie con cobertura boscosa, además de los programas de incentivos a la ganadería y la caficultura, cuyo desarrollo se fundamenta en la ampliación de la frontera agrícola, a costa de los ecosistemas forestales”*³⁰⁰.

por Jean-Claude Marie Vicent de Gournay, contra la interferencia del gobierno en la economía. En <http://es.wikipedia.org/wiki/>.

²⁹⁹ Casi hasta mediados de los setenta, fue común observar miles de árboles “anillados” (cortes circulares para impedir la circulación de la sabia) para que murieran y dejaran espacio para sembrar maíz o hacer potreros (VALLEJO. *Op. cit.* Pág. 32).

³⁰⁰ FAO. *Árboles fuera del Bosque en Honduras*. Proyecto Información y Análisis para el Manejo Forestal Sostenible. Integrando Esfuerzos Nacionales e Internacionales en 13 países Tropicales en América Latina. Santiago de Chile. 2001. Pág. 5.

Pese a lo anterior, en este periodo se emiten algunas leyes que tienden a regular la actividad forestal. En 1939 se emite una Ley de Bosques³⁰¹ y diez años más tarde se estableció el precio de venta de madera en tierras públicas y derechos e impuestos a la exportación y en 1953 se crea el primer servicio forestal³⁰². En 1955 se emite un reglamento para la Policía Forestal y en diciembre del mismo año se crea el Departamento Forestal de la Dirección General de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura, para conservar los bosques, agua, suelos y la vida silvestre.

De esa época datan los primeros antecedentes conocidos de lo que actualmente se conoce como áreas protegidas. Mediante decreto legislativo se crean las primeras “zonas forestales protegidas” entre ellas los manglares del Golfo de Fonseca y la Reserva Forestal de San Juancito y “zonas de interés forestal” como Agalteca en el departamento de Francisco Morazán y la Zona Reservada de Olancho³⁰³.

Se inicia en esta etapa una dinámica forestal que empieza con actividades que son empíricas en gran medida. El aprovechamiento de los bosques es el tradicional, no solo en el método sino en los empresarios dedicados al rubro, que son por lo general extranjeros, en su mayoría italianos. La explotación forestal tipo “minería” que se hace, no causa mayor daño porque la presión que ejerce la población, todavía escasa en número, es poco significativa.

³⁰¹ Decreto Número 028, del 13 de Febrero de 1939 (Fuente: UNAH. 1985. *Índice General de Leyes, Reglamento y Acuerdos Publicados en La Gaceta*. Editorial Universitaria. Tegucigalpa, Honduras.

³⁰² En una nueva Ley de Bosques emitida bajo Decreto número 152, publicado en La Gaceta del 25 de marzo de 1954.

³⁰³ En el Artículo 138 de la Ley Forestal vigente se declaran ocho áreas como “Zonas Forestales Protegidas” y “Zonas de Interés Forestal, por razón de su destino.

En 1974, en el contexto de un gobierno absolutista, se nacionalizan todos los bosques del país y se entra al periodo donde el “Estado empresario”, por medio de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) es el único con capacidad legal para realizar las diferentes actividades forestales como el aprovechamiento, la industrialización y la comercialización de productos forestales y la protección de los bosques³⁰⁴.

Con esta Ley se crea también, el Sistema Social Forestal, un mecanismo de corte socialista que es integrado por campesinos hondureños que se agremian en grupos de trabajo, cooperativas u otras formas asociativas, lo que les permite participar en los beneficios que se derivan de la explotación de los bosques, independientemente de la naturaleza jurídica de las tierras que los contienen y con el propósito subyacente de tener un aliado en la tarea de cuidar y proteger los bosques y fomentar su regeneración evitando los incendios, el pastoreo excesivo, los cortes ilegales y la agricultura migratoria.

El modelo de “Estado empresario” empieza a declinar en 1988, con la venta de algunas empresas forestales cuyo único accionista era el Estado, a través de COHDEFOR³⁰⁵, hasta que en 1992, con una ley que fue emitida para desarrollar el sector agrícola, que en ese tiempo abarcaba el subsector forestal, se devuelve el derecho sobre los bosques al

³⁰⁴ Decreto Ley Número 103. Artículo 5 (hoy derogado) “*Corresponde al Estado, por medio de la Corporación, el control de todos los bosques localizados en áreas forestales públicas o privadas. ... La Corporación formulará programas para proteger y conservar los bosques. ... Cuando las áreas forestales sean de propiedad privada, las personas naturales o jurídicas titulares del dominio estarán obligadas a actuar de conformidad con dichos programas*”.

³⁰⁵ En el Artículo 8 del Decreto Ley 103 (hoy derogado) se establecía que como una de las atribuciones de la COHDEFOR “*Constituir y operar empresas industriales y comerciales de carácter forestal, fomentar las que considere convenientes para el logro de sus fines o participar en el capital de las mismas*”. Bajo este fundamento, surgieron empresas forestales estatales de diversa índole (Corporación Forestal de Olancho, de pulpa y papel; Forestal Industrial de Agua Fría y Central de Re aserrío de Siguatepeque, para transformación de madera para la industria; Resinas de Honduras, para industrializar y comercializar la resina de pino y otros aceites esenciales; y otras empresas, que no tuvieron el éxito esperado.

titular de dominio de la tierra, con lo cual el Estado queda limitado a realizar funciones normativas y de control, utilizando como herramienta los planes de manejo forestal³⁰⁶.

3.2 Situación Actual del Sector Forestal

3.2.1 Cobertura Forestal

Honduras es el segundo país con mayor superficie de Centroamérica y el primero en área con vocación natural forestal. En el mencionado estudio elaborado por la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal y la Cooperación Hondureña-Alemana, en 1996, se señaló que más del 88% del territorio nacional se encontraba cubierto de tierras con vocación forestal. Más de la mitad de esas áreas todavía tienen bosques pero en tan solo 25 años (entre 1965 y 1990), la cobertura forestal del país se redujo en un 20.1%. Una superficie aproximada de 41,824 kilómetros cuadrados de la tierra de vocación natural forestal estaba siendo dedicada a usos contrarios a su vocación³⁰⁷.

³⁰⁶ La Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola en su Artículo 3, define que las actividades forestales son parte del Sector Agrícola. Uno de los títulos de esta Ley introdujo reformas a la legislación forestal.

³⁰⁷ COHDEFOR/GTZ. *Op. cit.* Pág. 51-54.

Figura 2. Mapa de deforestación en Centroamérica 1987-1992



Basado en el Mapa de Nacional Geographic Society, 1992
La coexistencia de pueblos indígenas y el ambiente natural en Latinoamérica

De las estadísticas forestales del 2009 se percibe que pese a la continua deforestación y explotación de sus recursos boscosos, Honduras aún cuenta con alrededor de 48,300 kilómetros cuadrados con cobertura arbórea, lo cual representa más del 46.9% de la superficie total del país³⁰⁸. Los bosques se dividen en tres tipos: coníferas (constituido por siete diferentes especies de pino), latifoliados o de hoja ancha, como los ecosistemas más extensos, y el bosque de mangle, con seis diferentes especies³⁰⁹ (Tabla 4).

³⁰⁸ A pesar de que no hay inventarios actuales sobre la tasa de deforestación, de manera oficial se registran cifras de hasta 100,000 hectáreas deforestadas anuales (AFH. *Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre*. Tegucigalpa, Honduras. 2001. Pág. 3). Históricamente se ha aceptado que la extracción de madera para leña, la agricultura migratoria, los incendios forestales y el aprovechamiento forestal con fines industriales, son las principales causas de este fenómeno.

³⁰⁹ ICF. 2009. Pág. 9.

Tabla 4. Superficie de las clases de uso de la tierra y tipos de bosques según estimaciones del inventario de bosques y árboles en Honduras

USO DE LA TIERRA Y TIPO DE BOSQUE	Superficie		
	Hectáreas	Km2	%
BOSQUE	4,830,010	48,300	46.9
Latifoliado	2,565,992	24,660	24.9
Coníferas	1,679,735	16,797	16.3
Mixto	536,601	5,366	5.2
Manglar	47,682	477	05
FUERA DE BOSQUE	5,457,598	54,576	53.1
Otras tierras naturales con plantas leñosas	1,330,843	13,308	12.
Otras tierras	3,784,925	37,849	36.8
Total del área muestreada	10,287,608	102,876	91.5
Total área del país	11,249,200	112,492	100.0

Resumen hecho por el doctorando, utilizando la Tabla 1: Resultados del Inventario de bosques y árboles 2005-2006. En ICF 2008.

Los bosques de coníferas se encuentran ubicados en las regiones localizadas al interior de Honduras, en zonas de baja precipitación, de suelos superficiales y pedregosos y de fuertes pendientes. Este ecosistema boscoso cubre aproximadamente el 30% de la superficie del país y ha sido el centro de la actividad maderera, ya que aglutina el 97% de la producción. Los bosques de coníferas no han disminuido significativamente en términos de cobertura, pero sí en calidad genética. La tasa anual de deforestación de estos bosques se estima en 15,000 a 20,000 hectáreas³¹⁰.

La especie forestal más representativa de los bosques de coníferas es el pino ocote (*Pinus oocarpa*), que se encuentra en toda clase de suelos. Es una especie forestal con alta capacidad de incremento cuando se localiza en buenas tierras³¹¹ y tiene un notable

³¹⁰ ZAPATA, Juan Blas. *Proceso Centroamericano de Lepaterique: Criterios e Indicadores para la Ordenación Forestal Sostenible de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Santiago de Chile. 2001. Págs. 29 y 30.

³¹¹ La capacidad de incremento del pino hondureño triplica la de especies forestales de algunos países europeos, que basan su economía en el aprovechamiento forestal. Si se una comparación con Finlandia, cuya extensión territorial es aproximadamente tres veces mayor que la de Honduras, el rendimiento total

comportamiento en las tierras más pobres o degradadas, logrando medrar y estabilizar este tipo de suelos.

Los bosques latifoliados constituyen aproximadamente el 50% del área boscosa y están conformados por especies de hoja ancha, en su mayoría perenne, de clima húmedo tropical lluvioso. Estos bosques se localizan en el Litoral Atlántico y la zona centro oriental, desde alturas relativamente bajas a moderadas, formando una masa continúa de macizos montañosos; hacia el centro y occidente del país aun existen masas naturales remanentes de bosque semi nublado. Los bosques secos y los ecosistemas de manglar se localizan en su mayoría al sur del país.

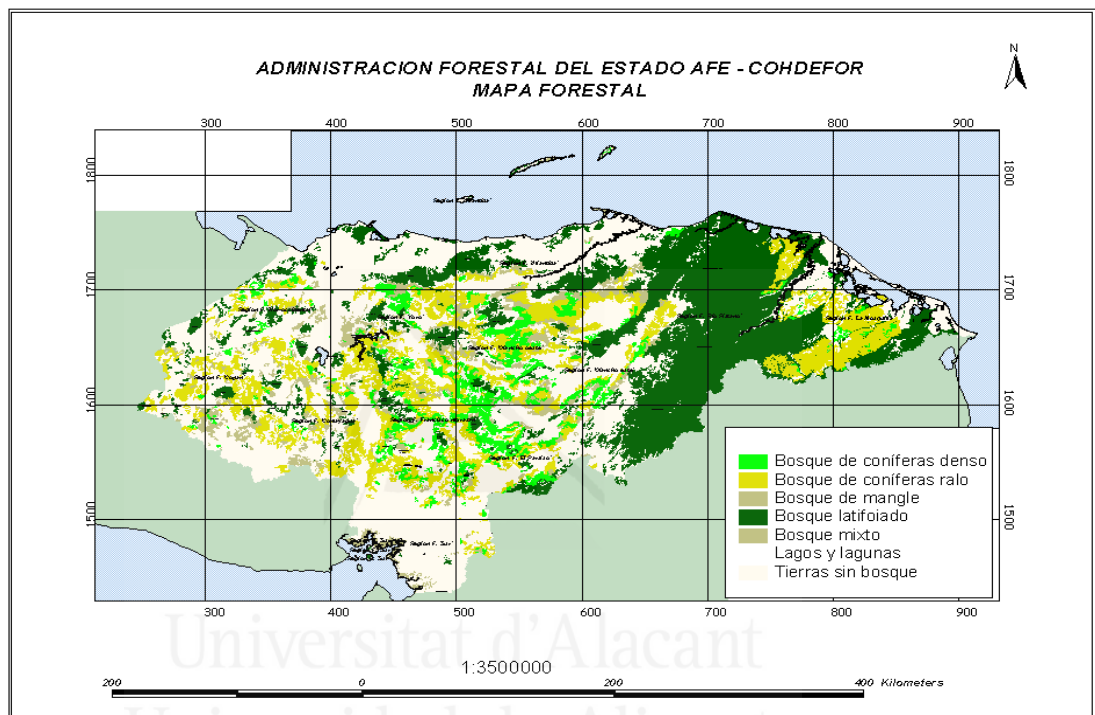
La superficie de los bosques secundarios hondureños no está cuantificada, no obstante se estima que existen poco más de 1.1 millones de hectáreas entre guamiles y pastizales (Árboles Fuera del Bosque en la clasificación de la FAO), localizados en todos los ecosistemas forestales³¹². Estos bosques secundarios poseen características biofísicas en armonía con el manejo forestal, tales como una alta productividad y una composición ecológicamente uniforme de especies arbóreas dominantes que simplifican su utilización y facilitan su silvicultura, además de su alto valor en productos no maderables y biodiversidad. Las evidencias no indican como los bosques secundarios originados por la intervención humana, pueden ser manejados para proporcionar

en ambos países debería ser similar (MITTAK, Walter. *Apuntes de Manejo Forestal*. Escuela Nacional de Ciencias Forestales. Siguatepeque, Honduras. 1970. Sp.).

³¹² Los Árboles Fuera del Bosque se subdividen en: Otras Tierras Naturales con Plantas Leñosas (arbustos, pastos naturales con árboles y sabanas con árboles) y Otras Tierras (sistemas agroforestales, pastos naturales con árboles, sabanas sin árboles, humedales, suelos desnudos, cultivo anual sin árboles, ganadería e infraestructura humana). COHDEFOR. *Anuario Estadístico Forestal de Honduras*. Volumen 22. Tegucigalpa. 2007. Pág. 12.

muchos servicios ecológicos y económicos suministrados en un principio por los bosques primarios³¹³.

Figura 3. Mapa Forestal de Honduras



3.2.2 Contribución del Sector a la Economía Nacional

Por diversos factores, la contribución de la actividad forestal al Producto Interno Bruto (PIB) ha ido en descenso en los últimos diez años. En el 2001 la contribución fue aproximadamente 50 millones de euros (un poco más del 1% del PIB), al ser exportados 286 millones de pies tablares de madera aserrada, la mayoría (193.2 millones) a los países del Caribe, por un valor de US\$ 40.7 millones. Estados Unidos, el principal

³¹³ ZAPATA, Juan Blas. 2001. Ob. cit. Pág. 30.

mercado para la madera hondureña, absorbió 32.2 millones de pies tablares de madera transformada, con un valor de US\$ 21.7 millones, seguido del mercado latinoamericano con 5.2 millones de pies tablares. A Europa, el Caribe y otros mercados menores se exportó un poco menos de millón y medio de pies tablares ese año³¹⁴. Para el 2007, se reportan solo el equivalente a 11.8 millones de euros. La razón posiblemente se deba a la dificultad que afrontaba la COHDEFOR en ese periodo, en virtud de la creación de una nueva autoridad forestal.

No obstante, se abastece la demanda nacional de madera para uso doméstico e industrial. Solo en pino se consumió 801.9 mil metros cúbicos de madera en rollo y 253 mil metros cúbicos de madera aserrada³¹⁵. También se abastece el consumo doméstico de leña y carbón vegetal para la generación energética, que representa el 55% del consumo energético nacional, para un estimado de US\$ 87 millones solo por este rubro³¹⁶. Durante el 2007, las actividades forestales generaron aproximadamente 66 mil empleos directos (92% en hombres), un 5.9% menos que el año anterior y con dos años consecutivos en descenso, debido al bajo volumen de materia prima aprovechada. En forma indirecta se generaron unos 300,000 empleos. La industria secundaria genera el 32.2% de los empleos directos, seguido de los grupos campesinos organizados con 21%, corte y comercialización de leña 21% y la industria forestal primaria un 11.2%, otros el porcentaje restante³¹⁷.

³¹⁴ COHDEFOR 2007. *Op. cit.* Págs. 72-82.

³¹⁵ *Ibidem.* Pág. 178.

³¹⁶ FAO. *Estado de la Información Forestal en Honduras*. Santiago de Chile. Proyecto GCP/RLA/133/EC. 2002.

³¹⁷ COHDEFOR 2007. *Op. cit.* Pág. 179.

3.2.3 Políticas Forestales

Las experiencias en elaboración de políticas forestales no son habituales en Honduras y es común que sea en las leyes donde se definan las políticas y no a la inversa, como sería lo procedente. Eventualmente, se han elaborado políticas institucionales, cuya característica principal es ser de corto plazo, casi como una personalización de las ideas que al respecto tiene el representante de la autoridad forestal del momento, con cierta influencia del sector maderero. Sin embargo, en el contexto macro político, estas han sido el resultado de la influencia de las corrientes internacionales, al vaivén del papel del Estado, que unas veces se inclina hacia un lado y luego hacia el otro.

Basadas en un decreto ley, desde 1974 hasta 1992, las políticas forestales se basaron en el control estatal de todos los bosques, sin hacer distinción entre los distintos regímenes de propiedad de la tierra y con muy pocos incentivos para la participación de los propietarios de tierras forestales en el manejo de los mismos. Durante este tiempo prevaleció el mecanismo de venta directa, tanto de bosques públicos como privados, que fueron realizadas por la COHDEFOR y un sistema socializado en las áreas forestales³¹⁸.

Más tarde, cuando el Estado se adhiere a las macro políticas de corte neoliberal, siempre con base en una ley, las políticas en el campo forestal adquieren una connotación muy diferente, empezando por la devolución del suelo forestal al titular de dominio de la tierra y que la ejecución de todas las actividades de aprovechamiento, industrialización,

³¹⁸ En el Decreto Ley 103, de 1974, el Estado, aduciendo razones de orden público e interés social, se reservó el control y el aprovechamiento de los recursos forestales para obtener beneficios económicos y sociales de los mismos y de esta forma atender los dos objetivos de la Ley: hacer un óptimo aprovechamiento de los recursos forestales del y generar fondos para el financiamiento de programas estatales.

comercialización y exportación forestales pasara del ámbito estatal al privado³¹⁹. En virtud de esta ley, el Estado quedó limitado a ejercer funciones de regulación y control³²⁰.

Un documento de COHDEFOR apunta que ese tiempo se implementaron por lo menos dos políticas para enfrentar problemas puntuales: la ejecución de una política para lograr la convivencia armónica entre la población asentada en las áreas forestales y la conservación de este recurso y la suspensión de exportaciones de madera en rollo, para propiciar valor agregado al comercio externo de materia prima forestal. Sin embargo, la protección, reforestación y otras actividades necesarias para detener la elevada pérdida de los bosques naturales, no contaba con una política para incorporar al sector privado³²¹.

Por primera vez, en 1996 se hizo una planificación de mediano plazo (1996-2015) que está contenida en tres volúmenes del Plan de Acción Forestal, conocidos como los documentos del PLANFOR, que condujo a la elaboración de una política general dividida en siete programas básicos, que aunque no siempre poseen una coherencia temática, tienen la virtud de abarcar la mayoría de cuestiones vigentes para la época y

³¹⁹ Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. Artículo 71.- “El aprovechamiento, la industrialización y la comercialización interna y externa de la madera y demás productos forestales, podrá efectuarse únicamente por personas naturales o jurídicas privadas, sujetándose a las disposiciones vigentes en materia forestal, tributaria, aduanera, del medio ambiente y, en su caso, de sanidad vegetal”.

³²⁰ Artículo 75.- La Administración Forestal del Estado emitirá las normas técnicas y reglamentarias relativas a la conservación, protección, aprovechamiento, forestación y reforestación de los terrenos de vocación forestal, estén o no cubiertos de bosques, en todas las áreas forestales nacionales, municipales y privadas, estableciendo los sistemas o formas de control para asegurar su cumplimiento en el territorio nacional, para lo cual se elaborará la clasificación forestal del país, a los efectos de categorizar su uso.

³²¹ COHDEFOR. 2007. *Op. cit.* Pág. 7.

que fueron aceptados por el amplio sector de la población que los aprobó en varios eventos de socialización³²².

El instrumento anterior fue revisado y sintetizado el año 2000, en el documento: Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre, que también fue ampliamente concertadas con los diferentes sectores que se vinculan con la actividad silvícola. En esta actualización se planifica con un horizonte de 25 años y se considera 12 líneas de política, que tienen una mayor coherencia que los programas básicos planteados en el PLANFOR y se deben desarrollar por medio de una serie de mecanismos que se señalan en el documento³²³. Esta política fue aprobada por el Poder Ejecutivo y sirve de base para la nueva normativa forestal, que también fue objeto de un amplio proceso de concertación entre diferentes sectores de la sociedad civil y de discusión en el Congreso Nacional, hasta que fue finalmente aprobada en el 2007.

En la nueva política forestal del país se incorpora el compromiso de desarrollar los criterios e indicadores para la ordenación forestal sostenible. Como parte del Proceso de Lepaterique³²⁴, Honduras realizó cuatro talleres nacionales de consulta para la formulación y valoración de criterios e indicadores. Según informes del Director de la Agenda Forestal Hondureña, en el ámbito nacional el proceso de consulta para la formulación y valoración concluyó con una propuesta de ocho criterios y 52 indicadores

³²² los siete programas son: Desarrollo Forestal Sostenible; Conservación de Ecosistemas de Bosques y Manejo de Cuencas Hidrográficas; Utilización Forestal; Industrialización; Comercialización; Investigación Forestal Aplicada y Extensión Forestal; y Árbol y Bosque en el Paisaje, Diversidad y Ambiente (COHDEFOR b). *Plan de Acción Forestal 1996-2015*. Volumen I. Tegucigalpa, Honduras. 1996. Pág. 87.

³²³ AFH. *Op. cit.* Págs. 9-27.

³²⁴ Lepaterique es un municipio de Honduras cuya actividad principal es el aprovechamiento de sus bosques. Es aquí donde se definieron los Criterios e Indicadores para el Manejo Sostenible en la Región Centroamericana, promovidos por el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas, e importantes contrapartes nacionales de todos los países de la región. Juan Blas Zapata. Director de la Agenda Forestal de Honduras. Comunicación Personal. Febrero 2004.

y en la tabla siguiente, se consignan aquellos que se consideran relevantes para la Tesis, aunque para ello se deba hacer algún ajuste.

Tabla 5. Resumen de criterios e indicadores forestales en Honduras

Criterio	Indicadores
Políticas	Libre mercado y globalización
	Concesiones o contratos forestales
	Descentralización
Legales	Falta de consistencia entre ley y política
	Tratados internacionales
	Heterogeneidad y diversidad de leyes aplicables
	Incumplimiento de las leyes (falta de aplicación)
	Sanciones por incumplimiento de las normas forestales
Institucionales u organizacionales	Autoridades forestales nacionales (la AFE)
	Los municipios en la gestión forestal
	Gremios profesionales
Sociales	Población y migraciones hacia y desde las tierras forestales
	Forestería comunitaria
	Derechos de las poblaciones nativas
	Actividades ilegales y corrupción
	Participación ciudadana y derecho a la información

Fuente: ZAPATA, Juan Blas. 2001. Adaptado por el doctorando

CAPÍTULO II.

RÉGIMEN JURÍDICO FORESTAL EN HONDURAS

Sin perjuicio del análisis que en el capítulo siguiente se hace a la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que es el ordenamiento jurídico que regula desde la jurisdicción administrativa todo lo concerniente a la actividad forestal en el país, en este capítulo se hace una revisión al tema forestal en la normativa internacional y una mención de las leyes que aplican al mismo en el escenario nacional.

1 Tratados Internacionales aplicables a la Materia Forestal

Igual que en otros países, en Honduras se dinamizó el proceso de aprobación de tratados internacionales para la conservación de los valores ambientales después de la Conferencia de Estocolmo en 1972 y con mayor énfasis, posterior a la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992. A partir de esas fechas, se han sucedido una serie de reuniones globales y regionales que han culminado en tratados o convenios internacionales que al ser suscritos por una instancia competente del Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso Nacional y posteriormente ratificado por el Ejecutivo, se

convierten en legislación nacional vigente, con un nivel jerárquico superado únicamente por la Constitución de la República³²⁵.

La jerarquía de los tratados internacionales respecto de la Constitución Política hondureña es objeto de una permanente discusión y una aparente contradicción, pues mientras en la Ley General de la Administración Pública, estos ocupan el segundo lugar en la jerarquía normativa a que deben sujetarse los actos de la Administración, solo subordinados a la Constitución de la República, en uno de los artículos constitucionales pareciera que los instrumentos internacionales prevalecen sobre la misma carta política del país³²⁶. No obstante, esta discusión no se considera pertinente para los efectos de la presente Tesis.

Aun sin dilucidar la polémica planteada y sin que esta influya en la temática de la investigación vale señalar que varios tratados internacionales ratificados en el país aplican a la materia forestal. La autoridad ambiental nacional admite que el Estado hondureño ha ratificado más de 50 convenios o tratados internacionales que tienen una alta incidencia en el sector ambiental³²⁷, entre los cuales al menos diez que están claramente relacionados con la materia forestal (tres son de carácter regional centroamericano). En la primera parte de esta Tesis se mencionan las principales

³²⁵ Respecto a los tratados internacionales, la Constitución de la República de Honduras establece un proceso que es ligeramente diferente al de otros países, pues el momento de la ratificación corresponde al Poder Ejecutivo y no al Legislativo, todo esto al tenor del Artículo 16, que textualmente dice que “*Todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional antes de su ratificación por el Poder Ejecutivo*”. “*Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno.*”

³²⁶ Los que propugnan por una primacía de la Constitución se basan en el contenido del Artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública, que establece que los actos de la Administración Pública deberán ajustarse a la siguiente jerarquía normativa: la Constitución de la República, los tratados internacionales ratificados por Honduras, la Ley General de la Administración Pública, las leyes administrativas especiales y las demás leyes especiales y generales vigentes en la república; por otra parte, en el Artículo 18 Constitucional se lee: “*En caso de conflicto entre tratado o convención y la ley prevalecerá el primero*”.

³²⁷ SERNA. *Compendio de Compromisos Internacionales en Materia de Ambiente Suscritos y Ratificados por la República de Honduras*. Litografía El Águila. Tegucigalpa. 2004. Págs. 1-30.

características de los tratados que tienen ámbito global y en esta sección se hace un acopio de las medidas de cumplimiento que todas estas convenciones han tenido en Honduras, así como los principales efectos para el manejo forestal en el país, y cuando se encuentra, una alusión al componente descentralización que se deriva de los mismos.

En la tabla siguiente se señalan los tratados internacionales vigentes en el país, con sus datos de ubicación, que se relacionan con el tema forestal, agrupados en cuatro categorías: diversidad biológica y afines, cambio climático, incluida la protección a la capa de ozono, relacionados con los pueblos nativos y relacionados con el comercio internacional.

Tabla 6. Tratados internacionales vigentes en el país, aplicables al campo forestal

Nombre del Tratado o Convención	Decreto		Diario Oficial La Gaceta	
	Número	Fecha	Número	Fecha
Diversidad biológica, derivados o afines				
Convenio sobre Diversidad Biológica	30-95	21/02/95	27,675	100695
Convenio Centroamericano de Bosques, para el manejo y conservación de ecosistemas naturales y desarrollo de plantaciones forestales	11	17/03/82		170392
Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de las Áreas Silvestres Prioritarias en América Central	183-94	15/12/94	27,595	040395
Convenio de Lucha en países afectados por sequía grave o desertificación especialmente en África	35-97	28/04/97	28,293	240697
Convención sobre Humedales de Importancia Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas, RAMSAR	n/a ³²⁸	n/a	n/a	n/a
Relacionados con el cambio climático, incluida la protección a la capa de ozono				
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	26-95	14/02/95	27,717	290795
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	37-2000	17/04/00	29,199	160600
Convenio Regional sobre Cambio Climático	111-96	30/07/96	28,327	020897

³²⁸ No se encontró que este tratado haya sido publicado en el diario oficial La Gaceta.

Nombre del Tratado o Convención	Decreto		Diario Oficial La Gaceta	
	Número	Fecha	Número	Fecha
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (Protocolo de Montreal) y sus anexos	73-93	04/05/93	27,128	210893
Enmiendas al Protocolo de Montreal sobre Protección de la Capa de Ozono	141-2000	19/09/00	29,341	301100
Relacionados con los pueblos nativos				
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes	26-94	10/05/94	27,413	300794
Relacionados con el comercio internacional				
Convenio de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, CAFTA	10-2005	03/03/05		
Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre, CITES	771	08/06/79	22,912	240979
Convenio Internacional de las Maderas Tropicales				

Fuente: Recopilación por el Doctorando en la Hemeroteca Nacional y en la Sección de Tratados Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de la República de Honduras.

A continuación se presentan los aspectos relevantes de cada tratado, tanto para el campo forestal como en materia de descentralización, indicando en cada caso, las principales medidas de cumplimiento a los compromisos que se derivan de cada convención, y que fueron mencionados en la primera parte de esta Tesis.

1.1 Convenio de Diversidad Biológica y Tratados Internacionales o Regionales Derivados o Afines

Como fue señalado previamente, en el Convenio de Diversidad Biológica se identifican al menos cuatro componentes en los cuales se pueden ubicar una serie de compromisos que en este caso asume el Estado hondureño para el caso particular de los bosques y la descentralización, estos componentes son los: institucionales, técnicos, político-legales, sociales y financieros, de fomento y de intercambio de experiencias. Cada uno de ellos tiene sus respectivas medidas de cumplimiento y en forma general se puede asumir que

muchas de ellas se han cumplido con la creación de la Ley General del Ambiente y la creación de una institucionalidad ambiental³²⁹, y de otra normativa reciente que se aplica a esta temática.

De conformidad con la información oficial se puede decir que en Honduras las medidas de política y legislación tienen un buen grado de cumplimiento. En el caso particular de la materia forestal destaca el establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, adscrito a la Corporación Hondureña de Desarrollo Foresta (hoy Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que actualmente cuenta con 102 espacios protegidos en más de diez categorías de manejo. En dichos espacios se trata de conservar diferentes ecosistemas y hábitats naturales para proteger tipos de bosques y especies de flora y fauna silvestre, por medio de medidas especiales para conservar la diversidad biológica del país.

Por mandato de ley, para la creación de cada área protegida se sigue un procedimiento que culmina con un decreto del Congreso Nacional, y además del Reglamento del SINAPH, se han promulgado normas técnicas para el manejo de las áreas protegidas y las especies de vida silvestre y un reglamento especial para el manejo de la bioseguridad. Sin embargo, *“todavía es necesario reforzar algunos aspectos como por ejemplo, el régimen de propiedad intelectual y la protección de patentes de inversión, todo referido al campo biotecnológico”*³³⁰.

El componente de descentralización se ha implementado por medio de convenios de co-manejo, donde la Administración Forestal del Estado delega parcialmente sus funciones

³²⁹ SEDA/Banco Mundial. *Op. cit.* Págs. 39 y 40.

³³⁰ *Ibidem.* Pág. 40.

de gestión en las áreas protegidas, hacia organizaciones de la sociedad civil y la supervisión de las municipalidades, donde se ubican los sitios a proteger, las actividades a realizar por cada una de las partes en el convenio, sus deberes y derechos y demás cláusulas propias de un instrumento de esta naturaleza.

Relacionado al Convenio de Diversidad Biológica está el Convenio Centroamericano de Bosques, que sirve de marco regional para el manejo y la conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo de plantaciones forestales. Su objetivo en términos generales es promover mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas cubiertas de bosques y recuperar áreas deforestadas³³¹. Aunque anterior al Convenio de Diversidad Biológica, muchos de los compromisos que se derivan de este tratado son congruentes con el convenio global, tales como la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la creación de programas nacionales de manejo forestal bajo una visión conservacionista.

“En la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal se han hecho grandes esfuerzos por fortalecer el SINAPH, y se cuenta con el apoyo de diversas agencias internacionales; también se están ejecutando mecanismos de conservación, como el Programa Nacional Forestal, que es apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Con este programa se mantiene funcionando el esquema institucional que actualmente está en precario por falta de recursos estatales”³³².

En lo que se refiere a la descentralización, el Convenio de Diversidad Biológica busca promover la participación de todos los sectores y actores interesados, en la

³³¹ CCAD. *Convenio Centroamericano de Bosques*. San Salvador, El Salvador. 1992. 12 p.

³³² Carlos H. Sandoval. Director del Departamento Forestal de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal. Comunicación Personal. Abril 2006.

planificación, ejecución y evaluación de la política nacional forestal. También, propicia el reconocimiento y apoyo a la diversidad cultural, respetando los derechos, obligaciones y necesidades de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otros habitantes de las zonas boscosas.

La participación ciudadana ha sido importante en eventos destacados en la gestión forestal. Diversos sectores han tenido amplia participación en temas claves como el Plan Nacional Forestal y en la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Durante ocho años la sociedad civil también tuvo un importante papel en la discusión del proyecto de Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que fue aprobada por el Congreso Nacional en el año 2007.

Igual que el Convenio Centroamericano de Bosques, el Convenio para Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central es anterior al Convenio de Diversidad Biológica pero tiene objetivos muy similares. *“Esto se debe a que la región respondió a los compromisos de la Cumbre de Río incluso antes de que se realizara ésta, como una reacción a los documentos previos, lo que indica la buena disposición de los centroamericanos hacia la agenda ambiental”*³³³. El convenio mencionado sirve como marco regional para el manejo y la conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo de las plantaciones forestales. Su objetivo en términos generales es promover mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas cubiertas de bosques y recuperar áreas deforestadas³³⁴.

³³³ Marco A. Gonzáles. Director Ejecutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y responsable del Componente de Legislación. Comunicación Personal. 4 de diciembre de 2006.

³³⁴ CCAD. *Op. cit.* 12 p.

Entre los compromisos principales se puede mencionar la prioridad que para los países tiene la creación y manejo de áreas protegidas, principalmente las que son transfronterizas y que contienen bosques productores de agua. Este compromiso lo ha cumplido el país mediante la declaración conjunta con otros países de frontera común, de dos áreas de triffinio y una binacional³³⁵.

También los países se comprometieron a estimular la elaboración de una ley nacional para la conservación y uso sostenible del componente de la biodiversidad. Aunque en Honduras hasta el 2007 se aprobó una normativa especial para las áreas protegidas, (como parte de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre), desde 1993 se trabajó con las generalidades que en esta temática contiene la Ley General del Ambiente.

Por último, existe el compromiso de promover prácticas de desarrollo ambientalmente compatibles en las áreas circunvecinas a las áreas protegidas. Se ha tratado de establecer áreas de conexión para formar corredores biológicos, que brindan en conjunto, bienes y servicios ambientales, y proporcionan espacios de concertación social para promover la inversión en la conservación, manejo y uso sostenido de los recursos naturales y la biodiversidad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de sus habitantes sin menoscabo de su entorno natural³³⁶.

³³⁵ Estas áreas son: Reserva de la Fraternidad o Triffinio (Guatemala, El Salvador y Honduras), el Corredor biológico del Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras y Nicaragua) y la Reserva Biológica Corazón del Corredor Biológico Mesoamericano (Honduras y Nicaragua). COHDEFOR. *Áreas Protegidas Declaradas y Propuestas del SINAPH*. Junio 2005.

³³⁶ Adaptación del concepto de Corredor Biológico contenido en el Proyecto de Ley Forestal, marzo 2007. Congreso Nacional de Honduras.

El Convenio de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por Sequía Grave, especialmente en África, tiene por objeto combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyados por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado con el Programa 21, para contribuir al desarrollo sostenible de las zonas afectadas. Parte de esas medidas consiste en el establecimiento de plantaciones forestales en zonas que han perdido la cobertura arbórea.

En el país se han realizado esfuerzos por establecer algunos mecanismos iniciales para acogerse a los beneficios del tratado, como la elaboración de un Plan Nacional de Desertificación y Sequía, que incluye un Plan Estratégico de la Sequía, en amplia consulta con diferentes actores de regiones afectadas por la sequía y bajo riesgo de desertificación; se han hecho perfiles de proyectos prioritarios, basados en la demanda insatisfecha para la zona sur del país, que se considera la más vulnerable para estas calamidades y se conformó un órgano facilitador de la Convención en Honduras³³⁷.

En el Plan de Acción Nacional para combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía se especifican las respectivas funciones del Gobierno, y hay participación de las comunidades locales y los usuarios de la tierra. Parte de la estrategia consiste en *“trabajar estrechamente con las autoridades locales, unidades descentralizadas de las instituciones estatales, proyectos que se ejecutan en la región, contrapartes operativas del sector público y privado, organizaciones no gubernamentales y con organizaciones de cooperación internacional en la zona”*³³⁸. Los proyectos enfatizan en actividades de

³³⁷ Leopoldo Díaz Pineda. Consultor de la GTZ para elaborar el Plan Nacional de Desertificación y Sequía. Comunicación Personal. Agosto 2005.

³³⁸ Cooperación entre la República de Honduras y de Alemania/Cooperación entre la Republica de Honduras y el Mecanismo Mundial. *Ayuda Memoria con resultados de la misión para el “Apoyo a la*

recuperación de áreas forestales degradadas, con participación de las poblaciones más pobres.

La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas ó Convención RAMSAR, se plantea como parte de su objetivo general “Asegurar la conservación de los humedales y de su flora y fauna”. Dentro de los humedales se encuentran los bosques de manglar, uno de los ecosistemas más importantes y frágiles en el país. Como parte del tratado funcionan instancias de participación ciudadana de apoyo a las acciones de gobierno. 12 organizaciones civiles convergen con 16 agencias gubernamentales en el manejo del Corredor Biológico del Pacífico donde se ubican los manglares o humedales del Golfo de Fonseca³³⁹.

Desde 1993 a la fecha se han declarado como sitios Ramsar diez humedales del país que están registrados como Sitio Ramsar Número 1,000 en la Secretaría del Tratado, incluyendo los humedales del Golfo de Fonseca que forman un triffinio entre las repúblicas de El Salvador, Nicaragua y Honduras. La mayoría de los humedales, se encuentran en las costas del litoral Atlántico y del Pacífico, pero algunos, como el Lago de Yojoa, se encuentran en el interior del país³⁴⁰. Ciertos humedales declarados se encuentran dentro de áreas protegidas del SINAPH y una de las mayores limitaciones para establecer y desarrollar estrategias de manejo de los humedales, en especial, los de importancia internacional como hábitats de aves acuáticas, lo constituye la falta o deficiente información técnico-científica sobre la situación de estos sitios³⁴¹.

elaboración del PAN Honduras”. Proyecto Lucha contra la Desertificación en América Latina y el Caribe. Tegucigalpa. Noviembre 2003.

³³⁹ PROARCA/COSTAS. *Corredor Biológico Golfo de Fonseca, Honduras*. Guatemala. 2001. Pág. 21.

³⁴⁰ *Ibidem*.

³⁴¹ Edas Muñoz Galeano. Director Proyecto Golfo de Honduras. Comunicación Personal. Marzo 2007.

1.2 Convenios relacionados con Cambio Climático y Protección a la Capa de Ozono

Del tratado representativo de este grupo (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático) se desprenden compromisos relacionados con los bosques, a través de la promoción de la gerencia sostenible y el apoyo para el reforzamiento de los llamados sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero, que incluye la biomasa y los bosques, para lo cual se pueden formular y ejecutar programas nacionales o regionales que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático. Como dispositivos de apoyo a la aplicación del tratado se generó la “implementación conjunta”, que más tarde, con la aprobación del Protocolo de Kyoto evolucionó al “mecanismo de desarrollo limpio (MDL)”.

De acuerdo a una reciente publicación de FAO³⁴², que analiza el tema bosques y cambio climático, se menciona que las medidas legislativas que los gobiernos pueden tomar para dar cumplimiento a la Convención Marco de Cambio Climático y al Protocolo de Kioto son:

- a) Regular el manejo y el uso forestal. Por ejemplo: se puede limitar la cosecha y exigir la inmediata reforestación, en áreas aprovechadas de mayor prioridad para la captura de dióxido de carbono.

- b) Regular la producción y uso de productos forestales, lo mismo que la disposición y uso de desperdicios y manejo de residuos.

³⁴² FAO. *Climate Change and the Forestry Sector: Possible Legislative Responses for National and Subnational Governments* FAO Legal Papers ONLINE #14 by Kenneth L. Rosenbaum. 2001.

- c) Regular a los productores de emisiones de gases de efecto de invernadero (GEI) y promover la inversión en sumideros de carbono.

Según el mencionado documento de la FAO, dentro de los convenios de Cambio Climático el Estado hondureño asume los compromisos de definir con precisión los derechos de propiedad sobre la captura de dióxido de carbono que corresponden a los propietarios de bosques y áreas forestales, así como a sus ocupantes, mejorar los sistemas de registro de la propiedad inmueble y mercantil y establecer mecanismos de incentivos a la reforestación y protección de los bosques.

Desde que empezó a tomar vigencia el tema, Honduras ha participado en las negociaciones sobre bosques y cambio climático. Previo a la aprobación del Protocolo de Kyoto se suscribió el Convenio Regional de Cambio Climático y se creó la Oficina de Implementación Conjunta de Honduras. Posteriormente se propició la organización y funcionamiento de la Oficina de Cambio Climático, dependiente de la Secretaría del Ambiente³⁴³.

Uno de los principales logros en el marco de estos convenios ha sido la promoción de proyectos bajo el concepto de “mecanismos de desarrollo limpio” y la capacitación de personal técnico para desarrollar el tema de bosques y cambio climático, que culminó con la ejecución de varios proyectos hidroeléctricos y de otras energías limpias, para

³⁴³ FAO/CCAD. *Evaluación y Análisis del Marco Legal e Institucional sobre Bosques y Cambio Climático en Honduras*. Proyecto Centroamericano de Bosques Cambio Climático. Tegucigalpa. 2002. Pág. 6.

sustituir las plantas térmicas que en la actualidad generan alrededor del 50% de la energía eléctrica³⁴⁴.

Se ha avanzado con la emisión del Reglamento Especial para Reconocimiento de Derechos a Asentamientos Humanos en Áreas Forestales Públicas, con la modernización del sistema de registro de la propiedad, por medio de la ejecución del “folio real”, que incorpora tecnologías avanzadas para llevar los controles necesarios en un sistema de este tipo (transacciones y todos sus movimientos, tanto en materia registral como predial)³⁴⁵, y los incentivos legales para la reforestación se retoman en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. No obstante, hay dificultad para reconocer los derechos en áreas públicas y para aplicar el reglamento mencionado, porque el gobierno hondureño debe tomar decisiones que involucran eventuales reasentamientos humanos y la erogación de elevadas sumas de dinero que no está en capacidad de asumir. La indefinición de estos derechos pone en precario los potenciales proyectos de reforestación, que requieren de seguridad jurídica en la propiedad que no se cuenta en la actualidad.

En la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se retoma el tema de los asentamientos y reasentamientos humanos que se pueden producir tanto en las zonas forestales destinadas a la producción, pero especialmente en las áreas protegidas, donde la ley se trata de regular estos movimientos de personas, empezando por prohibir los que se puedan producir después de la vigencia de la ley mencionada y disponiendo que los reasentamientos en estos espacios deberán realizarse previo estudio técnico

³⁴⁴ Aunque Jack Arévalo Fuentes, ex Presidente de la Comisión de Energía del Congreso Nacional estimó que el porcentaje en el 2002 era de 80% (La Tribuna. 14 de julio 2002) y las circunstancias no han cambiado en los años siguientes.

³⁴⁵ FAO/CCAD. *Op. cit.* Pág. 12.

científico de los límites correspondientes al área núcleo o amortiguamiento de acuerdo a la realidad de las mismas, exceptuando al mismo tiempo a los pueblos indígenas y afro hondureños que habitan áreas protegidas, debido a que estos colectivos se rigen por su normativa especial, encabezada por el Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas en Países Independientes.

El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono es el otro instrumento internacional referente en la categoría de protección a la capa que protege al planeta de las mortíferas radiaciones ultravioletas que provienen del sol y que puede ser alterada por algunas actividades forestales como los incendios de bosques, la deforestación que incrementa la cantidad de dióxido de carbono que es el gas de mayor influencia para el efecto de invernadero, e incluso, la utilización de productos químicos en actividades de viveros o reforestación que afectan esa capa en la estratosfera.

De acuerdo al tratado, entre otras cosas los Estados nacionales se comprometen a adoptar las medidas legislativas o administrativas adecuadas y cooperar en la coordinación de las políticas apropiadas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas bajo su jurisdicción y a ejercer las medidas de control cuando se compruebe que estas actividades tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación o probable modificación de la capa de ozono, así como a facilitar el uso de tecnologías alternativas para evitar estos efectos.

Dentro de la fase de cumplimiento a este convenio –que incluye las enmiendas al Protocolo de Montreal sobre el mismo tema- a nivel nacional se ha desarrollado el denominado “Programa País” para la eliminación de sustancias que agotan la capa de

ozono. Dicho programa incorpora un análisis de los patrones de consumo de sustancias controladas, estrategias gubernamentales para la disminución del consumo, plan de acción, propuestas de proyectos y otros.

“El plan de acción propuesto por el Gobierno de Honduras consta de dos actividades principales: el fortalecimiento institucional, que implica la creación de una Unidad Técnica de Ozono, adscrita a la Secretaría del Ambiente, que entre otros, tiene la responsabilidad de implementar el Programa País y la formación del Comité Consultivo Nacional de Ozono.; y el Programa de Asistencia al Sector Industrial, que consiste en la organización de componentes de capacitación y asistencia técnica, con énfasis en la adopción de técnicas adecuadas de servicio, mantenimiento, recuperación y reciclaje”³⁴⁶.

En la parte institucional se incluye a la Administración Forestal del Estado que tiene a su cargo el Programa Nacional de Protección Forestal y es responsable de normar para prevenir y controlar los incendios y plagas forestales (donde eventualmente se utilizan productos que afectan la capa de ozono), con la colaboración de otras instancias públicas y privadas, incluyendo a las municipalidades y organismos no gubernamentales.

1.3 Convenios Relacionados con los Pueblos Nativos

El tratado representativo de esta categoría es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que fue ratificado en la mayoría de los países

³⁴⁶ SEDA/Banco Mundial. *Op. cit.* Págs. 33 y 34.

latinoamericanos con ocasión de recordarse los 500 años de la conquista española en América. Particularmente en Honduras, este instrumento fue ratificado en 1994 y es utilizado como ley nacional en forma directa, porque hasta la fecha no se ha aprobado una ley indigenista.

En el mencionado documento del Banco Mundial y la Secretaría del Ambiente de Honduras se alude a que *“en los últimos dos años se han realizado eventos a nivel nacional, creando espacios para la participación de los pueblos indígenas y tribales, en aspectos como derechos de tierras y mediante un plan de acción especial, el Gobierno realiza actividades para aliviar las dificultades que ellos enfrentan, para lo cual se aprovecha a varias instituciones y proyectos, principalmente en el área de: educación, salud, infraestructura vial y aprovechamiento de los recursos naturales.”*

Más recientemente se han creado instancias para facilitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, como la Fiscalía Especial de las Etnias, dependencia del Ministerio Público y la Unidad para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, de la Secretaría de Gobernación (equivalente al ministerio del interior en otros países). Además, cada uno de los nueve pueblos indígenas y afro hondureños que existen en el país tiene su propia federación, aglutinados en una coalición llamada Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH)³⁴⁷. Muchos de los compromisos pendientes tienen relación con los recursos suelo, agua y forestal y requieren de un análisis sobre las implicaciones de estos compromisos.

³⁴⁷ BID/SGJ-DIPA. *Estrategia para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas*. Informe de Trabajo no publicado. Tegucigalpa, Honduras. 2007. Pág. 4.

Al ampliar sobre los alcances de los compromisos mencionados se observa una discrepancia entre las posiciones del gobierno, que considera estar cumpliendo a cabalidad con el tratado. En el caso específico de este estudio, se pudo constatar los avances respecto en el manejo de las áreas forestales en zonas indígenas en general, tanto en lo que se refiere al aprovechamiento de los bosques, sus productos y subproductos, como en la administración de los sitios protegidos que se encuentran en estas zonas, en los cuales se hace una consideración especial a la participación y beneficio de las poblaciones nativas que allí habitan. Los indígenas han logrado reconocimiento y apoyo en muchas de sus inquietudes relacionadas con el uso de los bosques dentro de sus tierras. Bajo su solicitud se han establecido vedas y moratorias las cuales han tenido un alto grado de cumplimiento, en parte por el celo que en el seguimiento han dado las representaciones étnicas.

Por otra parte, los representantes de las etnias indígenas y negras de Honduras, aducen que hay incumplimiento, o cuando menos lentitud, en responder a ciertas demandas que son prioritarias para la vida de estas comunidades, primordialmente lo que se refiere al reconocimiento de derechos de propiedad en sus tierras ancestrales, lo cual incluye lo relativo al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, en especial los bosques³⁴⁸.

También se pudo constatar que el Estado hondureño procura un tratamiento especial a las etnias nativas en la mayoría de las leyes que se han promulgado con posterioridad a la aprobación del Convenio 169. No obstante, la institucionalidad no siempre responde con la misma energía y es común que a decisiones políticas tomadas, se les demore en el ámbito administrativo, como por ejemplo, evadir el compromiso de otorgar derechos

³⁴⁸ Edy Menab Ronas. Asesor de la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos. Comunicación Personal. Septiembre de 2007.

sobre los bosques, por medio de convenios de usufructo que no reconocen la propiedad a favor de los pueblos nativos. *En torno a la tierra en zonas de los Pueblos Autóctonos se observan varios problemas, tanto por la insuficiencia o lentitud en el proceso de titulación de las tierras reclamadas, como por las dificultades que tienen las comunidades para ejercer posesión real sobre aquellas tierras que ya les han sido entregadas (especialmente lo que concierne al uso y acceso a la tierras y a los recursos naturales), aunque los problemas difieren de uno a otro Pueblo. En varios casos falta el saneamiento de la tierra que ha sido titulada y este proceso es oneroso, exige de voluntad política, de recursos financieros y de mecanismos de solución que incluyen desde convenios entre quienes se dicen propietarios y las comunidades indígenas, hasta la presentación de acciones legales ante los juzgados competentes*³⁴⁹.

1.4 Convenios sobre Comercio Internacional que Impactan la Materia Forestal

Aunque aparentemente fuera de contexto, algunos tratados que tienen relación con el comercio internacional se vinculan también con la materia forestal, tanto por las condiciones que las reglas del libre comercio imponen a consumidores y productores como las vinculadas al manejo forestal que son propias de tratados internacionales de última generación. En el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales se provee el marco para la cooperación y las consultas entre los países productores y consumidores de madera tropical y se trata de promover la expansión y diversificación del comercio de este tipo de producto y el mejoramiento de las condiciones del establecimiento de mejoras en el mercado de estas maderas.

³⁴⁹ BID/SGJ-DIPA. *Op. cit.* Pág. 12.

Para Honduras este tratado ha sido una ocasión propicia para incursionar en la investigación de especies tradicionales y menos conocidas y así atenuar el consumo y explotación de maderas consideradas históricamente de alto valor comercial que se ubican en los listados de las especies en peligro de extinción según la Convención CITES. Para el año 2000 había en el mercado más de 100 especies no tradicionales, con maderas cuyas características son muy similares a las de la caoba o el cedro, que desde tiempos de la colonia son las más ampliamente explotadas y atractivas para el comercio nacional e internacional³⁵⁰.

Hasta donde se pudo investigar, varios de los compromisos que el país adquiere para cumplir con el CITES se reflejan en la creación de una legislación nacional adaptada a las exigencias del tratado y el nombramiento de las autoridades científicas y administrativas que dan seguimiento a la obligación de proteger las especies de flora y fauna contra la explotación excesiva de parte del comercio internacional. No obstante, aunque oficialmente están vedadas al comercio, la tala ilegal de maderas preciosas no cesa, causando una baja contribución de la actividad forestal en el Producto Interno Bruto, pero sobre todo, es motivo de deterioro ambiental y de precariedad para las comunidades asentadas en las áreas forestales. La causa aducida por los responsables de la administración forestal nacional es la escasez de recursos para ejercer controles adecuados y efectivos.

³⁵⁰ En un estudio de 1995, BENITEZ, René y MONTESINOS, José, publicaron un Catálogo de 100 Especies Forestales y en 1999 dos proyectos ejecutados con fondos de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (PROECEN y PROINEL), contribuyeron con resultados de investigación más amplia sobre rendimiento y silvicultura de especies nativas del bosque latifoliado húmedo. Carlos H. Sandoval. Ex Director del Proyecto PROECEN. Comunicación Personal. Mayo 28 de Mayo de 2007.

Sin embargo, la carestía de recursos como justificación para no ejercer controles, no cabe al entrar en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana, DR-CAFTA “*por la vinculación jurídica del tema ambiental en el tratado, que exige de cambios significativos en la agenda de los distintos actores vinculados al mismo y se debe asegurar que todos los funcionarios públicos, empresa privada y la sociedad en general, estén compenetrados de sus compromisos ambientales en el DR-CAFTA y de lo que éstos representan en sus funciones*”³⁵¹.

Con la ratificación del DR-CAFTA, el Estado hondureño se compromete a cumplir la legislación ambiental nacional, sin debilitarla o reducirla, y aunque cada Parte mantiene su derecho de ejercer su discrecionalidad en investigaciones, acciones en tribunales, observancia de normas y tomar decisiones relativas a la fiscalización de asuntos ambientales, reconocen que no se debe promover el comercio o la inversión de los nacionales, debilitando la Legislación Ambiental³⁵².

Dentro del DR-CAFTA, los productos forestales son una parte importante para las exportaciones hondureñas y en el mismo se exige un adecuado control ambiental en las actividades de aprovechamiento, transporte o industrialización en los mismos. La falta de capacidad del Estado para supervisar estas actividades se puede suplir con una buena estrategia de descentralización, que junte a las instituciones públicas responsables de aplicar la legislación ambiental con los productores forestales, las municipalidades,

³⁵¹ USAID/MIRA. *Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para la Aplicación de la Legislación Ambiental Nacional, en el Marco del CAFTA-DR* (Informe Final). Tegucigalpa. 2006. Pág. 15.

³⁵² *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana*. Resumen de los Artículos y que se refieren a los niveles de protección (17.1) y aplicación de la Legislación Ambiental (17.2).

comunidades locales y a las organizaciones de la sociedad civil, en aras de cumplir con un tratado que de otra forma puede significar la imposición de multas elevadas para los nacionales y para el país.

2 Contexto Jurídico Nacional

Para hablar del régimen jurídico de los bosques es necesario referirse también a las áreas forestales y en consecuencia a los derechos de propiedad sobre la tierra. Por consiguiente, la revisión a las leyes nacionales trasciende a las normas propiamente forestales y se debe empezar por la Constitución de la República que hace referencias generales a la propiedad y eventualmente a los recursos naturales y otros cuerpos legales que aplican al tema por afinidad.

2.1 Propiedad y Bosques en la Constitución de la República

Al estudiar la carta magna de Honduras se observa que sobre el tema de propiedad existen por lo menos cinco preceptos constitucionales que abordan el derecho a la propiedad en general, y en otras regulaciones se deja como mensaje claro que se debe respetar el derecho de los particulares a la propiedad, aunque en determinadas circunstancias este se debe ejercer con arreglo a las disposiciones que lo limitan por razones de utilidad pública o interés social.

El razonamiento sobre la utilidad pública o el interés social es aplicable a las tierras en general, pero es especialmente relevante sobre la temática de las áreas forestales y a los

bosques, ya que legalmente, tienen las mismas restricciones para favorecer los intereses colectivos sobre los particulares. Aunque no existe ningún precepto que regule la temática forestal en forma específica, hay referencia a los recursos naturales en general dentro de los cuales se ubica lo relativo a la actividad forestal.

La Constitución del país, en el Título de las Declaraciones, Derechos y Garantías señala como uno de los derechos fundamentales de las personas que residen en Honduras, sean nacionales o extranjeras, el derecho a la propiedad³⁵³. Del texto constitucional se deduce claramente, que entre los atributos o condiciones esenciales para la existencia, vigencia y mantenimiento de la dignidad de las personas que forman la sociedad hondureña, la carta fundamental del país encuentra que la propiedad (entendida en este caso como la facultad de gozar y disponer ampliamente de los predios rústicos u otros inmuebles forestales) representa un requisito fundamental.

Más adelante, el ordenamiento constitucional hace mención adicional al tema de la propiedad en otras disposiciones importantes. En el Artículo 103 se reafirma la responsabilidad del Estado, no sólo de reconocer y garantizar los derechos individuales que se ejercen con acatamiento del cumplimiento de la función social y sin más limitaciones que las motivadas por necesidad pública determinada en las leyes, sino la de fomentar la propiedad. En el contexto de la naturaleza asignada por la Carta Política a la propiedad, como derecho fundamental de primer orden en interés de la dignidad de la persona, esta responsabilidad de fomentar este valor sólo puede entenderse como un

³⁵³ Constitución de la República de Honduras. Artículo 61: “*La Constitución garantiza a los hondureños y extranjeros residentes en el país, el derecho a la inviolabilidad de la vida, la seguridad individual, a la libertad, a la igualdad ante la Ley y a la propiedad*”.

compromiso del país por procurar que este patrimonio sea una opción real para todos sus habitantes sin que haya sectores que queden excluidos de esta posibilidad³⁵⁴.

Otras disposiciones en su conjunto acreditan la voluntad y el compromiso del Estado hondureño para dotar a los propietarios de los instrumentos legales que permitan prevenir o contrarrestar los actos de orden gubernamental que pudieran afectar la seguridad de sus pertenencias, permitiendo las formas legalmente previstas de expropiación forzosa³⁵⁵. Se destaca, por su claridad y novedad dentro de los ordenamientos constitucionales latinoamericanos, la tajante prohibición a la confiscación de bienes y la imprescriptibilidad del derecho reivindicatorio de los bienes confiscados, si el exceso en cuestión llegare a suceder. En el sentido que le atribuye el Diccionario de la Real Academia, confiscar equivale a “*privar a alguien de sus bienes y aplicarlos al fisco*”. Pero, al margen del ajuste que guarden estos conceptos con el entendimiento que de la materia haya tenido la jurisprudencia hondureña, es claro que más allá del texto constitucional y de sus posibles interpretaciones, la voluntad del Estado quiere asegurar un pleno reconocimiento y respeto a todas aquellas expresiones de propiedad y derechos correlativos que procuran la capacidad a los asociados para acceder y hacer uso de los bienes necesarios para la vida.

En relación con lo anterior, el artículo 104, dispone que “*el derecho de propiedad no perjudica el dominio eminente del Estado*” lo cual deberá probablemente entenderse en

³⁵⁴ Constitución de la República de Honduras. Artículo 103.- “*El Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad o el interés público establezca la Ley*”.

³⁵⁵ En referencia a los Artículos 105 y 106 de la Constitución de la República que expresan textualmente: Art. 105: “*Se prohíbe la confiscación de bienes. La propiedad no puede ser limitada en forma alguna por causa de delito político. El derecho de reivindicar los bienes confiscados es imprescriptible*”; Art. 106: “*Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de necesidad o interés público calificados por la Ley o por resolución fundada en Ley, y sin que medie previa indemnización justipreciada*”.

el sentido de que, aun considerando y prestando acatamiento a las estrictas exigencias y medidas de respeto y protección a la propiedad, el Estado se reserva y mantiene el poder supremo para regular el orden relacionado con el ejercicio de las atribuciones derivadas de la titularidad sobre los bienes, en cuanto tal ejercicio pueda representar la afectación directa o indirecta de los intereses y derechos de la sociedad en su conjunto o de un sector de ella. Este poder supremo comprende aún la capacidad de reservarse el dominio real y exclusivo de ciertos bienes y el de expropiar bienes del dominio privado, siempre con sujeción a los procedimientos legales adoptados en debida forma, vale decir, en cuanto tales medidas no representen actos de confiscación a los asociados o de negación del derecho de algún sector de la sociedad para acceder al legítimo y fundamental derecho de la propiedad. Entre estos bienes sujetos a disposiciones especiales se encuentran los bosques de protección o las áreas forestales cuya condición exige de un tratamiento singular para asegurar su conservación para el uso forestal.

Respecto a la propiedad de los bosques se debe recordar que por la vocación natural de las tierras de Honduras el tema forestal es de gran relevancia para el país y así se puede percibir al revisar la carta fundamental de la república. Dispersas en varios preceptos constitucionales se encuentran disposiciones aplicables a los recursos naturales renovables, entre los cuales, los bosques y las áreas forestales ocupan un lugar especial, tal como se puede observar de la transcripción de dos artículos constitucionales siguientes donde se percibe una preocupación especial por las principales actividades que giran en torno al manejo forestal: la protección de los espacios naturales y el aprovechamiento de los bosques con fines de producción.

El artículo 172, en el párrafo cuarto, dispone que *“los sitios de belleza natural, monumentos y zonas reservadas estarán bajo la protección del Estado”*. Con este mandato, se establece el marco jurídico general para las denominadas áreas protegidas, que aun cuando ha carecido de una ley que regule a todos los espacios, como un colectivo, propició y facilitó la creación de áreas protegidas por medio de decretos específicos³⁵⁶. Por otra parte, la regulación constitucional de los bosques productivos se hace en el Artículo 340, cuando: *“Se declara de utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación”*. Se reitera aquí, la potestad del Estado para regular el aprovechamiento de los recursos naturales, que según sea de naturaleza jurídica privada, deberá atenderse al interés social, y si son recursos de carácter público, debe *“fijar las condiciones de su otorgamiento a favor de los particulares”*. Por último, en el párrafo final del mismo artículo se declara de conveniencia nacional y de interés colectivo la reforestación del país y la conservación de los bosques.

La primera parte del artículo mencionado es bastante elocuente en cuanto al carácter que para el legislador tienen los recursos forestales y la forma en que deben ser aprovechados para asegurar su sostenibilidad. En este sentido, cumple con los principales objetivos planteados en normas legales internacionales que son incluso, más recientes, entre los cuales vale la pena mencionar el Anexo con los Principios sobre Bosques, de la Cumbre de la Tierra, cuando menciona que *“Los recursos y las tierras forestales deberían ser objeto de una ordenación sostenible a fin de atender a las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las*

³⁵⁶ Con la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que entró en vigencia el 2008, la temática de los espacios para la conservación tienen el sustento jurídico específico.

*generaciones presentes y futuras*³⁵⁷. Asimismo, mediante el mencionado precepto el Estado hondureño hace suyo el principio de la función social de los bosques, y en consecuencia, que en relación con los recursos forestales, en su condición de elementos vitales para la protección del ambiente y de la vida misma, el beneficio de la colectividad prevalece sobre los intereses de los particulares.

Por último, y tratando de enfrentar el ingente problema de la deforestación, que se ha planteado como el principal problema ambiental del país, se establece que la actividad de reforestación y la protección forestal son consideradas variables valederas para declararlas de conveniencia nacional e interés colectivo, que de acuerdo a la ley, pueden culminar con la declaratoria de expropiación, con todos los efectos legales que emanan de la ley correspondiente. Con relación a las áreas protegidas o los bosques de producción o cualquier otra modalidad que implica una cabida o medida, en el párrafo segundo del artículo 354 se establece que: *“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”*.

En la protección y control de estos recursos naturales, que es aplicable al manejo de los bosques, el legislador reconoce constitucionalmente el rol que en el manejo forestal deben asumir otros actores, además del propio Estado o los particulares, que ya fueron identificados en preceptos anteriores. Dos artículos son elocuentes al respecto. En el Artículo 174, la Constitución señala un papel a las Fuerzas Armadas, para cooperar en actividades de conservación de los recursos naturales, atendiendo que este colectivo maneja recursos e infraestructura que pueden resultar vitales en labores de protección y

³⁵⁷ WRM *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Cumbre de la Tierra. Principios sobre Bosques. 1992. Principio 13 e).

de control de esos recursos, en especial los bosques, que deben ser coercitivos en situaciones de emergencia³⁵⁸.

En el Artículo 301, la carta magna destaca el rol de los gobiernos locales, que son elementos claves en el proceso de descentralización y uno de los ejes prioritarios en las políticas nacionales de inicios del milenio. Mediante esta disposición, los municipios pueden asumir una mayor beligerancia en la gestión de sus recursos forestales, que históricamente les ha sido negada y ellos mismos han tenido dificultades para valorar y asumir en su adecuada dimensión³⁵⁹.

Finalmente, en la Constitución de la República se hace mención explícita del derecho que tienen las comunidades indígenas a la propiedad, y específicamente al acceso a la tierra y a los recursos naturales, cuando en el artículo 346 expresa que *“Es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas”*. Con lo anterior, el Estado hondureño hace suyo el compromiso de respetar la relación especial que para los pueblos nativos revisten las tierras y los derechos de uso y acceso a los recursos naturales que preconiza el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

³⁵⁸ Constitución de la República de Honduras. Artículo 274: *“Las Fuerzas Armadas estarán sujetas a las disposiciones de su ley constitutiva y a las demás leyes y reglamentos que regulen su funcionamiento. Cooperarán con el Poder Ejecutivo en las labores de alfabetización, educación, agricultura, conservación de recursos naturales, vialidad, comunicaciones, reforma agraria y situaciones de emergencia”*.

³⁵⁹ Constitución de la República de Honduras. Artículo 301: *“Deberán ingresar al Tesoro Municipal los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones que se realicen en la respectiva comprensión municipal, lo mismo que la participación que le corresponda por la explotación o industrialización de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción municipal, salvo que razones de conveniencia nacional obliguen a darles otro destino”*.

2.2 Legislación Nacional Ordinaria

En 1996, en un documento preparado para un proyecto de USAID se concluía que “*El ordenamiento jurídico forestal en Honduras es disperso: diferentes leyes dictadas en diferentes épocas coexisten y, en algunos casos, no responden a principios comunes. Esta dispersión normativa en el sector forestal dificulta su manejo y aplicación, produce frecuentes problemas de interpretación que dificultan la toma de decisiones por autoridades competentes*”³⁶⁰. Una década después, esta conclusión siguió con plena validez hasta que en septiembre de 2007 se promulgó la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida silvestre, en un esfuerzo por armonizar esa dispersión de normas jurídicas en el sector forestal.

En la dinámica jurídica de los últimos cincuenta años el sector forestal ha sido uno de los más regulados en el país. Las políticas y leyes sobre el sector cubrieron extremos desde leyes bastante permisivas a principios de este periodo y la nacionalización de los recursos forestales en el intermedio, hasta la privatización de las actividades forestales, pero sujetas a las disposiciones contenidas en un plan de manejo. Sin embargo, la cantidad de leyes no contribuyó a mejorar la gestión del recurso silvícola y más bien en algún momento llegó a confundir a administradores y administrados que no sabían a que norma jurídica apelar en el caso concreto.

Como solución –por lo menos desde la perspectiva jurídica-, se emitió la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que tuvo un periodo de *vacatio legis*, durante el cual siguieron vigentes una serie de cuerpos legales tales como: Ley Forestal de 1971, Ley

³⁶⁰ USAID. *Proyecto para el Desarrollo de Políticas Agrícolas de Honduras (PRODEPAH)*. Julio Rendón Cano. Consultor. Tegucigalpa. 1996. Pág. 3.

de creación de Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, Título Forestal de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola y los reglamentos que regulaban las mismas, aplicables en forma directa al manejo y administración del recurso boscoso. Además, otras dos leyes de carácter especial y más de diez leyes y varios reglamentos que regulan otros recursos o sectores los cuales contienen uno o más artículos que se aplicaron parcialmente a la materia forestal.

Cuando la nueva ley entró en vigencia en abril de 2008, fueron derogadas todas las normas legales anteriores, incluyendo algunas muy especializadas o de carácter eminentemente técnico como la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y a la Protección del Bosque de 1993, la Ley de Emergencia para el Control del Gorgojo de Pino de 2001 y el Programa Nacional de Reforestación, Forestación y Ambiente para el Desarrollo Sostenible de 1998, y las demás disposiciones legales que se oponían a la nueva normativa forestal.

El proyecto de la nueva Ley Forestal se empezó a elaborar desde 1999 y en el ejercicio se contó con el apoyo de diferentes agencias internacionales de cooperación. Este esfuerzo requirió de una gran inversión por parte del Estado que pagó este prolongado proceso con fondos nacionales o de préstamos de organismos internacionales. *“Se contabilizan también los numerosos viajes que diputados y funcionarios de distintos gobiernos, han realizado al exterior del país para conocer de las experiencias en la materia”*³⁶¹ y también colaboraron en el proceso otros sectores de la sociedad hondureña.

³⁶¹ Nueva Ley Forestal impactará futuro social, económico y ambiental de Honduras. 21 de febrero de 2006. en www.revistazo.com

Al final se ha optó por una ley que integra la parte forestal y a las áreas protegidas y la vida silvestre, en consideración a que desde hace casi 20 años, estos tres ejes temáticos han estado vinculados legalmente a la Administración Forestal del Estado, cuando mediante el Decreto 74-90, del 31 de mayo de 1991 se trasladan las funciones de áreas protegidas y de vida silvestre a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal y se crea el Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre adscrito al organigrama de dicha institución.

La nueva ley es sumamente importante porque es el marco general para la gestión forestal en el país pero además es la fuente esencial para establecer algunos de los fundamentos de la presente Tesis. En tal sentido su análisis es perentorio y sería infructuoso hacerlo en este capítulo que trata de aspectos generales, por lo cual más adelante se trabajará un capítulo especial para ello.

3 Introducción al Manejo Forestal en Honduras

De acuerdo a los textos técnicos, el manejo forestal se concibe como una herramienta fundamental para racionalizar la ejecución de las actividades forestales, mejorar la productividad de los recursos boscosos y del sector forestal y para perpetuar los beneficios directos e indirectos que la sociedad en general recibe de las áreas forestales, bajo los principios de sostenibilidad. En resumen, el manejo forestal se interpreta como *“el conjunto de prácticas forestales que se programan, ejecutan y evalúan con el*

objetivo de conducir un bosque, natural y artificial, de su forma y situación actuales, hacia una forma y situación deseadas en el futuro y de manera sostenible”³⁶².

Ciertos autores sostienen que por contar todavía con suficiente bosque natural, Honduras, puede contribuir significativa y sosteniblemente a la economía nacional con relativamente pocos recursos y esfuerzos para manejarlo, contrario a lo acaecido con “*los países europeos que originaron el manejo forestal, que destruyeron gran parte de sus bosques en el proceso de desarrollo y por siglos han tenido que invertir grandes recursos y esfuerzos para restituir y manejar sosteniblemente un nuevo recurso forestal*”³⁶³.

Desde 1974, en Honduras la autoridad responsable de regular la actividad forestal en general y por ende su manejo, fue la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, la cual para cumplir con sus competencias elaboró normas técnicas que regulan las variables que se deben de considerar para hacer un manejo forestal eficiente (esto incluye entre otros: productos, precios y mercados, toma de decisiones sobre rotación o turno de corte de las especies, régimen de regulación de la corta y selección del sistema silvícola más apropiado)³⁶⁴. Además de las normas técnicas, también se han adoptado modelos institucionales que tienen el propósito de incorporar a otros actores al manejo forestal, con diferente nivel de aceptación por la sociedad e incluso con discutible base jurídica, pero cuya vigencia, legal o en la práctica, data de muchos años.

³⁶² FLORES, José y RUIZ, Santiago. *Manejo Forestal: conceptos generales, rentabilidad en los bosques de pino de Honduras e impactos de política en su implementación*. Para Secretaría de Agricultura y Ganadería, Honduras. 1996. Pág. 4.

³⁶³ *Ibidem*. Pág. 1.

³⁶⁴ TURTIAINEN, M., y BARAHONA, G. *Manual de Formulación de Planes de Manejo en Bosques de Pinares, Mixtos y Plantaciones*. ESNACIFOR, Siguatepeque, Honduras. 1995. Pág. 12.

Antes de entrar en las interioridades del manejo forestal hay que explorar las características legales de los recursos forestales, entendiendo por tales tres elementos principales: las áreas forestales, los bosques y los árboles, sus productos y subproductos.

De definir las áreas forestales se ocupa la ley especial del ramo según la cual “*son todas las tierras de vocación forestal que sostienen una asociación vegetal o no, dominada por árboles o arbustos de cualquier tamaño, que aunque talados fueren capaces de producir madera u otros productos forestales, de ejercer influencia sobre el clima, suelo o sobre el régimen de agua y de proveer refugio a la vida silvestre*” (Artículo 11, Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre).

Por su régimen de propiedad, las áreas forestales son agrupadas en dos categorías: áreas públicas, que se encuentran ubicadas en terrenos que pertenecen al Estado, a las municipalidades, a instituciones estatales y todas aquellas dadas en concesión y áreas privadas, que están ubicadas en terrenos de personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo dominio pleno se acredita con título legítimo extendido originalmente por el Estado e inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble. En la ley se reconoce el derecho de los pueblos indígenas y afro-hondureños sobre los bosques situados en las tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad a la normativa jurídica nacional y al Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y tribales en Países Independientes (Artículo 45, Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre).

Dentro de la categoría de áreas nacionales la ley reconoce las áreas forestales del Estado y las áreas forestales de municipios o ejidales. En ambos casos se enumera una serie de

condiciones para establecer cuando un predio entra en determinada categoría, e igual que en las áreas privadas, cada una tiene diferente régimen de administración.

Por otra parte, para referirse al tema de árboles y bosques hay que recurrir al Código Civil de Honduras que en el Artículo 603 establece que *“los árboles se consideran bienes inmuebles mientras están adheridos al suelo”*, en consecuencia, el conjunto de árboles que conforman un bosque serán igualmente inmuebles. Lo anterior tiene una especial connotación cuando se trata de relacionar los inmuebles con aspectos propios del derecho, ya que habría que aplicar a los bosques, los mismos criterios que la legislación atribuye a los inmuebles en sentido general.

Una de las primeras reglas es que todo acto o contrato que tenga por objeto la creación, transmisión, modificación o extinción de los derechos reales sobre los inmuebles, deben de constar en un documento público (Artículo 1575, Código Civil). Si bien esto se cumple con bastante celo cuando el objeto del derecho real es la tierra, no es igual cuando se trata de un bosque, que más bien es tomado como algo accesorio para fines de ventas, herencias o hipotecas, e incluso en acciones más directas con relación al bosque, como las ocupaciones de áreas forestales por personas que no son legítimos dueños o las plantaciones en terrenos ajenos, con consentimiento del propietario.

Por último, para referirse a otros productos forestales es valedero remitirse al Artículo 605 del Código Civil hondureño que establece que *“Las maderas y los frutos de los árboles se reputan como bienes muebles”*. Lo anterior fue regulado por una ley sectorial en el sentido de que todas las actividades forestales solo podrán ser realizadas por personas privadas, naturales o jurídicas, sujetándose únicamente al cumplimiento de las

disposiciones generales contenidas en la legislación forestal, ambiental, sanitaria y otras aplicables, pero otorgando al mismo tiempo, diferentes incentivos para fomentar la participación del sector privado en las actividades de manejo forestal. La única medida que se reserva el Estado para asegurar la sostenibilidad del recurso forestal es la obligatoriedad que a los propietarios de las tierras se exige de un plan de manejo, aprobado por la autoridad forestal nacional (Artículos 71 al 74, Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola).

Lo anterior incluye la libre comercialización interna y externa de la madera y demás productos forestales, sin necesidad de autorizaciones y permisos administrativos previos, con lo cual, por lo menos en teoría, se está simplificando el tortuoso trámite para obtener licencias o permisos que ha caracterizado al sector forestal, pero que a la vez exige de mejores controles que hasta donde se pudo conocer, el Estado no está en capacidad de aplicar.

Respecto a los tres elementos que conforman los recursos forestales que se enunciaron en los párrafos anteriores, se debe considerar que su manejo con participación de actores diferentes derivará en obligaciones legales según sea el tipo de actividad a desarrollarse, el interés social del área o sus recursos, o la tenencia de la tierra donde está el recurso forestal. Esto será muy sencillo cuando se trata de inmuebles de los particulares, quienes tendrán que atenerse a las reglas que se establecen en el Código Civil, el Código de Comercio y otras normas aplicables, o cuando se trata de bosques ejidales, propiedad de los municipios, pues la Ley de Municipalidades establece las condiciones en que habrá de contratarse a nombre de los gobiernos locales. Pero sin duda habrá que ajustarse a reglas especiales cuando los bosques son propiedad de la nación.

Para el caso particular de los bosques situados en tierras nacionales la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre determina seis diferentes tipos de contrato, en similar número de situaciones donde la autoridad forestal contrae obligaciones contractuales con diferentes tipos de actores: organizaciones comunitarias, comunidades indígenas o los particulares en general. Por su interés para el tema central de la Tesis esta variedad de contratos se detalla en la sección siguiente.

3.1 Principales Figuras Legales Utilizadas para el Manejo Forestal

Históricamente la Administración Forestal del Estado ha utilizado tres herramientas que han servido para propiciar el manejo forestal en Honduras. Estas son planes de manejo, Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable y contratos varios para la gestión forestal. Aunque los tres tienen una sólida base y connotación jurídica, el primero abarca todo el contexto técnico y los últimos hacen referencia a aspectos que son administrativos en su mayoría. Cada una de estas figuras tiene sus particulares ventajas y desventajas, según criterio de quien tiene que hacer uso de ellos por exigencia de la autoridad forestal.

La nueva legislación forestal recoge también las figuras mencionadas, salvo que en el caso de los contratos hay una variedad de ellos en función de ciertas variables que se mencionan en la siguiente sección donde se hace un desglose de las figuras legales para el manejo forestal que han sido referidas en el párrafo precedente.

3.1.1 Plan de Manejo Forestal

La obligatoriedad de acogerse a planes de manejo se contemplaba en la Ley Forestal de 1971 y quizás en leyes anteriores y se reitera en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Aquí se les conceptualiza como *“el instrumento técnico, legal y operativo que establece los objetivos y fines de la gestión de una determinada área forestal, incluyendo la programación de las inversiones necesarias y de las actividades silviculturales de protección, conservación, restauración, aprovechamiento, y demás que fueren requeridas para lograr la sostenibilidad del bosque, de acuerdo con sus funciones económicas, sociales y ambientales”*³⁶⁵. Igualmente es obligatorio para todas las materias que regula la ley, vale decir, para las áreas protegidas, la vida silvestre y el manejo de microcuencas o zonas boscosas abastecedoras de agua.

La obligatoriedad de los planes de manejo empieza a aplicarse en toda su dimensión con la Ley de Modernización Agrícola en 1992, que en uno de los artículos del título forestal imponía tal condición y sancionaba su incumplimiento. Los datos oficiales indican que hasta el 2008, la COHDEFOR, en su condición de institución representativa de la Administración Forestal del Estado había aprobado un total de 1355 planes de manejo (111 en terreno Ejidal, 1,132 en terreno Privado y 112 en terreno Nacional)³⁶⁶. El 88 por ciento de los planes de manejo fueron aprobados para zonas de bosques de coníferas.

En el Reglamento al Título VI de la Ley de Modernización para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, hoy derogado, se encontraba una sección especial

³⁶⁵ Concepto de Plan de Manejo en el Artículo 11, De las Definiciones, Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

³⁶⁶ ICF. 2009. Pág. 26.

dedicada a los planes de manejo y en el resto del instrumento había una significativa alusión a este tema, relacionándolo con temas muy heterogéneos (en la clasificación de áreas forestales, vida silvestre, propiedad y tenencia, aspectos sociales, reasentamientos humanos en áreas forestales e industrialización de productos forestales). Con estas inclusiones, la obligatoriedad de los planes de manejo forestal cubría prácticamente todas las actividades que se realizan en los bosques, sin importar la naturaleza jurídica de los predios, ni la función que se espera que estos recursos naturales cumplan.

Lo anterior se reitera en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, donde además se incluye la evaluación de impactos ambientales como parte del plan de manejo y convierte en instrumentos legales diversas normas técnicas y reglamentarias para la preparación y ejecución de planes de manejo en bosques productivos y en áreas protegidas, que elaboró y emitió la COHDEFOR bajo la modalidad de resolución administrativa, sin ser publicadas en el Diario Oficial “La Gaceta”³⁶⁷. Adicionalmente, se elaboró la norma “Monitoreo y Auditorias Técnicas a Planes de Manejo en Bosques Nacionales, Ejidales y Privados”, que consiste en hacer las comprobaciones del cumplimiento de las prescripciones del plan de manejo realizadas al final de cada quinquenio. Con la ratificación en la nueva ley, estas normas técnicas constituyen la fuerza legal de los planes de manejo en Honduras.

De acuerdo a la legislación, los planes de manejo forestal son responsabilidad del titular de dominio de la tierra. En las tierras nacionales de vocación forestal el compromiso es de la Administración Forestal del Estado, de las corporaciones municipales en las áreas

³⁶⁷ Para lograr lo anterior, la COHDEFOR contó con el apoyo de varias agencias internacionales, en especial FINNIDA de Finlandia, que mediante el modelo PROCAFOR (Programa Forestal para Centroamérica), respaldó el proceso en bosques de coníferas y bosques mixtos y de la Oficina Canadiense de Cooperación, que apoyó las normas en bosques latifoliados y plantaciones y USAID para las plantaciones.

ejidales y de los propietarios privados cuando se encuentran en dominio pleno. Pero la elaboración de un plan de manejo es relativamente costoso, a veces fuera del alcance de los recursos o presupuesto del propietario, por lo tanto, es común que terceras personas (por lo general industriales de la madera) sean quienes financian los planes, aunque legalmente la administración forestal deviene obligada a apoyar su elaboración en zonas indígenas y los grupos agroforestales asentados en tierras nacionales reciben apoyo de agencias internacionales de cooperación para que rindan este requisito³⁶⁸.

En los bosques sometidos a planes de manejo se especifican las superficies destinadas a intervención y las áreas destinadas exclusivamente a protección y conservación. En las áreas donde se realizan aprovechamientos de madera, las normas técnicas y reglamentarias establecen las medidas que deben tomarse para la protección de la biodiversidad y para conservar las fuentes de agua. En la actualidad, las principales medidas para conservar la biodiversidad incluyen: prescripción silvícola, definir el sistema de corta, marcar los límites del área a intervenir, diseño de carreteras de acceso, vías de extracción y patios para trozas, mantener un cierto número de árboles huéspedes para el anidamiento de aves, no talar árboles con nidos y dejar franjas de árboles alrededor de las fuentes de agua permanentes³⁶⁹.

El procedimiento para la preparación y/o aprobación de planes de manejo, es en sí mismo, una acumulación de acciones legales o con efectos jurídicos, que se resumen en

³⁶⁸ Sobre los costos de los planes de manejo se puede decir, que cuando existe transparencia y honradez en su elaboración, los resultados compensan los gastos incurridos. Por ejemplo, antes de 1994, la COHDEFOR vendía a los madereros en negociación directa a un estimado de 8 euros por metro cúbico. Después, mediante el procedimiento de subasta y con lotes resultantes de planes de manejo en tierras nacionales, el valor de venta se cuadruplicó y hasta se quintuplicó. SANDOVAL COREA. Rigoberto. *Honduras: Su Gente, su Tierra y sus Bosques*. Tomo I. Tegucigalpa, Honduras. 2000. Pág. 358.

³⁶⁹ FAO. *Estado y Tendencias de la Ordenación Forestal en 17 países de América Latina. Resumen de Honduras*. Santiago de Chile. 2001. Pág. 7.

la tabla siguiente, adaptado del formulario para presentar solicitud de planes de manejo que se entrega en las oficinas forestales a los interesados en elaborar este instrumento.

Tabla 7. Procedimiento simplificado para tramitar planes de manejo

Nº	Actividad	Comentarios
1	Obtención del certificado de registro integro de asiento	En términos legales, esto significa obtener en la Oficina de Registro de la Propiedad Mercantil, Hipotecas y Anotaciones Preventivas, una certificación de la escritura pública de propiedad del terreno
2	Obtener constancia de libertad de gravamen	Se obtiene en el Registro de la Propiedad Mercantil, Hipotecas y Anotaciones Preventivas
3	Obtener dictamen sobre la tenencia de la tierra en el Departamento Legal de la Administración Forestal del Estado	Especie de constancia de que el solicitante es el propietario legal del predio y que por tanto está facultado para tomar decisiones sobre el mismo
4	El técnico forestal encargado realiza el inventario y elabora el documento del plan de manejo	Hay formatos especiales basados en las Normas Técnicas de Manejo
5	El técnico encargado o el propietario presentan el plan de manejo a la Unidad de Gestión Administrativa	Se tiene que hacer por medio de un apoderado legal
6	Técnicos forestales de la Unidad de Gestión Administrativa (UGA) analizan el plan	Verifican que el plan está completo y que la información ha sido procesada correctamente
7	Inspección de campo por técnicos de la UGA (y del redactor del Plan)	Para verificar la información presentada
8	UGA emite dictamen, favorable o desfavorable y lo remite con el plan a la jefatura de la Región Forestal correspondiente	Si el dictamen es favorable, se remite al Departamento de Normas y Control; si es desfavorable, se devuelve al propietario
9	Departamento de Normas y Control, emite dictamen y lo remite a la gerencia general de la autoridad forestal.	Gerencia general aprueba el plan de manejo mediante resolución administrativa

Antes de la preparación de un plan de manejo forestal, el propietario del bosque debe demostrar fehacientemente la legalidad de la posesión del terreno objeto del plan de manejo ante el Departamento Legal de la Administración Forestal del Estado, mediante escritura pública debidamente registrada. Aunque engorrosa, esta regulación resulta necesaria debido a la precariedad de la seguridad jurídica de la posesión de la tierra en

Honduras, lo cual constituye uno de los principales problemas para el manejo forestal³⁷⁰.

Una vez aprobados los planes de manejo, se convierten en documentos públicos, por lo cual se depositan en la Biblioteca General de la Administración Forestal del Estado, donde están a disposición, para efectos de consulta, de cualquier ciudadano, y especialmente de los gobiernos locales.

3.1.2 Patrimonio Público Forestal Inalienable

El Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable (CPPFI) es una figura que aparece en la Ley Forestal de 1971, pero fue hasta en la administración 1994-1997 de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, que retomó el concepto y le dio preferencia en la política institucional, hasta llevarlo a la categoría de proyecto prioritario, formulado como parte del Plan de Acción Forestal (1996-2015)³⁷¹. En la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se retoma la figura del CPPFI.

De acuerdo a la normativa forestal vigente, el CPPFI, está adscrito a la Administración Forestal del Estado a quien le corresponde su mantenimiento. Se define como un registro público de carácter técnico administrativo en el que deben estar inscritas todas las zonas protegidas³⁷² y las áreas de vocación natural forestal públicas, a lo que la ley denomina Inventario de la Biodiversidad Nacional e Inventario Forestal Nacional

³⁷⁰ *Ibidem*. Págs. 8 y 9.

³⁷¹ COHDEFOR. *Metas Institucionales 2006-2009*. Documento presentado a la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia de la República. Tegucigalpa. 2006. Pág. 34.

³⁷² En la práctica, esta disposición no se ha podido cumplir, en parte porque las áreas protegidas declaradas legalmente, casi nunca incluyen la fase previa que se fija en el procedimiento, que es de tener “saneada” la tenencia de la tierra. Cuando hay intereses en litigio, no cabe que ese determinado espacio protegido sea catalogado, porque se estaría violentando los derechos de los particulares.

(Artículo 60). Incluso, en determinadas circunstancias, también las áreas privadas pueden ser catalogadas, después de superar un procedimiento de traspaso de las mismas a favor del Estado o de un municipio.

Según la misma ley, la catalogación de áreas en el CPPFI tiene una serie de efectos jurídicos que se resumen en el hecho de que “ninguna de las áreas incluidas en dicho Catálogo puede pasar, en todo o en parte a dominio privado ni a la posesión de particulares salvo por disposición de una ley”. Como efectos jurídicos específicos es posible determinar que al registrar áreas en el CPPFI:

- Se acredita el carácter de utilidad pública de todos los terrenos forestales incluidos en la zona catalogada;
- Se garantiza el dominio y posesión de las áreas forestales incluidas en la zona catalogada, a favor del Estado o de municipios, sin perjuicio de los derechos y títulos adquiridos legalmente por otras personas naturales o jurídicas con anterioridad al decreto de declaración;
- La posesión estatal o municipal sobre áreas forestales incluidas en zonas forestales catalogadas, es imprescriptible;
- Las áreas forestales públicas incluidas en zonas forestales catalogadas no podrán ser enajenadas, sino mediante autorización especial del Congreso Nacional;

- El suelo y el arbolado de los terrenos forestales públicos catalogados son inembargables.

En la nueva normativa forestal también se determina que los títulos a favor del Estado hondureño o de los municipios de las áreas catalogadas, deberán además, ser inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble en el respectivo departamento. Dichos títulos sólo pueden impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales competentes y mientras no sean definitivamente vencidos en juicio, el Estado o los municipios que estén en posesión de zonas forestales inscritas en dicho catalogo, las mantendrán bajo su posesión (Artículo 109, Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre).

La misma ley dispone que la administración de las áreas catalogadas sea competencia de la Administración Forestal del Estado y que una vez registradas adquieren la característica de "bienes fiscales", o sea, aquellos bienes que de acuerdo al Código Civil, aun siendo nacionales, su uso no pertenece a la generalidad de los habitantes. Lo anterior plantea un problema, por lo menos en el caso de las áreas protegidas a catalogar, porque en muchas de ellas la tierra pertenece a personas particulares, quienes se adhieren a la normativa establecida en los planes de manejo del área, pero no renuncian a su derecho a la tierra.

La ley establece que en caso de existir una incompatibilidad, la administración forestal debe hacer una indemnización o compensación por la servidumbre ecológica, de acuerdo a lo que al respecto tipifica la Ley de Expropiación Forzosa. También el Estado puede adquirir áreas forestales o derechos sobre las mismas, en áreas no catalogadas,

con el objeto de contribuir a los fines del CPPFI, para lo cual puede recurrir a solicitar donación, hacer permuta, compra-venta y en caso extremo -si el propietario particular no acepta ninguna de las opciones anteriores- a la expropiación por causa de necesidad o utilidad pública³⁷³.

La implementación del Catálogo se inició con la inclusión de las áreas protegidas, empezando por la Reserva del Hombre y la Biosfera del Río Plátano, que fue creada en 1980, mediante Decreto 977 del Congreso Nacional de Honduras y dos años después, declarada como patrimonio mundial por la UNESCO³⁷⁴. No obstante, debido a los problemas con la tenencia de la tierra en la mayoría de los espacios sujetos a conservación legal, no ha sido posible seguir con el proceso, y más bien, ha sido causante de otros problemas.

Sobre el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable se ha concluido que la falta de actualización y de exactitud, junto al arcaico sistema de propiedad existente en el país, no ha permitido la titulación de predios destinados a la forestería comunitaria y ha dado lugar a diversas situaciones que entran en conflicto con los principios del ordenamiento forestal como las siguientes: *“la indefinición e inseguridad sobre la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales no permiten un avance en la gestión conjunta del Estado y las comunidades para la protección de los recursos naturales; el sobre uso y el uso inadecuado del recurso forestal ha generado la pérdida*

³⁷³ Tal extremo sin embargo, es poco viable y no tiene precedentes. Por una parte el Estado carece de recursos para hacer compensaciones y por otra, la Ley de Expropiación es muy vieja y choca con las Políticas Operacionales sobre Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial (O.P. 4.12, de 2001). Dentro de los proyectos financiados con recursos del Banco Mundial en el país se contemplan acciones de reasentamientos en por lo menos 20 áreas protegidas, que en virtud del Convenio de Préstamo tienen que acogerse a las directrices de dicha entidad financiera.

³⁷⁴ Esta Reserva, cuya superficie es de 795,235 hectáreas es el espacio protegido más grande de Centroamérica y forma parte del denominado Corredor Biológico Mesoamericano. En el área hay poblaciones de cuatro etnias diferentes: misquitos, tawahkas, pech y garífunas. (Mesoamérica. *Op. cit.* Págs. 145-167).

*de la productividad presente y futura del mismo; y la aparición de la figura de títulos supletorios, que ha permitido la ocupación de tierras forestales propiedad del Estado, por parte de particulares*³⁷⁵.

3.1.3 Contratos para la Gestión Forestal

Como se mencionó antes, la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre reconoce seis tipos de contrato, mediante los cuales la autoridad forestal contrae obligaciones contractuales con diferentes tipos de actores y que en muchos casos se convierten en instrumentos de descentralización. Los actores que pueden suscribir estos contratos son: municipalidades, organizaciones comunitarias para beneficio común, comunidades indígenas, organizaciones privadas de co manejadores de áreas protegidas y personas naturales o jurídicas privadas.

La modalidad contractual cobra relevancia en el marco de la presente Tesis ya que en la medida que se utilice uno u otro de los tipos de contratos, así será el nivel de descentralización de la gestión forestal. Los contratos previstos en la ley y sus objetivos se pueden ver en la tabla siguiente.

Tabla 8. Tipos de contratos utilizados en materia forestal

Nº	Tipo	Objetivo
1	Contrato de actividades forestales	Para el desarrollo de una actividad con fines de ejecución del plan de manejo forestal. Podrá ser de corto, mediano y largo plazo
2	Contrato de aprovechamiento	Con fines de extracción de madera en pie de un área forestal estatal, otorgada mediante subasta pública, o para el aprovechamiento de otros productos forestales, cuya

³⁷⁵ Banco Mundial. *Programa de Administración de Tierras en Honduras. Documento del Análisis Ambiental*. (documento interno). Washington. 2003. Sdt.

Nº	Tipo	Objetivo
		extracción esté prevista en un plan de manejo
3	Contrato de manejo forestal ó de áreas protegidas	Para el manejo racional y sostenible de un área forestal nacional o de un área protegida con fines de ejecución de un plan de manejo o de actividades específicas contenidas en el mismo
4	Contrato de manejo forestal comunitario	Para desarrollar la forestería comunitaria. Se suscribe con grupos comunitarios, organizaciones agroforestales, grupos étnicos, empresas forestales campesinas y comunidades organizadas asentadas en áreas forestales nacionales
5	Contrato de servicios	Con la finalidad de realizar actividades específicas previstas en un plan de manejo forestal
6	Contrato de usufructo	Para que el usufructuario pueda gozar de los beneficios del manejo del área usufructuada, se responsabilice de conservar su forma y sustancia y de restituirla a su legítimo dueño, que es el Estado

Fuente: Análisis del doctorando de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

De los seis contratos mencionados, el Contrato de Manejo Forestal o de Áreas Protegidas, el Contrato de Manejo Forestal Comunitario y el Contrato de Usufructo aplican a la temática de la descentralización y por lo tanto serán desarrollados con mayor detalle en otras partes de esta Tesis. Pero vale decir que salvo los contratos de aprovechamiento y los de usufructo, que estaban previstos en la legislación anterior (aunque por derivación también han sido utilizados los convenios de co-manejo, que sería la base de los actuales contratos de manejo de áreas protegidas), los demás son figuras nuevas en la legislación y por lo tanto, sus efectos para el manejo forestal no se pueden evaluar todavía.

3.2 Incentivos para el Manejo Forestal

Incentivo según Cabanellas, es “*un estímulo, acicate, premio o recompensa; cuando excita el movimiento y aviva el deseo*”³⁷⁶. Esto, aplicado a la materia económica, sería el estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos. Con relación al campo forestal, en uno de los documentos de la Cumbre de la Tierra se recomienda que en las políticas dirigidas a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques, se debería incluir incentivos apropiados cuando fuese procedente para estimular ciertas actividades, como para el comercio internacional abierto y libre de los productos forestales que allí mismo se menciona³⁷⁷.

Como se mencionó en la parte general de esta Tesis, la utilización de incentivos no es una conducta muy frecuente en el manejo forestal por lo menos en los países de América Latina, lo cual queda evidenciado en el caso de Honduras, donde la tendencia que se ha seguido en la promulgación de las leyes ha contribuido a configurar una actitud típica entre los funcionarios públicos que prefieren castigar las conductas de los administrados que cometen infracciones contra un bien jurídico tutelado como los bosques, en vez de estimular las actuaciones que conducen a la conservación de ese recurso, a través de un beneficio para el particular.

Pese a lo anterior en la normativa jurídica hondureña, se pueden identificar muchos ejemplos de incentivos para el manejo forestal, con base en la promulgación de cuerpos legales que estimulan determinadas actividades en esta materia, que a veces son

³⁷⁶ CABANELLAS. *Op. cit.* Pág. 372.

³⁷⁷ WRM *Op. cit.*

aplicadas con eficacia, pero en otras su nivel de aplicación es intrascendente. Entre los incentivos identificados después de analizar la legislación hondureña se puede percibir que mientras algunos son directamente aplicables a la materia forestal, otros sólo se relacionan de manera indirecta, y por lo tanto, el procedimiento para acogerse a ellos puede resultar diferente y más complejo.

3.2.1 Incentivos Dirigidos a la Materia Forestal

Hasta febrero de 2008, cuando se publicó la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, el ejemplo más claro de los incentivos directos se encontraba en la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque, que estuvo vigente desde el 28 de abril de 1994 hasta que fue derogada por la nueva normativa Forestal. En ella se establecían 20 incentivos diferentes, desde la exoneración de un máximo de cien mil lempiras del impuesto sobre la renta³⁷⁸, para invertirlos en actividades de reforestación, hasta el pago de asistencia técnica para elaborar y ejecutar proyectos de reforestación, suministro de plantas y otros insumos, tanto en terrenos nacionales, como municipales y privados.

En la tabla siguiente elaborada por el doctorando, se hace un resumen de los incentivos que contenía la ley recientemente derogada, la mayoría de los cuales, con pequeñas variantes han sido retomados en el título de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que está dedicado a las medidas de protección y fomento.

³⁷⁸ Esa cantidad equivale a 4,167 euros a la tasa del cambio actual, pero que equivalían a más de 20 mil euros cuando se emitió la ley, lo cual era una cantidad atractiva para invertirla en actividades de reforestación o protección forestal.

Tabla 9. Resumen de incentivos a la reforestación en el Decreto 163-93

Tipo de Incentivo	Actividad Incentivada*				
	1	2	3	4	5
Elaboración gratuita del proyecto					
Asistencia técnica gratuita					
Cosecha sin pago para consumo doméstico					
Cosecha final de áreas forestales públicas					
Devolución anual del 100% de la inversión (protección de áreas privadas)					
Devolución anual del 50% de la inversión (reforestación de áreas privadas)					
Devolución anual del 50% de la inversión (reforestación de áreas públicas)					
Usufructo total de los productos extraídos					
Garantía de cumplimiento de contratos de largo plazo					
Créditos bancarios previa garantía					
Si propietario no puede ejecutar lo puede hacer un tercero					
Insumos para las actividades					
Deducción de impuesto sobre la renta de la inversión					
Reembolso costo total de las plántulas					
50% del costo de plantas para industriales madereros					
Industriales madereros podrán comercializar la madera producida sin intervención de COHDEFOR					
Exportación directa de madera producida en plantaciones con inversión extranjera					

* Actividad Incentivada: 1. Reforestación y protección al bosque natural; 2. Protección contra la deforestación causada por agricultura migratoria; 3. Establecimiento de plantaciones para producción de leña; 4. Establecimiento de plantaciones para producir de árboles para la industria; 5. Propietarios forestales amparados en la Ley de Modernización Agrícola.

Fuente: Análisis de la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque realizada por el doctorando.

Para analizar la aplicación de los incentivos mencionados se revisó documentos y se entrevistó a diferentes actores interesados en ellos, como industriales madereros, cooperativas forestales, propietarios de bosques, e incluso con funcionarios de la Administración Forestal del Estado. No se pudo encontrar ni un solo proyectista que durante los 14 años de vigencia de la Ley de Incentivos se hubiese acogido a los

beneficios de ésta. De todos los estímulos mencionados en la tabla anterior, apenas se otorgaron “Certificados de Plantaciones” a algunas personas que reforestaron, donde se garantiza el usufructo de los productos después de la cosecha final. En conclusión, la aplicación de la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque fue casi nula y resultó un fracaso. ¿Las razones? No se establecieron los mecanismos para aplicarla, en especial el Fondo de Reforestación que estaba previsto para soportar los proyectos que se acogieran a dicha ley. La norma ni siquiera fue reglamentada, lo que prácticamente confirma la aseveración hecha en los párrafos introductorios de esta sección, de que de parte de la administración forestal hay poco interés en el tema de incentivos.

En la nueva ley, se estipula que la autoridad forestal, debe brindar en forma gratuita, asistencia técnica y capacitación a los propietarios de terrenos forestales, así como a las comunidades organizadas, organizaciones agroforestales, empresas forestales campesinas y a las personas naturales o jurídicas que ejecuten acciones de forestación o de reforestación y protección de terrenos forestales degradados, de acuerdo con planes previamente aprobados y con los convenios que al efecto se suscriban. A renglón seguido lista las actividades que pueden ser objeto de tales medidas de protección y fomento:

- Establecimiento de viveros temporales y permanentes;
- Plantación de árboles energéticos y de uso múltiple, reduciendo la presión sobre los bosques naturales;

- Plantación de Árboles maderables y no maderables;
- Defensa y fijación de los suelos forestales y protección de cuencas o zonas protectoras;
- Apoyo a actividades productivas forestales orientadas a un manejo sostenible de los recursos;
- Apoyo a las iniciativas de investigación y transferencia de tecnología en el manejo de los Recursos Naturales;
- Ejecución de actividades silvícola que mejoren la calidad de los bosques;
- Prevención y protección contra incendios y plagas forestales; y,
- Quemadas prescritas autorizadas por la Autoridad Forestal.

Se puede observar la similitud entre estos incentivos y los que se otorgaba en la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque que se analizó antes. Debido a que la nueva ley apenas empieza su vigencia no se puede comentar sobre la aplicabilidad de los “nuevos” incentivos, pero obviamente se debe analizar las razones del fracaso de la legislación precedente que estimulaba la participación del sector privado en la gestión forestal. Con los resultados del análisis se debería propiciar escenarios que faciliten el acceso de los particulares a los mecanismos de fomento que da el Estado. Como parte de la Tesis se procurará proponer acciones que permitan una

mejor utilización de los incentivos, cumpliendo el principio 16 de la Cumbre de la Tierra, que establece que *“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”*³⁷⁹.

Sin embargo, hay señales concretas que permiten visualizar un panorama más positivo. El gobierno central que fungió entre el 2002-2005, estableció un fideicomiso de 60 millones de lempiras (aproximadamente 2.5 millones de euros) como fondo patrimonial para financiar proyectos de manejo en áreas protegidas y el presidente de la República en 2006 ordenó a la Secretaría de Finanzas, identificar los recursos equivalentes al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos y Egresos (aproximadamente 20 millones de euros)³⁸⁰, con lo cual se constituyó un fondo para la reforestación que fue ratificado en la recién aprobada normativa forestal bajo el nombre de Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones.

3.2.2 Incentivos en otras Leyes que se pueden Aplicar a la Materia Forestal

Al revisar la legislación nacional de carácter general se pudo encontrar que existen algunas leyes que pese a que no son de carácter forestal contienen mecanismos

³⁷⁹ ONU. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972. Cap. 1.

³⁸⁰ Diario El Heraldo. 28 de Enero de 2006. Fragmentos de la Visión del Poder Ciudadano para Transformar Honduras (discurso de toma de posesión del Presidente Manuel Zelaya Rosales).

financieros o incentivos que se aplican a las actividades forestales, entre estos se ha logrado identificar los siguientes:

- a) La posibilidad de deducir el pago del impuesto sobre la renta para las inversiones en filtros u otros equipos técnicos de prevención o depuración de contaminantes que realicen las empresas forestales u otras que desarrollen actividades potencialmente contaminantes o degradantes, así como la exención de impuestos de importación, tasas, sobretasas e impuesto sobre ventas (Artículo 71, Ley General del Ambiente).
- b) Los productores agrícolas (entre los cuales se ubica a los productores forestales) pueden importar insumos de uso agrícola o materias primas para su elaboración, implementos y maquinaria agrícola, sin necesidad de autorizaciones o permisos administrativos previos. Asimismo, las importaciones directas que efectúen para el uso en sus actividades productivas, no estarán sujetas a la restricción o prohibición para su introducción al país (Artículo 17, Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola).
- c) Cualquier persona natural o jurídica, puede exportar productos agrícolas (entre los cuales se ubica a los productos forestales), incluyendo materias primas sin permiso previo, observando únicamente las disposiciones sanitarias, aduaneras, cambiarias y tributarias vigentes. También se han eliminado los impuestos a la exportación de productos agrícolas no tradicionales (Artículo 33, Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola).

- d) Se ha diseñado un sistema de promoción y creación de cajas rurales de crédito privadas con el propósito de suministrar servicios financieros ágiles y oportunos a los productores agrícolas (incluyendo los forestales). Este mecanismo cuenta con su propio reglamento de funcionamiento. (Artículo 44, Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola).
- e) Se ha creado el fondo de capital semilla para el sector reformado, para dotar de capital de trabajo a los beneficiarios de la reforma agraria cuando éstos reciben su título de dominio pleno o de participación individual, según se trate de beneficiarios particulares o asociados. El monto del capital semilla se otorga durante tres años, a partir de la titulación definitiva de la parcela y puede ser para la compra de insumos, herramientas agrícolas o pago de servicios de asistencia técnica (Artículo 63, Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola).

Sobre esta categoría de incentivos se puede hacer algunas consideraciones con base en el estudio mismo de las disposiciones legales como de los reportes que por investigaciones de campo se pudo recabar. En primer lugar, habría que señalar que aunque está el espacio jurídico para acogerse a ellos, concurren dificultades de desconocimiento del precepto legal o del procedimiento para aplicar tanto de la población que se presume beneficiaria, como de los propios funcionarios que deben otorgar el incentivo³⁸¹; también se pudo constatar que los procedimientos de acceso a los mecanismos que pueden estimular la actividad de manejo forestal no son expeditos, en especial para el potencial beneficiario del incentivo, y que por otro lado, exima de

³⁸¹ El propio doctorando, en el ejercicio profesional tuvo oportunidad de acudir a una agencia aduanera para tramitar un incentivo de exoneración de impuestos por importación de insumos forestales para proyectos de reforestación y hubo renuencia porque se adujo que el tal aliciente legal solicitado “no estaba en el sistema de la Dirección General de Aduanas”.

responsabilidad al funcionario que tiene que tomar la decisión de otorgarlo; en tercer lugar se puede destacar que la mayoría de los incentivos apuntados están dirigidos a los pequeños propietarios o proyectos.

4 Administración Forestal del Estado

Igual que en otros países del mundo, en Honduras la administración forestal sufre un proceso de análisis y cambios. *“En esta perspectiva, la adopción de los nuevos modelos institucionales presenta el gran desafío de incorporar elementos como la adopción de programas de ajuste estructural, la transición de economías centralizadas a economías de mercado, la incorporación de crecientes mecanismos de participación y la promoción y coordinación de la masiva participación de grupos de interés”*³⁸². Al respecto, PETTENELLA afirma que al menos tres tendencias externas afectan a las instituciones forestales: el proceso de globalización, la búsqueda de una mayor eficiencia en la administración pública, y de más participación en el proceso de toma de decisiones, como respuestas al desarrollo burocrático de las instituciones forestales y a los fracasos políticos debidos a una centralización vertical³⁸³.

La Administración Forestal Pública en Honduras ha pasado por diversas modalidades, pero con la constante de que pese a la importancia que tienen los recursos forestales para la existencia y calidad de vida de la población, histórica y sistemáticamente se ha

³⁸² FAO, La Ruta de Río: avanzando en la Silvicultura. Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible. FAO, Roma. 1994.

³⁸³ PETTENELLA Davide. Nuevas Tendencias de la Administración Forestal Pública. En FAO, La Ruta de Río: avanzando en la Silvicultura. Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible. FAO, Roma. 1994. Pág. 191.

limitado el despegue de este sector. En las primeras décadas del siglo veinte la administración estuvo relegada a una Dirección General en una Secretaría de Estado hasta que en 1974 fue creada la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), una institución descentralizada, que aunque *“tuvo sus logros en sus inicios, fue claramente debilitada por la promulgación de nuevas políticas, plasmadas en la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola en 1992, que condujeron al cercenamiento de su autonomía, con lo cual se la colocó en una situación de total dependencia de los ingresos que podría derivar de la venta de madera”*³⁸⁴. La descentralización de esta institución fue por la materia pero poco se derivó a otros segmentos de población. Eventualmente, los gobiernos locales también asumieron responsabilidades de gestión forestal en sus respectivas jurisdicciones, aunque a veces estas funciones se mezclan e incluso, las competencias de una institución son absorbidas por otra que en determinado momento tiene mejor acceso a las instancias de poder.

A partir de 1996, la autoridad forestal hondureña fue distribuida en dos Secretarías de Estado y en una institución descentralizada. La Secretaría de Agricultura y Ganadería, que asumía la atribución general de formular la política y coordinar las acciones relacionadas con la silvicultura, mientras que la Secretaría de Recursos y Ambiente, coordinaba lo concerniente a la formulación de las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. A la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, como institución representativa de la Administración Forestal del Estado le competía ejecutar esas políticas.

³⁸⁴ COLPROFORH. *Posición del COLPROFORH ante la discusión de la Nueva Ley Forestal*. Marzo 2007.

La COHDEFOR, que fue una institución semiautónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, se extinguió legalmente el 11 de septiembre de 2007. Tenía presencia a nivel nacional, con descentralización geográfica por medio de doce direcciones regionales que a su vez tenían unidades de gestión forestal. Estos órganos, que todavía operan, son los que por delegación dan seguimiento a las políticas, leyes y normas técnicas que regulan la administración de recurso forestal del país.

En los últimos años de su vida legal, la COHDEFOR entró en un letargo que lindaba con la postración total, ello provocó que otras instituciones irrumpieran en el sector para realizar actividades propias de la entidad forestal. La Secretaría del Ambiente y Recursos Naturales y la de Agricultura y Ganadería ejecutando proyectos forestales, las Fuerzas Armadas administrando el Fondo de Reforestación (que supera al menos en 20 veces el presupuesto de la COHDEFOR) y ejerciendo funciones de control a la tala ilegal y vigilancia en las áreas protegidas, y el Cuerpo Nacional de Bomberos con el combate de los incendios forestales.

Para tratar de frenar su confusa situación, la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal en los últimos años de su existencia legal, unió su nombre con el de la Administración Forestal del Estado; en todas sus actuaciones utilizaban el nombre de AFE-COHDEFOR, tratando de recuperar terreno a través de esta absorción, por lo menos de manera teórica, de todas las funciones de la Administración Forestal Pública, que en cualquier país, aunque haya un servicio forestal constituido, está diseminado en una serie de instituciones.

Con la nueva Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre hay un giro drástico en la Administración Forestal del Estado. Se adoptan nuevos modelos institucionales, se crean nuevas figuras legales acorde a la realidad ambiental, de globalización y de políticas de descentralización, dando mayor participación a otros actores, tanto públicos como privados, en el proceso de toma de decisiones

Con la creación del Instituto de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), se le trasladan la mayor parte de funciones de la COHDEFOR pero además se le hace responsable de normar lo concerniente a la biodiversidad. Aunque ostenta la calidad de órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, de conformidad con la Ley, el ICF cuenta con autonomía técnica, administrativa y financiera y se le reconoce la condición de secretaría de Estado, con facultad para asistir al Consejo de Ministros. Esta nueva entidad está en transición y su estructura orgánica conserva mucho de lo que tenía la anterior corporación forestal, tal vez con una mayor tendencia a la descentralización porque la misma Ley instituye los consejos consultivos forestales, áreas protegidas y vida silvestre, como instancias de participación ciudadana, de consulta y de apoyo al recién creado Instituto.

Los consejos consultivos forestales constituyen una figura interesante de participación. De acuerdo a la Ley, estas instancias deben operar en cuatro niveles: nacional, departamental, municipal y local, y sus funciones varían de acuerdo a su nivel. En cualquier caso, tienen capacidad de incidencia en la toma de decisiones de la autoridad forestal. Esta variante es significativa si se considera que la institución anterior fue censurada por considerarla excesivamente centralista y con una concentración de poder en la persona que ostentaba la titularidad de la misma.

De igual forma, en la nueva normativa se crea el Sector Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública asume las funciones de gabinete sectorial y se convierte en la instancia de apoyo al Presidente de la República en la formulación de las políticas que se deba asumir en materia forestal y biodiversidad, o para que los organismos participantes puedan adoptar decisiones sobre asuntos compartidos y se coordinen en torno a objetivos comunes relacionados con dichas materias.

Falta mucho por probar con este nuevo modelo de Administración Forestal y aunque conviene dejar pasar un poco de tiempo para evaluar sus resultados, lo que el doctorando advierte es un exceso de instituciones y figuras, pero no se logra identificar la secuencia de los principios básicos de la administración: planificación, organización, dirección, coordinación y control. Tampoco están claros los principios de autoridad, unidad de dirección, subordinación, unidad de mando, que entre otros, son complementarias de aquellas³⁸⁵. El hecho de que por Ley muchas de estas funciones estén concentradas en el ICF contrasta con lo que sucede en la práctica, cuando la diversidad de instituciones involucradas en la gestión forestal, provoca de administración por conflictos de competencias, y al menos según lo interpretado por el investigador, no hay líneas claras de autoridad ni de coordinación.

³⁸⁵ Según lo consultó el tesista en: INCAE Business School. Las Principales Teorías Administrativas y sus Enfoques. San José, Costa Rica. Pág. 127.

5 Problemática en el Sector Forestal

Al revisar problemática forestal en América Latina se encontró que los principales problemas forestales en la región fueron: conversión de la frontera agrícola, tenencia de la tierra, burocracias forestales nacionales y aprovechamiento ilegal de madera. En Honduras, pese a su importancia ecológica y social, aunada a su potencial para contribuir a la economía nacional, la actividad forestal se enfrenta problemas similares en la actualidad, aunque pueden presentar algunas variantes en cuanto a su prioridad y denominación.

Vale aclarar que la situación planteada se presenta primordialmente en la actividad forestal productiva, aunque puede incidir en las áreas protegidas cuando estos espacios son vulnerados con fines meramente extractivos de madera y otros productos forestales. Después de una revisión a los criterios e indicadores forestales válidos para el país se puede señalar que los principales problemas del sector forestal hondureño son la deforestación, vacío institucional, actividades forestales ilegales y la indefinición de la tenencia de la tierra en áreas forestales, los cuales se desarrollan a continuación agregando las opciones de solución en cada caso.

5.1 Deforestación

La tala de los bosques que por diversas razones ha ocurrido históricamente en el país ha conducido a un grave deterioro ambiental como consecuencia de la deforestación, que ha sido una constante entre los problemas forestales en Honduras. Pese a que no se logró acceder a inventarios actuales sobre los índices de deforestación en el país y a que

en los documentos que indican la tasa anual de deforestación se encuentran cifras diferentes, el rango más constante sitúa que cada año se pierden entre 80 a 100 mil hectáreas de bosques en el país por diferentes causas³⁸⁶.

En un documento de la Agenda Forestal Hondureña se tiene como causas de la deforestación: expansión de la frontera agrícola, la pobreza en el área rural (que depende de la leña como principal fuente de energía y practica la agricultura de subsistencia), la falta de espacios de participación de los actores en la formulación y ejecución de las políticas del sector, una estructura industrial poco innovadora y con tecnología obsoleta, limitada atención del gobierno a la administración forestal e indefinición en la tenencia de la tierra y el desconocimiento de los derechos de las comunidades rurales que viven en las áreas forestales³⁸⁷.

En el documento del Programa Nacional Forestal, que con apoyo de agencias internacionales se empezó a ejecutar en el marco institucional de la COHDEFOR y ha sido retomado por el ICF, se reducen las causas de la deforestación a: ampliación de la frontera agrícola, incendios forestales y tala ilegal, especialmente en bosques de hoja ancha. Se apunta además, que el bosque de coníferas ha sufrido una reducción en su capacidad productiva y calidad genética, como producto de incendios, plagas forestales y aprovechamientos selectivos³⁸⁸.

³⁸⁶ Mientras en el Boletín N° 1656, del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Viernes, 15 de febrero de 2002) se afirma que 80 mil hectáreas de bosque pierde Honduras al año por la deforestación, en otro documento se dice que la cantidad es de 100 mil hectáreas anuales. (www.prensalatina.com.mx) *Parque nacional hondureño afectado por repetidos incendios forestales*, 13 Abril 2006).

³⁸⁷ AFH. *Op. cit.* Pág. 3. Sin restar importancia a las cinco primeras causas, en el documento se hace énfasis en la última causa, cuando se le atribuye haber contribuido a la generación de conflictos en el uso de los recursos, en la ejecución de planes de manejo, en el aprovechamiento apropiado de los bosques, en el manejo de las áreas protegidas y en la ejecución de subastas en bosques nacionales.

³⁸⁸ SAG-COHDEFOR *Programa Nacional Forestal* (documento base para discusión). Tegucigalpa. 2004. Pág. 4.

El problema de la deforestación ya está siendo enfrentado con algún nivel de éxito por medio de un programa de reforestación que se nutre del 1% del Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos que la en la nueva Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se crea como Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones³⁸⁹. No obstante, desde el punto de vista técnico y legal se requerirá de instrumentos adecuados para darle operatividad al fondo citado.

5.2 Vacío Institucional

Desde que en 1992 mediante ley se dispuso que a la COHDEFOR, la entidad representativa de la Administración Forestal del Estado, se le eliminaran las atribuciones que le permitían funcionar con independencia presupuestaria y administrativa, empezó una crisis institucional sin precedentes que se agudizó al empezar la discusión de la nueva normativa forestal. Esta corporación estatal se convirtió en un órgano público desacreditado, que al final de su existencia jurídica operaba con escasos recursos financieros, reducido número de técnicos y poca capacidad de control. Este escenario fue aprovechado por usuarios domésticos y comerciales de la madera para realizar acciones al margen de la ley.

Aunque no se puede asegurar que la situación cambie en sentido positivo con la consolidación del recién creado ICF, la sociedad tiene esperanzas de que sea así, pero lo que se mencionó para frenar la deforestación es válido aquí, o sea, que la nueva institucionalidad va a requerir de maniobras rápidas que permitan que las expectativas

³⁸⁹ *El Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones será el uno por ciento (1%) del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Estos fondos serán utilizados para la recuperación de áreas de vocación forestal degradadas o deforestadas.* Artículo 37. Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

que se tienen en el nuevo órgano se cumplan. Cuando se elabore el o los reglamentos de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre habrá una oportunidad para concebir el tema de la descentralización dentro del esquema organizativo del ICF, planteando políticas, estrategias y planes orientados a fortalecer la gestión forestal.

5.3 Burocratización

Al analizar el sistema general de la administración pública hondureña se percibe su tendencia a la burocratización y en determinado momento, las acciones destinadas a facilitar procesos se convierten en obstáculos para cumplir las leyes y el logro de los objetivos perseguidos por la política y la legislación. En 1992, en un estudio sobre la deforestación, el doctorando logró confirmar que para obtener una licencia de aprovechamiento, que permitía acceder a productos forestales de subsistencia en forma gratuita, un campesino tenía que transitar por un tortuoso procedimiento de 24 pasos, que incluía visitar oficinas, llenar solicitudes, presentar documentos, acompañar a los técnicos de campo, etc. Después de mucho esfuerzo y gastos y resultados infructuosos, el solicitante optaba por recurrir a la vía ilegal para apropiarse de los productos requeridos, con lo cual se convertía en un infractor y la Administración en un órgano incapaz de resolver problemas o de combatir la ilegalidad³⁹⁰.

La situación no cambió mucho en los últimos años. *“Los trámites de aprobación de los planes de manejo son bastante complicados y consumen excesivo periodo de tiempo. Esto se debe a que no se tiene un concepto claro de responsabilidad a cada nivel de decisión, ni se toma en cuenta la necesidad de agilizar el trámite en aras de facilitar el*

³⁹⁰ VALLEJO. *Op. cit.* Pág. 38-39.

*trabajo de los funcionarios mismos y especialmente de los propietarios. Para complicar aún más esta situación, en julio de 1994, todo el trámite fue completamente centralizado con el argumento de combatir la corrupción, pero sin considerar los intereses y necesidades de los propietarios privados*³⁹¹.

Y es que históricamente, la burocracia y la corrupción son elementos inherentes e intrínsecos al sistema administrativo forestal. *“La burocracia se opone a todo aquello que no puede controlar y es expertísima en construir controles y barreras que ella puede manipular fundiéndose en un mar de papeles o en la tranquilidad derivada de la tecnología. De suyo es ser corrompible y con su movilidad, inmoviliza y desmoviliza al pueblo y está presente en todo el aparato institucional del Estado*³⁹². La burocracia rechaza cualquier tipo de cambio y se inclina por reformas o maquillaje a la fachada institucional que para ella son necesarios. Frente a las críticas se defiende arguyendo normas legales, políticas institucionales y medidas técnicas que para el administrado son simplemente obstáculos o una justificación para la corrupción o la inercia.

5.4 Actividades Forestales Ilegales

En Honduras es común hablar de explotación o aprovechamiento ‘ilegal’, en contraposición a la producción forestal legal. No obstante, esta es una dicotomía que aparentemente no refleja muy bien la realidad del campo. *“En la práctica cotidiana parece más bien que la producción legal y la explotación ilegal son dos extremos de una línea continua, donde es muy difícil establecer límites netos. Es decir, en la cadena*

³⁹¹ COHDEFOR/GTZ. *Op. cit.* Pág. 76.

³⁹² VIVAS. Jesús. 2007. *La Burocratización*. En <http://apoorrea.org/contraloria/a28942.html>. El autor citado identifica 50 características de la burocracia, algunas de las cuales son retratos elocuentes del comportamiento del servidor público que deviene obligado a proteger bienes nacionales y ponerlos al servicio de la ciudadanía por medios rápidos y expeditos.

*productiva forestal frecuentemente puede haber una mezcla de legalidad e ilegalidad, y esto a menudo independientemente de los actores involucrados*³⁹³.

En todo caso, el problema de la tala ilegal es enorme y posiblemente sea una de las causas más determinantes para la baja incidencia de la actividad forestal en el Producto Interno Bruto nacional, pero sobre todo, es causante de deterioro ambiental y de la precariedad de vida para las personas asentadas en las áreas forestales. Al respecto, un técnico de la COHDEFOR argumenta que: *“aproximadamente el 80% de las maderas de color y el 50% de la madera de pino que circulan en el mercado nacional provienen de aprovechamientos ilícitos*³⁹⁴.

Con la falta de controles ha aflorado una cadena de ilegalidad cuya naturaleza se origina en divergencias e intereses personales y de grupo, alterando los límites de terrenos bajo explotación forestal, injerencias de intermediarios y negociaciones escondidas. La típica cadena de ilegalidad empieza con un aserrador que corta árboles a nivel local y luego vende su producto a intermediarios que cuentan con permisos, con lo cual la operación toma visos de legalidad.

Según un informe sobre la tala ilegal, la Agencia de Investigación Ambiental (EIA) de Estados Unidos, Honduras, uno de los países más pobres de América Latina pierde cada año hasta US\$18 millones de dólares en regalías por el valor del árbol en pie y otros ingresos de los bosques. *“Sin embargo, esto es solamente la punta del iceberg de un robo masivo de recursos a nivel nacional por parte de los principales productores de*

³⁹³ DEL GATTO, Filippo. *La Producción Forestal No Controlada en Honduras* (documento borrador). La Ceiba, Atlántida, Honduras. 2003. Pág. 6.

³⁹⁴ JIMÉNEZ, Ramón. *Sistema Nacional de Control de Productos Forestales* (documento interno no publicado). Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, Tegucigalpa, Honduras. 2000. Sdt.

*madera y sus derivados, en conjunción con sus patrocinadores políticos de alto nivel*³⁹⁵. En su informe la EIA afirma que en el país existe una red de corrupción e ilegalidad de gran alcance que implica a políticos, funcionarios de la administración forestal estatal, empresas madereras, aserraderos, transportistas, taladores, alcaldes, policías y otros servidores públicos. El comercio en madera ilegal también se usa para el contrabando de narcóticos y el lavado de dinero proveniente de esta actividad. Por otra parte, existe una evasión fiscal generalizada de empresas que no declaran el volumen o el valor total de sus exportaciones madereras con el propósito de evitar el pago de impuestos de sociedades.

Por otra parte, en otra investigación sobre la ilegalidad en el sector forestal hondureño se argumenta que la corrupción es causa y efecto de la tala ilegal y que las principales causas de la vulnerabilidad a la corrupción son el excesivo poder de discreción, monopolio y falta de responsabilidad de los funcionarios públicos y la falta de transparencia e información³⁹⁶.

Como posible solución a este problema se puede pensar en la descentralización a través de mecanismos o instancias que fomenten la participación de la sociedad civil en acciones de control de la tala ilegal y la corrupción en el sector, mediante el diseño e instauración de mecanismos más expeditos de información, capacitación y acceso a los procesos administrativos y judiciales. Los consejos consultivos forestales, creados en la nueva normativa forestal pueden asumir funciones de auditoría social, que obligue a los

³⁹⁵ EIA. *La Crisis de la Tala Ilegal en Honduras*. Informe de la Agencia de Investigación Ambiental (EIA), con apoyo del Centro para las Políticas Internacionales. Washington, USA. 2005. Pág. 2.

³⁹⁶ DEL GATTO, Filippo. *Barreras a la Ilegalidad en el Sector Forestal de Honduras*. Nota Política proveniente del Diagnóstico sobre la tala no controlada en Honduras y Nicaragua financiada por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el Banco Mundial, y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. La Ceiba, Honduras. 2003.

funcionarios o administrados a que rindan cuentas respecto a sus actuaciones en torno al aprovechamiento forestal.

Para finalizar con el tema de la problemática forestal en Honduras se puede decir que la misma es un fiel reflejo de lo que se descubrió para otros países de América Latina: falta de voluntad política hacia este sector, poca coordinación entre instituciones y debilidad para aplicar los instrumentos y las medidas legales destinados a la conservación de los recursos naturales. Pero aunque pareciera que la dimensión de los problemas forestales supera las posibilidades de solución, es evidente que hay signos que deben interpretarse como una oportunidad. Probablemente lo más significativo sea la mayor conciencia que manifiesta la sociedad hondureña sobre la necesidad de preservar los bosques como una manera de proteger el derecho a la vida del hombre y las condicionantes de las agencias internacionales de apoyo hacia la conservación ambiental. Lo anterior ha obligado a que el sector político priorice la temática forestal dentro de las políticas nacionales.

6 Fortalezas del Sector Forestal

Así como los problemas son múltiples e ingentes en el sector forestal, también hay fortalezas que se pueden calificar como significativas. Entre las más importantes que el doctorando ha logrado identificar se encuentra en primer lugar, la vocación natural de los suelos, que se demuestra cuando en el país se encuentra la más importante reserva forestal, tanto de bosques de coníferas como de hoja ancha, de la región. Además, cuenta con una rica biodiversidad, el núcleo de profesionales más importante de

Centroamérica, una significativa área bajo régimen de protección especial y un tratado de libre comercio, con posibilidad de que haya otros en el futuro, donde se incluye muchos productos forestales en la lista de productos que se acogen al tratado.

6.1 Vocación Natural de los Suelos

Como ya fue dicho, el 87.7% de la superficie total de Honduras tiene una vocación natural forestal que representa un gran potencial para el desarrollo si se aprovecha de manera adecuada. Aunque solo la mitad de las tierras de vocación forestal conserva cobertura boscosa, el porcentaje restante puede ser recuperado e incorporado para cumplir con las funciones esenciales de los bosques. El tema del potencial de los bosques actuales se desarrolla más adelante, pero en este acápite se hará una relación del potencial que tienen las áreas forestales sin cobertura arbórea en el presente.

Como medidas de políticas para la materia forestal, el Estado hondureño se ha propuesto reforestar en áreas degradadas involucrando a diferentes actores locales y promover la creación y funcionamiento de un “fondo” para el financiamiento de actividades de manejo de bosques existentes y la recuperación de áreas forestales degradadas³⁹⁷. Por ley fue creado el Fondo de Inversión Forestal y Fomento de Plantaciones que inicia con un capital patrimonial equivalente al uno por ciento del presupuesto de ingresos de la nación.

³⁹⁷ UNAT/SdP 2006. Pág. 35-36. En el plan del actual gobierno se tienen metas para asegurar la regeneración natural de 20,000 has. de bosque mediante prácticas de manejo forestal y la producción de 2.4 millones de plantas latifoliadas y de coníferas para ser plantadas en áreas degradadas en todo el país.

Si las políticas de gobierno se establecen como líneas de acción efectivas se puede adelantar que se estaría en un momento clave para impulsar el desarrollo forestal del país y aspirar a mejorar los índices de desarrollo humano con base en el uso y aprovechamiento racional y sostenido del principal recurso natural de la nación, como ya lo hizo Chile que se encuentra entre los países con mayor desarrollo en América Latina.

6.2 Diversidad de Especies Forestales

Honduras se sitúa en un lugar privilegiado del continente americano, encontrándose en el cinturón tropical del planeta es poseedor de bosques tropicales con rica diversidad biológica, entre bosques de hoja ancha, coníferas y manglares. Entre las formaciones boscosas de árboles de hoja ancha, vale hacer énfasis en la caoba (*Swietenia humilis*) y el cedro (*Cedrella odorata*), que son especies forestales reconocidas mundialmente por su alto valor comercial, además de al menos otras 200 especies no tradicionales que no tienen gran demanda tradicional pero que tienen potencial si se aprovechan las ventajas que se les ha descubierto como resultados de investigaciones realizadas.

El Bosque de coníferas está constituido por siete diferentes especies de pinos, de las cuales las cuales por lo menos tres están siendo comercializadas actualmente por la industria maderera y todas producen madera, leña, aceites esenciales, resina y otros productos, además de diversos bienes y servicios para las comunidades locales donde se

encuentran los árboles, que pueden ser aprovechadas en forma sostenible, reduciendo la pobreza rural³⁹⁸.

Al bosque de mangle, pertenecen los ecosistemas costeros, donde se han identificado seis especies³⁹⁹, de las cuales se pueden obtener beneficios por la utilización de diversos productos como combustible, madera para construcción, artículos domésticos, para la pesca, forraje para animales, textiles y cueros, alimentos, medicinas y bebidas, papel y otros productos⁴⁰⁰.

6.3 Profesionales Forestales

Potencialmente, el gremio forestal es importantes para el manejo sostenible de los bosques hondureños, tiene el mayor número de profesionales de Centroamérica (1400 en el 2007, que representaba aproximadamente el 15% del total de forestales del área, incluyendo a Panamá y Belice)⁴⁰¹, pero es una colectividad que todavía no alcanza un rango social preponderante e incluso es menospreciada en ciertos segmentos de la sociedad que la vinculan con la depredación de los bosques, incluyendo casos de corrupción, sobre todo de los profesionales que se desempeña en el sector público, cuando toman decisiones vinculadas a la aprobación de licencias de aprovechamiento,

³⁹⁸ AVILA, Z. *Los Pinos de Honduras*. ESNACIFOR, Siguatepeque, Honduras (documento no publicado). Estas especies de coníferas corresponden a: *Pinus caribaea* (Pino costero), *Pinus oocarpa schiede* (Pino ocote), *Pinus maximinoii* (Pinabete), *Pinus tecunumanii* (Pino rojo), *Pinus hartwegii* (Pino de altura), *Pinus ayacahuite* (Pino de altura) y *Pinus pseudostrobus*.

³⁹⁹ PROARCA/COSTAS 2001. *Op. cit.* Págs. 8 y 9, según el cual, estas especies son: *Rhizophora mangle* (Mangle rojo) *Rhizophora racemosa*, *Avicennia germinans* (Mangle blanco) *Avicennia bicolor*, *Laguncularia racemosa* (Mangle botoncillo), *Conocarpus erectus* (Mangle negro).

⁴⁰⁰ FAO. *Directrices para la Ordenación de los Manglares*. Estudio FAO Montes 117. Santiago de Chile. 1994. Cuadro 3.1 Productos basados en el manglar. Pág. 49.

⁴⁰¹ Harbin López. Director Ejecutivo Colegio de Profesionales Forestales de Honduras. Comunicación Personal 2 de octubre de 2008.

permisos de operación de industrias, autorización de planes de manejo y otras acciones contractuales o de licenciamiento.

Para el 2008 el 11% de los profesionales forestales eran mujeres con tendencia a aumentar, lo que se considera un buen indicador si se toma en cuenta que la sociedad hondureña, al igual que otras de Latinoamérica, no ha simpatizado con la idea de que la mujer participe en carreras que a primera vista parecen más propias para los varones. El principal empleador de forestales sigue siendo el Estado, pero a diferencia de hace unos quince años cuando el sector privado prácticamente no empleaba forestales, en forma paulatina se han incorporado profesionales en este sector, sea a las empresas madereras, organizaciones privadas, proyectos o firmas consultoras, hasta alcanzar un 53% en el sector privado, con lo cual se logra estar a tono con las macropolíticas gubernamentales de privatización.

Los forestales de Honduras están afiliados en dos colegios de profesionales, en cumplimiento a la Ley de Colegiación Obligatoria⁴⁰², ambas organizaciones nacen jurídicamente en la misma fecha y la mayoría de las veces ejecutan acciones conjuntas que dan una sensación equivocada de unidad que en la práctica no puede interpretarse así porque los mismos afiliados reconocen serias limitaciones a nivel gremial, como la falta de funcionalidad de las organizaciones motivada por una escasa educación formativa hacia una conciencia colectiva, poca participación de los colegiados en actividades gremiales, falta de conciencia y organización e incluso, la formación de elites dentro de los mismos colegios. Es necesario superar estos conflictos para que el gremio sea capaz de influenciar decisiones importantes dentro del sector forestal, pero

⁴⁰² Ley Orgánica del Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras y Ley Orgánica del Colegio de Profesionales Forestales de Honduras, aprobadas por el Congreso Nacional el 20 de junio de 1989.

potencialmente se perfila como un actor importante en la descentralización de actividades en el sector.

6.4 Espacios Protegidos

Actualmente, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH), está conformado por 102 Áreas Protegidas que incluyen 75 declaradas y 27 en proceso que corresponden aproximadamente al 27% del territorio nacional. Los espacios protegidos tienen diferentes categorías de manejo: parques nacionales, refugios de vida silvestre, reservas biológicas, monumentos naturales y arqueológicos, reservas de la biosfera, zonas productoras de agua, zonas de usos múltiples, reservas ecológicas, manejo de hábitat/especies. Esta diversidad de ecosistemas representados en un potencial desde el punto de vista del Desarrollo Sostenible⁴⁰³.

Un buen porcentaje de la estrategia de manejo de los espacios protegidos consiste en la suscripción de convenios de co-manejo con organizaciones civiles que lo solicitan a la Administración Forestal del Estado, expresando su interés y capacidad y logística para involucrarse activamente en estas actividades. Actualmente hay 28 acuerdos de co-manejo vigentes⁴⁰⁴.

Pero en el país no se ha contado con normas claras para orientar este tipo de convenios lo que se pretende superar con la propuesta de "Políticas de Co-manejo de Áreas Protegidas en Honduras", realizada después de un proceso de discusión y consenso entre

⁴⁰³ SERNA/PNUMA. *Op. cit.* Pág. 67.

⁴⁰⁴ Conrado Gonzáles. Jefe del Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Comunicación Personal. Agosto 2005.

todos los sectores con la participación de decenas de personas en talleres nacionales de consulta realizados en abril y junio de 2005”⁴⁰⁵. “Esta Política pondrá las reglas del juego entre el Estado y el Comanejador, e indicará cuál es el rol del Estado, en este caso representado por la COHDEFOR, y qué se espera del comanejador, que puede ser ONG, empresa privada, municipalidad, mancomunidad u otros actores”⁴⁰⁶. Lo anterior es un esfuerzo serio de descentralización, que abre el abanico de posibilidades para los diferentes actores vinculados a los espacios protegidos y se promueve un mecanismo más efectivo para la conservación de los mismos.

Por otra parte, con la aprobación del Fondo de Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre en el nuevo ordenamiento forestal, se podrá hacer inversiones en la conservación de los espacios bajo régimen especial de protección y en los sitios de flora o fauna silvestre, de conformidad con los directrices que señale el Estado a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras, adscrito al Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre⁴⁰⁷.

Con lo anterior se abren buenas oportunidades para “comercializar” en el buen sentido de la palabra, los espacios protegidos del país, a través de actividades relacionadas con la diversidad existente, la recreación y el ecoturismo, venta de servicios ambientales y productos derivados de resultados de investigación, para solo mencionar algunas opciones de beneficios tangibles y directos, a los que habrá que agregar la generación de empleo rural y la creación de oportunidades económicas para las comunidades

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

⁴⁰⁶ UICN. *Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas*. Moravia, Costa Rica. Boletín N° 2, Agosto de 2005. Pág. 4.

⁴⁰⁷ USAID/MIRA. *Diseño Legal de la Institución Administradora del Fondo Hondureño de Áreas Protegidas*. Informe de Consultoría. Tegucigalpa. 2005. Sdt.

autóctonas u otras poblaciones locales que de otra forma son candidatos a emigrar a las grandes ciudades.

6.5 Libre Comercio de Productos Forestales

En el marco de la Agenda para la Competitividad de Centroamérica hacia el siglo XXI, desarrollada por el Dr. Michael Porter, profesor de la Universidad de Harvard, se encontró que en el caso de Honduras, el sector forestal cuenta con las características básicas que le permiten obtener ventajas competitivas sustentables para la creación de un cluster de empresas forestales de clase mundial, como mecanismo impulsor del desarrollo nacional⁴⁰⁸.

Según el documento citado, Honduras pasa actualmente por una fuerte pérdida de competitividad de su sector forestal, problema que no obstante los esfuerzos públicos y privados realizados en los últimos años, no se ha podido superar. Sin embargo, el sector privado hondureño y el gobierno nacional han priorizado el desarrollo forestal del país. En los planes generales de los últimos dos periodos de gobierno se enfatiza en la importancia económica, social y ambiental del recurso forestal en Honduras, incorporando dentro del Programa Nacional de Competitividad además del turismo, la maquila y la agro-industria, a la industria forestal.

Los tratados de libre comercio (TLC), entendiendo estos como los instrumentos legales que regulan las relaciones comerciales entre dos o más Estados sobre la base de condiciones preferenciales de acceso a mercados, son los mecanismos más

⁴⁰⁸ *Informe de Avance de Preparación del Libro Blanco del Subsector Forestal Hondureño: hacia una estrategia de fortalecimiento de capacidades para el cumplimiento de la legislación forestal.* Sdt.

representativos de la actual macro política de libre comercio y en ellos se atienden un sinnúmero de aspectos, entre los que sobresalen: la promoción del desarrollo y el crecimiento económico y la atracción a nuevas y mayores inversiones. Además, los temas de negociación abarcan diversos aspectos, entre ellos el acceso a mercado, servicios e inversión, y en los últimos años, cada vez es más frecuente la obligatoriedad de las medidas ambientales y laborales⁴⁰⁹.

En Honduras, el TLC más importante es sin duda el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (DR-CAFTA), que surge como una iniciativa de Centroamérica para acceder al mercado de los Estados Unidos, por lo tanto, este último país impone ciertas condiciones, entre ellas, que el aspecto ambiental sea vinculante al tratado, lo cual es un precedente en el Derecho Internacional de la región⁴¹⁰.

En las “Listas de Desgravación Arancelaria” del DR-CAFTA, o sea, aquellas donde ninguna de las demás partes puede incrementar ningún arancel existente o adoptar uno nuevo sobre un producto originario de Honduras, se logró identificar los siguientes productos forestales: madera de diferentes especies, semillas y frutos diversos, gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales, extractos curtientes o tintóreos, taninos y sus derivados; aceites esenciales y resinoides, pasta de madera (desperdicios y desechos). Esto representa una buena oportunidad para las exportaciones hondureñas

⁴⁰⁹ SIC. *¿Qué es un Tratado de Libre Comercio?* Trifolio de la Secretaría de Industria y Comercio de Honduras. Sdt

⁴¹⁰ USAID/MIRA. 2006. Pág. 73.

provenientes del bosque, pero de conformidad con el tratado, su comercio deberá ceñirse a las estipulaciones contenidas en la legislación ambiental vigente y aplicable⁴¹¹.

Para aprovechar las oportunidades del mercado y mejorar la contribución del sector forestal a la economía hondureña, habrá sin duda que resolver algunos problemas que limitan el desarrollo forestal, tales como la tenencia y acceso a la tierra por pobladores rurales, de vocación agrícola, que promueven cambios de uso de la tierra afectando la calidad y cantidad de cobertura forestal, el bajo nivel de desarrollo de infraestructura apropiada para la producción forestal (vías de comunicación terrestre y puertos de embarque) y la baja o nula presencia institucional en áreas forestales que promueven la ingobernabilidad en estos sitios. Para mejorar los precios de los productos forestales, habrá que trabajar con el valor agregado a la materia prima, para poder entrar al mercado de economías forestales más competitivas, que desplazan y rechazan a las economías forestales tradicionales.

Finalmente, es necesario destacar que a pesar que el desarrollo de la competitividad del sector forestal hondureño es una de las líneas prioritarias de acción del gobierno, hasta el momento de redactar esta parte de la Tesis, esto no se traduce en el otorgamiento de un presupuesto que permita fortalecer la capacidad de gestión a la entidad rectora del recurso forestal.

Se podría esperar que con la creación del Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre la situación va a cambiar y que la nueva autoridad forestal contará con un presupuesto que le permita desarrollar una

⁴¹¹ Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica-Estados Unidos y República Dominicana (DR-CAFTA). Análisis de los textos del tratado.

administración forestal eficaz y eficiente, pues: “*Solamente con una institución sólida y fuerte, capaz de normar, vigilar y controlar el ecosistema forestal del país se puede garantizar el inicio de un proceso de desarrollo del subsector forestal y crecimiento de su competitividad*”⁴¹².



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁴¹² Informe de avance de preparación del Libro Blanco del Subsector Forestal Hondureño. Hacia una Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades para el Cumplimiento de la Legislación Forestal. Sdt.

CAPÍTULO III.

DESCENTRALIZACIÓN COMO OPCIÓN DE MANEJO FORESTAL. RÉGIMEN JURÍDICO

1 Marco Político para la Descentralización

Hasta donde se pudo averiguar en las investigaciones del doctorando, para el 2005 solo dos países de Centroamérica contaban con una política nacional de descentralización. Honduras era uno de ellos, que en ese marco ejecutaba el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación y Justicia⁴¹³. Este programa desarrolla cinco áreas de intervención que están indudablemente relacionadas con el tema de esta Tesis, todo ello enmarcado en el ordenamiento territorial que es una cuestión que ha sido poco explorada en el país pero que al tenor de las nuevas políticas estatales se la considera vital para la gestión adecuada de los recursos naturales. Estas áreas son: descentralización fiscal y de servicios públicos, fortalecimiento municipal, gestión del desarrollo local, participación ciudadana y ordenamiento territorial⁴¹⁴.

Con el área de Descentralización Fiscal y de Servicios Públicos se procura que haya mayor participación de los gobiernos locales y de las comunidades en la provisión de los servicios sociales, a través del fortalecimiento del marco institucional y de políticas

⁴¹³ Equivalente al Ministerio del Interior en otros países.

⁴¹⁴ SGJ. *Prioridades de Descentralización 2005*. Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL). Presentación de la Vice-Ministra de Gobernación en Power Point del 16 de Marzo 2005. Sdt.

para la descentralización, la descentralización sectorial de los servicios alineados en la estrategia de reducción de la pobreza y la descentralización fiscal y financiera. Este objetivo, aunque a primera vista pareciera un poco alejado del tema de Tesis, cobra importancia cuando para cumplirlo se habla de establecer de manera clara, tanto las modalidades de financiamiento como de las competencias institucionales a nivel central y local, que son válidas también para la gestión de recursos forestales.

Para el Fortalecimiento del Marco Institucional en el marco del programa se incluyen acciones que a considerar en la propuesta que resulte de esta Tesis. Algunas acciones que vale la pena mencionar por su importancia ante una eventual estrategia para desarrollar una gestión forestal que sea impulsada desde los gobiernos locales son las siguientes:

- Modernización del sistema de información municipal. La investigación a nivel de campo indica que en la mayoría de los municipios, sobre todo los que se consideran forestales, se carece de adecuados sistemas de información, tanto por falta de tecnología como de capacitación en asuntos de manejo de los recursos informativos. En consecuencia, se limita seriamente las posibilidades de desarrollo real de estas municipalidades;
- Diseño e implementación de una estrategia para el fortalecimiento de los recursos humanos del municipio. En las investigaciones realizadas se pudo constatar que una de las constantes de las municipalidades forestales es la carencia de recurso humano capacitado para desempeñar las actividades propias de la administración local, entre ellas la de gestión de recursos en general;

- Elaboración de la normativa para el desarrollo institucional de actividades tributarias. En la mayoría de municipios forestales se carece de instrumentos que regulen las actividades básicas de un municipio. Aunque los productos del bosque se constituyen en una fuentes fáciles para generar ingresos para el desarrollo local, no siempre se clasifican dentro de los planes de arbitrios⁴¹⁵; y
- Desarrollo de una normativa para la contraloría social a nivel local. Uno de los temores de la sociedad respecto a la descentralización es que con la autonomía de las municipalidades además de asumir poder y mejorar su gestión en el nivel local también se puede abrir mayor espacio para la corrupción. Pero con los adecuados controles sociales, incluyendo la rendición de cuentas por los gobiernos locales, esta posibilidad se reduce de forma considerable.

Con la rendición de cuentas entra la participación ciudadana que es uno de los componentes del PRODDEL, con el objetivo de promover la intervención positiva de la ciudadanía en el desarrollo local y el propósito subyacente de institucionalizar el proceso de descentralización. Como se señala en el documento mencionado: *“para lograr lo anterior se busca mejorar las instancias de participación ciudadana y el desarrollo de instrumentos de rendición de cuentas y de control social a nivel local”*.

⁴¹⁵ De acuerdo a la Ley de Municipalidades, entre los ingresos tributarios que corresponden a los municipios están los impuestos que corresponden en concepto de extracción o aprovechamiento de recursos para los que explotan bosques, minerales, hidrocarburos, caza o pesca comercial, que en la Ley de Municipalidades vigente corresponde al 1% del valor comercial del producto, pero que se pretende elevar hasta el 5% según una propuesta de reformas a la ley mencionada.

1.1 Descentralización Política⁴¹⁶

A los lineamientos propios de la descentralización de funciones habrá sin duda que anteponer lo que se conoce como descentralización política, que permite que se desarrolle una propuesta de descentralización en cualquiera de sus campos, y obviamente con validez en la transferencia de funciones en la gestión de recursos naturales. Por lo tanto, siguiendo las reflexiones del mismo doctorando en uno de los documentos generados para el desarrollo de este estudio, se puede hacer un recorrido sobre la situación de la gobernabilidad después de una prolongada etapa de gobiernos militares que tuvo el poder de facto desde 1963 a 1980.

En el 2009 en Honduras se culminó el séptimo periodo constitucional dentro de un Estado de derecho soberano, con una forma de gobierno republicana, democrática y representativa, ejercida en forma alterna por partidos políticos debidamente inscritos. El poder público se sustenta en el principio de la democracia participativa, que implica la participación de todos los sectores políticos en la administración. Hay elecciones primarias y generales y desde el año 2001 participan en papeleta separada los candidatos a la Presidencia de la República, diputados al Congreso Nacional y para las diferentes alcaldías. Las elecciones son en la misma fecha, pero a través de organizaciones representativas de los gobiernos locales y otros sectores de la sociedad hondureña abogan para que las elecciones de las autoridades municipales tengan lugar en fechas separadas.

⁴¹⁶ Para el desarrollo de esta sección se hizo una relación del Capítulo del Régimen Departamental y Municipal de la Constitución de la República y Título de los Municipios en la Ley de Municipalidades.

El retorno a un régimen municipal data de 1990 con la promulgación de una nueva Ley de Municipalidades. Actualmente hay 298 gobiernos locales autónomos, administrados por corporaciones electas por el pueblo, que son el órgano deliberativo de la municipalidad y máxima autoridad. Se eligen los alcaldes, vice-alcaldes y un número de regidores acorde a la población de cada término. Los empleados de las dependencias municipales se costean con fondos de los gobiernos locales.

Los integrantes de las corporaciones municipales son elegidos popularmente mediante el sufragio, lo que implica una previa labor de convencimiento a una masa votante donde los grupos locales o comunitarios son importantes por el número de personas dentro de los mismos. En las promesas de campaña se ofrecen beneficios que en la mayoría de los casos no se materializan. Algunos obstáculos que aducen los gobiernos locales para no cumplirles a los ciudadanos es la permanente crisis financiera en que encuentran las arcas municipales.

En el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las corporaciones municipales son independientes de los poderes del Estado, pero deben responder ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan individual y colectivamente, sin perjuicios de la responsabilidad administrativa. Además, se cuenta con comisionados municipales nombrados por el alcalde a propuesta de la población, así como comités de transparencia en algunos municipios. Aunque en general todavía no hay mucho control de la población sobre sus gobernantes municipales, hay algunas buenas experiencias con estas instituciones.

Por su cercanía a la problemática en la zona rural, los alcaldes auxiliares tienen particular interés en la gestión forestal desde la perspectiva municipal. Estas personas, en su mayoría voluntarias, deben ser seleccionadas por la corporación municipal, a propuesta del alcalde. Por lo general, se elige entre una terna de candidatos escogidos en asambleas públicas en las aldeas, caseríos y barrios. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el alcalde todavía nombra estos auxiliares por su cuenta⁴¹⁷. Entre sus funciones, los alcaldes auxiliares realizan algunas dentro del espectro de la gestión forestal, como inspecciones de campo para permisos de roza y quema, reunión de voluntarios para combatir incendios forestales, otorgamiento de licencias para aprovechamiento no comercial de productos forestales y pesquisas por infracciones a la legislación forestal.

Contrario a lo que ocurre en otros países donde la instancia regional es bien definida y con autoridad clara, en Honduras se cuenta con los gobernadores departamentales, que son nombrados por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación y Justicia, que de conformidad a la ley conoce y resuelve los recursos de apelación de los particulares contra las municipalidades, las quejas contra los funcionarios y los conflictos suscitados entre municipios y su departamento. Sin embargo, estos funcionarios en muchos casos son figuras decorativas, que no tienen el mismo peso político de los electos por el pueblo, ni la autonomía para toma de decisiones ya que los gastos en que incurren estas oficinas son cargados al presupuesto de la secretaría de la cual emana su nombramiento.

Pese a que en el discurso político se ha reiterado sobre los temas de participación y transparencia, en la práctica esto todavía es algo novedoso. Recién el 2006 se promulgó

⁴¹⁷ Orfilia Pérez, ex asesora legal de la Asociación de Municipios de Honduras. Comunicación personal. Mayo 2005.

la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que obliga a todas las instituciones del Estado a divulgar la información de su gestión y propicia una cultura de acceso a la información, apertura informativa y transparencia de la gestión pública⁴¹⁸, sin embargo, lo reciente de la mencionada ley impide evaluar su aplicabilidad o éxito.

En la Ley de Municipalidades se contemplan los plebiscitos y los cabildos abiertos como los mecanismos de participación ciudadana que se utilizan para determinados aspectos de la gobernabilidad a nivel de municipio. También están los comités de desarrollo municipal, establecidos en la misma ley, que todavía son muy débiles y poco desarrollados a nivel de terreno. No obstante, los patronatos suelen ser las estructuras más utilizadas por las fuerzas vivas locales para incidir en las diferentes tareas de las corporaciones municipales.

De acuerdo a la ley, una corporación municipal tiene la facultad de convocar a todos los vecinos del municipio para tomar decisiones que a juicio de la Corporación son de suma importancia, con el apercibimiento de que los resultados son de observancia obligatoria y deben ser publicados, y ampliamente divulgados⁴¹⁹. En el Reglamento a la Ley de Municipalidades se contempla que para los efectos de la realización del plebiscito, se considerarán asuntos de suma importancia, entre otros, los que tengan relación con la defensa de sus recursos naturales esenciales y la protección y mejoramiento del sistema ecológico y del medio ambiente.

⁴¹⁸ Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Decreto 170-2000, del 27 de noviembre de 2006.

⁴¹⁹ Reglamento a la Ley de Municipalidades. Art. 16 *"La Corporación Municipal, por resolución de las dos terceras partes de sus miembros podrá convocar a plebiscito a que se refiere el numeral 10, Artículo 25 de la Ley, a todos los vecinos del término municipal, para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia a juicio de la Corporación. El resultado del plebiscito que será computado por la Corporación, con la asistencia de 3 vecinos notables, nombradas por ésta, será de obligatorio cumplimiento y deberá ser publicado"*.

Sobre el plebiscito puede agregarse que conforme al reglamento, los resultados de los mismos se deben hacer constar en un acta y la corporación municipal debe hacer formal promesa de acatarlos como la expresión de la voluntad soberana de los municipios. Lo anterior deja abierto este mecanismo como una alternativa para la participación ciudadana en la gestión de los recursos forestales, que históricamente ha sido relegada de la toma de decisiones en éste y en otros campos.

Otro mecanismo de participación son los cabildos abiertos o las asambleas de representantes con delegados de organizaciones locales. Estos tienen carácter consultivo y son convocados por el alcalde municipal. De acuerdo a la ley, es obligatorio que se celebren por lo menos cinco cabildos abiertos en el año. Se los utiliza para resolver diferentes situaciones de índole comunal, social, gremial, sindical y ecológica (y lo forestal por extensión), que afectan a la comunidad⁴²⁰. Por su misma naturaleza, los cabildos abiertos son también mecanismos para promover transparencia en las municipalidades.

Cuando se convoca a la asamblea de representantes la experiencia indica que tal representatividad suele ser variada en el nivel local. Según la investigación del doctorando, en la mayoría de los casos, la organización comunitaria es débil, pese a que a nivel local funcionan diversas estructuras en forma de comités de apoyo, juntas de agua, patronatos, delegados de la palabra de Dios, alcaldías auxiliares de nivel rural entre otros. En muchos casos las mismas personas integran diferentes sociedades, que responden en la medida que se les exige en cada tema, pero les falta más disponibilidad

⁴²⁰ En el Art. 25 de la Ley de Municipalidades, entre otras, a la Corporación Municipal se la faculta para “Celebrar asambleas de carácter consultativo en cabildo abierto con representantes de organizaciones locales, legalmente constituidas, como ser: comunales, sociales, gremiales, sindicales, ecológicas y otras que por su naturaleza lo ameriten, a juicio de la Corporación, para resolver todo tipo de situaciones que afectan a la comunidad”.

para adaptarse de su problemática y mayor destreza para incorporarse con autonomía en la toma de decisiones.

Pese a la diversidad de instancias, se encontró que algunos colectivos están pobremente representados y para el caso forestal esto es evidente respecto a la incorporación de los pueblos indígenas o las comunidades forestales en las decisiones que se toman en las alcaldías, aunque estas les afecten de forma directa. Pero hay algunas excepciones que vale la pena rescatar y mencionar como casos de una representatividad real, como en el municipio de Yamaranguila, cuya población pertenece casi en su totalidad a la etnia lenca y que su representación dentro de la Corporación Municipal es mayoritaria. Igual sucede en las directivas de las organizaciones agroforestales del municipio, con un 30% de presencia femenina en los mismos. Sus principales demandas se orientan a preservar las áreas forestales, con una protección intensiva contra los incendios forestales, que se encuentran en su jurisdicción, uso sostenido del bosque y eliminación de la ilegalidad⁴²¹.

Además de los mecanismos legales de participación mencionados, en el país existen otros dispositivos que se pueden considerar informales, porque no tienen un marco legal definido, pero que suelen tener mayor aplicación que aquellos que se originan en el ordenamiento legal, debido posiblemente a que están orientados a resolver problemas o satisfacer necesidades a nivel comunal. Entre estos se puede mencionar los foros locales forestales, que funcionan en algunos municipios del departamento de Olancho (el más grande y con mayor cobertura e importancia forestal en el país). Actualmente se aglutinan en el Movimiento Ambientalista de Olancho, que ha encabezado e

⁴²¹ Para llegar a estas y otras conclusiones, en el 2004 el doctorando visitó varias municipalidades con áreas forestales importantes, donde se entrevistó a ediles y actores vinculados a la gestión forestal.

institucionalizado las llamadas “marchas por la vida”, con el objetivo principal de frenar la explotación de los bosques, pero que ha llegado a posicionarse en forma tal que se constituyó en interlocutor del Congreso Nacional en el proceso de discusión de la nueva normativa jurídica del sector forestal.

Algunos de estos mecanismos privados de participación ciudadana se conciben también como instancias donde se exige la rendición de cuentas, especialmente por la repartición irreflexiva de las áreas boscosas, que muchas veces obedece a consignas destinadas a satisfacer el clientelismo político del partido en el poder. Tales mecanismos se convierten así en el contrapeso de la sociedad civil para las instancias de rendición de cuentas que ha creado el gobierno, entre las cuales hay una de carácter obligatoria para el ámbito municipal.

1.2 Descentralización en las Políticas Nacionales

En Honduras, las políticas de Estado suelen limitarse a los cuatro años que dura un periodo de gobierno, que se confirma porque no hay reelección para Presidente de la República. Sin embargo, parece haber consistencia respecto a las políticas de descentralización, que varían en cuanto a los lineamientos de acción pero persiguen – por lo menos en teoría- una descentralización real.

Por lo menos hasta donde se pudo investigar, por primera vez el gobierno actual, que rige para el cuatrienio 2010-2013, se ha comprometido a trabajar con una visión política de largo plazo que ratifica el compromiso que los candidatos a la Presidencia de la República de los cinco partidos políticos legalmente inscritos, suscribieron en

noviembre de 2009 comprometiéndose a: “*iniciar, en la administración gubernamental a partir del 27 de enero de 2010, un proceso de desarrollo planificado, orientado a concretar una Visión de País para el año 2038, implicando el establecimiento de principios, objetivos, metas y lineamientos estratégicos que deberán ser alcanzadas durante los próximos siete períodos de gobierno*”⁴²².

Se consideró fundamental en ese momento, recoger los abordajes técnicos y conceptuales formulados por anteriores iniciativas, las cuales contaban con la legitimidad derivada de amplios procesos de consulta que recogieron no solo las visiones y expectativas de los distintos grupos representativos de la sociedad hondureña, sino también las expresiones particulares de regiones, municipios y comunidades en el interior del país. Los consensos mencionados condujeron al establecimiento de un marco político conceptual de largo plazo conformado por los cuatro instrumentos siguientes:

1. Una Visión de País contentiva de principios, objetivos nacionales y metas de prioridad nacional para el período 2010-2038;
2. Un Plan de Nación que cubre una primera fase de la Visión de País (2010- 2022) y que se conforma de lineamientos estratégicos, objetivos e indicadores que marcarán las progresivas responsabilidades de los próximos tres gobiernos en torno a la Visión de País;

⁴²² República de Honduras. *Visión de País 2010 – 2038, Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno*. Enero de 2010. Pág. 11.

3. Una matriz de 58 indicadores, que contiene los criterios cuantitativos a alcanzar y que permiten medir el avance del cumplimiento del Plan de Nación, según cada uno de los lineamientos estratégicos que lo componen, segmentados según al grado de avance esperado al final de cada periodo de gobierno.
4. Un anteproyecto de decreto para la creación del Sistema Nacional de Planeación que actúa como instrumento para la ejecución e institucionalización de la Visión de País y el Plan de Nación y que debe contar, para su debida implementación, con un marco jurídico, una definición institucional y un esquema de funcionalidad operativa.

Entre los principios orientadores del desarrollo que tiene la Visión de País 2010-2038 por lo menos se identifican con el eje temático de descentralización los siguientes: participación ciudadana como medio generador de gobernabilidad, descentralización de la gestión y decisiones relacionadas al desarrollo y gestión compartida público-privada del desarrollo. Dentro de estos principios se encuentran varias acciones que tienen relación con la descentralización de la gestión de los recursos naturales.

Respecto a los grandes desafíos en materia de Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente el instrumento citado señala que *“En la búsqueda de un desarrollo socialmente incluyente y territorialmente equilibrado, Honduras debe enfrentar el reto del aprovechamiento de sus recursos naturales bajo el marco de un modelo que reconozca la diversidad y la diferenciación, como aspectos que deben conducir las políticas y las formas de intervención por parte del Gobierno, la Sociedad Civil y la*

Iniciativa Privada”⁴²³. La diferenciación comprende una delimitación regional con base en las cuencas hidrográficas del país, que es una unidad técnica básica que está sustentada en gran medida en la gestión forestal.

1.3 Experiencias Políticas de Descentralización Forestal

Hasta donde se pudo conocer, en el sector forestal no ha sido práctica usual el diseño de políticas públicas escritas. En la mayoría de los casos, las políticas se derivan de las leyes, invirtiendo así el proceso lógico que indica que las leyes emanan de las políticas y se convierten en mecanismos de instrumentalización de aquellas. No obstante, en los últimos veinte años se han hecho dos esfuerzos notables por establecer políticas forestales, aunque no se ha superado el resabio común en otras áreas, o en épocas anteriores para el propio sector forestal, de desconocer lo positivo de un programa o proyecto generado en otro gobierno.

El primer esfuerzo es el Plan de Acción Forestal 1996-2015 (PLANFOR), que se deriva de la iniciativa diseñada por la FAO para América Latina como Plan de Acción Forestal en los Trópicos (PAFT), oficializada en la 15 Reunión de la Comisión Forestal para América Latina, celebrada en San José, Costa Rica, en 1986. La Comisión recomendó formular un plan de acción forestal para cada país de la región adaptado a las necesidades y circunstancias especiales en cada caso⁴²⁴.

El PLANFOR es un instrumento base de la política forestal hondureña. En tres tomos contiene la política general, los objetivos e instrumentos de la misma (estos últimos

⁴²³ *Ibidem*. Pág. 100.

⁴²⁴ CONTRERAS, Arnoldo. *Un Plan de Acción Forestal para la Región de América Latina y El Caribe*. En *Unasylva* N° 159. Vol. 40 1988/1. Edición en español. Roma, Italia. Págs. 10-27.

consisten en programas básicos que representan la razón de las actividades forestales) y los lineamientos estratégicos, como medios para alcanzar las metas físicas de los programas básicos. El Plan también contiene las medidas de política específicas que procuran la participación ciudadana en las actividades forestales. Según el documento, la participación activa y coordinada de los sectores público y privado es una estrategia prioritaria del PLANFOR⁴²⁵.

Pese a que el PLANFOR fue el resultado de un foro nacional donde representantes de distintos sectores de la sociedad hondureña discutieron en forma amplia hasta aprobar los documentos y que algunos de los programas de corto plazo fueron ejecutados, pronto fue objeto de revisión que concluyó en la necesidad de hacer un nuevo documento de política, que incluyera esta vez, a las áreas protegidas y la vida silvestre, que de acuerdo a la legislación forman parte integral con la materia forestal desde 1991.

En el año 2001 se preparó un nuevo documento denominado Política Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre, siempre en el marco del foro de concertación denominado Agenda Forestal Hondureña y con la amplia participación de diversas instituciones del sector público afines a la temática forestal y de organizaciones y proyectos internacionales de apoyo a la misma.

Al hacer una lectura superficial sobre la descentralización en el documento mencionado se percibe que los gobiernos locales no son considerados entre los objetivos o lineamientos de política, aunque se pueden encontrar referencias a éstos en varios de los instrumentos de la misma. Tal vez en forma indebida, las propias municipalidades son

⁴²⁵ AFE/COHDEFOR-SECPLAN-SRN. *Plan de Acción Forestal de Honduras 1996-2015 (PLANFOR)*. Volumen III. 1996. Pág. 1.

consideradas como instrumentos, así como los contratos o convenios forestales, los planes de manejo, la declaración, demarcación y manejo de cuencas, programas de protección y capacitación y otros similares. No obstante, al revisar con mayor cuidado el documento se percibe que los diseñadores de la política quisieron reconocer en mayor medida la participación de las poblaciones locales, en especial mediante el vínculo con la reducción de la pobreza. Los bosques y la vida silvestre se consideran elementos claves para disminuir la pobreza y la vulnerabilidad ambiental del país.

Un aspecto que tiene relación con la descentralización es el reconocimiento que como línea de política se hace respecto a la incorporación de la población en el manejo de los recursos forestales y en la obtención de beneficios⁴²⁶. Aunque la relación es clara, seguramente habrá que entender que al referirse a poblaciones, dentro de la política se refiere a las comunidades locales, a las municipalidades e incluso a las organizaciones no gubernamentales, que tienen roles específicos en el manejo de los recursos del bosque, bajo cualquiera de las modalidades que ya se describieron en el capítulo sobre la Situación Forestal en el País, particularmente la sección que se refiere a las figuras legales utilizadas para el manejo forestal.

Para implementar la línea de política apuntada, el documento establece la estrategia de incorporar y capacitar a la población en la definición y ejecución de actividades que promuevan el manejo forestal sostenible, mediante instrumentos efectivos de participación y distribución de los beneficios económicos, sociales y ambientales. Para efectos de la Tesis, vale la pena rescatar las herramientas de política que se pueden considerar más útiles para su posterior impulso. Entre estas:

⁴²⁶ AFH 2001. *Línea de Política N° 2: Incorporación de la población en el manejo de los recursos forestales, las áreas protegidas y la vida silvestre, y en la obtención de beneficios*. Pág. 8.

- El desarrollo de un censo de la población asentada en las áreas forestales nacionales. Sobre este tema, el doctorando ha podido constatar que pese a conocer que en casi todas las áreas estatales forestales existen asentamientos humanos, no se tiene claridad respecto a las condiciones en que estos han llegado allí⁴²⁷;
- Programas de forestería comunitaria en apoyo a comunidades y grupos étnicos y agroforestales e individuos asentados en las áreas de bosques nacionales, de producción y en las zonas de amortiguamiento en las de protección;
- Programas de capacitación en actividades de manejo forestal dirigidos a los gobiernos locales, comunidades rurales, individuos y grupos étnicos y agroforestales;
- Reglamento de participación, seguimiento y evaluación del programa de actividades de manejo, ejecutadas por la población en el tratamiento de las áreas estatales;
- Fondos para la implementación de la política de incorporación de la población en el manejo del bosque nacional;

⁴²⁷ De acuerdo a la Ley de Modernización Agrícola, estos asentamientos humanos tienen derechos adquiridos cuando se establecieron antes de 1990. Después de ese año, los pobladores más bien están sujetos a sanciones por usurpación de tierras. En la práctica no se ha podido establecer estas dos categorías de asentados.

- Proyectos de asistencia técnica y generación de empleo, desarrollados por los organismos internacionales, ONG y el sector privado;
- Contratos y convenios de manejo forestal de largo, mediano y corto plazo con municipalidades, comunidades indígenas, grupos agroforestales y familias.

Al revisar el documento mencionado se puede relacionar la línea de política sobre el ordenamiento territorial que tiene como estrategia el ordenamiento de las áreas forestales públicas, determinar y regular su uso, que implícitamente significa normar la ocupación de estas tierras y regularizar los derechos que sobre las mismas tienen sus ocupantes, todo ello para facilitar el manejo de los recursos forestales⁴²⁸.

Sin embargo, donde mayor énfasis se hace a la descentralización es en el lineamiento que se refiere al “Fomento de la Eficiencia y Transparencia en la Administración de los Bienes y Servicios Forestales” que plantea la estrategia de definir y utilizar mecanismos administrativos y técnicos que garanticen una gestión sana, transparente y ágil en la administración y manejo de los recursos forestales a través de: a) instrumentos o procesos de descentralización para la toma de decisiones técnicas y de administración de los recursos financieros a nivel local y regional, b) mecanismos de participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre el uso y manejo sostenible de los recursos forestales y c) medidas de desconcentración de funciones relacionadas con la elaboración y ejecución de los planes de manejo forestal.

⁴²⁸ AFH. *Op. cit.*. Pág. 10.

La última acotación que se puede hacer respecto a la descentralización en las políticas forestales es que cuando se refiere a la delegación de funciones se hace sobre todo en los bosques nacionales. Muy pocas referencias se encuentran sobre el rol de los gobiernos locales respecto a la administración de las áreas forestales, tanto las que le corresponden en propiedad o cuando tienen competencias para el manejo en áreas forestales de carácter estatal o particular.

Entre las políticas afines a la descentralización forestal se debe mencionar la propuesta de Políticas de Co-manejo de Áreas Protegidas, que tiene como objetivo “*Regular y permitir la participación de los gobiernos locales, comunidades, organizaciones no gubernamentales y demás actores involucrados en el manejo de las áreas protegidas, a través de la promoción y estímulo de la gestión compartida en estos espacios, para protección de los mismos y obtener beneficios que se traduzcan en ganancias para las comunidades locales y la sociedad en general*”.⁴²⁹ Entre los principios rectores, se incluye la participación ciudadana, descentralización y desconcentración y rendición de cuentas y contraloría social, que están directamente vinculados al tema de la Tesis.

2 Marco Legal para la Descentralización

Desde que en 1990 se aprobó la Ley de Municipalidades, el proceso de descentralización en Honduras ha mostrado diferentes etapas de dinamismo. El avance ha sido más rápido cuando se ha creado la normativa legal adecuada y se ha diseñado el respectivo plan operativo de trabajo. De parte del sector gubernamental se reporta que

⁴²⁹ COHDEFOR/UICN. *Propuesta de Políticas y Reglamento de Co-Manejo de Áreas Protegidas en Honduras*. Informe Final de Consultoría no oficial. Tegucigalpa. 2005. Pág. 13.

“las acciones más relevantes que se han realizado para acelerar el proceso de descentralización y fortalecer los gobiernos locales, han sido hasta la fecha las siguientes⁴³⁰”:

- Aprobación del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local y su Plan de Acción;
- Reforma a la Ley de Municipalidades para adicionar los criterios de pobreza y eficiencia fiscal a la fórmula de distribución del 5% de la transferencia a las municipalidades y el cumplimiento de la transferencia total de dicha asignación;
- Formulación de instrumentos básicos para el sector, como: estrategias de descentralización de los servicios, política nacional de capacitación y asistencia técnica municipal, normativa para regular el crédito y endeudamiento municipal y planes estratégicos de desarrollo municipal;
- Creación del Comité Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal, integrado por instituciones públicas, universidades y agencias internacionales que propugnan el fortalecimiento municipal;
- Desarrollo del Sistema de Información Municipal que mantiene información financiera presupuestaria actualizada de todos los municipios del país;

⁴³⁰ UNAT/SdP *Op. cit.* Pág. 15.

- Institucionalización del proceso de certificación de mancomunidades y creación de comisiones de desarrollo departamental.

No obstante lo anterior, el mismo gobierno de Honduras reconoce que los resultados alcanzados en el proceso de descentralización han sido menores a los esperados o planificados. Dentro de las reflexiones en el Plan de Gobierno anterior se admitió que: *“para asegurar un mayor dinamismo del proceso es importante garantizar el desarrollo de los municipios y un mejor nivel de la población que vive en condiciones de pobreza, lo cual implícitamente significa involucrar a todos los sectores del nivel local en el proceso de desarrollo”*⁴³¹.

2.1 Descentralización en Leyes Generales

En Honduras no existe una Ley de Descentralización, la más cercana que se puede considerar es la Ley de Creación del Sistema Nacional de Planeación que da seguimiento al compromiso que los candidatos presidenciales suscribieron en noviembre del 2009, adoptando los ejes propuestos en la Visión de País como principios orientadores de la gestión del desarrollo nacional para los próximos 30 años y dando sostenibilidad y continuidad a su ejecución en los próximos períodos administrativos, independiente del resultado electoral. Según esta ley: *“El proceso de planeamiento estratégico estará a cargo de la Presidencia de la República, se llevará a cabo con la participación de las distintas instituciones del Poder Ejecutivo en las áreas de su competencia y con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos, las iglesias, la empresa privada, las autoridades locales, las*

⁴³¹ *Ibidem.* Pág. 19.

*organizaciones no gubernamentales que trabajan en temas relacionados al desarrollo, las agencias internacionales de cooperación y toda la ciudadanía*⁴³².

Pero al menos también fueron identificadas otras tres leyes generales que han fortalecido mucho el papel de los gobiernos locales en materia de manejo forestal y conservación del medio ambiente, a través de disposiciones que les otorgan competencias de autoridad o como propietarias de recursos forestales: Ley de Municipalidades (1990), Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (1992) y la Ley General del Ambiente (1993).

2.1.1 Ley de Municipalidades

*“El municipio es el organismo elemental de la comunidad política y el más próximo a los ciudadanos pues les permite una participación directa en la gestión de los intereses que le son comunes y cuyos resultados son la responsabilidad exclusiva de los miembros de la comunidad”*⁴³³. En consecuencia, el régimen municipal ofrece notables ventajas que pueden ser aprovechadas en la gestión de los recursos naturales en la medida en que se capacite a los funcionarios municipales en la materia y se acepte la participación de la ciudadanía involucrada en los organismos de auditoría social.

En la Ley de Municipalidades se reconoce la autonomía municipal, que constituye un concepto esencial para la descentralización. Al aprobar esta ley, el legislador otorgó facultades en materia territorial y financiera a las municipalidades, plasmadas en la atribución de elaborar y ejecutar los planes de desarrollo de los gobiernos locales que

⁴³² Ley de Creación del Sistema Nacional de Planeación. Artículo 8.

⁴³³ ORELLANA, Edmundo. *Régimen Jurídico de las Municipalidades en Honduras*. Colección Docencia. Editorial Universitaria. UNAH. Tegucigalpa, Honduras. Pág. 132.

comprende no sólo a las cabeceras municipales, sino que también a las aldeas y caseríos y disponer todo lo relacionado con las tierras ejidales, las cuales pueden vender para enriquecer las arcas municipales. Asimismo se faculta para que los gobiernos locales puedan recaudar e invertir en recursos, desarrollar una libre administración, elaborar, manejar y ejecutar su propio presupuesto, organizar y manejar los servicios públicos, auto-organización y control sobre sus recursos naturales, entre otros aspectos⁴³⁴.

Este resumen de los artículos 12 y 13 de la Ley de Municipalidades que sustentan la autonomía municipal y las atribuciones de los gobiernos locales pudiera parecer insignificante para los países con larga trayectoria de descentralización a los municipios, pero en el contexto hondureño esto fue una novedad que dejó atrás las prácticas de intrusismo del gobierno central sobre las alcaldías que empezaba con el nombramiento de los alcaldes y funcionarios de mayor nivel, por el presidente de la República.

Aplicable al tema de bosques, el estatuto municipal contempla algunas atribuciones, por ejemplo la que en forma genérica se describe como “protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación”, en el Numeral 7 del Artículo 13. Antes de promulgarse la Ley de Municipalidades las atribuciones ambientales simplemente no eran consideradas y las de reforestación estaban centralizadas en la autoridad forestal nacional.

En el numeral 11 del Artículo 13 a las municipalidades se les confiere la atribución de *suscribir convenios con Gobierno Central y entes descentralizados con los cuales concurra en la explotación de recursos donde figuren áreas de explotación, sistemas de*

⁴³⁴ Resumen del Artículo 12 y 13 de la Ley de Municipalidades que contiene las bases para la autonomía municipal y las atribuciones de los gobiernos locales.

reforestación, protección del medio ambiente y pagos que les correspondan. Asimismo, se establece que serán las entidades nacionales con las que las municipalidades acuerden los convenios mencionados, quienes deben otorgar los permisos o contratos, observando lo prescrito en los mismos.

En el numeral mencionado aparecen bastante claras las funciones de gestión forestal en el ámbito municipal, pero pareciera que con su decisión el legislador quiso dejar establecidas las relaciones de coordinación entre ambos niveles administrativos que por momentos se vuelve ambiguo. La Secretaría de Gobernación y Justicia, a quien por ley le competen las funciones de *“formulación y ejecución de políticas relativas al gobierno interior, asegurando su compatibilidad con las estrategias definidas por el Presidente de la República, incluyendo las iniciativas de descentralización y desconcentración territorial, la coordinación, enlace, supervisión y evaluación del régimen departamental y municipal”*⁴³⁵, trata de aclarar esta ambigüedad cuando en un manual sobre la Ley de Municipalidades se hace el siguiente comentario:

“Con un ejemplo se ilustrará el alcance de este numeral (el 11 del artículo 13): supongamos que hay un bosque en el Término Municipal el cual es necesario explotarlo para beneficio del municipio y del país. A tal efecto, la Corporación Municipal suscribirá un convenio con la COHDEFOR (entonces la autoridad nacional administradora de todos los bosques del país), en el cual se establezcan, cuando menos las bases siguientes: área que se podrá explotar; sistema de reforestación; pagos que recibirá la municipalidad por pie o metro cúbico de madera cortada; carreteras de acceso que deberán construirse, y demás pormenores. Una vez que el convenio esté

⁴³⁵ Reglamento de Competencias del Poder Ejecutivo. Acuerdo PCM 008-97. Artículo 44.

*vigente, la COHDEFOR otorgará los permisos que estime convenientes, pero respetando, estrictamente, lo establecido en el convenio con la municipalidad. Si una o varias municipalidades consideran que existen partes del bosque que deben protegerse, bien como parques o zonas de reserva, como hábitat de especies animales o vegetales en peligro de extinción o como zonas productoras de agua, dichas zonas deben ser excluidas de los convenios de explotación del bosque. Al mismo tiempo, las municipalidades pueden organizar empresas o contratar con las ya existentes, para asegurar la protección del recurso*⁴³⁶.

Después de analizar lo anterior con varios funcionarios de la Administración Forestal del Estado y de algunas corporaciones municipales que tienen recursos forestales en abundancia, se puede razonar que la lógica del legislador, para vincular la explotación de los bosques a la adecuada coordinación entre estos dos sectores se debe a que los gobiernos locales no tenían al momento de promulgarse la ley (y que carecen todavía en muchos casos) la suficiente capacidad e infraestructura para discernir sobre las diferentes acciones técnico-administrativas que se pueden tomar en torno al manejo sostenible de los bosques, que si la tiene la autoridad forestal nacional, con presencia en la mayoría de los municipios del país. Por otra parte, los gobiernos locales tienen inmediatez sobre eventuales problemas en torno a los bosques y suficiente autoridad para resolverlos, en cambio, muchas de las decisiones de la autoridad forestal en torno a la problemática se toman a nivel central y sus representantes a nivel regional o local tienen muchas dificultades para hacerlas valer.

⁴³⁶ Secretaría de Gobernación y Justicia. *Manual sobre la Nueva Ley de Municipalidades, sus Enmiendas, Comentarios y Aplicación*. Tegucigalpa, Honduras. 1991. Pág. 8.

Además de las competencias de gestión, debe interpretarse la voluntad del legislador en el sentido de proveer a los gobiernos municipales de los suficientes recursos financieros para combinar las obras propias del desarrollo local con la preservación del entorno ecológico. Con la promulgación de la Ley de Municipalidades se fortaleció el proceso de descentralización y se transfirió el 5% de los ingresos gubernamentales a las municipalidades y en el estatuto municipal se dispone que las personas naturales o jurídicas que extraen o explotan bosques dentro del término municipal deben pagar el 1% del valor comercial de la actividad, independientemente de su centro de transformación⁴³⁷. Cuando a las municipalidades se les confiere derechos en materia financiera y territorial, se les amplía las oportunidades de fortalecimiento que quizá están sometidas a la diversa capacidad de gestión que tienen tales entidades. Lo anterior es particularmente válido para la gestión forestal municipal, pues mientras en el país existen unas pocas municipalidades con suficientes fortalezas para involucrarse en el proceso de licenciamiento ambiental⁴³⁸, otras apenas tienen capacidad para desarrollar pequeños proyectos con apoyo del gobierno central. En esta última categoría se encuentra la mayoría de las municipalidades forestales del país.

Otro aspecto vinculado a la descentralización, que tiene aplicación en el manejo de recursos forestales son los mecanismos de participación ciudadana que tienen su origen y regulación en la Ley de Municipalidades, básicamente los cabildos abiertos y los plebiscitos, ya mencionados en la sección de Descentralización Política, pero que se

⁴³⁷ Ley de Municipalidades. Artículo 80. Sobre este aspecto se pudo conocer de una iniciativa de reformas a la Ley de Municipalidades tratando de elevar el impuesto de extracción o explotación de recursos naturales en general, del 1 al 3%.

⁴³⁸ La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente reconoce haber descentralizado el proceso de licenciamiento ambiental hacia 14 municipalidades, que representa apenas el 5% de los 298 municipios del país. SERNA/PNUMA. *Op. cit.* Pág. 109.

pueden ampliar en la medida que se convierten en herramientas útiles para el manejo racional de los recursos forestales.

Al reflexionar sobre el papel de los municipios en la gestión forestal es pertinente señalar que los gobiernos locales tienen diferentes funciones contenidas en el ordenamiento jurídico municipal, lo cual se complementa con otras normas jurídicas. Al respecto, un reconocido autor en temas de gobernanza sugiere que en materia forestal los gobiernos locales hondureños tienen al menos cuatro funciones plenamente identificados: son autoridad, son propietarios de bosques, demandan servicios y ofrecen servicios⁴³⁹.

a) Municipalidades como autoridades locales

Esta es la función más reconocida de las corporaciones municipales y la que más ejercen los alcaldes y los otros funcionarios de mayor jerarquía. En el mismo ordenamiento jurídico de las municipalidades se manda que la corporación municipal sea la máxima autoridad dentro de su jurisdicción. En tal condición este órgano puede crear, reformar o modificar instrumentos que tienen carácter de ley en el término municipal, además de otras funciones que se mencionan en una tabla resumen más adelante.

Respecto al alcalde municipal, el ordenamiento jurídico dispone que sea la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal, a quien le corresponde sancionar los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la corporación, convirtiéndolas en

⁴³⁹ KAIMOWITZ, David. *El Papel de las Corporaciones Municipales en las Actividades de Recursos Naturales en Honduras*. Tegucigalpa. Documento interno Sf. Pág. 2.

normas de obligatorio cumplimiento para los habitantes y demás autoridades. La misma ley dispone que toda otra autoridad, civil o de policía, debe acatar, colaborar y asistir en el cumplimiento de dichas disposiciones. El protocolo, reconocido en el reglamento, exige que en cualquier acto público donde se encuentre presente el alcalde municipal, éste debe presidir dicho acto⁴⁴⁰.

La autoridad en el municipio la ejerce la corporación, por medio de los instrumentos jurídicos municipales, entre las cuales destacan las ordenanzas o acuerdos, que se convierten en normas de aplicación general y cumplimiento obligatorio dentro del término municipal sobre asuntos de la exclusiva competencia de los gobiernos locales. Estas ordenanzas son una oportunidad para mejorar la gestión municipal pero en muchos casos requiere del apoyo técnico para fundamentar los instrumentos y enmarcarlos en leyes que no son muy conocidas por los funcionarios municipales.

*“El hecho que los gobiernos municipales son las máximas autoridades en sus municipios hace que sea imperativo que el gobierno central coordine con ellos muchas de las actividades relacionadas con la regularización de la tenencia de los bosques, el control y vigilancia forestal y otras temáticas similares”*⁴⁴¹. A tal efecto, la municipalidad debe suscribir los convenios con el gobierno central y con las instituciones descentralizadas con las cuales concurre en la explotación de recursos que ya se mencionaron en la sección de Descentralización en la Legislación correspondiente a la Ley de Municipalidades. Sin embargo, el investigador tuvo acceso a información donde en muchas municipalidades del país, algunos alcaldes han tomado medidas unilaterales relacionadas con el otorgamiento de permisos de aprovechamiento de

⁴⁴⁰ Ley de Municipalidades. Título IV. Territorio, Población y Organización; Capítulo V. Del Alcalde Municipal (Artículos 43-47).

⁴⁴¹ KAIMOWITZ, David. *Op. cit.* Pág. 3.

madera, creación de tasas o imposición de sanciones por incumplimiento a la legislación forestal⁴⁴².

Además de las competencias que las leyes tratadas en la sección sobre la descentralización forestal otorgan a los gobiernos locales, en la Ley de Ordenamiento Territorial se asignan funciones a los municipios que se pueden relacionar con el manejo de los recursos forestales en su territorio, ya que en la misma se reconoce que los gobiernos locales tienen la gestión amplia del ordenamiento territorial y el control y regularización de los asentamientos humanos en su jurisdicción. Además deben armonizar los planes de ordenamiento municipal con los planes nacionales de gestión de recursos naturales.

b) Municipalidades como propietarias de áreas forestales

No se ha logrado establecer con exactitud, la cantidad o porcentaje de las tierras del país que están en poder de los municipios, aunque se puede adelantar que en el caso de las áreas forestales en dominio pleno a favor de las municipalidades la tendencia es a aumentar, en virtud de una reforma a la Ley de Municipalidades que faculta para que los municipios puedan trasladar la naturaleza jurídica de los predios forestales ejidales a la condición de tierras en dominio pleno. El derecho de propiedad en áreas forestales les corresponde a las municipalidades por los sitios ejidales que están en posesión de los

⁴⁴² “En la Corporación fueron conocidos diferentes casos donde alcaldes, en violación flagrante de la Ley, otorgaron permisos de explotación de recursos forestales sin previa aprobación nuestra, e incluso, existen ex alcaldes acusados en los tribunales, por haber vendido terrenos ejidales de vocación forestal, que está prohibido por la Ley”. Enrique Elvir. Ex Asesor legal de COHDEFOR. Comunicación Personal. Mayo 2005.

municipios o por adquisición de tierras privadas que pasan a ser propiedad del municipio como tierras en dominio pleno⁴⁴³.

Según la ley, la titularidad en dominio pleno de las municipalidades sobre estos predios tiene algunas condicionantes: en primer lugar existe la responsabilidad de que la municipalidad a quien se le titule el predio lo maneje de manera eficiente con el fin de lograr un desarrollo sostenible, por sí, en asociación o por conducto de terceras personas, de acuerdo con el plan de manejo que apruebe la Administración Forestal del Estado. La alusión a terceras personas cobra especial importancia en el caso de las áreas forestales públicas (estatales o ejidales), en vista de que en casi la totalidad de las mismas se encuentran personas o comunidades que hacen ejercicio de dominio, con alguna o ninguna legalidad, pero que tienen derechos adquiridos que dificultan el manejo de las tierras y el aprovechamiento de los recursos forestales, sobre todo por la distribución de los beneficios después de aprovechar los productos de los bosques.

La otra condicionante está muy ligada a lo anterior, pues en la reforma mencionada de la Ley de Municipalidades queda establecido que aunque los gobiernos locales pueden titular los terrenos de su propiedad en favor de terceros, se advierte que esto es cuando los predios no tienen una vocación natural forestal⁴⁴⁴. Por lo tanto, los problemas que entraña esta confusión de derechos es uno de los principales conflictos que se debe afrontar en cualquier programa de desarrollo forestal sostenible, pues para lograr sus

⁴⁴³ En efecto, el Decreto 127-2000, reformando el Artículo 69 a 72, sobre la Hacienda Municipal en la Ley de Municipalidades, dispone respecto a las áreas ejidales de vocación forestal lo siguiente: *“Los bienes inmuebles ejidales rurales de vocación forestal, pasarán a dominio pleno del Municipio, una vez que se haya determinado su vocación y el perímetro del área forestal, siendo entendido que la vocación forestal y su perímetro serán establecidos técnicamente por la Administración Forestal del Estado a petición de la Municipalidad”*.

⁴⁴⁴ Ley de Municipalidades (reformas mediante Decreto 127-2000. Artículo 70: *“Las municipalidades podrán titular equitativamente en favor de terceros, los terrenos de su propiedad que no sean de vocación forestal, pudiendo cobrar por tal concepto los valores correspondientes, siempre que no violentaren lo dispuesto en esta Ley”*.

objetivos deben considerar una mecánica de legalización de tierras con el apoyo de los gobiernos locales.

En el manejo de los recursos forestales ejidales, es evidente que existe una tendencia a orientar los esfuerzos al aprovechamiento de corto plazo, para satisfacer necesidades que coincidan con el periodo de gestión de los alcaldes (cuatro años), con la esperanza de generar recursos y hacer obras en el corto plazo para una eventual reelección en el mejor de los casos. En la investigación quedó evidenciado que hay municipalidades que han preferido vender sus recursos en forma directa, antes que entrar en modalidades más beneficiosas y transparentes, como la subasta pública⁴⁴⁵. Tampoco hay muchos casos de municipios que hayan apostado al manejo con base en proyectos diferentes a la explotación directa o que involucren la participación activa de los ejidatarios o usufructuarios de los predios forestales, aunque en ciertas municipalidades ya existen proyectos en el marco de los mecanismos de desarrollo limpio y en el de pago por servicios ambientales.

c) Como demandantes de asistencia técnica y/o servicios

Como se ha descrito en varias secciones de esta segunda parte de la Tesis, el principal recurso natural del país son sus bosques. Sin embargo, al analizar el mapa de la pobreza en el Índice de Desarrollo Humano Honduras 2006, se observa una coincidencia que se puede considerar dramática, ya que algunos municipios que son forestales por

⁴⁴⁵ Pese a que la autoridad forestal nacional está legalmente obligada a utilizar la subasta pública como mecanismo de adjudicación de lotes de madera en las áreas estatales, las municipalidades se amparan en la autonomía municipal, que es claramente más ágil, pero menos transparente.

excelencia se encuentran entre los más pobres de Honduras⁴⁴⁶. Si se observan los problemas señalados en la sección sobre la problemática en el sector forestal, se puede concluir que los mismos son válidos para que los resultados en generación de riqueza no sean los esperados. Las actividades forestales ilegales, la corrupción, el abuso de poder y la indefinición de la tenencia de la tierra en áreas forestales son elementos básicos para la pobreza en los municipios con bosques, pero posiblemente la carencia de la adecuada formación y capacitación forestal sea otra causa importante que impide que los recursos forestales municipales se aprovechen en forma sostenible. En uno de los instrumentos utilizados para validar esta investigación quedó claro que hay una gran necesidad de mayor asistencia técnica y capacitación de parte del Estado para que las municipalidades puedan aprovechar mejor sus recursos⁴⁴⁷.

Lo anterior coincide totalmente con un documento oficial que recoge la opinión de todos los alcaldes del país en relación a la problemática forestal en 1996, quienes expresaron con diferentes argumentos, la falta de asistencia técnica del Estado hacia los municipios para lograr el manejo sostenible de sus bosques, tanto de la propia institución administradora de los bosques del país (entonces la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal), como de otras instituciones públicas, privadas u organizaciones no gubernamentales, involucradas en el manejo y conservación de los recursos naturales⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Análisis comparativo del investigador con datos en: PNUD. 2006. *Índice de Desarrollo Humano Honduras 2006*. San José, Costa Rica. Págs. 39-43 y COHDEFOR. *Mapa Forestal de Honduras*. Tegucigalpa. 1996.

⁴⁴⁷ Entrevistas el año 2005, a diversos actores sobre necesidades de investigación, capacitación para mejorar la gestión forestal levantadas por el doctorando entre funcionarios de la Administración Forestal del Estado, varias municipalidades, representantes de comunidades forestales, profesionales de la silvicultura y otros actores.

⁴⁴⁸ COHDEFOR. *Problemática Forestal Identificada por Departamento*. En Memoria COHDEFOR 1996. Capítulo VII. Tegucigalpa. 1997. Págs. 22-32.

De acuerdo a lo investigado, la mayoría de las municipalidades del país entran en la categoría de demandantes de asistencia técnica o de servicios para dar seguimiento a las actividades forestales del municipio, y de capacitación legal para aprovechar las opciones de desarrollo forestal a través de incentivos. En el mismo documento oficial mencionado se puede constatar que hay desconocimiento tanto de las leyes forestales propiamente dichas, como de los principales elementos que se pueden derivar de las mismas para mejorar el desarrollo municipal a través de la utilización eficiente del sistema punitivo, pero en especial por medio del aprovechamiento de los beneficios que se derivan de los incentivos que contienen algunas normas legales para estimular la participación ciudadana en la conservación forestal.

d) Como prestadores de asistencia técnica y/o servicios

Se pudo constatar en la investigación, que hay pocas municipalidades que entran en esta categoría. Las municipalidades consideradas con mayor fortalecimiento (Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Puerto Cortés, las más importantes del país), tienen capacidad de contratar y ofrecer asistencia técnica o en servicios, pero tienen una orientación más heterogénea, que relega los aspectos forestales a una prioridad muy baja. Aunque en la mayoría de los casos incluyan actividades en los planes de arbitrios que se pueden relacionar con el manejo forestal, esto se hace con ánimo de recaudar impuestos o percibir recursos financieros y no para la conservación forestal o ambiental como un objetivo en sí mismo.

Las municipalidades pequeñas, que tienen una clara vocación forestal, son por lo general muy pobres y dependientes del apoyo externo para desarrollar su potencial

silvícola. No obstante, en cualquiera de los casos existen órganos que pueden asumir la condición de prestadores de servicios, no sólo a lo interno del municipio (personas particulares, organizaciones no gubernamentales, proyectos o programas), sino que hacia fuera (por ejemplo brindando servicios de asistencia técnica a otras municipalidades o mancomunidades).

Finalmente, se pueden hacer algunas consideraciones en relación al rol de los municipios en los dos últimos aspectos tratados, o sea, como receptores o prestadores de asistencia técnica o de servicios técnicos.

Al revisar la estructura administrativa de las municipalidades del país se encuentra dos figuras que se pueden asociar con las funciones de proveedor y receptor de servicios y asistencia técnica, estas son: la unidad municipal ambiental (UMA) y la oficina forestal municipal (OFM). La primera tiene funciones generales sobre ambiente y la materia forestal es una entre varias, pero la segunda está orientada directamente a atender la problemática forestal del municipio.

La unidad municipal ambiental fue concebida para apoyar a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente en la elaboración de términos de referencia de proyectos, evaluaciones de impacto ambiental, el seguimiento y control ambiental, educación ambiental y la comprobación de denuncias por infracciones a la protección del ambiente y los recursos naturales, entre otras. En materia forestal la UMA se encarga de otorgar permisos por aprovechamientos para uso doméstico, la producción de plantas en viveros, protección de bosques, inspecciones de campo ante solicitudes varias, etc.⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ SERNA. *Borrador del Reglamento para el Funcionamiento de las Unidades Municipales Ambientales*. (documento interno sin autorización oficial). Tegucigalpa. Sdt.

Administrativamente las unidades municipalidades ambientales son órganos adscritos a la municipalidad que los crea mediante un acuerdo especial. Pese a que su nivel jerárquico es bajo porque se deriva del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental que en la jerarquía de las normas administrativas corresponde a una norma técnica, estas unidades se han logrado institucionalizar en casi todos los municipios del país⁴⁵⁰. Estas unidades cuentan con su propio estatuto o reglamento y son depositarias de casi toda la asistencia que en materia de ambiente llega a los municipios.

Otro órgano vinculado al tema son las “oficinas forestales municipales” que fueron creadas en algunas municipalidades con abundancia de bosques productivos cuando se privatizaron los bosques en 1992. La idea fue ejercer algunos controles sobre las actividades forestales que se hacían dentro de su jurisdicción. Esta modalidad se originó cuando todavía no había sido concebida la figura de la UMA, en el marco de proyectos que buscaban propiciar un mecanismo de sostenibilidad de los procesos iniciados dentro del esquema de la administración municipal. Pese a que las oficinas forestales municipales no sean figuras tan institucionalizadas como la unidades municipales ambientales, en la práctica todavía existen y son muy importante en algunos municipios del país donde la actividad forestal es prioritaria y la asistencia internacional ha sido más intensa y especializada.

⁴⁵⁰ De acuerdo con los datos suministrados por la Dirección General de Gestión Ambiental de la SERNA, en el 2005 había 253 Unidades Municipales Ambientales, que representan casi el 90% de los municipios del país. Estas UMA, tienen diferentes niveles de organización; algunas fueron creadas hace muy poco, otras están plenamente consolidadas y con frecuencia han contado con el apoyo de algún proyecto o programa externo.

Un elemento interesante en las oficinas forestales municipales es el perfil profesional del responsable de la oficina, que tiene normalmente un nivel de ingeniero forestal, dasónomo u otro profesional de las ciencias forestales. Lo mismo sucede con el resto de personal (promotores forestales, guardabosques, etc.)⁴⁵¹. En el caso de las UMA, donde el jefe no tiene que ajustarse a un requisito profesional y en muchos casos es sólo una persona de confianza o del partido del alcalde y en consecuencia, muy vulnerable a los cambios políticos⁴⁵².

En todo caso, la similitud de funciones y la escasez de personal en las alcaldías hace reflexionar sobre la eficiencia de tener estos dos órganos con competencias similares en forma simultánea y sin tener claramente delimitadas las líneas de acción de cada uno y se puede concluir con que es preferible potenciar uno de los dos sin descartar las funciones básicas del otro, que por las circunstancias señaladas podría consistir en el diseño un modelo único que sea responsable de la gestión forestal en el municipio con base en la figura de la UMA.

Tabla 10. Competencias de las municipalidades en la gestión de las áreas forestales ejidales

Área Temática	Competencia
Aprovechamiento	- Racionalizar el uso y la explotación de los recursos municipales.
Áreas protegidas	- Crear áreas municipales sujetas a conservación. - Dar audiencia en el trámite de inclusión de áreas forestales ejidales en el Catálogo Público Forestal Inalienable.
Recursos económicos	- Obtener recursos e invertirlos en la protección del ambiente. - Cobrar impuestos por extracción o explotación de recursos forestales.

⁴⁵¹ MOLINA, M. y SALAZAR, M. *Propuesta de Proyecto de Protección Forestal*. COHDEFOR. Tegucigalpa, 1984. Pág. 8.

⁴⁵² En un sondeo hecho a inicios de la investigación en la región sur del país, con ocasión de un cambio de gobierno, se constató que de 14 encargados de UMA que había el año 2000, sólo cinco continuaban en sus puestos un año después, debido aparentemente, a razones políticas y no a su falta de capacidad.

Área Temática	Competencia
Protección	<ul style="list-style-type: none"> - Proteger el ecosistema municipal y el medio ambiente. - Preservar los bosques y demás elementos que intervienen en el proceso hidrológico. - Manejar, proteger y conservar las cuencas, fuentes y depósitos de agua. - Participar en la prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales.
Administración y normativa	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar permisos para el establecimiento de industrias forestales. - Coadyuvar en la administración de las áreas protegidas de la jurisdicción. - Otorgar permisos o contratos junto con la autoridad forestal, cuando concurran en la explotación del bosque.
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Informar a la población sobre el manejo y la administración de los bosques ejidales. - Reconocer la labor de los ciudadanos que colaboren en la protección de los recursos ambientales y forestales del municipio.
Reforestación	<ul style="list-style-type: none"> - Promover proyectos de reforestación. - Ejecutar trabajos de reforestación en las fuentes de abastecimiento de agua.
Control y vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisar el cumplimiento de las normas relacionadas con las industrias y el tratamiento de los desechos. - Vigilar las áreas protegidas y las fuentes de abastecimiento de agua.

Fuente: Bosques y Municipios de Honduras: Alternativas para el Desarrollo.

2.1.2 Ley para Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola

La disposición que en esta ley se relaciona con la descentralización en materia forestal es la devolución del derecho de uso y propiedad de los bosques ejidales a favor de los municipios titulares de dominio de la tierra, con lo cual los gobiernos locales adquieren el significativo rol de propietarios de áreas forestales, aunado a las funciones de autoridad que a través del ejercicio de sus competencias de control y seguimiento a las actividades forestales en el término municipal que les confiere el ordenamiento jurídico municipal.

La recuperación del rol de dueños de propiedad de parte de los municipios representa la posibilidad de accionar en un amplio campo que les permite hacer actividades de aprovechamiento, industrialización, transporte y comercialización de madera y otros

productos forestales, con sujeción a lo prescrito en el respectivo plan de manejo autorizado por la autoridad forestal. Queda al arbitrio de las municipalidades, la forma en que habrán de ejecutar estas actividades y no se descartan eventuales mecanismos de gestión desde la perspectiva municipal que podrían ser las mancomunidades o asociaciones de municipios, que si se diseñan en forma adecuada y se fortalecen, podrían ser un notable instrumento de apoyo al manejo forestal que hace la autoridad nacional del sector.

Por otra parte, cuando se asignan funciones de autoridad forestal a los municipios, se está descentralizando las competencias de control y seguimiento que son actividades donde la autoridad forestal nacional tiene un déficit, tanto por su escasez de recursos, como de capacidad real de aplicar la ley forestal a nivel local. Para el caso, una multa impuesta por la autoridad forestal a un ciudadano común tiene pocas posibilidades de hacerse efectiva porque carece de los medios coercitivos que tienen las municipalidades, a quienes les basta esperar a que el ciudadano necesite de una licencia, solvencia municipal o cualquier otro documento del municipio, para hacer valer tales medidas.

2.1.3 Ley General del Ambiente

Al buscar las referencias a la descentralización en la Ley General del Ambiente hay que señalar que en esta norma jurídica se generan las mayores facultades ambientales hacia las municipalidades. En el Artículo 29 de esta ley se mencionan las atribuciones que corresponde ejercer a los gobiernos locales en materia ambiental, entre las cuales se puede mencionar las siguientes que están relacionadas con los bosques y recursos afines:

- La protección y conservación de las fuentes de abastecimiento de agua a las poblaciones, incluyendo la prevención y control de su contaminación y la ejecución de trabajo de reforestación. La protección y conservación del recurso hídrico pasa sin duda, por el adecuado manejo de los bosques;
- La creación y mantenimiento de áreas municipales sujetas a conservación, que está en estrecha relación con la facultad de preservar los valores naturales en el término municipal, así como de los lugares típicos de especial belleza escénica y su participación en el manejo de las áreas naturales protegidas, que la Ley General del Ambiente otorga a las municipalidades;
- La prevención y control de desastres, emergencias y otras contingencias ambientales, cuyos efectos negativos afecten particularmente al término municipal y a sus habitantes. Entre estos fenómenos naturales se encuentra la incidencia de incendios forestales y plagas asociadas a los bosques, además de la deforestación que es el principal problema ambiental del país;
- El control de la emisión de contaminantes en su respectiva jurisdicción, de conformidad con las normas técnicas que dicte el Poder Ejecutivo. En el ejercicio de esta atribución los municipios tienen que controlar la disposición de los residuos de aserraderos, en especial el aserrín, que por no habersele encontrado una importancia económica en el país, son quemados a cielo abierto, en la mayoría de los casos, sin ningún control de emisión. Además se debería relacionar con el humo provocado por los incendios forestales.

2.2 Descentralización en la Legislación Forestal

Como fue mencionado en el Capítulo sobre la Situación Forestal en Honduras, después de ocho años de discusión fue aprobada la Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre, que entre otros objetivos de tipo técnico y administrativo cumplió con el propósito de compendiar todas las disposiciones que en forma dispersa y conflictiva regulaban el sector forestal. A diferencia de la normativa anterior donde se regulaba los diferentes temas en leyes especiales, la nueva ley integra la parte forestal, las áreas protegidas y la vida silvestre y además contiene todo lo relativo a la institucionalidad en el sector forestal.

La Ley Forestal de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre fue aprobada el 19 de septiembre de 2007 por el Congreso Nacional mediante Decreto 98-2007 y publicada en La Gaceta el 26 de febrero de 2008. El nuevo ordenamiento jurídico forestal está compuesto por la Exposición de Motivos, diez títulos, 28 capítulos y 184 artículos, de los cuales 14 tienen carácter de transitorios y finales. La tendencia general es hacia una mayor regulación sobre la actividad forestal productiva. Aunque por el título se espera una distribución equitativa entre los tres temas de la ley, lo relativo a las áreas protegidas y la vida silvestre sólo se trata directamente en el Título VI, con apenas 11 artículos dedicados a estos dos componentes.

Tabla 11. Estructura general de la nueva Ley Forestal de Honduras

Nº	Título	Capítulos
I	Disposiciones generales	Finalidad y ámbito de aplicación
		Definiciones
II	Marco institucional	Sector forestal

Nº	Título	Capítulos
		Patrimonio y régimen financiero
		Fondos para la inversión y la conservación forestal
III	Régimen jurídico administrativo de los bosques	Propiedad forestal
		Régimen de administración
IV	Manejo forestal	Aspectos generales
		Adjudicación de contratos de manejo forestal en áreas públicas
		Manejo forestal en áreas privadas
		Aprovechamiento forestal
		Conservación y recuperación del uso forestal
V	Industrialización, comercialización y transporte	Industrialización
		Comercialización
		Transporte
VI	Manejo de las áreas protegidas y la vida silvestre	Aspectos generales
		Sistema Nacional de Áreas Protegidas
		Flora y fauna silvestre
		Conservación de suelos y aguas
VII	Sistema Social Forestal, asentamientos y reasentamientos humanos	Aspectos generales
		Asentamientos y reasentamientos Humanos
VIII	Medidas de protección y fomento	Disposiciones generales
		Protección forestal
		Incentivos a la forestación y reforestación
		Guardería forestal
IX	Técnicos forestales acreditados	Creación, ejercicio, funciones y requisitos
X	Delitos y faltas	Aspectos generales
		Delitos forestales
		Faltas
XI	Disposiciones transitorias y finales	

2.2.1 Generalidades de la Descentralización en la Normativa Forestal

Al revisar la normativa forestal anterior se observa que el rol de las municipalidades y de otros actores era insignificante, lo cual es comprensible si se tiene en cuenta que las

tres normas legales que regulaban la materia forestal hasta el 2007 fueron concebidas en un ambiente eminentemente centralizado. Sin embargo, aunque en la normativa forestal hay pocas menciones específicas a la descentralización, por lo menos se aprecia una mayor apertura hacia los gobiernos locales en el manejo de las áreas forestales y hacia las organizaciones de la sociedad civil, con cierto énfasis en las organizaciones involucradas en la forestería social, que delega algunas funciones de protección y manejo de los recursos silvícolas a cambio de dar participación en los beneficios de su aprovechamiento.

La palabra descentralización propiamente dicha sólo se menciona en el Artículo 18 de esta ley, donde se dispone que el Estado, por medio del ICF, tendrá como atribuciones, entre otras, la de coordinar y articular las actividades de las entidades que conforman el sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre, promoviendo la gestión participativa y descentralizada, y por semejanza, en el Artículo 9, cuando se determina que es responsabilidad del sector público *“las funciones normativas, reguladoras, coordinadoras, supervisoras y facilitadoras de las actividades de protección, manejo, transformación y comercialización; así como, la administración, desarrollo, recreación, investigación y educación en áreas protegidas”*, mientras que al sector privado y sector social de la economía le corresponden las funciones de co-manejo de las áreas protegidas, así como la protección, producción, manejo, transformación y comercialización en los bosques productivos.

Sin embargo, si se analizan elementos que por analogía caen en el ámbito de la descentralización, es posible identificar algunas consideraciones que señalan que en su accionar por *“promover y orientar las actividades forestales, para incrementar la*

producción sostenible de bienes y servicios del bosque”, el sector público debe *“propiciar la participación de las comunidades rurales en las actividades para la gestión de áreas protegidas y vida silvestre, para el manejo de los bosques y mejorar la producción forestal teniendo en cuenta las características ecológicas de los bosques y sus productos, bienes y servicios”*. Se considera además, que la participación coordinada del sector privado y social en el manejo sostenible de los bosques y en la gestión de las áreas protegidas y la vida silvestre contribuirá a mejorar la participación de la actividad forestal en el desarrollo integral del país, a través de la generación de empleo, el incremento de la producción y la reducción de la vulnerabilidad ecológica.

El acceso y la participación de la población en el manejo sostenible de los recursos forestales públicos, de las áreas protegidas y de co-manejo, para propiciar la generación de mayores beneficios económicos, sociales y ambientales bajo principios de equidad se establece como un principio básico. Además, uno de los objetivos de la ley es procurar *“Promover el co-manejo como mecanismo básico para incorporar la participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas y mejorar la calidad de vida de las comunidades”*. (Artículo 2).

Los consejos consultivos son creados en la ley como instancias de participación ciudadana, de consulta, concertación, control social y coordinación de las acciones del sector público y de las organizaciones privadas y comunitarias involucradas en la protección, explotación, conservación y de control social de las áreas forestales, áreas protegidas y la vida silvestre. Su composición es una expresión multisectorial donde se incluye la representación del sector público, las organizaciones civiles ambientalistas y representativas de los municipios, confederaciones de organizaciones campesinas e

indígenas, colegios de profesionales forestales, asociación de propietarios de áreas forestales privadas y de la industria forestal (Artículos 11, 21 y 22).

Dentro de sus atribuciones, el Consejo Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre debe asesorar al ICF en la formulación, propuesta y evaluación de las estrategias en materia forestal, áreas protegidas y vida silvestre y proponer recomendaciones e iniciativas sobre políticas y acciones para alcanzar los objetivos de la ley; también proponer acciones de supervisión y control social sobre la gestión pública y privada, proponer observadores en aquellos asuntos e investigaciones de la gestión forestal que estime conveniente, así como conocer y recomendar sobre las auditorías técnicas forestales. Todo lo anterior se puede ubicar dentro de un proceso de descentralización.

Otros mecanismos que favorecen la descentralización son los dos fondos creados para fomentar la reforestación y la protección de los bosques y la conservación de ecosistemas boscosos que tienen un régimen especial de protección. En la ley se prevé que *“La administración y operación de cada uno de los fondos estará a cargo de una Junta Administradora”* y al menos en el caso del Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre esta junta administradora tiene una significativa representación del sector público y social, y funciona con bastante autonomía (Artículo 35 y ss).

En torno a estos fondos es menester decir que cualquier persona, natural o jurídica, que reúna los requisitos exigidos, puede realizar actividades que en principio son propias de la autoridad forestal nacional, como manejo de áreas protegidas, elaboración de planes

de manejo, reforestación y/o protección de microcuencas, restablecimiento de zonas degradadas, establecimientos de bosques energéticos y hasta la regularización de las tierras forestales. En consecuencia, se pueden acoger a los beneficios que se establecen según sea el caso. Pueden solicitar financiamiento para este tipo de proyectos las corporaciones municipales, organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas o campesinas, o personas particulares (Artículo de 43, 59 y otros).

El co manejo es también un mecanismo compartido en el cual la entidad representativa de la Administración Forestal del Estado suscribe contratos o convenios con las municipalidades, comunidades organizadas y organizaciones especializadas con personalidad jurídica, para garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales y las áreas protegidas sujetas al convenio, en especial las que se encuentran en terrenos públicos. Entre los contratos que para lo anterior se pueden suscribir están: convenios o contratos de manejo forestal o co manejo para administrar áreas protegidas, contratos de aprovechamientos forestales adjudicados mediante el sistema de subasta pública de madera en pie, contratos de manejo forestal comunitario (Artículo 11, 57 y otros).

Por último es necesario mencionar la investigación forestal como un eje temático que de acuerdo a la nueva normativa se debe hacer de manera participativa. Lo anterior es en sí una esperanza porque en ninguna norma legal anterior se dio importancia a la pesquisa y por lo tanto, salvo experiencias empíricas o con base en proyectos con un componente de investigación, todo lo relativo al manejo forestal en el país carecía de la rigurosidad científica que sólo da la investigación sistemática y aplicada.

Según la nueva ley, corresponde al sector público por medio del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre la atribución de promover la investigación científica y aplicada y la formación profesional en el campo forestal, las áreas protegidas y la vida silvestre. Para cumplir con lo dicho se crea el Sistema Nacional de Investigación Forestal, para desarrollar investigar asuntos forestales involucrando a los organismos municipales de desarrollo y otras organizaciones con capacidad de sustentar la investigación forestal, entre ellas por expresa mención, a centros de enseñanza superior con programas de capacitación e investigación forestal y ambiental. (Artículo 18, 29, 30 y otros).

Las áreas de investigación posibles son infinitas y en diversos campos. Se menciona entre otros, la valoración económica de los servicios ambientales, investigación de tenencia, deslinde, amojonamiento y recuperación de oficio de las áreas forestales públicas, investigación para verificar la legítima procedencia de los productos o subproductos forestales decomisados e investigaciones científicas y aplicadas en áreas protegidas o sobre la biodiversidad (Artículo 52, 54, 104 y otros).

Después de analizar las generalidades de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre respecto al tema de descentralización, en las siguientes secciones se analiza a los diferentes actores que en el sector público, privado y social tienen de alguna manera funciones de gestión forestal atribuidas por la ley mencionada.

2.2.2 Instituciones Gubernamentales

Por razones obvias, al trabajar con la clasificación de los actores dentro del genérico de organismos gubernamentales, se excluye al ICF, que es quien debe practicar la descentralización como autoridad central, sin embargo, se incluye los órganos internos de este instituto sobre los cuales se han desconcentrado funciones. En esta categoría están también los gobiernos locales y otras autoridades de cobertura nacional que realizan acciones en el proceso de gestión forestal.

a) Órganos internos de la Autoridad Forestal Nacional

Para discutir sobre la desconcentración hacia órganos internos de la autoridad forestal nacional hay que remitirse al escenario existente cuando la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, operaba con diez regiones forestales que cubrían todo el país. Estas regionales asumían funciones de autoridad en la toma de decisiones de menor cuantía en su jurisdicción. Podían autorizar determinadas actividades que de acuerdo a la ley eran permitidas pero requerían de un permiso o autorización (licencias de aprovechamiento, ventas locales de madera, permisos de rosa y quema, entre otros). En la estructura administrativa del Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que sucedió a la COHDEFOR, la situación no es muy diversa pese a que en lugar de regiones forestales se funciona con unidades de gestión forestal y de conservación, pero en esencia, las facultades delegadas siguen siendo las mismas, aunque legalmente la situación del nuevo ente forestal es compleja.

El ICF fue creado bajo la figura de un ente desconcentrado, dependiente de la Presidencia de la República con el objetivo exclusivo de administrar los recursos forestales del país. De acuerdo a su ley de creación, este instituto actúa con independencia técnica, administrativa y financiera y con capacidad jurídica para emitir los actos, celebrar contratos, comparecer ante los tribunales de la República, desarrollar programas, proyectos y planes y crear las unidades administrativas técnicas y operativas que sean necesarias para cumplir con los objetivos y fines de la ley (Artículo 14).

Con base en el Derecho Administrativo se puede decir que el ICF es un ente ambiguo. El hecho de tener independencia técnica, administrativa y financiera y con capacidad jurídica para emitir los actos y contratos, comparecer *per se* en la instancia judicial es más propio de una institución descentralizada pero el ICF carece de personalidad jurídica propia y por lo tanto es discutible que tenga facultades legales para desconcentrar o descentralizar si es en sí mismo un órgano desconcentrado.

No obstante, la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre establece al menos una eventual desconcentración cuando determina que una de las atribuciones del ICF es la coordinación y articulación de las actividades de las entidades que conforman el sector forestal, promoviendo la gestión participativa y descentralizada, así como promover e incentivar la participación ciudadana en el manejo sostenible de las áreas forestales de producción y/o de conservación, a través del Sistema Social Forestal y de la Forestería Comunitaria (Artículo 18).

En el escenario anterior se percibe que el Sistema Social Forestal sería uno de los órganos internos dentro de la Administración Forestal del Estado y la Forestería

Comunitaria el mecanismo para propiciarlo. Si se sigue la misma línea de pensamiento habrá también que admitir que por lo menos los demás sistemas creados en la ley tendrán esta condición, vale decir el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de Honduras (SINAPH) y el Sistema de Investigación Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (SINFOR).

Para analizar si los tres sistemas mencionados cumplen con las características para asumir esa desconcentración un buen punto de inicio sería revisar el concepto que en la ley se hace de cada uno, pero resulta que sólo el Sistema Social Forestal está conceptualizado. Para los otros sistemas habrá que derivar si se ajustan al concepto de desconcentrado de las disposiciones que sobre los mismos están en la ley.

En el Artículo 11, se define Sistema Social Forestal como: *“el conjunto de políticas, normas, criterios, estrategias y procedimientos para el desarrollo socioeconómico de las comunidades y grupos que viven dentro o alrededor de los bosques incorporándolos al manejo forestal, aprovechamiento integral, industrialización, comercialización y la participación en los beneficios que se deriven. Asimismo, el Sistema fomentará la más amplia diversificación productiva, las artesanías, micro y pequeñas empresas”*.

Respecto al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de Honduras (SINAPH) únicamente se dice que *“está conformado por el conjunto de Áreas naturales declaradas legalmente hasta la fecha y las que se declaren en el futuro”* (Artículo 107) y sobre el SINFOR, que es una instancia para desarrollar investigación forestal, científica y aplicada, así como técnicas mejoradas en apoyo ICF y al sector forestal en general, y que le corresponde *“desarrollar, reglamentar y supervisar las*

investigaciones científicas y aplicadas, que se realicen en áreas protegidas o sobre la biodiversidad de las mismas, teniendo en cuenta las categorías de manejo y debiendo respetar las prácticas tradicionales y culturales de las comunidades locales” (Artículo 29 y 108).

Si sólo se tiene lo anterior es difícil percibir que estos sistemas constituyan órganos administrativos. El conjunto de políticas, normas, criterios, estrategias y procedimientos que se definen para el Sistema Social Forestal no lo son, y tampoco el conjunto de áreas naturales protegidas que se conceptúan para el SINAPH. Quizás hay una mayor aproximación para el SINFOR cuando en el Artículo 30 se determina que el mismo estará integrado por un mínimo de diez representantes de instituciones académicas o de organismos públicos o privados de investigación forestal o ambiental y porque se define que uno de ellos (la Escuela Nacional de Ciencias Forestales), lo presidirá y coordinará.

Tanto el Sistema Social Forestal como el SINAPH existían en la anterior administración con el nivel jerárquico de departamento. El primero fue creado en el Decreto Ley 103 que también dio vida jurídica a la COHDEFOR y el segundo fue creado en una ley especial *“para asumir las responsabilidades normativas de regulación y manejo de los recursos relativos a la flora y fauna silvestre y las correspondientes a la protección y manejo de las áreas silvestres y reservas equivalentes protegidas”*⁴⁵³. Con algunas variantes estos mecanismos se conservan en la actual estructura organizativa del ICF.

Pero de todas maneras se puede concluir que en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, los sistemas que la misma crea son las únicas figuras que podrían ser

⁴⁵³ En efecto, mediante Decreto 74 de 1991 se trasladan las funciones de áreas protegidas y vida silvestre que estaban en la Secretaría de Recursos Naturales, a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) y se crea el Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

consideradas como órganos sobre los que eventualmente se pueden trasladar funciones específicas para la gestión forestal. Lo anterior no descarta la posibilidad de que por la vía administrativa la Autoridad pueda crear unidades u otros órganos internos a los cuales les deleguen esta condición.

b) Gobiernos locales

La mención a las municipalidades en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre es frecuente y de ello se puede admitir una delegación de funciones que es bastante amplia en algunos casos (por ejemplo cuando en el Artículo 8 se determina que las áreas forestales incluidas dentro de los perímetros urbanos serán reguladas por el régimen municipal) o restringido cuando se define que el ICF sea el responsable de administrar las áreas protegidas y la vida silvestre y que esta actividad la puede realizar en forma directa o por delegación, mediante la suscripción de convenios o contratos de co-manejo con las municipalidades (Artículo 111).

El co manejo se define en la ley como *“un mecanismo de manejo compartido a través de contratos o convenios entre el Estado, municipalidades, comunidades organizadas y organizaciones especializadas con personalidad jurídica, que garantiza la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales y las áreas protegidas de Honduras”* (Artículo 11).

Las siguientes son algunas atribuciones que en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se reconoce a las municipalidades en su rol de autoridad (Artículo 26, 48, 80 y 105 y otros):

- Presidir, por medio del alcalde municipal, los consejos consultivos municipales forestales;
- Solicitar la declaración de áreas protegidas en su jurisdicción;
- Refrendar las guías de movilización para el transporte de leña con fines comerciales donde no haya presencia de la autoridad forestal;
- Opinar para la declaratoria de microcuencas protectoras de agua;
- Administrar las áreas forestales de las que sean propietarios, cuyo aprovechamiento podrán otorgar a terceras personas bajo contrato directo entre la municipalidad y el tercero;
- Participar en la declaratoria de especies amenazadas o en peligro de extinción.

Como propietarios de áreas forestales las municipalidades tienen las atribuciones siguientes (Artículo 43, 57, 65, 128 y otros):

- Beneficiarse del proceso de regularización de tierras nacionales;
- Solicitar el financiamiento del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones para la conservación y manejo de áreas de vocación forestal, deforestadas o degradadas o el establecimiento de plantaciones forestales;

- Gestionar el financiamiento ante la cooperación internacional para proyectos de desarrollo forestal en su jurisdicción;
- Promover y fomentar el Sistema Social Forestal en sus áreas forestales, con el propósito de cumplir con la función social, económica y ambiental de éstas;
- Prevención y controlar los incendios y plagas forestales en tierras de su propiedad.

Con relación a la normativa forestal anterior, que funcionaba con una administración muy centralizada, se puede observar que en el ordenamiento jurídico forestal los gobiernos locales en su rol de autoridad han asumido nuevas responsabilidades y como propietarios de áreas forestales y bosques se pueden acoger a una serie de beneficios. Con la nueva ley, los municipios, especialmente los que tienen un potencial forestal significativo, tienen acceso a un abanico de oportunidades para desarrollar programas o proyectos de desarrollo integral con base en el aprovechamiento sostenible de sus recursos boscosos y los productos, subproductos, bienes y servicios que estos prestan.

c) Otras instituciones públicas

Al revisar la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se puede identificar atribuciones que delegan funciones de gestión de parte de la autoridad forestal nacional hacia otras instituciones del sector público central y descentralizado. Algunas de estas funciones se relacionan con la toma de decisiones políticas sectoriales a distintos

niveles, con la gestión o movilización de recursos o las que conllevan el traslado de funciones específicas de gestión forestal.

En la categoría de otras instituciones públicas que participan en la toma de decisiones en el sector forestal están (Artículo 13, 22 y 203):

- Secretarías: Recursos Naturales y Ambiente, Agricultura y Ganadería, Turismo, Gobernación y Justicia; Institutos: Agrario, de la Propiedad, del Café, de Cooperativas y la Escuela Nacional de Ciencias Forestales, como integrantes del gabinete forestal;
- Secretarías: Agricultura y Ganadería, Recursos Naturales y Ambiente y Defensa Nacional, como integrantes del Consejo Consultivos Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre;
- Congreso Nacional, para monitoreo de la normativa forestal, a través de una comisión legislativa de control y seguimiento para asegurar que la ley se ejecuta con base a los principios de transparencia, rendición de cuentas, y una administración eficaz, efectiva y una estrategia de desarrollo sostenible del sector.

Con relación a la gestión o movilización de recursos participan las instituciones siguientes (Artículo 32, 38, 205):

- Banco Central de Honduras, que es depositario de todos los ingresos que genera el ICF, utilizando los procedimientos del módulo de ejecución de ingresos del Sistema Integrado de Administración Financiera;
- Secretaría de Finanzas, como miembro de la junta administradora del Fondo de Reversión Forestal y Fomento de Plantaciones;
- Tribunal Superior de Cuentas, que practica auditorías de los activos y pasivos de la Administración Forestal del Estado.

Entre funciones específicas de gestión forestal trasladadas del ICF a otras instituciones públicas se encuentran las siguientes (Artículo 113, 115, 121 y otros)

- Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, participar en la elaboración y actualización de los planes de manejo y planes operativos de las áreas protegidas y vida silvestre en tierras públicas y vigilar el cumplimiento de los mismos y participar en la administración de la flora y fauna;
- Secretaría de Agricultura y Ganadería, participar en la administración de la flora y fauna cuando existan componentes acuáticos en las áreas protegidas, incluyendo la elaboración de los planes de manejo tomando en consideración las medidas establecidas en la Ley de Pesca y demás normas legales;
- Secretarías: Recursos naturales y Ambiente, Agricultura y Ganadería, Salud Pública, Planificación y Evaluación, Instituto Nacional Agrario y Servicio

Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, entre otros entes públicos que contribuyen con el manejo de las cuencas hidrográficas;

- Secretarías: Agricultura y Ganadería, Recursos Naturales y Ambiente, Defensa Nacional, Obras Públicas, Transporte y Vivienda, integrando el Comité Nacional de Protección Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre;

- Secretaría de Educación, contribuir con la reforestación a través de los alumnos de las escuelas y colegios de segunda enseñanza.

El escenario de las instituciones públicas que interactúan en la gestión forestal es amplio y diverso, muy diferente al que se presentaba en la legislación anterior que se centraba en la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, que en su calidad de organismo ejecutor de la política forestal del Estado era responsable de aprovechar los recursos silvícolas del país, asegurando su protección, mejora, conservación e incremento y también de generar fondos para el financiamiento de programas estatales para contribuir con el desarrollo económico y social de la nación⁴⁵⁴. El panorama se modificó un poco cuando se dio atribuciones legales a dos secretarías de Estado en la gestión forestal: Agricultura y Ganadería que establecía las políticas y normas generales en los bosques productivos y la de Ambiente y Recursos Naturales que hacía lo mismo pero para los espacios naturales destinados a la protección o la conservación⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Resumen de los Artículos 2 y 3 de la ley de creación de COHDEFOR.

⁴⁵⁵ Tal lo establecido en el Artículo 29 de la Ley General de la Administración Pública reformada por el Decreto 218-96, del 17 de diciembre de 1996 y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo PCM-008-97).

En el presente análisis de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se logró identificar 17 instituciones públicas que tienen participación en el Sector Forestal: en las decisiones políticas sectoriales a distintos niveles, con el manejo y control de los recursos o con funciones específicas de gestión forestal. Nueve secretarías de Estado y seis instituciones descentralizadas asumen diferentes roles en la gestión forestal; se debe agregar que el Congreso Nacional y el Tribunal Superior de Cuentas asumen funciones de control y seguimiento.

Aunque los resultados de la nueva institucionalidad pública sólo se podrán observar después de algunos años, por lo menos hay una mayor participación y se espera que esto se traduzca en una mejor gobernanza forestal. Sin embargo, el ejercicio de análisis sirve para identificar posibles conflictos de competencias que se perciben de las actuaciones que todavía realizan algunas instituciones que en principio tuvieron una base legal, pero que fue derogada por la normativa forestal vigente. Los ejemplos más notorios son los siguientes:

Con base en la Ley General del Ambiente la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente conserva funciones de gestión forestal en dos casos específicos: a) todavía funciona la Dirección General de Biodiversidad que fue creada para desarrollar la competencia fundamental de *“coordinar y evaluar las políticas relacionadas con el ambiente, los ecosistemas, el sistema nacional de áreas naturales protegidas y parques nacionales y la protección de la flora y la fauna”* que a esta secretaría de Estado le asignó en el Artículo 29 reformado de la Ley General de la Administración Pública, pese a que todo lo concerniente a las áreas protegidas y la vida silvestre pasó a ser responsabilidad del Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas

Protegidas y Vida Silvestre; b) También todavía opera en la SERNA, el Programa Nacional de Reforestación, que fue adscrito por un decreto ejecutivo en el 2006 y en ese ámbito se ejecuta aproximadamente el 30% del presupuesto asignado a dicho programa.

Pero posiblemente sea en la Secretaría de Defensa donde se observa una mayor injerencia en la gestión forestal. Amparada en la disposición constitucional que ordena a las Fuerzas Armadas cooperar con el Poder Ejecutivo en diversas actividades, entre ellas las relacionadas con la conservación de recursos naturales y en situaciones de emergencia⁴⁵⁶ y otras concesiones del Poder Ejecutivo, estas han irrumpido en diversas acciones que la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre reserva para el ICF en su condición de autoridad forestal nacional. En una forma que se puede considerar programada el cuerpo castrense se ha posicionado en la protección en las áreas protegidas, realizando decomisos de madera e involucrándose en actividades de protección y reforestación. Particularmente notable es su participación en las acciones de reforestación donde han logrado que se les otorgue hasta el 70% del presupuesto asignado al Programa Nacional de Reforestación.

Por último, cabe referirse al Monitoreo Forestal Independiente, que surge de una iniciativa que en el 2005 tomó la COHDEFOR para incorporar a grupos independientes a la supervisión y control de las actividades de aprovechamiento forestal y enfrentar así, la ilegalidad en la cadena productiva forestal que se señala como uno de los graves problemas en el sector, y descrito en el capítulo sobre la Situación Forestal de Honduras. Como primer paso, la Corporación Forestal suscribió un convenio de

⁴⁵⁶ En el Artículo 274 de la Constitución de la República se establece que: “*Las Fuerzas Armadas estarán sujetas a las disposiciones de su ley constitutiva y a las demás leyes y reglamentos que regulen su funcionamiento. Cooperarán con el Poder Ejecutivo en las labores de alfabetización, educación, agricultura, conservación de recursos naturales, vialidad, comunicaciones, sanidad reforma agraria y situaciones de emergencia*”.

cooperación con la Oficina del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), que tiene credibilidad por su independencia de criterio en asuntos de trascendencia nacional. El resultado fue el Proyecto de Monitoreo Forestal Independiente, que se diseñó como un esfuerzo conjunto e integral entre las diferentes instituciones involucradas en el sector forestal⁴⁵⁷.

2.2.3 Sector Privado

Para los fines de esta Tesis, en la tipología de sector privado se está incluyendo a tres actores: industriales de la madera, propietarios privados de áreas forestales y a los profesionales de las ciencias forestales.

a) Industriales de la madera

En la nueva normativa forestal se define a los industriales de la madera o empresarios forestales como: “*organizaciones empresariales legalmente constituidas para realizar actividades sostenibles con fines comerciales con los bienes y servicios de los bosques y la vida silvestre*”⁴⁵⁸. La industria primaria está establecida en todos los departamentos forestales del país y los que empresarios de este rubro se afilian en la Asociación de Madereros de Honduras, mientras que la industria de procesamiento está concentrada en Tegucigalpa y San Pedro Sula, que son las ciudades principales del país y se agrupan en la Asociación Nacional de Transformadores de la Madera.

⁴⁵⁷ En el Primer Informe de Actividades se define Monitoreo Forestal Independiente como “el empleo de una o más entidades independientes y de reconocida credibilidad que con el beneplácito de la autoridad estatal competente, observan y apoyan el sistema oficial de implementación de la Ley su objetivo es reducir la tala ilegal, no poner obstáculos o tratar de eliminar aquellas empresas que operan dentro del marco legal.” Comisionado Nacional de Derechos Humanos/Global Witness. *Proyecto Piloto de Monitoreo Forestal Independiente de Honduras*. Tegucigalpa y Londres. Septiembre 2005. Pág. 3.

⁴⁵⁸ Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Título de Disposiciones Generales. Capítulo de las Definiciones.

La nueva normativa forestal no contiene disposiciones específicas con delegación de funciones hacia los industriales de la madera. Lo que más se aproxima es cuando en el Artículo 142 se procura espacios para que la Asociación de Madereros de Honduras, que agremia aproximadamente el 35% de las industrias madereras del país registradas en la Administración Forestal del Estado- participe en el Comité Nacional de Protección Forestal que tiene como finalidad *“coordinar y facilitar la ejecución de los planes contra incendios, plagas, enfermedades y otros siniestros forestales”*.

Por lo demás, a los industriales de la madera sólo se les adjudican responsabilidades técnico-administrativas, que ellos efectúan básicamente en la ejecución de los planes de manejo, además de cumplir con los requisitos de registro para las industrias, operarios, maquinaria y equipo, entre otros. Sin embargo, hay que hacer un ejercicio más amplio para relacionar algunos principios de la ley, en especial el de participación de diferentes actores en la gestión forestal, para determinar si los industriales de la madera están excluidos del proceso de descentralización, o si tienen algunas funciones en la medida en que devienen obligados a consensuar planes de manejo con las poblaciones locales y/o a involucrar en las decisiones y participar en los beneficios con los pueblos nativos, en cuyos territorios desarrollen actividades de aprovechamiento forestal.

Asimismo, con los nuevos escenarios surgidos en el mercado de productos forestales al gremio maderero se le plantean exigencias que antes no tenía. Los compradores son cada vez más rigurosos respecto a que la madera que adquieren provenga de bosques certificados y están imponiendo que en la adquisición de la materia prima haya procesos de consulta y participación activa con las comunidades locales, que son requerimientos

que de acuerdo a la ley hay que cumplir en el proceso de gestión forestal. Lo mismo puede decirse para los que desean acogerse a los beneficios de los tratados de libre comercio, que llevan implícito el cumplimiento de la legislación ambiental en general.

b) Propietarios de tierras forestales

Como se mencionó anteriormente, la legislación hondureña no se ha caracterizado por incluir a los propietarios de bosques en la gestión forestal. Mientras otros actores como los industriales de la madera y los campesinos asentados en áreas forestales han sido objeto de programas especiales para capacitación, acceso a recursos financieros y técnicos, entre otras medidas de fortalecimiento, los dueños de terrenos forestales han tenido un rol secundario.

En la nueva legislación forestal no se nota un cambio sustancial, e incluso figuras que en otros países están orientados a la decisión voluntaria de los propietarios de tierras - como los servicios ambientales o las servidumbres ecológicas-, en el caso de Honduras se supeditan a la potestad de imperio del Estado. Por ejemplo, en el nuevo ordenamiento forestal se conceden atribuciones excesivas a favor de la autoridad forestal nacional y se restringe el derecho de los particulares para negociar el pago por los servicios ambientales⁴⁵⁹, Por otra parte, en las servidumbres ecológicas priva el concepto del interés público, que es la forma tradicional de imponer servidumbre, en menoscabo de la voluntad del propietario de auto limitarse en sus derechos por convicciones

⁴⁵⁹ En el Artículo 20 de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre son atribuciones del ICF, la promoción, ejecución y supervisión del sistema de valoración por bienes y servicios ambientales producidos en áreas forestales y la administración del sistema de valoración por bienes y servicios ambientales producidos por las áreas protegidas, mientras que en el Artículo 44 se establece que la negociación de los acuerdos en el ámbito nacional e internacional, tendrá como base los resultados del estudio de valoración económica de los servicios ambientales que deberán ser realizados por el ICF.

ambientales, que en una tendencia que ha prevalecido en otros países donde se le ha utilizado con mayor éxito⁴⁶⁰. En Costa Rica por ejemplo, *“las servidumbres ecológicas son limitaciones, temporales o perpetuas, impuestas voluntariamente a la propiedad privada por sus propietarios para fines ecológicos, que se inscriben en el registro Público, de manera que resultan vinculantes tanto para el que las impuso como para los subsiguientes adquirentes, sea cual sea la causa de adquisición”*⁴⁶¹.

No obstante, en varias disposiciones de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se abren espacios para que los propietarios privados de áreas forestales participen como gremio en la toma de decisiones en el sector forestal y de manera individual reciban responsabilidades e incentivos.

Como colectivo, la Asociación de Propietarios de Bosques Privados de Honduras tiene una representación en el Consejo Consultivo Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y por ende, tienen acceso a participar en la toma de decisiones en torno al sector forestal (Artículo 22).

Como personas naturales la ley asigna diversos compromisos y les concede incentivos a los propietarios de áreas forestales que están contenidos en los Artículos 49, 64, 71, 92 y otros:

⁴⁶⁰ Servidumbre ecológica legal es un derecho en un área forestal que en razón de la conservación y la sostenibilidad de los recursos naturales renovables, es sometida a limitaciones legales en los derechos de uso y aprovechamiento sobre la propiedad, para fines de utilidad pública.

⁴⁶¹ ATMETLLA, Agustín. *Manual de Instrumentos Jurídicos Privados para la Protección de los Recursos Naturales*. Conservación y Manejo de Bosques Tropicales (COMBOS). San José, Costa Rica. 1995. Pág. II-I.

- Administrar los terrenos de vocación forestal de su propiedad, así como las obligaciones de protección, reforestación y beneficios derivados de su manejo y aprovechamiento, de conformidad con la ley;
- Recibir tratamiento especial para constituir servidumbres ecológicas o el derecho a la negociación para la compensación por el uso de bienes y servicios ambientales en predios de su propiedad cuando estén dentro de áreas protegidas;
- Establecer reservas naturales privadas y que estas puedan certificarse como integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras, previo cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto;
- Preparar y ejecutar su propio plan de protección contra descombros, cortes irracionales, incendios, plagas y enfermedades en base a los lineamientos que establezca la autoridad nacional forestal;
- Aprovechar los recursos forestales en función de los objetivos de producción del propietario, siempre que se sujete a los planes de manejo aprobados por la autoridad nacional forestal;
- Aprovechar los productos de aprovechamientos para uso doméstico y los cortes de árboles que estén en el área donde se requiere construir obras de infraestructura pública;

- Comercializar en el mercado nacional o internacional, las maderas procesadas y demás productos forestales aprovechados de conformidad con las disposiciones de la ley;
- Recibir gratuitamente, asistencia técnica y capacitación cuando ejecuten acciones de forestación o de reforestación y protección de terrenos forestales degradados, de acuerdo con planes previamente aprobados;
- Recibir una devolución anual del cincuenta por ciento de la inversión que realicen en actividades de forestación o reforestación en sus áreas deforestadas que no hayan sido aprovechadas bajo un plan de manejo.

Con relación a este colectivo se puede concluir que en la legislación forestal vigente los propietarios de áreas forestales tienen un mayor protagonismo y con más oportunidades de participación en los beneficios de la gestión forestal. Esta diferencia es más acentuada respecto a la concepción que se estableció con la creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, que nacionalizó los bosques, quedando los dueños de las tierras forestales sin derechos a su aprovechamiento, salvo una pingüe devolución por derechos de bosque que en principio equivalía al 33% de lo que recibía el Estado pero que paulatinamente fue bajando a extremos casi ridículos.

Lo anterior se puede explicar revisando un poco la normativa forestal que fungió desde 1974 con notables cambios en 1992. En este periodo la población perdió la confianza en la institucionalidad y siguió una tendencia a explotar los bosques para convertir las tierras en potreros. Bajo la ley de creación de la COHDEFOR, esta Corporación era la

única que podía aprovechar, transportar y comercializar productos forestales, y comenzó recibiendo L. 6.00 por metro cúbico en el bosque y de ello devolvía L. 2.00 (33%) al propietario, con poco trámite. Con el tiempo el precio de venta subió pero no la devolución a los propietarios. En una subasta record se vendieron lotes de madera a L. 650.00 el metro cúbico y los propietarios recibían los mismos L. 2.00, con el agravante que tenían que tramitar la devolución por medio de un profesional del derecho y ceñirse a un procedimiento de pago bastante complicado.

Con la nueva legislación se puede observar un cambio notable respecto al tratamiento hacia los propietarios de bosques y pese a que conservan la obligación de mantener sus predios bajo cobertura forestal, las prebendas que pueden recibir en compensación son mucho más atractivas que las que recibían con la legislación anterior. Por lo tanto cabe esperar que haya una mayor disposición a mantener la cobertura forestal realizando aprovechamientos de manera sostenible y cumplir de esta manera con el principio de participación derivado de la Cumbre de Río y con los compromisos en el DR-CAFTA donde se reconoce que los incentivos y otros mecanismos flexibles y voluntarios pueden contribuir al logro y mantenimiento de la protección ambiental⁴⁶².

c) Profesionales de las ciencias forestales

En la legislación anterior los profesionales forestales no eran mencionados y su protagonismo en el sector era inadvertido. En el nuevo ordenamiento forestal a este colectivo se le traslada una serie de funciones que le permiten participar en al menos las

⁴⁶² Principio sobre Bosques 2 d., en el Informe de la Cumbre de la Tierra 1992 y el Artículo 17.4. Mecanismos voluntarios para mejorar el desempeño ambiental del DR-CAFTA.

siguientes áreas: toma de decisiones en el sector, gerencia de las principales instituciones, ejecutar proyectos y asumir funciones de “Fe Pública”.

Como partícipe en la toma de decisiones el gremio forestal está identificado en la ley a través de los “colegios de profesionales forestales” y en esa condición tienen las funciones siguientes (Artículo 22 y 142).

- Representar al gremio ante el Consejo Consultivo Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Igual representatividad tienen en los consejos forestales en otros niveles;
- Integrar el Comité Nacional de Protección Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

En la gerencia de las principales instituciones de sector los profesionales tienen competencia exclusiva para desempeñar los cargos de dirección siguientes: Director o Subdirector Ejecutivo del ICF, jefe de oficina regional o local del ICF y técnico forestal calificado (Artículo 10, 15 y 18) y como ejecutor de manejo forestal la ley dispone que la formulación de planes de manejo y sus planes operativos corresponde a los profesionales forestales debidamente colegiados (Artículo 70).

Pero probablemente donde hay un rol más definido y con responsabilidad más elevadas es como “Ministro de Fe Pública”. En la ley se crea la figura del “Técnico Forestal Calificado” al que define como *“el profesional forestal o afines con formación forestal, áreas protegidas y vida silvestre quien en el ejercicio de su profesión y en el desempeño*

técnico y administrativo garantizará el manejo y desarrollo sostenible de los bosques por intermedio de los Planes de Manejo o Planes Operativos aprobados en bosques públicos o privados, éste en función de sus facultades profesionales será Ministro de Fe Pública” (Artículo 11).

De acuerdo a la ley, con la función del técnico forestal calificado se crea un mecanismo técnico y administrativo, integrado por profesionales debidamente colegiados con el objeto de aplicar la ejecución de los planes de manejo y planes operativos aprobados, que sirvan de apoyo a los organismos públicos o privados y al sector forestal, con la finalidad de contribuir al manejo sostenible de las zonas forestales de producción y en las áreas protegidas y la vida silvestre (Artículo 159).

Vale la pena reflexionar respecto a las responsabilidades que en la condición de técnico forestal calificado contraen los profesionales que logran cumplir los requisitos, pues además de formular planes de manejo y aplicarse en su ejecución, que son inherentes a su formación académica, se suman las de informar sobre el avance en la ejecución de los planes de manejo y denunciar en su caso, ante el ICF y las autoridades competentes la omisión a las recomendaciones técnicas formuladas (Artículo 161).

2.2.4 Sector Social

Por sector social en la ley se define que “*son todas las personas naturales o jurídicas privadas que desarrollan actividades de conservación, producción y aprovechamiento dentro del contexto de la forestería comunitaria y la gestión de áreas protegidas*”. El concepto anterior nos lleva a dos colectivos representativos de la forestería comunitaria

(organizaciones comunitarias y los pueblos o comunidades indígenas) y otro más que tiene participación en la gestión de las áreas protegidas y del manejo forestal en general (las organizaciones no gubernamentales).

Aunque el ordenamiento forestal es un poco más enfático en torno al papel de las organizaciones ligadas a la forestería comunitaria es importante el rol que las otras organizaciones de la sociedad civil tienen en el proceso, asumiendo distintas funciones que le son trasladadas directamente o abriendo la posibilidad para que las desempeñen mediante arreglos con la autoridad pública competente, que según el caso puede ser el ICF como entidad representativa de la Administración Forestal del Estado, o las municipalidades cuando se desarrollan actividades en áreas forestales de naturaleza jurídica ejidal.

a) Organizaciones comunitarias

Desde 1974 la autoridad forestal nacional ha procurado incorporar a los campesinos asentados en áreas boscosas con el objeto de protegerlas y fomentar su regeneración, dando a cambio, una participación en los beneficios que se derivan de su aprovechamiento⁴⁶³. Como requisito se exigió estar organizados bajo cualquier modalidad asociativa legalmente reconocida por el Estado, aunque desde el principio se optó por fomentar la figura de las cooperativas agro-forestales por considerarlas más apropiadas a la particular situación de los campesinos que mantienen una cultura agrícola aun cuando estén asentados en tierras forestales.

⁴⁶³ Decreto Ley 103. Ley de creación de COHDEFOR. Artículo 24 a 26, que norman lo concerniente al Sistema Social Forestal.

Con las reformas planteadas en la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola en 1992, el Sistema Social Forestal quedó limitado a las áreas forestales públicas (estatales y ejidales). Para las tierras estatales se emitió un mandato específico en este sentido⁴⁶⁴, pero la decisión de incorporar a los campesinos al Sistema Social Forestal en las tierras ejidales quedó como potestad única y exclusiva de las corporaciones municipales titulares de las mismas, con base en la autonomía que les otorga el estatuto municipal.

En la normativa forestal vigente las organizaciones comunitarias están integradas por representantes de las organizaciones de base de la comunidad quienes se integran en un consejo consultivo comunitario forestal, áreas protegidas y vida silvestre que en materia de gestión forestal tendrá entre otras, las atribuciones siguientes (Artículo 28 y 68):

- Vigilar por la conservación, protección y manejo sostenible de los bosques públicos, el agua y otros recursos naturales de la comunidad;
- Asegurar que la ejecución de los planes de manejo no afecte el desarrollo de la comunidad;
- Velar porque los proyectos y programas en materia forestal respondan a las necesidades y planes de desarrollo de la comunidad;

⁴⁶⁴ Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. Artículo 76: “La Administración Forestal del Estado deberá incluir el desarrollo integral de las comunidades rurales en los planes de manejo forestal que administre, para lo cual se deberán promover actividades silvícolas que incorporen a la mayor parte de la población, haciéndola partícipe de los beneficios, en armonía con la conservación de las fuentes de agua y los suelos”.

- Participar en las actividades que se deriven del manejo racional e integral de los recursos naturales de la comunidad;
- Gestionar cooperación técnica y financiera ante las instituciones nacionales e internacionales, para la ejecución de los programas y proyectos a ser ejecutados en sus comunidades;
- Practicar contralorías sociales sobre el desempeño de los entes ejecutores de planes de manejo, programas y proyectos en su comunidad;
- Solicitar la declaratoria de microcuencas abastecedoras de agua a las comunidades;
- Participar en cabildos abiertos para opinar sobre la declaratoria de áreas protegidas en la comunidad;
- Participar en la declaratoria de especies amenazadas o en peligro de extinción.

De acuerdo a la legislación, a las comunidades asentadas en áreas forestales públicas o que viven en las áreas vecinas se les debe involucran en la gestión forestal por medio de la forestería comunitaria, que se define como: *“la relación armónica sostenida entre las comunidades o grupos agroforestales que radican en las áreas forestales y su medio ambiente. En el caso de áreas forestales nacionales esta relación se basa en el uso múltiple del bosque por dichas comunidades o grupos, las cuales ejecutan las labores necesarias para su protección y las demás actividades de manejo de dichas áreas,*

beneficiándose económica, ambiental y socialmente de sus productos, bienes o servicios, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley” (Artículo 11). Lo anterior se debe hacer en el marco del mecanismo conocido como Sistema Social Forestal que ya fue discutido en la sección correspondiente a los órganos internos del ICF y así se enuncia en el Artículo 18 donde se señala que una de las atribuciones de este instituto es “Promover e incentivar la participación ciudadana en el manejo sostenible de las áreas forestales, áreas protegidas y vida silvestre, a través de la implementación del Sistema Social Forestal y de la forestería comunitaria”.

Una de las principales ventajas que tiene la forestería comunitaria es la regularización de la posesión de áreas forestales públicas, que la misma ley declara de interés público y que debe hacerse mediante la identificación, reconocimiento y declaración de los beneficios y obligaciones a favor del poseedor asentado en tales áreas, suscribiendo contratos de manejo o de usufructo con el ICF, que lógicamente va a requerir que la organización comunitaria beneficiada tenga su propia personalidad jurídica.

En las definiciones del Artículo 11 de la ley, contrato de manejo forestal comunitario: *“es el que se suscribe entre el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y uno o más grupos comunitarios que pueden ser organizaciones agroforestales, grupos étnicos, empresas forestales campesinas o cualquier otra comunidad organizada, siempre que estén asentadas en áreas forestales nacionales”*. Cuando se trate de tierras ejidales la municipalidad respectiva entra en el contrato. Mientras que contrato de usufructo *“es todo convenio suscrito entre partes con la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia y de restituirla a su legítimo dueño”*.

Para la ejecución de sus proyectos de forestería comunitaria las organizaciones afiliadas al Sistema Social Forestal pueden acogerse a los beneficios del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones en el componente de Reinversión No Reembolsable que como finalidad prioritaria procura asegurar la protección forestal y la supervisión de la ejecución de los planes de manejo en las áreas públicas, así como recuperar áreas desforestadas o degradadas, mediante la contratación de comunidades o grupos agroforestales legalmente constituidos y asignar recursos a cualquiera de estos colectivos para sufragar la formulación de planes de manejo y operativos y para supervisar la ejecución de los mismos (Artículo 39).

A manera de conclusión se puede decir que con en el nuevo ordenamiento forestal se está vitalizando el concepto de forestería comunitaria, además de otros mecanismos de inclusión de la sociedad en el manejo de los recursos naturales que pretenden asegurar la participación significativa de las comunidades, tanto en la planificación como en la implementación de actividades de manejo forestal sostenible. *“Es importante que así se apoye a las comunidades y se las proteja de abusos de poder o de mecanismos perversos que no les permitan beneficiarse del uso de sus bosques. Como actores fundamentales se debe prestar especial atención a no marginar ni excluir a las comunidades locales que viven del bosque del sector forestal. Estas comunidades viven del manejo y su preservación de esos recursos forestales. Es necesario priorizar su acceso a los derechos de aprovechamiento forestal y prestando atención a las necesidades de la población local”*⁴⁶⁵.

⁴⁶⁵ CONADEH. *Gobernanza del Sector Forestal en Honduras*. Resumen Ejecutivo. Tegucigalpa, Honduras. 2008. Pág. 10 y 11.

Muchas comunidades forestales están integradas al Sistema Social Forestal, en su mayor parte por promoción y con apoyo de la autoridad forestal nacional, con quien antes de la vigencia de la nueva ley suscribía un convenio de usufructo y ahora deben firmar un contrato de manejo forestal comunitario, que en esencia tienen las mismas formalidades y donde los grupos afiliados al Sistema Social Forestal reciben un predio de terreno nacional de vocación forestal y se comprometen a realizar actividades de protección forestal y recibiendo a cambio determinados beneficios económicos cuando realizan actividades productivas en las áreas asignadas. Los grupos afiliados al Sistema Social Forestal perciben ingresos por participar en actividades de resinación, maderero, recolección de semillas forestales, artesanías con acículas de pino, entre otras.

Con el propósito de cumplir con la función social, económica y ambiental de las áreas forestales ejidales la misma legislación forestal impone a los gobiernos locales el deber de promover y fomentar el Sistema Social Forestal mediante prácticas de forestería comunitaria. Aunque no se aclara la forma en que las municipalidades habrán de cumplir con este mandato cabría esperar que sigan el mismo mecanismo operativo que utiliza la autoridad forestal nacional, o sea, mediante contratos, que para los efectos legales se enmarcan en el Derecho Administrativo.

b) Pueblos y comunidades Indígenas y Afro hondureños

En la Constitución de la República se hace mención explícita del derecho que tienen las comunidades indígenas a la propiedad, y específicamente al acceso a la tierra y a los recursos naturales, con lo cual, el Estado hondureño asume en pleno, el compromiso de respetar el significado especial que tienen las tierras y los derechos de uso y acceso a los

recursos naturales para las comunidades indígenas y afro-hondureñas que corresponden a los pueblos autóctonos reconocidos en el país, con lo que se reafirma el contenido del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT.

El tratado internacional en referencia, que forma parte del derecho hondureño desde 1995, contiene varias disposiciones que se aplican a la descentralización sobre los recursos naturales teniendo como sujeto receptor del proceso a las comunidades nativas cuyo hábitat funcional se encuentra dentro de zonas de vocación forestal, que es el caso real en la mayoría de tierras ocupadas por las nueve etnias reconocidas en el país.

De particular interés son los artículos 6 y 7 del Convenio 169, que incluyen la consulta obligatoria a las representaciones étnicas cada vez que se prevea realizar cualquier acto estatal que les pueda afectar directamente a las comunidades de estos pueblos⁴⁶⁶. También se afirma que las consultas se deberán efectuar “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias”, seguramente previendo que se aproveche la situación de desinformación en que se han mantenido a las poblaciones autóctonas.

Según el Artículo 7 del convenio, a estos pueblos se les debe reconocer el derecho a decidir sus propias prioridades en cualquier acción que involucre su proceso de desarrollo, y en la medida que se afecte a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, que por lo general está relacionado con la utilización de las selvas como hábitat funcional. *“Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y*

⁴⁶⁶ “... los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Artículo 6, literal a) del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

evaluación de los planes y programas nacionales y regional susceptibles de afectarles en forma directa.”

Con el convenio, el Estado hondureño asume el compromiso de buscar la participación y cooperación de los pueblos autóctonos interesados, cuando planifique programas o proyectos de desarrollo, lo cual, debería hacer en forma prioritaria y de manera que promuevan el mejoramiento de las comunidades, de conformidad a su cosmovisión, que no necesariamente corresponde a la forma en que el Estado o sus instituciones percibe el proceso de desarrollo. Lo anterior incluye el celo especial que debe tener el Estado para evaluar de manera objetiva, la incidencia social, espiritual, y cultural sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos. Lo anterior es particularmente válido para las actividades madereras en zonas indígenas, que son muy comunes en el país.

Pasando al tema en la legislación nacional, un hallazgo general en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre es que se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro-hondureños, situados en las tierras que tradicionalmente poseen, lo cual como ya fue mencionado, es congruente tanto con disposiciones constitucionales como con lo preceptuado en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En otras disposiciones de la ley se encuentra bastante similitud entre lo que se atribuye a las organizaciones comunitarias y a las comunidades étnicas. Igual que aquellas, los pueblos y comunidades indígenas reciben un tratamiento especial en el proceso de regularización de tierras que busca dar respeto y la seguridad jurídica a la propiedad

forestal, pero donde se garantiza la posesión de los grupos campesinos y de las comunidades y grupos étnicos. Los dos tipos de colectivos califican para convertirse en lo que en la ley se denomina empresa comunitaria forestal o agroforestal y para suscribir un contrato de manejo forestal comunitario” (Artículo 2, 5 y 11).

Las confederaciones de grupos indígenas también son parte integral del Consejo Consultivo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre en diferentes instancias, empezando por la nacional, y pueden participar en la supervisión de la ejecución de los planes de manejo en áreas de protección (Artículos 22 y 113). La misma similitud se observa en otras disposiciones.

Una diferencia que se puede señalar es respecto al reasentamiento obligatorio de poblaciones en la zona núcleo de las áreas protegidas, que es válido para cualquier tipo de personas, naturales o jurídicas, pero que exceptúa de esta disposición a los pueblos indígenas y afro hondureños que habitan en áreas protegidas, quienes, como fue mencionado, conservan sus derechos adquiridos allí.

Para cerrar este tema se puede decir que al revisar las disposiciones que la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre dedica a los pueblos y comunidades indígenas se observa una diferencia respecto a la legislación forestal anterior donde sólo se encuentra una referencia a las áreas forestales poseídas por las comunidades tribales las cuales de conformidad con el Artículo 10 de la Ley Forestal de 1971 eran concebidas “en fideicomiso y bajo la tutela del Estado”.

La legislación forestal actual se ajusta bastante a las disposiciones del Convenio 169, y refleja lo que sobre los pueblos nativos pregona el Artículo 346 de la Constitución de la República cuando determina como un deber del Estado: “*dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentados*”.

No obstante, una observación importante respecto a la similitud de acciones que la normativa forestal contempla para las diferentes organizaciones involucradas en el sector social (entre ellas las agrupaciones autóctonas) es que eso le quita el tratamiento especial que se pregona en el Convenio 169. Por su naturaleza socio-cultural, es difícil aceptar que el mismo tipo de contratos, actividades y sobre todo procedimientos, se puedan utilizar para reconocer los derechos de los pueblos indígenas o de comunidades de pobladores “ladinos”. La idiosincrasia es diferente y por lo tanto, los resultados esperados no van a ser iguales.

Como se discutió en secciones anteriores, en sentido general tal reconocimiento implica la titulación de las tierras de los pueblos nativos, en dominio pleno comunal y así se especifica en la Ley de Propiedad del 2004⁴⁶⁷. Queda pendiente una revisión más exhaustiva para verificar si en la nueva normativa forestal no se estipulan prohibiciones a esta disposición, aunque allí también hay un reconocimiento expreso y una sumisión,

⁴⁶⁷ Ley de Propiedad. Artículo 99: “*El Estado, por la importancia especial que para las culturas y valores espirituales revista su relación con las tierras, reconoce el derecho que los pueblos indígenas y negros tienen sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y que la ley no prohíba*”. Artículo 100: “*Los derechos de propiedad sobre las tierras de estos pueblos se titularán a su favor en forma colectiva. Los miembros de las comunidades o conjunto de comunidades tienen derecho de ocupación y usufructo de acuerdo a las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal*”.

por demás obligatoria, a las disposiciones que al respecto contiene el ya mencionado Convenio 169⁴⁶⁸.

c) Organizaciones No Gubernamentales

En esta sección el doctorando ha ubicado a las organizaciones civiles sin fines de lucro que en el país se conocen bajo el genérico de “organizaciones no gubernamentales”, que se organizan desde la perspectiva de la sociedad civil para coadyuvar en la gestión forestal. Aunque es válido señalar que en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre no hay menciones específicas hacia las ONG, también es preciso indicar que bajo otras denominaciones se hace referencia a tales entidades.

Las organizaciones no gubernamentales involucradas actualmente en la gestión forestal, también amparadas en la legislación anterior, se pueden ubicar en tres categorías: las que se involucran en la gestión forestal productiva, las que están implicadas en el manejo de áreas protegidas y las que se desenvuelven en las distintas áreas del quehacer forestal.

Las ONG más representativas que están involucradas en la gestión forestal productiva lo hacen en campos muy diversos. En primer lugar las que se ubican en el tema de producción propiamente dicho y por lo general son signatarios de contratos de usufructo con la Administración Forestal del Estado, que les permite manejar un bosque con fines de aprovechamiento con el acuerdo de entregarlo en iguales o mejores condiciones a los

⁴⁶⁸ Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre: “*Se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro-hondureños, situados en las tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad a las Leyes Nacionales y al Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo*” (Artículo 45, último párrafo).

que les fue entregado. También hay organizaciones como patronatos, comités, juntas de agua u otras de diversa índole que solamente tiene interés en colaborar con el manejo sostenible de los bosques. Los primeros se someten a una relación cuasi contractual, mientras que los segundos se involucran en las actividades de gestión forestal de manera voluntaria, espontánea y sin más límites que su propia disposición e interés.

Luego están las ONG que se vinculan a temas transparencia, anticorrupción y la tala ilegal que están más relacionados con la búsqueda de incidencia en las decisiones políticas y que tratan de contribuir a resolver problemas sociales y culturales específicos en el tema general de medio ambiente, dentro de lo cual está lo que se relaciona con los aprovechamientos forestales.

En la categoría de organizaciones no gubernamentales que están involucradas en el manejo compartido de las áreas protegidas, para el 2008 se habían suscrito un total de 37 convenios de manejo compartido entre la institución representativa de la Administración Forestal del Estado con 29 organizaciones no gubernamentales de las más variadas categorías, donde se incluye a una organización representativa de los pueblos afro hondureños y otra del pueblo Tawahka, más dos mancomunidades de municipios. En estos convenios un total de 82 alcaldes municipales firman como garantes o co administradores⁴⁶⁹.

Por último cabe mencionar a las ONG que se desenvuelven en todas las áreas del quehacer forestal y entre estas, como más representativa, a la Agenda Forestal Hondureña, que es una instancia de concertación entre actores públicos y privados del

⁴⁶⁹ ICF. 2009. Pág. 92 y 93.

sector forestal que promueve iniciativas y coordina procesos de intercambio para orientar el desarrollo sostenible de los recursos forestales del país. Entre las iniciativas más notables está la conducción de las sesiones de concertación de la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y la normativa jurídica del sector, además de diversos proyectos para socializar los instrumentos mencionados⁴⁷⁰.

En la legislación forestal vigente bajo la designación de “organizaciones ambientalistas del sector forestal” las ONG forman parte del Consejo Consultivo Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, en consecuencia, pueden participar en la formulación de políticas y emitir opiniones en torno a la gestión forestal (Artículo 22). Asimismo, en la medida en que estas ONG se dedican a la protección y conservación de áreas protegidas y vida silvestre, conservan la facultad de suscribir convenios o contratos de manejo o co-manejo con el ICF y las municipalidades y pueden participar en la vigilancia del cumplimiento de los planes de manejo en las áreas protegidas (Artículo 111 y 113).

No obstante, pareciera que la nueva normativa forestal no hace justicia al papel importante que las organizaciones no gubernamentales ya tienen en la gestión de los recursos forestales productivos y como co manejadores de áreas protegidas, o las que como la Agenda Forestal Hondureña tienen protagonismo en el proceso de formulación de políticas y leyes desde la perspectiva del sector privado.

⁴⁷⁰ Juan Blas Zapata. Director Ejecutivo. Agenda Forestal Hondureña. Comunicación Personal. Julio 2010.

CAPÍTULO IV.

CASOS DE DESCENTRALIZACIÓN FORESTAL EN HONDURAS

1. Planteamiento General

En los artículos precedentes se ha avanzado desde una presentación resumida del escenario forestal de Honduras, con énfasis en la parte de ambiente y de los recursos naturales incluyendo un análisis de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre en forma transversal con diferentes ejes temáticos que aplican a la descentralización en sus diferentes modalidades, para concluir con un capítulo especial dedicado al traslado de algunas funciones de parte de la autoridad forestal nacional hacia otros actores, como opción de gestión forestal sostenible, significando la incidencia del componente legal en el proceso. La conclusión es que la descentralización puede ser una alternativa para mejorar el manejo forestal en el país.

Respecto a los casos de descentralización forestal, un alto funcionario de la Administración Forestal del Estado vinculado a este mecanismo afirma que en los últimos años, la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal introdujo cambios significativos en procura de dar seguimiento efectivo a los procesos sectoriales de descentralización en áreas de su competencia⁴⁷¹.

⁴⁷¹ SANDOVAL, Carlos. Jefe del Departamento de Producción Forestal de COHDEFOR y representante del Gerente General de la Corporación en el Primer Taller Nacional de Descentralización Forestal en

En efecto, se ha podido observar que en la práctica, aun sin tener un fundamento claro en la normativa forestal anterior, se tomaron algunas decisiones que directa o indirectamente conllevaron acciones de descentralización de funciones desde la autoridad central especializada, hacia órganos subalternos o instituciones públicas diferentes a la autoridad forestal nacional o hacia organizaciones del sector privado o social de la economía. En la mayoría de los casos pareciera que estas iniciativas fueron retomadas en el nuevo ordenamiento jurídico forestal, e incluso que algunas de ellos sirvieron como plataforma para incorporar las disposiciones en la nueva ley.

En el presente capítulo se procura profundizar en la investigación hasta llegar a preparar ejemplos de iniciativas paradigmáticas en cada uno de los sectores (público, privado y social) con administración forestal delegada, por medio de la estrategia de estudios de caso, a efectos de ahondar en el análisis de la descentralización de la gestión forestal desde la perspectiva del derecho aplicable.

No está de más decir que cada estudio de caso se centra en un lugar, en un momento y en una situación político-institucional determinados y que no siempre se ha buscado que el caso genere un cambio a nivel macro. Sin embargo, con el análisis se pretende responder a una serie de preguntas trabajadas por el doctorando con base en un documento que investiga sobre los estudios de caso en el análisis local⁴⁷²: ¿El caso corresponde a las disposiciones de la actual legislación forestal? ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos? ¿Se ha avanzado en la generación de conocimientos? ¿De que

Honduras, mayo 2003. Comunicación Personal. Junio 2006. La discusión sobre los elementos de descentralización de esta sección se basa en el Plan Estratégico 2004-2010 ya mencionado.

⁴⁷² ARZALUZ, Socorro. *La Utilización del Estudio de Caso en el Análisis Local*. En Revista Región y Sociedad. Volumen XVII N° 32. Colegio de Sonora, México. 2005. Págs. 107 a 144.

manera se han generalizado –o se pueden- generalizar los resultados?, cuya respuesta puede permitir conclusiones respecto a si un caso puede ser útil para generar políticas públicas y si las experiencias encontradas sirven para refinar acciones o expectativas para la gestión forestal descentralizada.

En forma general se puede señalar que los principales lineamientos estratégicos que se aplican al tema de descentralización en el Plan de Acción Forestal que se utiliza actualmente, ampliado con una vinculación al nuevo ordenamiento jurídico forestal son los siguientes:

- a) La Administración Forestal del Estado se desempeña con una administración descentralizada, transparente y eficiente;
- b) Los bosques nacionales se manejan en forma sostenible bajo conceptos de uso múltiple y equidad en la distribución de los beneficios y responsabilidad;
- c) La adjudicación del manejo de bosques nacionales se hace preferentemente bajo contratos de largo plazo;
- d) Las áreas protegidas son manejadas bajo responsabilidad compartida con otros actores, a través de convenios de co-manejo;
- e) Se promueve la incorporación al manejo forestal sostenible, a la población rural asentada en o alrededor de las áreas forestales, dándole preferencia en la suscripción de contratos de largo plazo;

Para los propósitos del literal a) la nueva Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre creó el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que se analiza en secciones precedentes de esta Tesis.

Para el propósito del literal b) es válida la disposición de la nueva ley que establece como principios básicos del régimen forestal el acceso y la participación de la población en el manejo sostenible de los recursos forestales públicos, de las áreas protegidas y de co-manejo, propiciando la generación de mayores beneficios económicos, sociales y ambientales bajo principios de equidad, entre otros.

Para enmarcar los demás literales a la nueva normativa forestal basta con remitirse a los seis tipos de contratos de largo plazo vistos en el acápite sobre “contratos varios para la gestión forestal” y las diferentes modalidades de participación para los distintos actores que se han tratado en otras secciones en esta segunda parte de la Tesis dedicada al caso general de la descentralización forestal en Honduras.

Los estudios de caso que se revisan en el presente capítulo corresponden a los ejes transversales de la descentralización que se han revisado en los capítulos precedentes para las instituciones del sector público y las organizaciones privadas y del sector social (ver tabla siguiente). No se presentan casos de delegación de funciones hacia los industriales de la madera porque no se pudo identificar ninguna disposición en la legislación ni tampoco un modelo en la práctica; y como ejemplo de descentralización hacia otras instituciones públicas y hacia organizaciones no gubernamentales se estudian dos casos en cada eje transversal.

Los diez estudios de casos se formulan de acuerdo a un formato sencillo se aplica con ligeras variantes a todos ellos: exposición del contexto, revisión del marco legal, fortalezas, oportunidades y desafíos, debilidades y amenazas y conclusiones. Su elaboración fue posible mediante la revisión bibliográfica, entrevistas a personas involucradas en el proceso y la lectura al ordenamiento legal vigente, tanto el que regula los recursos forestales como las disposiciones afines que aplican en cada caso.

Tabla 12. Casos Paradigmáticos de descentralización en Honduras

Sector	Ejes transversales de descentralización	Caso paradigmático por eje transversal de descentralización
Instituciones gubernamentales	Órganos internos del ICF	El SINAPH y la descentralización de la administración de las áreas protegidas
	Gobiernos locales	Transferencia de poderes a las municipalidades
	Otras instituciones públicas	Programa Nacional de Reforestación
Monitoreo Forestal Independiente		
Sector privado	Industriales de la madera	n/a
	Propietarios privados de áreas forestales	Planes de manejo forestal participativos
	Profesionales de las ciencias forestales	Técnico Forestal Calificado
Sector social	Organizaciones comunitarias	Contratos de usufructo
	Pueblos y comunidades indígenas	Regularización de tierras a comunidades Misquitas
	Organizaciones gubernamentales no	Certificación forestal (bosques y plantaciones)
Agenda Forestal Hondureña		

2. Estudio de Casos de Descentralización Forestal hacia las Instituciones Gubernamentales

Como fue señalado, la institución representativa de la Administración Forestal del Estado correspondió a la Corporación Forestal de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) hasta que en abril de 2008 entró en vigencia el nuevo ordenamiento jurídico forestal y asume tales funciones el Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

Para la presente Tesis la delegación de funciones de gestión forestal hacia las instituciones gubernamentales tiene dos avenidas: la desconcentración hecha desde la autoridad forestal nacional hacia un órgano desconcentrado o instancias dentro de su estructura interna y la descentralización hacia las municipalidades en su calidad de entidades autónomas del Poder Ejecutivo y a las instituciones públicas diferentes a la autoridad forestal nacional.

2.1 Hacia los Órganos Internos del ICF

Históricamente la autoridad forestal nacional ha desarrollado una desconcentración funcional que obedece a decisiones de tipo administrativo hacia las denominadas regionales forestales y hacia unidades de manejo que tienen ámbito local o municipal. También se ha desconcentrado funciones en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que es el que se analiza como estudio de caso, esencialmente porque tiene su fundamento en una ley.

2.1.1 SINAPH y la Desconcentración de la Administración de Áreas Protegidas

Los espacios legales para descentralizar la gestión de las áreas protegidas en Honduras fue reconocido recientemente por la FAO en un documento para estudiar esta temática en América Latina en el cual se destaca que: *“Aún cuando todos los países de la Región están adelantando actividades de co-manejo, o la Descentralización del manejo de áreas protegidas, no todos tienen un marco legal y una política específica para tal fin. Es así que únicamente países como El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Honduras y México cuentan con un marco legal y de política claro y específico para la descentralización de la gestión de las áreas protegidas”*⁴⁷³. Lo anterior significa un avance respecto al escenario donde la autoridad central regulaba en forma absoluta lo relativo a las áreas protegidas.

La descentralización de la gestión de las áreas protegidas en Honduras empieza por la delegación de decisiones que la autoridad forestal nacional, de la cual depende la administración y manejo de los espacios naturales sujetos a un régimen legal, hace hacia un órgano interno que bajo la figura de Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH) opera de manera bastante independiente y con capacidad de desarrollar instrumentos especiales para descentralizar funciones de co manejo en otras organizaciones, tanto públicas como privadas.

El SINAPH fue creado por el Artículo 36 de la Ley General del Ambiente en el 2003. *“A fin de asegurar la protección de la naturaleza y previos los estudios científicos y*

⁴⁷³ FAO. Manual de Capacitación Descentralización de la Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina. Roma. 2008. Pág. 10.

técnicos necesarios, -dice el Artículo- el Estado declarará áreas naturales protegidas, como parte del Sistema de Áreas Protegidas de Honduras”. En el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas deben participar, entre otras entidades, las municipalidades en cuya jurisdicción se localicen, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección del ecosistema (Artículo 37).

De esta forma nace el SINAPH, en una ley ambiental pero adscrito por la materia, a la competencia de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, a la cual le fueron transferidas las funciones del Departamento de Vida Silvestre que tenía la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (por entonces adscrita a la Secretaría de Recursos Naturales), *“la cual deberá incorporar a su organización, un Departamento de Áreas Silvestres y Fauna, para asumir las responsabilidades normativas de regulación y manejo de los recursos relativos a la flora y fauna silvestre y las correspondientes a la protección y manejo de las áreas silvestres y reservas equivalentes protegidas”* (Artículo 2, del Decreto 74-91).

En 1996 se creó el modelo para el SINAPH *“con el objetivo de proponer un esquema institucional y administrativo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras basado en áreas o subsistemas de áreas protegidas, descentralizado, desconcentrado, con normas de control que permita captar fondos y financiar sosteniblemente el manejo de las áreas protegidas y proyectos en las zonas de amortiguamiento”*. Ese año se contabilizaban 107 áreas protegidas entre las que fueron creadas mediante decreto legislativo, acuerdo presidencial, o que simplemente estaban a nivel de propuesta. El SINAPH fue conceptualizado como *“un sistema moderno de conservación de áreas*

*protegidas altamente participativo, dinámico, integrador y flexible tendiente a la descentralización en la toma de decisiones y la desconcentración de recursos especialmente financieros y humanos*⁴⁷⁴.

Para su estructura legal el SINAPH fue organizado en tres niveles administrativos: estratégico, gerencial y operativo, con responsabilidades compartidas por los actores involucrados en el Sistema y que se proyectan a nivel nacional, regional y local (Artículo 6, del Reglamento del SINAPH). Entre las funciones que por la ruta reglamentaria se asignan al Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre están: *“Promover la administración y manejo de las áreas protegidas por delegación entre las organizaciones privadas, previa suscripción de convenios y Promover y consolidar la participación de las municipalidades, población campesina, otros sectores que contribuyan a dinamizar la administración y el manejo de las áreas protegidas”* (Artículo 22).

La modalidad de descentralización en la toma de decisiones la fundamenta el SINAPH en las funciones que en el reglamento se asignan a los niveles estratégico, gerencial y operativo. El nivel estratégico estará representado por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas integrado por los funcionarios de mayor jerarquía en las instituciones públicas u organizaciones privadas y del sector social, relacionadas con las áreas protegidas (Artículo 7), el nivel gerencial corresponde a los cuadros técnicos de las instituciones y el nivel operativo está constituido por los consejos regionales y locales de áreas protegidas.

⁴⁷⁴ PRODEPAH. *Propuesta de Modelo Institucional del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras (SINAPH)*. Tegucigalpa. 1996. Págs. 5 y 21.

Por otra parte, para hacer la desconcentración de recursos especialmente financieros y humanos, la Administración Forestal del Estado optó por la suscripción de convenios de co-manejo, que fueron recogidos bajo la figura de contratos de manejo de áreas protegidas en el nuevo ordenamiento forestal. El procedimiento es que una cualquier institución pública u organización privada puede solicitar la suscripción de un convenio con la autoridad forestal nacional para realizar el co-manejo de un área protegida determinada. Si la solicitante reúne los requisitos exigidos se suscribe el convenio que usualmente cuenta con el aval de las municipalidades correspondientes, haciéndose responsable a manejar el área por delegación expresa de la autoridad competente, mientras que el Estado se compromete a facilitar la gestión por medio de avales, ya que no cuenta con los recursos suficientes para contribuir de manera financiera y mucho menos con capital humano.

Para el 2005 cuando se investigó sobre los convenios de de co-manejo vigentes, el responsable del Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre informó que había 28 instrumentos de este tipo⁴⁷⁵. En el 2008 el número era apenas ligeramente mayor (31 convenios) pero se pudo documentar la amplia gama de actores que intervienen en los mismos. De parte del sector municipal hay 82 municipios y mancomunidades; hay 29 organizaciones no gubernamentales nacionales incluyendo dos grupos étnicos; tres empresas del sector privado; siete instituciones estatales diferentes al ICF, entre los cuales hay una universidad pública; y dos agencias internacionales⁴⁷⁶. Todos con compromisos de co administración en las áreas protegidas.

⁴⁷⁵ Conrado Gonzáles. Jefe del Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Comunicación Personal. Agosto 2005.

⁴⁷⁶ ICF. 2009. Págs. 80-91.

Pese a que todavía hay reticencia en algunos mandos que en la Administración Forestal del Estado resienten la delegación de poderes en las áreas protegidas por medio de los convenios de co-manejo, no cabe duda de que este es un esfuerzo serio de descentralización, que abre el abanico de posibilidades para los diferentes actores vinculados a los espacios protegidos y se promueve un mecanismo más efectivo para la conservación de los mismos. Así se reconoce cuando en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se institucionaliza el co manejo y se retoma la figura de los convenios.

En el artículo sobre definiciones y conceptos la ley define co-manejo como: *“Un mecanismo de manejo compartido a través de contratos o convenios entre el Estado, municipalidades, comunidades organizadas y organizaciones especializadas con personalidad jurídica, que garantiza la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales y las áreas protegidas de Honduras”*. Con esto la figura de manejo compartido que hasta el 2008 sólo se podía fundamentar en la política nacional de descentralización adquiere un rango de legalidad.

Por otra parte, en la nueva ley el ICF reasume la responsabilidad de administrar las áreas protegidas y la vida silvestre, que puede hacer en forma directa o por delegación. Dicha delegación se hará mediante la suscripción de convenios o contratos de manejo o co-manejo con las municipalidades, mancomunidades, organizaciones comunitarias o de la sociedad civil organizada cuya finalidad sea la protección y conservación de las áreas protegidas y la vida silvestre (Artículo 111).

De acuerdo a lo revisado en esta sección se puede concluir que el proceso de manejo descentralizado y desconcentrado que se concibió para el SINAPH se ha afirmado, y se puede considerar exitoso en la medida que una gran cantidad de actores interactúan en beneficio de la adecuada gestión de los espacios naturales sometidos a un régimen legal de protección. Al parecer esta modalidad suple la escasez de recursos que adolece la Administración Forestal del Estado, agregando que también aquí habrá la oportunidad de acceder a recursos financieros a través del Fondo de Manejo de Áreas Protegidas que fue concebido expresamente para este fin.

2.2 Hacia los Gobiernos Locales

En el Plan de Acción Forestal 1996-2015 se incluyó una estrategia para integrar a las municipalidades en los beneficios del bosque, misma que fue refrendada en una ayuda memoria que suscribieron los alcaldes municipales y la gerencia general de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal. Como consecuencia de ese compromiso se formuló un plan estratégico que trata de incorporar el componente descentralización en forma efectiva. Este documento fue actualizado el 2004 y se establecen lineamientos estratégicos vinculados a la descentralización⁴⁷⁷. En la mayoría de los casos estos lineamientos obedecen a mandatos del ordenamiento jurídico que reguló la gestión forestal hasta que entró en vigencia la nueva legislación forestal, pero que se ajustan perfectamente a ésta, tal como se discutió en las secciones anteriores de la Tesis.

Como se mostró en el capítulo sobre la Descentralización como Opción de Manejo Forestal, las investigaciones realizadas permiten establecer que en Honduras existe un

⁴⁷⁷ COHDEFOR. *Plan Estratégico de la Administración Forestal del Estado 2004-2010*. Tegucigalpa. 2005. Pág. 15.

escenario propicio para una desconcentración de funciones y/o de recursos financieros, hacia los gobiernos locales, con el objetivo de que estos mejoren sus opciones de conservación del medio ambiente municipal, que es uno de las atribuciones que legalmente les corresponde. A pesar de que hay diferentes programas y proyectos estatales que incorporan el componente de descentralización hacia los municipios, también se ha logrado documentar algunos casos donde se contemplan acciones concretas y factibles de evaluar, porque se conocen los primeros resultados de tales iniciativas. Entre estas se pueden nombrar las siguientes:

2.2.1 Transferencia de Poderes a las Municipalidades

Desde que se inició el proceso de descentralización con la Ley de Municipalidades en 1990, los alcaldes municipales, en especial aquellos que regentan alcaldías con extensas áreas de bosque en su jurisdicción, han reclamado a la Administración Forestal del Estado porque aducen que se les trasladan funciones pero sin los correspondientes recursos financieros para su efectiva atención. Consideran que el 1% que de acuerdo a la Ley de Municipalidades les corresponde por la extracción o explotación de recursos forestales en su jurisdicción es demasiado bajo e insuficiente para cumplir con esas responsabilidades.

Después del huracán Mitch se emitió una ley mediante la cual se facultó a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal para que del producto de las ventas directas y de las subastas de lotes de madera en bosques nacionales realizadas por esta, se transfiriera el diez por ciento (10%) de los ingresos generados para la municipalidad

en cuya jurisdicción se ubicara el respectivo aprovechamiento forestal⁴⁷⁸. Al principio esta norma no fue cumplida, lo que provocó la presión de las municipalidades pero paulatinamente se empezó a reconocer estos derechos, e incluso, se pudo constatar que la propia autoridad forestal nacional quiso ir un poco más delante de lo que se planteó en la ley mencionada.

En el 2004 se inició un experimento en los departamentos de Yoro, Comayagua, El Paraíso y Olancho, en los cuales la mayoría de sus municipios tienen vocación forestal en casi la totalidad de su territorio. El experimento consistió en firmar un convenio marco a través de las mancomunidades de municipios, comprometiéndose la autoridad forestal nacional a entregar a la municipalidad respectiva el 10% del valor que esta institución recibe por las subastas en terrenos nacionales para ejecutar proyectos comunales, más un porcentaje adicional similar en asistencia técnica, dotación de insumos o aportes a través de fondos de proyectos u otras fuentes, en la medida que las municipalidades justifiquen actividades de protección de los bosques existentes o la renovación de los que han sido aprovechados por la industria forestal.

Por otra parte, en el marco del Plan Estratégico 2004-2010 se formalizó una alianza entre la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, la Secretaría de Gobernación y Justicia y los 35 municipios con mayor incidencia de incendios forestales, para desarrollar un proyecto de protección forestal ejecutado por los municipios involucrados. Mediante este mecanismo se han desconcentrado recursos financieros para que los gobiernos locales contraten brigadas de protección y para la ejecución de otras actividades de conservación.

⁴⁷⁸ Decreto 323-98, del 18 de diciembre de 1998. Artículo 11.

De acuerdo a lo investigado, en algunas de estas municipalidades se han establecido talleres para capacitar a obreros locales en la elaboración de herramientas propias para protección forestal, la privatización de servicios de viveros con plantas forestales, e incluso, la motivación para que se organicen micro empresas de prestación de servicios forestales como protección, reforestación y otros.

Cabría esperar que las municipalidades involucradas en las iniciativas mencionadas van a recibir una mejoría en el flujo de sus recursos financieros y en efecto, en el caso del traslado del porcentaje de las ventas de madera en bosques públicos las alcaldías han tenido un incremento en sus finanzas que ha permitido mejorar las acciones de gestión forestal desde la perspectiva del municipio. Aunque en este caso particular, un análisis tendiente a investigar la posibilidad de que esta experiencia traspase el nivel local o regional para convertirse en una acción nacional hay problemas. En entrevistas con ediles de algunos municipios que gozan de este incentivo se pudo constatar que efectivamente la autoridad forestal está cumpliendo con este compromiso, pero según funcionarios de esta institución existen dificultades legales para justificar una erogación superior al porcentaje aprobado por el Congreso Nacional en el Decreto 323-98, que se complica todavía más porque el decreto mencionado, que dio origen a las iniciativas anteriores fue derogado en forma expresa por la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Se debe suponer que los actuales beneficiarios del incentivo van a seguir gozando de él en la medida en que haya compromisos convenidos mediante algún arreglo institucional pero su eventual inferencia hacia otros municipios y regiones sería improcedente porque carecería de ese amparo legal. En cualquier caso, cabría esperar que las instancias auditoras de los fondos públicos revisen las actuaciones de los

funcionarios que tomaron la decisión de duplicar el porcentaje aprobado legalmente y si se encuentra que ha habido abuso de autoridad o cualquier otro delito administrativo, estos quedarían expuestos a la deducción de la responsabilidad correspondiente, aun cuando sus propósitos hayan tendido a mejorar la gestión forestal por medio del traslado de fondos a los municipios.

En el caso de la desconcentración de recursos para la protección forestal de parte de los municipios la situación es diferente. Los recursos provenientes de un proyecto con fines específicos de descentralización deberían evitar los posibles problemas legales y la iniciativa de trabajo desconcentrado se podría generalizar no sólo para los municipios con problemas de incendios forestales sino para los que tengan interés en desarrollar acciones de manejo forestal en general, pero ya no acogiéndose a un proyecto mencionado en el estudio de caso, sino presentando proyectos particulares como municipios o mancomunidades ante el Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones con base en el Artículo 43 de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que dispone que: *“Las Corporaciones Municipales podrán solicitar al ICF, financiamiento del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones para la conservación y manejo de áreas de vocación forestal; deforestadas o degradadas o el establecimiento de plantaciones forestales, sin perjuicio de la gestión ante la cooperación internacional para tales fines”*.

Aunque la motivación inicial para involucrarse en el proyecto es la protección de los bosques, en muchos municipios el elemento catalizador de la iniciativa local es la conservación del agua. A pesar de que no perciben un beneficio tangible, los pobladores

se apropian de la protección forestal y así conservan el recurso hídrico, que es todavía más valioso para la vida humana.

2.3 Hacia Otras Instituciones Públicas

Aunque no hay muchos casos de descentralización de funciones de gestión forestal desde la autoridad forestal nacional hacia otras entidades públicas, es menester señalar que tanto por el mayor liderazgo político o en recursos de algunas instituciones o por la pérdida de credibilidad o escasez de recursos que agobió a la COHDEFOR en los últimos años de su vida legal, hubo mucha cesión de espacios que no siempre estuvieron fundamentados en una ley. Como ejemplos se puede mencionar la titulación de tierras forestales de parte del Instituto Nacional Agrario sin estar facultado para ello, o la irrupción de diversas instituciones en la ejecución de proyectos forestales que no caben dentro de las funciones que se les asignó en la Ley General de la Administración Pública y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Competencias del Poder Ejecutivo que es donde se establecen las normas a que se sujeta la administración pública nacional.

Entre los casos más notorios de realización de funciones forestales por otras instituciones vale mencionar que la Secretaría de Defensa Nacional y la de Recursos Naturales y Ambiente todavía ejecutan el Programa Nacional de Reforestación que supuestamente opera con el 1% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, con base en un acuerdo presidencial y la Secretaría de Agricultura y Ganadería que ejecutó entre otros, el Proyecto de Bosques y Productividad Rural. Sin embargo, también hay claros ejemplos de delegación de funciones hacia otras instituciones con

base a ley o por decisión de la autoridad forestal nacional, de acuerdo a sus atribuciones legales de delegación, tal como ocurrió con la ejecución del Proyecto de Monitoreo Forestal Independiente que se desarrolla bajo la coordinación del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

2.3.1 Programa Nacional de Reforestación

Como se ha dicho con frecuencia en otros capítulos de esta Tesis, la deforestación ha sido considerada como el principal problema ambiental de Honduras, vinculado no sólo a exacciones indebidas a las finanzas públicas por la tala ilegal, sino que incrementando la vulnerabilidad ambiental por riesgos a los desastres naturales por inundaciones y la pobreza rural provocadas por sequías que tienen en la tala de árboles su elemento detonante. Oficialmente se registró que de los 70,088 kilómetros cuadrados cubiertos de bosques que había en 1965 sólo quedaban 56,805 en 1989 y la tendencia hacia el descenso continúa⁴⁷⁹.

Desde 1980, cuando se detectó que la leña era la principal causa para la deforestación en el país, se hicieron algunos esfuerzos con proyectos de investigación y validación de tecnologías para realizar recuperación de áreas de vocación forestal a su uso natural, mediante el establecimiento de plantaciones para producción de leña, energía o madera para la industria, o para la protección de cuencas hidrográficas y suelos. De acuerdo a las estadísticas oficiales estas iniciativas tuvieron poco éxito, al extremo de que al revisar el Anuario Estadístico Forestal correspondiente a los años 1997, 1998 y 1999 la reforestación no formaba parte de los indicadores registrados en estos documentos.

⁴⁷⁹ COHDEFOR/GTZ. *Análisis del Subsector Forestal de Honduras* (Interpretación de los cuadros 18 y 19). Graficentro Editores. Tegucigalpa. Pág. 52.

En el 2006 hubo un campanillazo proveniente de la más alta figura del país. El Presidente de la República en su toma de posesión ordenó que la Secretaría de Finanzas “adopte las medidas que correspondan para identificar los recursos equivalentes al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, con lo cual se constituirá un Fondo para la Reforestación por medio de programas especiales que incluyen la protección de las cuencas hidrográficas. Asimismo, dejó claro su voluntad de hacer que se apliquen severas sanciones a quienes incurran en los delitos de corte y depredación del bosque”⁴⁸⁰.

Efectivamente, ese mismo año se creó el Fondo para la Reforestación pero llama la atención que el Presidente de la República mediante acuerdo decidiera que fuera administrado por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y no por la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal que en su ley orgánica tenía el mandato de ejecutar la política forestal del Estado y administrar los recursos forestales del país (Artículos 2 y 3 de la ley de creación de COHDEFOR, Decreto Ley 103 de 1974). De todas maneras, este caso se puede considerar como paradigmático de descentralización de gestión forestal hacia otras instituciones públicas.

En la SERNA se diseñó un Programa Nacional de Reforestación y a partir del año 2007 se empezó a pregonar las opciones que tenían quienes pretendiesen acogerse a los beneficios previstos en el programa. Por decisión presidencial se acordó adjudicar un 70% del fondo a la Secretaría de Defensa Nacional (Fuerzas Armadas), con base en el Artículo 274 de la Constitución de la República que ya fue discutido anteriormente, y el

⁴⁸⁰ El Heraldo. 28 de enero de 2006. “Nuevo Presidente de la República llama a reforestar el país”.

porcentaje restante a ser otorgado por la SERNA a pequeños proyectos presentados con el aval de las municipalidades. Este escenario se repitió el año 2008.

Para ejecutar los recursos asignados, las Fuerzas Armadas organizaron una Unidad de Reforestación que con el tiempo pasó a ser el “Centro Experimental de Desarrollo Agrícola y Conservación Ecológica” que tiene la Misión de “*Capacitar a militares y ciudadanos civiles en técnicas agrícolas, forestales y ecológicas, a fin de que al finalizar el servicio militar voluntario y educativo se integren a su comunidad como entes productivos y contribuyendo al desarrollo económico de la nación*”⁴⁸¹.

Por su parte, la SERNA reporta que con los 60 millones de lempiras recibidos el 2007 y 2008, en el Programa Nacional de Reforestación se financiaron 333 proyectos, presentados o avalados por 176 municipios de 17 departamentos del país, con una contrapartida en especie de parte de las alcaldías equivalente al 40%. Los impactos son de 584,500 hectáreas manejadas (protección de microcuencas y de bosques en general) de las cuales 1,700 son por reforestación. Además, se ha favorecido a gente local con empleo directo⁴⁸². En este informe se observa que la descentralización fue efectiva y eficiente.

El panorama del Fondo para la Reforestación ha sufrido una variante con la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre donde se crean dos fondos diferentes, uno para el financiamiento de programas de inversión en el manejo de áreas protegidas y otro para los programas de protección y reforestación en áreas de vocación forestal de

⁴⁸¹ La Tribuna. Centro Experimental de Desarrollo Agrícola y Conservación Ecológica. 29 de Mayo de 2010. Página Pagada.

⁴⁸² Ernesto Ponce. Coordinador del Programa Nacional de Reforestación en la SERNA. Comunicación Personal. Mayo de 2009.

carácter público. Estos fondos prácticamente resumen los alcances del Fondo para la Reforestación, pero con un mayor nivel de especialidad de acuerdo a los ejes temáticos de la ley que se relacionan con su función productiva y de conservación, pero con diferencias respecto a su administración.

El Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones creado en la ley será el uno por ciento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y los recursos serán utilizados para la recuperación de áreas de vocación forestal degradadas o deforestadas. Su administración y operación se realizará de conformidad a lo dispuesto en el reglamento que se emita para estos fines (Artículo 37). Mientras que el Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre se constituyó con un aporte inicial de sesenta millones de lempiras, más donaciones, herencias y legados que sean recibidos por el Estado exclusivamente para inversiones en la conservación y manejo de áreas protegidas y vida silvestre, conforme a las directrices del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras.

Al analizar los efectos de esas acciones en torno al Programa de Reforestación se observan interesantes resultados. Un aspecto altamente positivo es que el tema forestal ha sido colocado en primer plano en el discurso presidencial y en acciones concretas que pueden ser consideradas muy efectivas. Esto tiene la ventaja de sentar las bases para una cultura forestal que es necesaria para provocar un cambio de actitud en toda la población para que pueda pensar en actividades de desarrollo en torno al principal recurso natural del país.

Sin embargo, también se puede razonar que tales acciones, positivas en principio, no necesariamente fueron ejecutadas en forma correcta. El Programa Nacional de Reforestación que presumiblemente iba a recibir el 1% del presupuesto nacional (aproximadamente 1000 millones anuales según las cifras que fueron manejadas para el financiamiento a los partidos políticos) apenas logró contar con 200 millones de lempiras en los años 2007 y 2008.

Las Fuerzas Armadas, que constitucionalmente tienen el mandato de “cooperar” con el Poder Ejecutivo en las labores de conservación de los recursos naturales, recibieron el 70% del presupuesto del programa para ejecutar acciones directas de reforestación sin tener la capacidad técnica para ello. Sobre la marcha han creado alguna infraestructura que les permitió programar una producción de 500 mil plantas para el 2007, pero no se conoce la cantidad de hectáreas establecidas que es el indicador válido del éxito en programas de reforestación.

Debido a que no se ha logrado obtener datos sobre el manejo del presupuesto asignado a la Secretaría de Defensa Nacional en el marco del Programa de Reforestación, no se puede hacer un análisis válido. Pero como no es posible erogar semejante cantidad de dinero sólo para producir el número de plantas planificado, la justificación podría ser que alguna cantidad significativa de este dinero se utilice para otras actividades de protección forestal. En efecto, el Fondo para la Reforestación también ha sido utilizado para acciones de conservación en las áreas protegidas y en este frente parece que la participación de las Fuerzas Armadas ha sido positiva. Aunque no se ha obtenido indicadores cuantificables, tanto en los funcionarios de la autoridad forestal nacional como en las organizaciones co-manejadoras de las áreas protegidas existe la percepción

de que se ha frenado en parte el corte ilegal de árboles y los incendios forestales en estos sitios.

El otro 30% del presupuesto del programa fue ejecutado por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, que tampoco tiene el mandato legal de hacer reforestación, pero al ser esta una actividad ambiental se puede considerar como pertinente. Además, la SERNA se apoyó en proyectos emanados de las municipalidades que tienen la atribución legal de promover la reforestación en su respectivo ámbito territorial y se contrató a técnicos con especialidad en esta materia.

La COHDEFOR, que era la institución que tenía el mandato legal para propiciar y ejecutar la reforestación en el país fue totalmente relegada y sólo en virtud de cartas de entendimiento con la SERNA, los técnicos de la institución forestal realizaron acciones de monitoreo y seguimiento a las plantaciones y son ellos quienes certifican que éstas cumplen con los requerimiento ecológicos exigidos para este tipo de actividad, pero no fue posible comprobar si lo mismo sucede con las plantaciones establecidas por las Fuerzas Armadas.

Pero los escenarios pueden ser diferentes con la nueva legislación forestal. El Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre emerge con una visión descentralizada, habida cuenta que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras que dará las directrices, es en sí un órgano desconcentrado, pero además, la Junta Administradora que debe manejar los recursos está constituida con una representatividad mayoritaria del sector privado y social (Artículo 42). Pero en el Artículo 208 que se asignan los Fondos para el Programa de Reforestación se señala de

manera expresa que *“Los fondos asignados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el Programa de Reforestación y Conservación del Medio Ambiente, en tanto se consolide el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, continuarán siendo administrado por la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente y la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional”*, pero se dispone que una vez consolidado el ICF los fondos descritos anteriormente serán asignados a esta institución.

En el 2010 hay indicios de que el escenario está tomando el rumbo del ICF. Aunque a principios del año prevalecía la coordinación del Programa Nacional de Reforestación en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, el ministro de Conservación Forestal, en rueda de prensa informó que en el mes de mayo esa institución arrancó el Plan Nacional de Reforestación *“con los fondos del Programa Nacional de Reforestación que han sido transferidos al Instituto Nacional de Conservación para reforestar en los 298 municipios del país y cumplir la meta que está en el Plan de Nación de reforestar más de 100 mil hectáreas de bosque en los cuatro años del gobierno”*⁴⁸³.

2.3.2 Monitoreo Forestal Independiente

Como fue descrito en el capítulo sobre la Situación Forestal de Honduras, la tala ilegal y la corrupción constituyen los problemas más complejos para lograr un manejo forestal sostenible. Con la postración en que cayó la Corporación Hondureña de Desarrollo

⁴⁸³ El Heraldo. 21 de mayo de 2010.

Forestal en las últimas dos décadas de su existencia el problema se incrementó y esta institución perdió capacidad de control, e incluso en algunos informes se señaló que algunos de sus elementos formaban parte del problema.

En el 2005 la COHDEFOR tomó la iniciativa de incorporar a grupos independientes para realizar supervisión y control de las actividades de aprovechamiento forestal y enfrentar así, la ilegalidad en la cadena productiva forestal. Como primer paso, la corporación forestal suscribió un convenio de cooperación con la oficina del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), que tiene credibilidad por su independencia de criterio en asuntos de trascendencia nacional. El resultado es un Proyecto de Monitoreo Forestal Independiente (MFI), que fue diseñado para ser un esfuerzo conjunto e integral entre las diferentes instituciones involucradas en el sector forestal⁴⁸⁴. Este proyecto consiste en la observación y asesoramiento en los sistemas oficiales de aplicación de la legislación forestal por parte de una organización independiente.

La base legal para que el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos se involucre en acciones de control y seguimiento forestal está en el Artículo 9 de su ley orgánica, que incluye entre los mandatos de este órgano: *“la facultad de presentar a las autoridades nacionales, observaciones, recomendaciones y sugerencias para mejorar el cumplimiento del ordenamiento jurídico”*, que en el caso de la materia forestal

⁴⁸⁴ En el Primer Informe de Actividades se define Monitoreo Forestal Independiente como *“el empleo de una o más entidades independientes y de reconocida credibilidad que con el beneplácito de la autoridad estatal competente, observan y apoyan el sistema oficial de implementación de la Ley su objetivo es reducir la tala ilegal, no poner obstáculos o tratar de eliminar aquellas empresas que operan dentro del marco legal.”* CONADEH /Global Witness. *Proyecto Piloto de Monitoreo Forestal Independiente de Honduras*. Tegucigalpa y Londres. Septiembre 2005. Pág 3.

corresponde de manera específica a los controles y medidas para evitar la tala y el comercio ilegal de productos forestales.

El objetivo general del proyecto es contribuir a la reducción de la tala y tráfico ilegal de madera y productos no maderables del bosque, aplicando la normativa forestal vigente en el país. En forma resumida, los objetivos específicos se orientan a implementar un monitoreo forestal donde además de la autoridad forestal y el CONADEH participan otras organizaciones, con las expectativas de que el proceso se fortalezca a la Administración Forestal del Estado para que pueda cumplir con su mandato de aplicar la normativa forestal vigente. Otros objetivos son identificar y sancionar, a partir de los hallazgos encontrados, a los infractores e involucrados en la tala ilegal, contribuir a mejorar el marco legal y los procedimientos administrativos y encontrar elementos para elaborar una estrategia nacional de lucha contra la tala ilegal del bosque.

En el proceso se abarca a otras organizaciones civiles, entre las cuales destaca el gremio forestal afiliado en colegios. Cobra vigencia el profesional forestal independiente, acreditado por su colegio profesional, investido de autoridad técnica para que contribuya a compensar la reducida capacidad de supervisión y control sobre las actividades de manejo, que legalmente corresponden al Estado. Según el Colegio de Profesionales Forestales de Honduras (COLPROFORH), “La figura de la Regencia Forestal toma mayor importancia y aplicabilidad en el país y también la creación de un sistema de control y verificación forestal. Un elemento esencial en este proceso es la generación de una guía de movilización inteligente (para productos forestales), que permita integrar todas las regulaciones y controles administrativos y técnicos”⁴⁸⁵.

⁴⁸⁵ Harbin López. Director Ejecutivo del Colegio de Profesionales Forestales de Honduras. Comunicación Personal. Julio 2006.

Desde sus inicios el Colegio de Profesionales Forestales de Honduras forma parte del Monitoreo Forestal Independiente y se afirma que en este proyecto se ha propuesto el esquema y una estructura para un sistema de verificación y control forestal. En el esquema se proponen varias fases a ser implementadas de manera secuencial, que van desde la preparación hasta la etapa de implementación considerando la cadena de producción forestal en conjunto; la estructura corresponde a la discusión y toma de decisiones como órgano colegiado entre las organizaciones públicas y privadas que están involucradas en el proyecto.

El funcionario de COHDEFOR que fue entrevistado para el tema de Monitoreo Independiente considera que este proceso de verificación y control de la legalidad “está basado en la realidad forestal de Honduras y no debe ser visto sólo como un procedimiento de control y/o de inspección con fines normativos. El propósito de los responsables de la iniciativa es que el proceso se perciba como un mecanismo que favorezca la legalidad y sobre todo como una señal de que se está cumpliendo con todas las regulaciones adecuadas de un manejo como aprovechamiento forestal sostenible”⁴⁸⁶. Afirma este funcionario forestal que “El sistema está propuesto con enfoque positivo: El tema y lema corresponden a acciones concretas para verificar la legalidad del aprovechamiento, transporte, industrialización y comercialización de productos forestales. No se busca demostrar la ilegalidad sino la legalidad de las operaciones forestales. En el sistema, el profesional forestal desempeña la función de facilitar el proceso y no el de controlador, que es la visión tradicional”.

⁴⁸⁶ Carlos H. Sandoval. Ex Director de la Dirección de Desarrollo Forestal. Comunicación Personal. Junio 2006.

Para el 2005 se pronosticaba que: “*De acuerdo a los resultados preliminares del trabajo realizado, el Monitoreo Forestal Independiente pudiera ser una herramienta provechosa para poder mejorar el nivel de implementación de la legislación forestal en Honduras*”, y que en el corto plazo, convendría avanzar con la fase piloto de monitoreo, y si los resultados confirmaban su potencial y utilidad, se podría proseguir con un proyecto oficial de mayor duración, posiblemente llevado a cabo por una entidad seleccionada a través un proceso transparente de licitación pública⁴⁸⁷.

Al momento de redactar esta parte de la Tesis se puede decir que los resultados del Monitoreo Forestal Independiente han sido buenos. Durante más de cuatro años de trabajo del MFI se ha elaborado y publicado 80 informes de misión y cuatro informes generales, documentando diversos mecanismos utilizados para realizar tala ilegal, los supuestos responsables y los daños ocasionados. Con lo anterior se ha logrado un amplio reconocimiento de la importancia del MFI como una herramienta clave para mejorar la gobernanza del sector forestal en Honduras⁴⁸⁸.

En uno de los informes del MFI se señala que la aplicación del ordenamiento jurídico forestal debe mejorarse considerablemente y se recomienda aprovechar el interés de diversos actores para mejorar la aplicación de la justicia en casos forestales⁴⁸⁹. En seguimiento a esa recomendación se ha elaborado una estrategia de coordinación entre los actores del sector público que tienen competencias en el proceso de aplicación de la

⁴⁸⁷ CONADEH /Global Witness 2005. Pág. 15.

⁴⁸⁸ CUSTODIO, Ramón. *Avances del Monitoreo Forestal Independiente*. En Taller para Mejorar las Capacidades de los Operadores de Justicia para Atender Casos Forestales. Proyecto Mejora Gobernabilidad Forestal. La Ceiba, Atlántida. Noviembre 2009.

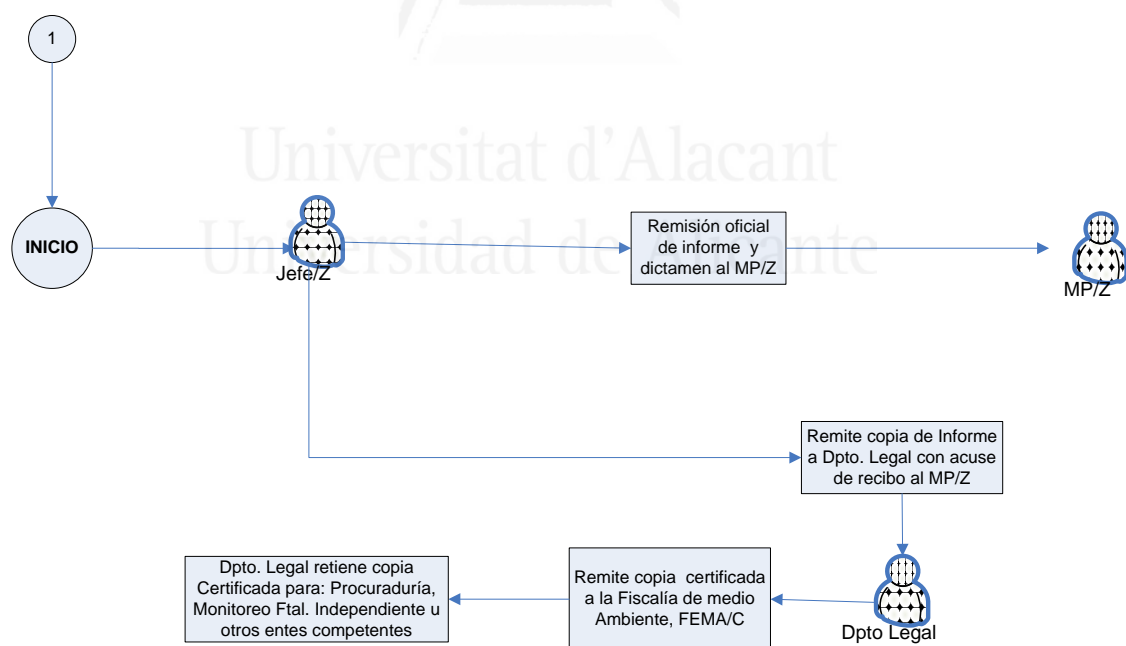
⁴⁸⁹ CONADEH. *IV Informe General de Actividades del Monitoreo Forestal Independiente (MFI)*. Tegucigalpa, 2008.

justicia ambiental, dentro de la cual se ubica la forestal y de organizaciones de la sociedad civil que coadyuvan a mejorar la gobernabilidad en este sector.

Los avances del Proyecto Monitoreo Forestal Independiente reúnen los requisitos para convertir el proyecto en una política pública. Así ha sido reconocido de forma expresa por la nueva autoridad forestal nacional, cuando en su organigrama se institucionaliza la figura del MFI como una instancia dentro del proceso de aplicación de sanciones por infracciones a la legislación forestal y de las áreas protegidas y la vida silvestre, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura 4. Subsistema para la aplicación de infracciones y sanciones forestales y de vida silvestre: delitos forestales

Subsistema para la aplicación de infracciones y Sanciones Forestales y de Vida Silvestre: DELITOS Forestales



Jefe Z= Jefe de Zona Regional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre; MP= Ministerio Público; FEMA: Fiscalía Especial de Medio Ambiente.

Fuente: ICF. Flujogramas Subsistema de Infracciones y Sanciones. Documento No Oficial.

3. Estudios de Caso de Descentralización Forestal hacia el Sector Privado

De acuerdo a la caracterización hecha por el doctorando, con base en la tipología de actores en la gestión forestal que hace la FAO en su informe sobre la Situación de los Bosques del Mundo 2009, que fue estudiada en la primera parte de la Tesis, dentro de los actores del sector privado hondureño se ubica a los industriales de la madera, a los propietarios privados de áreas forestales y a los profesionales de las ciencias forestales.

Por la propia naturaleza del giro de sus actividades, los industriales de la madera no tienen funciones delegadas de gestión forestal, salvo las que por razones contractuales se derivan en los planes de manejo que ejecutan. No obstante, tanto los propietarios privados de áreas forestales como los profesionales de las ciencias forestales, sobre todo este último gremio, tienen funciones delegadas claramente delimitadas en la ley.

3.1 Hacia los Propietarios Privados de Áreas Forestales

Los dueños de tierras de vocación forestal han tenido poco protagonismo en la gestión forestal en el pasado. Más que personas con derechos a beneficios derivados del aprovechamiento de los bosques han sido tratados como “obligados” a mantener sus tierras bajo cobertura arbórea sin derecho a beneficios particulares. Sin embargo, de acuerdo a los resultados del análisis hecho a la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, el nuevo ordenamiento legal forestal da mayor apertura para que los dueños de áreas forestales reciban beneficios por el manejo sostenible de sus predios. Para

ejemplo, la ley estudiada da participación a los dueños de tierras en la elaboración de planes de manejo que deberán responder a los objetivos de producción del propietario.

3.1.1 Planes de Manejo Forestal Participativos

Desde que estaba vigente la legislación forestal anterior se consideraba como un requisito obligatorio la utilización del plan de manejo, concebido como el instrumento técnico, legal y operativo requerido para establecer los objetivos y fines de la gestión sostenible de una determinada área forestal. Este instrumento es necesario para realizar cualquier actividad en las áreas forestales y su elaboración corresponde al titular de dominio de la tierra: al propietario en las áreas forestales privadas, al municipio en las ejidales y al Estado en las nacionales.

En el caso de las áreas forestales se ha presentado el inconveniente de que pese a que el dueño de la tierra tiene la responsabilidad de elaborar el plan de manejo, en la práctica esto lo hace un industrial de la madera porque el propietario además de ignorar los beneficios que para él representa manejar adecuadamente sus áreas forestales, no tiene capacidad técnica ni recursos para la elaboración del respectivo plan de manejo. Al final, el instrumento que debería responder a los intereses del propietario se convierte en un plan de corte que atiende a los intereses del industrial. Bajo este esquema el propietario sólo recibe un pago por el valor de la madera calculado por el industrial, pero asume todas las responsabilidades que conlleva el plan de manejo, incluso por las violaciones a las prescripciones cometidas por el industrial cuando lo está ejecutando.

Para cumplir con el requisito de información y participación, desde finales de la década anterior en las políticas institucionales y procedimientos implementadas por la autoridad forestal nacional se contempló que la elaboración de planes de manejo en tierras estatales deberían participar las municipalidades donde estuvieren dichas áreas y las organizaciones comunitarias asentadas dentro o en los alrededores de las mismas, mientras que para la elaboración de planes operativos anuales y los aprovechamientos forestales se debería consultar la opinión de los gobiernos locales y las comunidades afectadas por las operaciones madereras.

Sobre la base de un mecanismo participativo, en la preparación de lotes de madera en pie, para su posterior venta mediante el procedimiento de subasta pública, se desarrolló una metodología para consultar a las autoridades municipales y las comunidades afectadas por los aprovechamientos. Mediante este mecanismo se concede un espacio para que estos actores se manifiesten sobre las actividades mismas, e incluso para que, de acuerdo a su conveniencia, puedan participar durante las operaciones de corte y en las respectivas evaluaciones sociales.

Otras de las críticas constantes que se hizo a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal fue la burocracia excesiva en los trámites de obtención de permisos para realizar actividades forestales, entre las cuales se incluye la aprobación de los planes de manejo que se sometían a su consideración. Los mismos alcaldes hicieron constar en una ayuda memoria que “existe demora en el procedimiento para el otorgamiento de los permisos de aprovechamientos no comerciales”⁴⁹⁰.

⁴⁹⁰ COHDEFOR. *Problemática Forestal por Departamento*. Tegucigalpa. 1997. Págs. 22-32.

Con el apoyo de una organización privada denominada Fundación para las Inversiones y el Desarrollo Empresarial, la autoridad forestal está tratando de institucionalizar un proceso de simplificación de los procedimientos de aprobación de planes de manejo y otros trámites relacionados con los aprovechamientos forestales. Esto implica la desconcentración en la aprobación de dichos planes, lo cual es un paso muy importante en el programa de competitividad y modernización del Estado. Un avance en este proceso de simplificación es que el trámite que tradicionalmente se iniciaba en las oficinas locales y finalizaba con la firma en la gerencia general, después de varios pasos intermedios, se ha resumido mediante la aprobación de ciertos trámites en las oficinas regionales o en los departamentos centrales de la corporación forestal y la aplicación de un sistema de control de seguimiento de trámites con tiempos precisos para resolver.

En el proceso de simplificación es fundamental el apoyo financiero y de asesoría de varios programas internacionales de cooperación, los cuales contemplan no sólo la simplificación de los trámites administrativos, sino que una disminución de los contenidos de los planes de manejo, dando mayor participación a los gobiernos municipales y a las comunidades locales y permitiendo que los propietarios privados puedan establecer objetivos de su particular interés. Pero sobre todo es fundamental conocer si un escenario como el planteado tiene un fundamento en la legislación forestal actual.

En la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se dispone que uno de los principios básicos del nuevo ordenamiento jurídico forestal es *“El acceso y la participación de la población en el manejo sostenible de los recursos forestales públicos, de las áreas protegidas y de co-manejo, propiciando la generación de*

mayores beneficios económicos, sociales y ambientales bajo principios de equidad”. Por otra parte, en el Artículo 70 se expresa que *“Para asegurar la sostenibilidad y productividad de los bosques públicos o privados será obligatorio el Plan de Manejo Forestal, el cual incluirá una evaluación de impacto ambiental”* y que la preparación tanto del plan de manejo como de sus planes operativos es una responsabilidad del dueño del terreno forestal y que deben ser formulados por un profesional forestal debidamente colegiado. También en el Artículo 89 se dispone que *“El Manejo de las Áreas Forestales Naturales Privadas, se realizará en función de los objetivos de producción del propietario”*.

Una conclusión sobre los la iniciativa de los planes de manejo participativos es que la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre los avala y aunque conceptualmente este mecanismo no se puede considerar como una descentralización real, por lo menos tiene el atributo de incorporar el elemento de participación de las comunidades rurales y del sector privado y social en la gestión forestal sostenible, que es una de las consideraciones en que se encuadra la nueva ley.

Respecto a la metodología propiamente dicha, en el marco de la presente Tesis se logró investigar que pese a las conveniencias de tipo teórico que se perciben, la misma aún no está consolidada y puede sufrir cambios por decisión de los nuevos mandos gerenciales de la Administración Forestal del Estado. Se pudo advertir que la metodología de simplificación se ha aplicado de forma parcial, limitando de manera considerable la filosofía inicial de participación municipal y comunitaria, y se restringe la oportunidad de opinar con relación a las zonas de exclusión de aprovechamientos con fines protección de fuentes de agua o del paisaje.

De cualquier manera, el cambio descrito se puede ver como un paso positivo de una institución que se ha caracterizado por una gestión excesivamente centralizada a través de su historia y el hecho de avalar un proceso de participación en la nueva legislación forestal puede significar una ampliación del espectro de descentralización del manejo forestal a través de los planes de manejo que son los instrumentos que técnica y legalmente permiten establecer los objetivos y fines de un área forestal.

3.2 Hacia los Profesionales de las Ciencias Forestales

En la legislación anterior no había disposiciones que otorgaran roles específicos a los profesionales del gremio forestal. Tampoco formaban parte de las instancias de decisión en el sector. La situación es diferente en el ordenamiento forestal recién aprobado, que adjudica funciones a los profesionales forestales tanto como persona jurídica representada en dos colegios profesionales como en su condición de individuo. Dentro de esta última clase tiene un lugar especial el “técnico forestal calificado” que por su relevancia se presenta como estudio de caso.

3.2.1 Técnico Forestal Calificado

En la nueva legislación forestal hay un título dedicado completamente a regular la figura del técnico forestal calificado que en la ley se define como un mecanismo técnico y administrativo. Extraña expresión para referirse a una persona natural, pero que deja claro que quien ostente esta condición se convierte en un elemento coadyuvante con la Administración Forestal del Estado y con los demás actores que procuran una gestión

sostenible en las áreas forestales que estén cumpliendo funciones de producción silvícola o de áreas bajo régimen legal de protección (Artículo 159). Es decir, al profesional que presente esta condición el ICF le delega funciones de gestión, sobre todo con relación a los planes de manejo.

Según la ley, el profesional que aspire a convertirse en técnico forestal calificado debe cumplir una serie de requisitos que de una manera general se mencionan en el Artículo 160. Además de los requisitos formales de poseer un título válido en el país, estar en el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos y la subjetiva demostración de honorabilidad, se hace imprescindible asistir y aprobar con un proceso de capacitación, diseñado, elaborado y ejecutado por el Sistema de Investigación Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, donde participa el ICF, en su condición de autoridad sectorial.

Las funciones del técnico forestal calificado se determinan en el Artículo 161 de la ley:

1. *Formular Planes de Manejo de acuerdo a las normas establecidas por el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre;*
2. *Aplicar la ejecución de los planes de manejo y planes operativos aprobados por el ICF en bosques de producción forestal y áreas protegidas y vida silvestre, garantizando la calidad del servicio al contratante y la protección de las áreas forestales públicas y privadas;*

3. *Informar al Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, al titular del Plan de Manejo y a las Municipalidades sobre el avance en la ejecución de los Planes de Manejo; y,*
4. *Denunciar ante el ICF y las Municipalidades correspondientes de la omisión a las recomendaciones técnicas que formule, encaminadas a corregir las irregularidades que incidan en el cumplimiento efectivo del Plan de Manejo”.*

Como se puede observar, las funciones del técnico forestal calificado son abundantes y diversas, pero cabe reflexionar que a las funciones puramente técnicas que se presumirían lógicas y adecuadas, como las de formular, ejecutar y dar seguimiento a los planes de manejo, se suman otras más extrañas y peligrosas, como las de informar y denunciar, que involucran un riesgo para la vida del profesional y una responsabilidad que implica efectos legales muy delicados. Pero las funciones no se limitan a las que están en el artículo mencionado, sino que habrá que agregar otras que están pendientes de establecer por la vía reglamentaria.

En el Artículo 163 se establecen algunas condiciones contractuales para el técnico forestal calificado sobre las que es pertinente hacer una reflexión:

Artículo 163.- La relación contractual entre el Técnico Forestal Calificado con el titular del Plan de Manejo se regirá por un Contrato en el cual se establecerán los derechos y obligaciones de ambas partes. El Técnico será escogido por el interesado, de la lista actualizada de profesionales calificados que mantendrán el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.

En principio pudiera interpretarse que el contrato regiría una relación laboral únicamente entre el profesional y la Administración Forestal del Estado pero una lectura más profunda indica que en el ICF habrá un registro donde estarán inscritos los profesionales que hayan cumplido los requisitos para desempeñarse como técnicos forestales calificados, para enlistar a los profesionales que pueden realizar las funciones descritas en el Artículo 161 y entre ellos puede escoger el dueño de áreas forestales que desea que se le prepare un plan de manejo, además de ejercer otras funciones bajo contrato con la autoridad forestal, todo ellos bajo el seguimiento, evaluación y auditoría de parte del ICF (Artículo 164).

Por último, es conveniente referirse al Artículo 182 que establece que los técnicos forestales calificados serán sancionados con inhabilitación en el ejercicio profesional hasta por cinco años cuando en el ejercicio de sus funciones incumpla (es decir, que esté contractualmente vinculado) en la ejecución de la normativa técnica establecida en el plan de manejo o en el plan operativo debidamente aprobado. La misma sanción procede si el técnico no denuncia a la autoridad competente, cuando el propietario (su empleador) haga caso omiso de las recomendaciones hechas en forma oportuna.

En los artículos vistos el profesional forestal asume un protagonismo que en leyes anteriores no tenía. No cabe duda que en muchos aspectos hay oportunidades que pueden ser aprovechadas. En efecto, en su rol de técnico forestal calificado el profesional forestal tiene prácticamente un mercado cautivo con la preparación y administración de los planes de manejo lo que incluso pudiera verse como que le permite escalar a niveles elitistas en la administración forestal. Pero también se

desprenden responsabilidades nuevas que se pueden revertir en contra de las personas que las infrinjan.

El profesional forestal que ostenta la función de técnico forestal calificado asume la condición legal de “Ministro de Fe Pública”, o sea que los actos que la ley señala, que se produzcan en su presencia, se tienen por auténticos o legítimos, con fuerza probatoria mientras no se demuestre lo contrario, pero con la nueva ley puede haber más posibilidades de cometer actos ilícitos pues en ejercicio de sus funciones estos profesionales están expuestos a cometer infracciones forestales que en leyes anteriores eran responsabilidad de otros actores, por ejemplo de los industriales para cumplir el plan de manejo y con una denuncia que estaba en el ámbito de la voluntariedad.

De forma expresa se deriva responsabilidad por la comisión de actos ilícitos, donde además de la deducción de responsabilidad a lo interno de la administración pública, queda expedito el camino para responder por la responsabilidad civil y penal en los tribunales competentes, o sea, que existe más espacio para que el profesional vaya a la cárcel por violaciones a la Fe Pública debido a que es una figura poco conocida entre los forestales y las implicaciones por su incumplimiento pueden ser muy severas y desgastantes no solo para el profesional como individuo, sino que también para todo el gremio.

4. Estudio de Casos de Descentralización Forestal hacia el Sector Social

La Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre define sector social como: *“Todas las personas naturales o jurídicas privadas que desarrollan actividades de conservación, producción y aprovechamiento dentro del contexto de la forestería comunitaria y la gestión de áreas protegidas”* (Artículo 11). Para esta Tesis el doctorando creyó conveniente establecer como ejes transversales de descentralización en este sector a las organizaciones comunitarias, los pueblos y comunidades indígenas y las organizaciones no gubernamentales, que se ajustan bastante bien a la tipología de actores de la gestión forestal que hace la FAO en el informe sobre la Situación de los Bosques en el Mundo 2009.

En cada uno de estos ejes transversales se pudo identificar cuestiones que ameritan un estudio especial por sus repercusiones no sólo para el sector forestal sino que para el ambiente y la sociedad en general.

4.1 Hacia las Organizaciones Comunitarias

Por organizaciones comunitarias el ordenamiento forestal califica a las comunidades o grupos agroforestales que radican en las áreas silvícolas y que ejecutan las labores necesarias para su protección y las demás actividades de manejo de dichas áreas, beneficiándose económica, ambiental y socialmente de sus productos, bienes o servicios, de acuerdo con lo previsto en la ley (Artículo 11, de las definiciones). Dichas organizaciones existen desde que se organizó el Sistema Social Forestal en 1974 cuando

su relación con la Administración Forestal del Estado se hacía por medio de contratos de aprovechamiento de productos forestales, especialmente de resina de pino y aserrío manual. En la década del “noventa” se empezó con la modalidad de “contratos de usufructo” que es lo que se analiza como estudio de caso.

4.1.1 Estudio de Caso: Contratos de Usufructo

Los contratos de usufructo se originaron en el Reglamento al Título VI, Aspectos Forestales, de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola en 1992, donde se les denominó "contratos de arrendamiento o manejo forestal", en un intento por reavivar el Sistema Social Forestal, como mecanismo importante de incorporación de los pobladores que viven dentro o en los alrededores de las áreas forestales, quienes se podrían incorporar así, a las actividades silvícolas a través de los planes de manejo⁴⁹¹. Los contratos comienzan a firmarse en 1995, teniendo como partes a la COHDEFOR y a un grupo campesino y en muchos casos se involucró a las municipalidades en el proceso.

Este tipo de convención se deriva del usufructo que está ampliamente regulado en el Código Civil hondureño y que aplicado a la materia forestal se entendería como *“toda convención o acuerdo suscrito entre partes con la facultad de gozar de una cosa o área forestal, con cargo de conservar su forma y sustancia y de restituirla a su dueño”*⁴⁹².

Dichos contratos generan deberes y obligaciones para cada una de las partes y obliga a elaborar y ejecutar el plan de manejo, con la particularidad de según la Ley Forestal

⁴⁹¹ WWF. *Análisis legal del Convenio de Usufructo, Restricciones de la Legislación Forestal y Avances en la Personería Jurídica de FINZMOS*. Fondo Mundial para la Naturaleza. Informe de Consultoría. Tegucigalpa. 2004. Pág. 4.

⁴⁹² En el Capítulo de las Definiciones del Proyecto de Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Versión de Octubre de 2006 que se sometió a la aprobación del Congreso Nacional.

vigente hasta el 2007 “cuando los beneficiarios del contrato cumplieran con todas las actividades contempladas en el plan de manejo, tendrían los mismos derechos y obligaciones de los propietarios de tierras forestales privados”, o sea, con derecho a realizar cualquier actividad que el plan de manejo permita, pero en ningún caso esto abarca la titulación de la tierra a favor de los particulares⁴⁹³.

Las disposiciones aplicables a los contratos de usufructo podrían interpretarse como que cualquier persona de orden privado podría firmar estos convenios. Sin embargo, la práctica ha demostrado que existe una marcada preferencia por los grupos forestales organizados. “En 1998, 23 grupos agroforestales del país tenían convenios vigentes, de los cuales 15.7% estaban bajo convenio multilateral entre la AFE-municipalidad-grupo campesino y el porcentaje restante entre la AFE y el grupo campesino, reunidos como sociedades colectivas o con cooperativas agroforestales”⁴⁹⁴.

En la legislación anterior el fundamento jurídico a la figura del usufructo como mecanismo aplicable de la legislación forestal fue objeto de discusión porque la normativa legal a que se hace referencia en el párrafo introductorio de este acápite menciona los “contratos de arrendamiento o de manejo forestal”⁴⁹⁵, cuya naturaleza y efectos son diferentes al usufructo. Según García Villalobos, “*el usufructo es un derecho real, temporal por naturaleza vitalicio, que permite a su titular usar y disfrutar*

⁴⁹³ El caso de los grupos o comunidades indígenas merece una consideración especial ya que al amparo del Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, pudiera deducirse que estos colectivos tienen derecho a que se les titulen las tierras que corresponden a su hábitat, o en su defecto, a adoptar una modalidad de tenencia que se ajuste a sus deseos e intereses. Uno de estas formas podría ser el Contrato de Usufructo, si así lo deciden los pueblos nativos involucrados.

⁴⁹⁴ CASTILLO, M. y ROPER, J. *Estado Actual de los Convenios de Usufructo* (Informe interno para el Proyecto Desarrollo de Bosques Latifoliados). La Ceiba, Atlántida, Honduras. 1998. Pág. 17.

⁴⁹⁵ Acuerdo 1039-93. Reglamento al Título Forestal de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. Artículo 41: “*La tenencia de las comunidades y pobladores asentados pacíficamente en áreas forestales nacionales antes de la vigencia de la Ley, será regularizada, según sea el caso, mediante la suscripción de contratos de arrendamiento o de manejo forestal de mediano y largo plazo, integrándolos en las actividades forestales a través de los planes de manejo*”.

*de los bienes ajenos sin alterar su forma ni sustancia*⁴⁹⁶, el arrendamiento mientras tanto, es el contrato por el que el arrendador se obliga a suministrar o proporcionar el goce temporal de una cosa al arrendatario, a cambio de un precio cierto⁴⁹⁷. Siguiendo a García Villalobos, el usufructuario es titular de un derecho real, en tanto que el arrendatario lo es de un derecho de crédito. Por otra parte, hasta donde se ha podido investigar, el manejo forestal no es un modelo que cae dentro de la categoría de los contratos civiles convencionales, por lo que cabría un desarrollo más amplio a efectos de adecuar la figura al caso específico del manejo forestal, cosa que no ocurría en los contratos de usufructo suscritos en esa época.

Pese a lo anterior, en un documento se sostenía que este tipo de contratos podrían ser considerados como una buena posibilidad de participación ciudadana en la gestión de sus recursos, sobre todo los forestales. Mediante ellos, la Administración Forestal del Estado, representada por la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, delegó su responsabilidad de administración y manejo de determinada área forestal nacional –o en terrenos ejidales, si así se acordaba previamente con la municipalidad- en una persona jurídica de derecho privado⁴⁹⁸.

Quizás por lo anterior, aunado a otras justificaciones, es que en el nuevo ordenamiento forestal se legitima la figura de los contratos de usufructo y se prevé su utilización para diversos actos, en especial como instrumento de regularización de la posesión de áreas forestales públicas, donde la autoridad forestal, en representación del Estado, reconoce y

⁴⁹⁶ GARCÍA, Alejandro. *El Usufructo*. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. Pág. 17.

⁴⁹⁷ SANCHEZ. Ramón. *De los Contratos Civiles*. 14ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1995. Pág. 234.

⁴⁹⁸ WWF. 2004. Pág. 4.

declara a favor del poseedor asentado en dichas áreas forestales, concediendo beneficios pero imponiendo obligaciones mediante la suscripción de dichos contratos.

Por lo visto en el estudio de caso hay que admitir que los contratos de usufructo representan una verdadera herramienta de descentralización de la gestión forestal aplicada a la forestería comunitaria y que perfectamente podría masificarse su uso, no sólo para las organizaciones comunitarias sino que para otras personas privadas. Sin embargo habrá que interpretar la intención de la actual Administración Forestal del Estado cuando en su documento de estadísticas oficiales omite referirse a los contratos de usufructo y cuando se refiere a las 212 organizaciones agroforestales en todo el país que para el 2008 había inscritas en el Sistema Social Forestal afirma que: *“Solamente las comunidades organizadas y acreditadas ante el ICF tienen el derecho de suscribir contratos de manejo forestal comunitario”*⁴⁹⁹.

Sobre los contratos de usufructo la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre soslaya el tema cuando limita el concepto al referir que: *“Es todo convenio suscrito entre partes con la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia y de restituirla a su legítimo dueño”* y su utilización se circunscribe dentro del concepto de “regularización de la posesión de áreas forestales públicas (Artículo 11). Más dudas causa cuando pareciera que se prepara su sustitución cuando en el Artículo 200 de la ley se expresa que: *“Los actos y contratos aprobados legalmente, incluyendo los Contratos de Usufructo y Planes de Manejo, continuarán en vigencia hasta su terminación por las causas establecidas en los mismos o en la Ley”*. Se entiende que en el artículo se hace referencia a los actos y contratos firmados antes de aprobarse el nuevo

⁴⁹⁹ ICF. 2009. Pág. 74.

ordenamiento forestal, por estar precisamente en las disposiciones finales y transitorias del mismo.

Por otra parte, al no tener normas reglamentarias ni procedimientos para aplicar los contratos de manejo forestal comunitario es difícil predecir que puede ocurrir con su utilización ya que en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre como concepto únicamente se determina que es el *“contrato suscrito entre el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y uno o más grupos comunitarios con personalidad jurídica propia, en el que se establecen las responsabilidades, obligaciones y derechos de las partes”*. Las demás disposiciones sobre los contratos de manejo forestal comunitario son vagas y limitadas a tópicos que tienen poco que ver con la descentralización.

Como ejemplo de la limitación en las disposiciones actuales se puede mencionar que en el Artículo 77 la ley establece que *“Los Contratos de Manejo Forestal Comunitario, se celebrarán entre el Estado, Municipalidades y las comunidades organizadas asentadas en Áreas Forestales Públicas que tengan Personalidad Jurídica y pueden ser de corto, mediano y largo plazo. Su objetivo será el manejo sostenible de un área forestal nacional y ejidal”*.

En el Artículo 130 están los criterios para asignar este tipo de contratos y se manda que sea el ICF, de mutuo acuerdo con la corporación municipal y la participación del Consejo Consultivo Comunitario Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, resolver sobre la asignación de contratos de manejo forestal comunitario. Para las actividades a realizar se tomarán en cuenta los objetivos la cantidad de miembros que integran el grupo, tipo y

estado del ecosistema a manejar, condición socio-económica de los beneficiarios, disponibilidad y calidad de los recursos forestales en el área y existencia y estado de micro cuencas.

Sobre los derechos y obligaciones en los contratos de manejo forestal comunitario (Artículo 131), en la ley únicamente se expresa que estos son indivisibles e intransferibles a terceros ajenos a la comunidad y que los miembros de las comunidades y de las organizaciones beneficiarias participantes serán solidaria y subsidiariamente responsables en caso de incumplimiento.

Como conclusión se puede decir que la percepción original que los contratos de usufructo se podrían considerar como una buena opción de participación ciudadana en la gestión de los recursos forestales, queda en precario con el nuevo ordenamiento forestal y que en el caso de los contratos de manejo forestal comunitario habrá que ejercer presiones de parte de las organizaciones societarias para que estas logren un equilibrio y que sus responsabilidades de protección forestal tengan la reciprocidad de beneficios claros para su desarrollo y mejora en su calidad de vida.

4.2 Hacia los Pueblos y Comunidades Indígenas

Con relación a los pueblos indígenas y afro-hondureños, que es como la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se refiere a los pueblos autóctonos, hay varias disposiciones que dan participación a sus colectivos representativos en las instancias de decisión a diferente nivel en el sector forestal. Sin embargo, para el estudio de caso se ha escogido un tema que en principio no se origina en la legislación forestal. En la ley

mencionada “*Se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro-hondureños, situados en las tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad a las Leyes Nacionales y al Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo*” (Artículo 45) pero el estudio de caso presenta iniciativas y experiencias anteriores a dicha normativa.

4.2.1 Regularización de Tierras a Comunidades Misquitas

Aunque en Honduras no hay una ley indigenista, el marco legal que ampara los reclamos de los pueblos autóctonos sobre sus tierras y territorios ancestrales se encuentra en varias normas legales, empezando por la Constitución de la República, que es congruente con el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. En el proceso de legalización de tierras a los pueblos nativos se involucra la Ley de Propiedad, que reconoce y garantiza los derechos de las comunidades indígenas y negras sobre la propiedad de las tierras que están en posesión y que ancestralmente han ocupado. En otras leyes de carácter secundario como la Ley para la Modernización Agrícola y la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre también se encuentran normas aplicables a la regulación de las tierras en zonas de pueblos autóctonos e incluso en las leyes sobre áreas protegidas, debido a que con frecuencia hay coincidencia de estos espacios bajo régimen especial de conservación, con tierras donde existen comunidades autóctonas.

En el pasado reciente las reivindicaciones de tierras o territorios han sido presentadas al Estado hondureño por los pueblos autóctonos a través del Instituto Nacional Agrario y cuando se trata de tierras de vocación natural forestal interviene la Administración

Forestal del Estado cuya actuación se da bajo dos modalidades diferentes: contratos de usufructo cuando las tierras forestales están en áreas nacionales y reconocimiento de la calidad de propietarios en dominio pleno a las comunidades indígenas que solicitan trámites ante la autoridad forestal.

En el caso particular de las tierras de La Mosquitia que originan el presente estudio de caso, existe un contrato de usufructo entre la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, la Asociación para el Desarrollo de La Mosquitia (MOPAWI) y la Federación de Indígenas y Nativos de la Zona de Mocerón y Segovia, (FINZMOS), en una amplia zona forestal de carácter productivo; también hay contratos independientes con comunidades indígenas en el área de la Biosfera del Río Plátano y en la Reserva Tawahka-Asagni que son áreas protegidas habitadas por comunidades de las etnias misquitas, tawahkas, pech y garífunas, pero que fueron tituladas por el Instituto Nacional Agrario a favor de la COHDEFOR, e inscritas en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable⁵⁰⁰.

No obstante, el resurgimiento de los movimientos reivindicatorios de los pueblos autóctonos de América Latina con la evocación en 1992 del evento histórico que culminó con el “descubrimiento de América” que en esta región fue denominado “encuentro entre dos culturas”, se suscitaron diversos reclamos de las comunidades nativas que demandan sus derechos a las tierras y bosques en razón a su larga presencia en esos sitios y a su cultura ancestral que radica en la ocupación de la tierra y el uso sostenible de los recursos naturales.

⁵⁰⁰ BID. *Componente Tierras para la Estrategia de Desarrollo de los Pueblos Autóctonos de Honduras*. Programa de Desarrollo de los Pueblos Autóctonos. Secretaría de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa 2007. Documento de trabajo para formular el proyecto. Págs. 7 y 8.

Las pretensiones sobre derecho a la tierra y los bosques –entre otras- parten de las federaciones que aglutinan a las comunidades de las nueve etnias existentes en el país pero para el presente estudio de caso se involucra a etnia misquita y a una eventual titulación de tierras en forma participativa con base en un procedimiento propuesto por el pueblo misquito. El proceso recién comienza y se enfrenta a la desconfianza de los nativos hacia las instituciones públicas y a una serie de conflictos que han sido clasificados en cuatro grupos: amenazas directas y masivas por incursiones de personas ajenas a la etnia, conflictos intercomunales, conflictos interculturales y raciales y relación ambigua entre el reclamo comunal y la municipalidad⁵⁰¹. Es interesante destacar que aunque las tierras son de vocación forestal, la legislación que regula este sector tiene poca relevancia en el proceso y se privilegia el procedimiento participativo y las instancias propias de los pueblos autóctonos.

El reclamo de tierras por el pueblo misquito data de 1996 cuando a través de “Unidad de la Mosquitia, MASTA”, su organización representativa, plantearon una solicitud global al Estado hondureño sobre el territorio de aproximadamente 20,000 kilómetros de extensión que incluye el departamento de Gracias a Dios y porciones de los departamentos de Olancho y Colón. Según los informantes consultados, tales reclamos también se han hecho por títulos individuales. Se han solicitado aproximadamente 58 títulos al Instituto Nacional Agrario, pero no han obtenido ninguno. La razón es que la zona reclamada, que es eminentemente forestal y reconocida como tierra nacional, ostenta diferentes declaraciones desde la perspectiva del manejo silvícola⁵⁰².

⁵⁰¹ CACRC. *Diagnóstico de Uso y Tenencia de la Tierra en Comunidades Indígenas y Miskitas de Honduras*. Tomo 6: Conclusiones, Recomendaciones y Medidas Consecuentes. Pág. 3 y ss.

⁵⁰² Fuente: CACRC. *Op. cit.* Tomo 1: Resumen Ejecutivo. Síntesis del Cuadro 5 (pág. 9).

En las tierras reclamadas por el pueblo misquito hay seis áreas protegidas con diferentes categorías de manejo (Reserva Biológica Laguna de Caratasca, Reserva Forestal de Mocerón, Parque Nacional Río Kruta, Reserva de la Biosfera del Río Plátano, Reserva Biológica Rus-Rus y Parque Nacional Warunta) abarcando un total de 1,277,327.50 hectáreas. Todos estos sitios forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras. Una extensa región de bosque productivo de 18,000 mil hectáreas y un área adicional de protección de 50 mil hectáreas se encuentra bajo el mencionado contrato de usufructo, suscrito entre FINZMOS, MOPAWI y la COHDEFOR en 1996.

El modelo de titulación intercomunitario que se propone está fundamentado en el Convenio 169 de la OIT que según el Artículo 14: *“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...”,* y el Artículo 15 que *“estos derechos comprenden el derecho de utilización, administración y conservación de los recursos naturales”,* y en la Ley de Propiedad que en forma expresa determina que se debe: *“garantizar a estos pueblos el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de las tierras y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, mediante la demarcación y titulación en dominio pleno de las mismas”* (Artículo 93).

El procedimiento se cimienta en el Artículo 94 de la Ley de Propiedad donde se plantea la titulación colectiva de las tierras a favor de los miembros de las comunidades o a un conjunto de comunidades. *“Los derechos de propiedad sobre las tierras de estos pueblos se titularán a su favor en forma colectiva. Los miembros de las comunidades o*

conjunto de comunidades tienen derecho de ocupación y usufructo de acuerdo a las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal”.

En síntesis, el procedimiento sugerido por las representaciones de los pueblos autóctonos consiste en un trabajo de demarcación y reconocimiento legal de la propiedad territorial de las comunidades indígenas y afrohondureñas cumpliendo en su desarrollo con el respeto y sujeción a cuatro principios y criterios generales:

- La plena participación directa de los pueblos indígenas y afrohondureños con voz y voto, a través de las autoridades que dentro de cada una de las comunidades beneficiadas elijan;
- La coordinación y armonía entre las diferentes instituciones y personas involucradas en el desarrollo de los trámites del proceso;
- La determinación de la superficie y límite de los espacios territoriales a reconocer, tomando en cuenta la posesión histórica y cultural ejercida por la comunidad o comunidades solicitantes; y
- La voluntad de contribuir de manera pacífica y razonable a la búsqueda de solución a los eventuales conflictos que puedan suscitarse entre comunidades o agrupaciones de comunidades colindantes o vecinas.

Aunque no hay ninguna experiencia de titulación en esta área, el Instituto Nacional Agrario a través de la Comisión Intersectorial de Tierras está socializando la política a

*seguir en la zona de los misquitos y esta iniciando un proyecto piloto de titulación bajo la modalidad intercomunitaria con el apoyo del Programa de Administración de Tierras de Honduras, del cual las comunidades Misquitas tienen muchas expectativas*⁵⁰³. La instancia aludida es la Comisión Intersectorial para la Titulación, Ampliación, Saneamiento y Protección de las Tierras Miskitas y Garífunas de Honduras que surge de las mesas de tierras conformadas por representantes de la etnia misquita y garífuna, que fue reconocida por el Estado hondureño mediante Acuerdo 35-2001⁵⁰⁴.

Una de las primeras acciones de la comisión intersectorial fue aprobar el Manual de Procedimiento para la Titulación, Ampliación y Saneamiento de Tierras Indígenas y Afrohondureñas que incluye a las organizaciones sociales comunitarias como intervinientes en el proceso en calidad de instancias de consulta agrupando a las fuerzas vivas de las comunidades y organizaciones a nivel regional y local. A tal efecto se organizan mesas de consulta y conciliación para el proceso de titulación, ampliación y saneamiento de tierras indígenas y afrohondureños a nivel local y regional, que tienen entre otros objetivos: a) velar por los intereses y derechos ancestrales sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas y afrohondureños, b) ser partícipe de los procesos de titulación, ampliación y saneamiento de tierras y proyectos productivos de desarrollo y c) actuar como mediador en la resolución de conflictos y problemas suscitados en las comunidades a nivel regional⁵⁰⁵.

⁵⁰³ INA. *Breve Reseña Histórica de la Titulación Comunitaria Étnica en Honduras*. Documento No Oficial. Sdt.

⁵⁰⁴ Esta Comisión fue reconocida por el Estado hondureño mediante Acuerdo 35-2001 el 25 de Agosto de 2001 y está integrada por un representante propietario y un suplente de los niveles de decisión de las cinco instituciones públicas que tienen relación con la temática de tierras y asuntos indígenas (entre ellas la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, COHDEFOR) y por organizaciones representativas de los nueve pueblos indígenas y Afrohondureños, con especial mención a los Misquitos y los Garífunas que originaron la decisión (Datos tomados de la publicación del Acuerdo 35-2001 en La Gaceta del 11 de Diciembre de 2001).

⁵⁰⁵ Comisión Intersectorial. *Manual de Procedimiento para la Titulación, Ampliación y Saneamiento de Tierras Indígenas y Afrohondureñas*. Unidad de Participación y Asuntos Étnicos. Sdt. Enero 2008.

La Mesa Regional Misquita fue creada el 2005 e integrada por los presidentes y junta directiva de MASTA, municipalidades, gobernación política, delegados de derechos humanos, núcleos de mujeres, consejo de ancianos y asamblea en general. La alianza es para asegurar que el Instituto Nacional Agrario tome en consideración los derechos indígenas en el reconocimiento legal del territorio de sus comunidades. *“La Mesa tiene dentro de sus objetivos mejorar en todo su contexto el nivel de vida de la población a través de la delimitación de los territorios pertenecientes ancestralmente a las comunidades misquitas y desarrollar actividades y proyectos vinculados a la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales”*.

El Programa de Administración de Tierras de Honduras, a través de un proceso altamente participativo, desarrolla una fase piloto en cinco comunidades misquitas, presidida por Instituto Nacional Agrario pero bajo el liderazgo de la comisión intersectorial⁵⁰⁶. Parte del trabajo de campo consiste en validar el Manual de Procedimientos para la Titulación, Ampliación, Saneamiento y Protección de Tierras Indígenas y Afrohondureñas y dentro de la participación se ha formado a elementos de las comunidades como paratécnicos en catastro y delimitación, dotados de principios básicos en legislación bajo la supervisión de profesionales misquitos y se somete a la decisión de las mesas locales y regionales de conciliación los conflictos que de acuerdo a sus características pueden ser conocidos y resueltos en esa instancia.

La titulación de tierras a comunidades indígenas bajo la modalidad descrita está en fase de prueba, pero tiene elementos importantes que le dan consistencia. Lo principal es el

⁵⁰⁶ LOPEZ, Olegario. *Plan de Participación Indígena y Afrohondureña*. UCP-PATH. Sdt.

grado de participación que asumen las comunidades, con lo cual se cumple con las disposiciones del Convenio 169, pero también es trascendente destacar los niveles de coordinación que tienen todos los actores en las diferentes instancias. Desde la mesa intersectorial la Administración Forestal del Estado ha formado parte del proceso y falta conocer cuál será la actitud de la nueva autoridad forestal creada en el nuevo ordenamiento forestal, pero hay que recordar que esta instancia está reconocida por un acuerdo presidencial y cualquier órgano del Poder Ejecutivo deviene obligado a cumplirla.

4.3 Hacia las Organizaciones No Gubernamentales

En la investigación se logró documentar algunos casos donde la autoridad forestal nacional delega actividades de gestión sobre las actividades silvícolas en organizaciones civiles, que no tienen fines de lucro. Los casos más notable documentados para este capítulo se relacionan con la certificación de bosques nativos y de plantaciones por parte de organizaciones no gubernamentales, el pacto por la conservación por un grupo de municipios y organizaciones y el caso de la Agenda Forestal Hondureña, como ejemplo de incidencia en políticas, leyes y otra normativa forestal desde la perspectiva de la sociedad civil organizada.

4.3.1 Certificación Forestal en Bosques y Plantaciones

En el desarrollo de la Tesis se encontró que una de las tendencias en el sector forestal es hacia la certificación, en razón de que en políticas globales el aprovechamiento de los bosques con fines productivos es objeto de restricciones, tanto de índole administrativo

como de mercado y se exige la certificación o acreditación de las actividades relacionadas con el aprovechamiento de la madera que proviene de bosques naturales y aún de las plantaciones forestales.

Dos hechos promovieron la certificación forestal en Honduras. En primer lugar, por imposiciones del mercado externo de maderas tropicales, la industria forestal hondureña se vio obligada a establecer indicadores de sostenibilidad de sus productos y se suscitaron las primeras iniciativas de certificación de bosques. Por otra parte, cuando en 1992 se empezó a aplicar la normativa sobre la obligatoriedad de los planes de manejo, los responsables dentro de la administración pública forestal se encontraron sin elementos para diferenciar los distintos planes de manejo según las diferentes actividades forestales, e impusieron los planes de manejo con fines de corte en forma indistinta para todas las operaciones del sector. La reforestación fue una de las actividades afectadas por esta decisión al extremo que la norma se convirtió en un fuerte desincentivo a la actividad de regeneración de los bosques, sobre todo la proveniente de plantaciones.

Pero también hay otro hecho que se plantea sobre todo en el mercado internacional. Para que haya credibilidad en la certificación, el Estado que tiene un papel regulador, no debe operar también como certificador. De esta manera se abre un espacio de participación para organizaciones no gubernamentales que en el caso de Honduras surgen por influencia de los grandes grupos certificadores internacionales para los bosques naturales y por iniciativa propia para la certificación de plantaciones.

En el caso de la certificación de bosques el proceso se basa en los estándares de manejo forestal promovidos y bajo el seguimiento por parte del Concejo Forestal Mundial (Forestry Stewardship Council, FSC), la Fundación Mundial para Conservación de la Naturaleza (WWF) y el Programa Smart Wood de la Rainforest Alliance. En el país surge la Honduras Siempre Verde y el Consejo Hondureño de Certificación Forestal Voluntaria, ambas bajo la figura jurídica de asociaciones sin fines de lucro, de carácter técnico para fomentar y promover el funcionamiento de los sistemas de certificación forestal en Honduras, incluyendo como asociados a personas naturales o jurídicas representativas de los ejes de la sostenibilidad (ambientalmente apropiadas, socialmente beneficiosas y económicamente viables) en un contexto de transparencia, participación y democracia⁵⁰⁷.

Las organizaciones nacionales mencionadas cumplen con objetivos de facilitar la cooperación y coordinación de los diferentes componentes del manejo forestal y conducir y facilitar procesos para el desarrollo de estándares nacionales de certificación forestal, con énfasis en los bosques naturales de hoja ancha en el litoral Atlántico y en la región de La Mosquitia, pero sin descartar un eventual involucramiento en la certificación de bosques en otros territorios y ecosistemas del país.

Un caso concreto sobre la certificación forestal está en el departamento de Atlántida, donde operan seis sociedades colectivas que integran a 130 asociados que tienen bajo contrato de usufructo con la Administración Forestal del Estado aproximadamente 10,000 hectáreas de bosque y por lo tanto, con requerimientos contractuales para trabajar de acuerdo a los procedimientos legales. Sin embargo, en la misma zona hay

⁵⁰⁷ Interpretación de los estatutos de Honduras Siempre Verde y Consejo Hondureño de Certificación Forestal Voluntaria, aprobados por la Secretaría de Gobernación y Justicia bajo la figura de asociaciones civiles sin fines de lucro.

habitantes que se dedican regularmente a la extracción de madera ilegal, haciendo una competencia desleal a los usufructuarios porque no tienen que pagar cánones por extracción, ajustarse a límites de corte de determinadas especies, etc. Bajo estas condiciones las operaciones ilegales son más rentables que las legales⁵⁰⁸.

Con la certificación forestal entre otras cosas se ha promovido la simplificación de trámites administrativos para obtener los permisos, se ha trabajado en el mercado con base en operaciones de control de entradas de madera, se ha reducido el número de intermediarios y se ha logrado que los compradores, para adquirir productos forestales exijan una certificación de sostenibilidad. En definitiva, los grupos certificados se han fortalecido y posiblemente la tala ilegal ha disminuido.

En cuanto a la certificación de plantaciones, de la revisión de la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque, que promueve la participación del sector privado en el proceso de reforestación y protección se rescató el incentivo que consiste en dar seguridad en el aprovechamiento de los productos resultantes de las plantaciones a favor de los quienes reforestaron. Para implementar este incentivo la autoridad forestal nacional estableció un “Certificado de Plantaciones”, que se convierte en la garantía del propietario para el aprovechamiento futuro⁵⁰⁹. La corporación forestal optó por acreditar algunas organizaciones no gubernamentales que tienen prestigio y

⁵⁰⁸ REMBLAH. *Diagnóstico de la Producción Forestal Ilícita en el Departamento de Atlántida*. En: La Producción Forestal no Controlada en Honduras y Nicaragua – los impactos sobre la gobernabilidad y la pobreza REMBLAH-FEHCAFOR-NICAMBIENTAL-ODI-FAO-Global Witness. Págs. 17-22.

⁵⁰⁹ Para una mayor comprensión de esta situación habrá que recordar que durante mucho tiempo todos los bosques del país pertenecían al Estado. A pesar de que la Ley siempre permitió las plantaciones privadas, la población entendió que todos los árboles serían estatales y por lo tanto no valía la pena reforestar. Hay casos dramáticos donde la propia Corporación Forestal motivó a campesinos a reforestar y al momento del aprovechamiento le impuso el cumplimiento de condiciones como si se tratara de un bosque natural (obligando a elaborar un plan de manejo complicado, a elevadas tasas, etc.).

credibilidad para el levantamiento de información de campo, descentralizando así algunas funciones en el sector privado.

El año 2002, la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola se convirtió en el primer ente privado autorizado por la autoridad forestal para el levantamiento de información sobre las plantaciones, como requisito previo para la emisión de certificados de plantación. Bajo convenio con la COHDEFOR, esta fundación levantó información de más de 500 plantaciones establecidas a lo largo del litoral Atlántico del país⁵¹⁰.

Otra organización privada sin fines de lucro, la Asociación para el Fomento Dendroenergético (PROLEÑA) suscribió un convenio similar con la COHDEFOR, con la salvedad de que por su especialidad, esta organización ha gestionado principalmente la emisión de certificados de plantación de bosques con fines para leña y de uso múltiple. Hasta el momento PROLEÑA ha centrado sus operaciones de levantamientos de información en la Zona Sur del país y el Valle del Aguan, que concentra núcleos de población que son demandantes de madera para leña o para generación de energía eléctrica en pequeñas plantas⁵¹¹.

Se pudo acreditar que en ambos casos, la descentralización descrita ha contribuido a reducir considerablemente el tiempo de emisión del certificado, ha logrado establecer buena credibilidad en el procesos de simplificación del Estado y sobre todo, ha ayudado a que los productores forestales tengan o mejoren su confianza y seguridad de usufructo

⁵¹⁰ COHDEFOR e). *Informe sobre la Certificación Forestal con la FHIA*. Departamento de Producción Forestal. Tegucigalpa. 2004. Sdt.

⁵¹¹ Luís F. Valle. Director Ejecutivo de la Asociación para el Fomento Dendroenergético. Comunicación Personal. Junio 2006.

de sus plantaciones y por ende, un efecto multiplicador positivo en otros productores. De acuerdo a la opinión de uno de los funcionarios involucrados, “los resultados obtenidos hasta la fecha en el proceso de certificación de plantaciones se puede considerar que esta iniciativa ha sido exitosa, aunque sin duda amerita una mayor publicidad y financiar a los pequeños plantadores porque se requiere la realización de un estudio técnico que permita establecer en forma georeferenciada la plantación que se certifica, además de otros datos que se toman al momento de hacer los trabajos de campo”⁵¹².

Pese al optimismo por los resultados obtenidos por la certificación independiente, todavía falta contrastar lo realizado a la fecha con la legislación vigente. Lo primero que destaca es que la ley de incentivos que dio origen a los certificados de plantaciones fue derogado por la recién aprobada Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y ésta, cuando se refiere a la certificación lo hace en forma lacónica y sin aceptar de manera expresa la descentralización de funciones. Esto se percibe al leer el Artículo 76 que es la única disposición que se refiere al tema: “*El Estado a través del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre promoverá y apoyará la Certificación Forestal, para incentivar el manejo forestal sostenible y garantizar la calidad de los productos*”.

A manera de conclusión se puede señalar que pese a que la certificación ha permitido mejorar los indicadores de sostenibilidad en los bosques y/o plantaciones que han implementado el sistema, todavía quedan problemas por resolver antes de que la certificación alcance eficacia suficiente como instrumento de gestión forestal.

⁵¹² Gustavo Morales. Ex gerente general de COHDEFOR que impulsó el proceso de certificación. Comunicación Personal. Mayo 2004.

Apartando el tema de los costos, que aunque importante no es objeto de debate en esta Tesis, hay que referirse al hecho de que la certificación es una medida voluntaria y por lo menos en Honduras los dos elementos del mercado (compradores y vendedores) no siempre están dispuestos a pagar el sobreprecio que implica el proceso.

Aunque voluntaria, es previsible que para que la certificación tenga éxito debe tener fundamentos legales que permitan su aceptación. Deberían funcionar como contrapesos la exigibilidad por una parte y los incentivos que estimulen la voluntariedad por otra, pero esto no está claro en el nuevo ordenamiento jurídico forestal, aunque no se descarta que por la vía reglamentaria o por disposiciones administrativas se mantenga el interés de apoyar la certificación forestal, pero fortaleciendo la participación de las organizaciones privadas en el proceso. Como fundamento de lo anterior se puede argumentar que aunque fue derogada la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque, los incentivos que aquella otorgaba fueron retomados en su totalidad en la nueva normativa forestal, y así como por la vía administrativa se decidió dar certificados de sostenibilidad de bosques y plantaciones, involucrando a organizaciones no gubernamentales en parte del proceso, así se puede hacer bajo la actual legislación forestal.

4.3.2 Agenda Forestal Hondureña

Aquí se busca analizar la participación de actores de la sociedad civil para incidir sobre la gobernabilidad forestal, buscando respuestas a problemas que tienen un ámbito local o regional, hasta los que tienen cobertura nacional e internacional. Como introducción al estudio de caso se presentan algunos elementos para conocer del Pacto por la

Conservación, un caso de relevancia regional donde la discusión y el diálogo han sido esenciales para minimizar los efectos nefastos de la tradicional tala de bosques.

El caso regional se sitúa en Olancho y La Mosquitia, que son considerados como los departamentos con mayor importancia forestal del país, para producción o conservación, pero donde en las últimas décadas ha habido una intensa actividad forestal extractiva de forma ilegal, fomentada por la inaccesibilidad, la corrupción en la cadena productiva y la falta de controles estatales. Según testimonio de personeros de organizaciones civiles de apoyo a la gestión forestal sostenible, en esta región los grupos de poder usurpan grandes áreas de bosques, pasando por encima de la ley y las autoridades. *“Es común que tengan desmontadas mil hectáreas de bosque y nueve mil más están en proceso. La población local no tiene beneficios del bosque, sólo los grupos de poder”*⁵¹³.

En una iniciativa emprendida por los gobiernos locales y la sociedad civil de Catacamas y Dulce Nombre de Culmí, en el departamento de Olancho donde confluyen tres de los espacios protegidos de mayor relevancia en el país⁵¹⁴, en la sección hondureña del Corredor Biológico Mesoamericano, promovieron un pacto *sui generis*. Más de 40 instituciones y organizaciones presentes en la zona emprendieron una ruta de diálogo y concertación en la búsqueda de soluciones viables a los problemas que ocasiona la destrucción de las reservas por corte ilegal de madera, agricultura de subsistencia y ganadería, entre otros⁵¹⁵. A esta iniciativa se le conoce como Pacto por la Conservación.

⁵¹³ Rubén Sinclair, Director Ejecutivo ICADE. Comunicación Personal. Abril 2006.

⁵¹⁴ La Reserva de la Biosfera del Río Plátano, la Reserva Tawahka-Asagni y el Parque Nacional Patuca, donde hay presencia de comunidades indígenas Tawahka, Misquitos y Pech. Se ha propuesto que dichas áreas formen parte de una reserva biológica transfronteriza denominada “Corazón del Corredor Biológico Mesoamericano”.

⁵¹⁵ ICADE. *Pacto por la Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales y el Ambiente*. Catacamas, Olancho, Honduras. 2005. Pág. 6.

Con la alianza se ha logrado incorporar al diálogo a todos los actores vinculados a la cadena forestal productiva, incluso aquellos que en otras circunstancias no son tomados en cuenta y más bien, son elementos disociados, como los aserradores ilegales o los agricultores y ganaderos que ejercen presión sobre la frágil frontera trazada por la zona de amortiguamiento de las áreas protegidas. Una modalidad que ha dado muy buenos resultados consiste en buscar alternativas productivas para los infractores, por lo general gente de escasos recursos que viven dentro o en los alrededores de las áreas forestales. La experiencia indica que estas personas se convierten en aliados valiosos para la conservación forestal, lo que sería imposible si se aplica la ley mediante sanciones⁵¹⁶.

Lo que ha sido exitoso a nivel local y regional tiene su equivalente en la Agenda Forestal Hondureña (AFH) a nivel nacional. La AFH es una instancia de concertación entre actores del sector forestal, que promueve iniciativas y coordina procesos de intercambio para orientar el desarrollo sostenible de los recursos forestales del país, que nace por la necesidad de hacer un mejor uso racional de los recursos forestales para que contribuyan sustancialmente al combate de la pobreza y al mejoramiento ambiental acorde a una nueva visión de desarrollo basado en el principio del desarrollo humano integral⁵¹⁷.

La AFH fue creada en 1996, como parte de una decisión de las instituciones de gobierno relacionadas con el sector forestal (Secretaría de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Naturales y Ambiente y la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal). Desde sus inicios contó con el apoyo de varias instituciones de cooperación internacional especialmente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,

⁵¹⁶ Rubén Sinclair. *Ibidem*.

⁵¹⁷ Portal electrónico de la Agenda Forestal Hondureña: www.agendaforestal.org.

Agencia Alemana de Cooperación Internacional, Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, y la FAO.

Actualmente la AFH está integrada por cuatro instituciones públicas: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y la Escuela Nacional de Ciencias Forestales, y siete organizaciones del sector privado y social: Asociación de Municipios de Honduras, Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales, Asociación Nacional de Transformadores de la Madera, Asociación de Madereros de Honduras, dos Colegios de Profesionales Forestales de Honduras y la Fundación Hondureña de Ambiente y Desarrollo.

Durante más de diez años, para desarrollar proyectos la AFH operó bajo la cobertura de la personería jurídica de sus miembros, pero en el 2009 se tomó la decisión de obtener la suya propia. El acuerdo principal ha sido la aprobación de una resolución del ICF en apoyo a la AFH para consolidar algunas ofertas de cooperación internacional a través de esta organización⁵¹⁸.

En los primeros diez años de funcionamiento la Agenda Forestal Hondureña ha tenido importantes logros destacando la facilitación de diversos procesos relacionados con una dinamización de las estructuras en el sector forestal entre los cuales por su importancia destaca el de la Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y especialmente la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Otros logros relevantes son la

⁵¹⁸ Juan Blas Zapata. Director Ejecutivo. Agenda Forestal Hondureña. Comunicación Personal. Julio de 2010.

coordinación del Mecanismo Facility de la FAO y la discusión para institucionalizar la figura de los servicios ambientales provenientes del bosque.

El proceso de discusión de una política forestal, áreas protegidas y vida silvestre de largo plazo propuesto institucionalmente por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal en su condición de formuladoras de políticas las dos primeras y de ejecutora la última, fue delegado en la Agenda Forestal Hondureña. Esta política se oficializó en febrero del 2001 y se tuvo el marco general para desarrollar el proceso de concertación de un anteproyecto de ley forestal, a manera de una codificación que reuniera la variada y dispersa normativa forestal vigente entonces.

Sin duda que el logro más importante de la AFH es la facilitación de varias etapas en la discusión de un nuevo ordenamiento forestal que se inició cuando en el año 2000 se reunieron diferentes sectores involucrados en el desarrollo del sector forestal del país para conocer una propuesta del anteproyecto de ley forestal. Los actores del sector privado y social acordaron hacer consultas a nivel de sus gremios u organizaciones mientras que el gobierno se comprometió a apoyar estas consultas y acordó delegar la facilitación del proceso bajo la coordinación de la AFH, con el fin de asegurar una amplia participación de actores y dar una mayor garantía y confiabilidad en el proceso.

Según palabras de su director ejecutivo, la AFH facilitó una serie de consultas para obtener opiniones colegiadas de diferentes gremios y organizaciones como: alcaldes municipales, empresarios de la madera, asociación de propietarios de bosques, colegios de profesionales forestales, organizaciones agroforestales campesinas, etnias y

ambientalistas; también se obtuvieron opiniones mediante un portal electrónico para lograr mayor cobertura y tener un espectro de opinión más amplio. Concluida esta etapa se elaboró una nueva versión del anteproyecto de ley, incorporando en lo posible las recomendaciones de los diferentes gremios, instituciones y personas consultadas, para conciliar así los diferentes intereses.

En las memorias de la AFH están registradas un total de 24 sesiones realizadas para concertar el anteproyecto de la nueva normativa forestal durante las cuales se acordó el 95% del articulado de la propuesta, llevando el resto de artículos al seno de una comisión nacional de concertación quienes lograron un anteproyecto de ley forestal que fue entregado al Ministro de Agricultura y Ganadería quien con su iniciativa de ley lo remitió oficialmente al Congreso Nacional de la República para su discusión. En este Poder del Estado la Comisión Especial Forestal sometió la propuesta a un largo proceso final de socialización ante la sociedad hondureña que concluyó en septiembre de 2007 con la aprobación de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre que fue publicada en La Gaceta del 26 de febrero de 2008.

Otro logro de la AFH, sobre todo porque evidencia su credibilidad ante la comunidad internacional, ha sido la coordinación, por delegación de la FAO, de los proyectos que en Honduras se ejecutan bajo la cobertura del Mecanismo Facility, creado el 2002 como respuesta al diálogo internacional y a las resoluciones acerca de los bosques, con el objetivo de apoyar a los países en el desarrollo e implementación de programas forestales nacionales que aborden efectivamente las necesidades locales y las prioridades nacionales, reflejando los principios internacionalmente acordados. En el diseño de los “Facility” se consideró que la participación informada y amplia de todos

los sectores de la población es la clave para alcanzar los objetivos y que en Honduras la AFH era una plataforma adecuada para coordinar las iniciativas nacionales.

El Mecanismo Facility es para estimular la participación en los procesos de los programas forestales nacionales mediante el otorgamiento de subvenciones directamente a los actores claves en el país. La Agenda Forestal Hondureña como instancia facilitadora ha propiciado el acceso de diferentes actores a dicho mecanismo, e incluso ha desarrollado su propio proyecto destinado a patrocinar y sistematizar casos con un componente destinado a estudiar los servicios ambientales derivados del bosque.

Después de analizar el contexto de la AFH se puede concluir en que la iniciativa es muy interesante y se demuestra que un organismo integrador de las iniciativas públicas y privadas, con un alto grado de credibilidad, puede incidir de forma positiva para el avance de un asunto que es de carácter nacional. Junto a la credibilidad viene la buena fe de las personas involucradas, especialmente de parte del Estado, que acepta hacer una delegación de funciones que puede significar una cesión de protagonismo. Aunque dicha delegación no está formalmente autorizado en una ley, esta experiencia demuestra que se puede innovar al amparo de las normas generales de la administración pública que permiten que sus entes adopten acuerdos para formalizar actos administrativos como los de confiar las funciones de coordinación que fueron mencionados.

En la nueva normativa forestal el escenario para la Agenda Forestal Hondureña como actor importante en el sector está más claro. En el Artículo 22 se acepta y legitima a la AFH cuando se le da participación en el Consejo Consultivo Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que es la instancia de participación ciudadana, de consulta

y apoyo al ICF de mayor jerarquía en el sector. Pero son las actuaciones de la Agenda las que dan una mejor visión de descentralización exitosa, al incidir positivamente y sin resentimientos desde la perspectiva del sector privado en las decisiones que son propias del sector público.

5 Propuesta de Acciones Legales de Apoyo a la Descentralización, con base en los Estudios de Caso

Para dar una respuesta a los asuntos que de acuerdo a la Tesis no tienen cabida en la estructura orgánica de la nueva autoridad forestal nacional, aunque se cuente con los espacios legales para la descentralización, en esta última sección el doctorando propone algunas acciones orientadas a fortalecer la gestión forestal descentralizada como un eje estratégico de la nueva autoridad forestal nacional, con base en la creación de una instancia interna dedicada a atender las funciones legales de descentralización que le impone la ley.

5.1 Creación de una Instancia Interna de Descentralización

En el marco de la descentralización posiblemente la acción más importante sea la inclusión de esta temática dentro de la estructura interna del Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal (ICF), que ha sido creado para asumir la representatividad de la Administración Forestal del Estado. Como acción concreta de la Tesis se propone el establecimiento de una unidad administrativa o de un departamento

interno en el ICF, que se encargue de apoyar las acciones de descentralización a ejecutarse en el marco del nuevo órgano.

De acuerdo a la legislación nacional, para crear una unidad administrativa o un departamento de descentralización se requiere de los mismos pasos, entre los cuales se puede destacar los tres siguientes:

- Prever la creación de la Unidad o del Departamento de Descentralización, como prioridad dentro de la estrategia de arranque de la nueva institución forestal;
- Elaborar una propuesta de constitución para la unidad administrativa o el departamento, que incluye el perfil de la figura, su estructura especial con tratamiento diferenciado de los diferentes actores de la descentralización; el presupuesto para que la unidad pueda operar con eficiencia, los alcances de la misma, sus posibles funciones básicas y un reglamento general para su funcionamiento;
- Establecimiento operativo de una unidad o departamento de descentralización, que incluye la dotación de una infraestructura, adquisición del equipo básico y capacitación del personal.

5.1.1 Posibles Acciones a Desarrollar por el Órgano de Descentralización

Una vez que haya sido creada la unidad o el departamento de descentralización, cabe elaborar las normas diferenciadas para los distintos actores a quienes se les hará traslado

de funciones o reconocimiento de derechos que normalmente han sido ejercidos por el poder público central. Una modalidad es la elaboración de normas diferenciadas por tipos de áreas forestales, en función de la naturaleza jurídica de las mismas.

Dentro de la estructura interna del órgano creado se puede insertar subunidades o secciones, con personal capacitado para dar asistencia técnica y vigilar el cumplimiento de las normas especiales de manejo y utilización según sea el tipo de área forestal. De esta forma se logrará que las áreas forestales nacionales tengan sus propias reglas de manejo de acuerdo a los principios habituales, así como las áreas forestales ejidales que tienen como actores al propio municipio titular de las mismas y a los ejidatarios asentados en ellas. Lo anterior también es válido para las áreas forestales en dominio pleno, sea las que poseen los propietarios privados o las comunidades de los pueblos autóctonos que las poseen en comunidad pero se reputan de dominio pleno.

Cada sección dentro de la unidad o departamento de descentralización brindará la asistencia técnica necesaria y aplicará las reglas especiales en cada caso. También se presenta la posibilidad de que para algunos tipos de áreas forestales se pueda formular proyectos que propicien la participación de actores diferentes al sector público, que pueden contribuir a la gestión de las áreas forestales que sean de su interés.

Independientemente de que la unidad o departamento de descentralización tenga vínculos con otros órganos internos en temas que son comunes a los distintos tipos de áreas forestales (por ejemplo, combate a la pobreza, tala ilegal y corrupción, la investigación, capacitación, extensión forestal, auditoría y control social a las actividades de descentralización y resolución alternativa de conflictos), no cabe duda

que de acuerdo a la naturaleza jurídica de las áreas forestales en el ámbito de la asistencia técnica se pueden suscitar diferentes acciones.

Igualmente, en el marco general de la descentralización se pueden promover diferentes acciones legales para fortalecer la unidad o departamento de descentralización. Entre estas actividades sobresalen las siguientes:

- Diseñar una estructura especial para facilitar la participación de los gobiernos locales, las representaciones indígenas y otros actores locales en la toma de decisiones sobre la administración y manejo de las áreas forestales y en especial de los bosques públicos y privados;
- Mejorar las redes de colaboración institucional a nivel local para apoyar las iniciativas de fiscalización y de manejo forestal, el intercambio de información para la gestión forestal y el desarrollo de una normativa para la contraloría social de las actividades forestales a nivel nacional, regional y local;
- Suscribir un convenio de colaboración entre el ICF y la instancia representativa de las municipalidades, priorizando aspectos como la modernización del sistema de información municipal sobre los productos del bosque, el diseño de una estrategia para el fortalecimiento de los recursos humanos en materia forestal, la elaboración de normas para la recaudación de ingresos provenientes de actividades silvícolas;
- Fomentar la participación de la sociedad civil en acciones de control a la tala ilegal y la corrupción en el sector forestal, mediante el diseño e instauración de

mecanismos de información, capacitación y acceso a los procesos judiciales bajo el principio de los intereses difusos;

- Identificar, diseñar e implementar un mecanismo que incentive las conductas o buenas prácticas forestales realizadas por los diferentes actores vinculados a la gestión forestal;
- Diseño y establecimiento de una estrategia o un programa de capacitación en materia legal a todos los actores involucrados en la gestión forestal, con especial énfasis a las competencias que legitiman las acciones de descentralización;
- Diseñar, discutir, validar y establecer un mecanismo adecuado de resolución alternativa de conflictos utilizando las figuras derivadas de la Ley de Conciliación y Arbitraje u otra norma legal aplicable;
- Desarrollo de un componente de coordinación y traslado de responsabilidades e insumos necesarios para asumirlas, en forma gradual y efectiva para el manejo sostenible de los bosques del país.

5.1.2 Posibles Acciones Legales según Tipo de Área Forestal

En los párrafos siguientes se procura identificar acciones legales de descentralización en los diferentes tipos de áreas forestales en el marco de una unidad administrativa al efecto. La mayoría de las acciones propuestas están contenidas en diversos documentos

relacionados con el sector forestal que han sido ajustadas al contexto legal por el doctorando, otras han sido propuestas por éste en su totalidad.

a) Áreas forestales nacionales

Pese a que las tierras forestales nacionales han recibido una mayor atención de parte de las instituciones centrales de la Administración Forestal del Estado, en el desarrollo de la Tesis se pudo constatar que en estas áreas también es posible y necesaria la descentralización de funciones y el traslado de recursos a otras entidades públicas que tienen competencias en la gestión forestal de bosques nacionales, o a organizaciones privadas que tienen interés de coadyuvar en dicha gestión.

La principal acción que podría esperarse en una sección de áreas forestales nacionales es el planteamiento de políticas claras de manejo que se instrumentalicen por medio de normas técnicas especiales para este tipo de áreas o de bosques, que incorporen a los diferentes actores interesados, tanto en la elaboración de las normas, como en la distribución de beneficios que se derivan del aprovechamiento de estos recursos cuando la legislación faculta para ello.

Posibles Acciones Legales

- Sistematizar y diseminar las experiencias positivas de gestión forestal, entre ellas las desarrolladas en los estudios de casos, a través de un proyecto modelo de manejo forestal en bosques nacionales donde un municipio o una comunidad

seleccionada reciban más poderes para el manejo forestal, bajo la supervisión de la autoridad forestal central;

- Promover la formación de empresas comunales y garantizarles la asesoría legal y administrativa que requieran;
- Apoyo en el diseño y formulación de contratos de manejo o cualquier otra modalidad prescrita en la ley, para el usufructo en áreas forestales públicas, entre la autoridad forestal nacional y comunidades o personas asentadas en áreas forestales nacionales;
- Apoyo legal a los grupos pertenecientes al Sistema Social Forestal para que puedan recibir capacitación y financiamiento para mejorar su participación en la cadena maderera y de mercado;
- Preparar manuales, guías y otros instrumentos de uso masivo para aplicar la legislación forestal.

b) Áreas forestales ejidales

En la unidad o departamento de descentralización debe darse un tratamiento especial a las áreas forestales ejidales, ya que forman parte de los bienes públicos y en consecuencia, corresponde a todas las instituciones que conforman la Administración Forestal del Estado contribuir a su conservación y aprovechamiento sostenible, pero

también porque constituyen un importante patrimonio de los gobiernos locales que se puede traducir en recursos para su desarrollo.

La acción principal propuesta es la asignación de un enlace directo del Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal para atender al sector municipal del país, el cual tendrá la responsabilidad de canalizar toda la asistencia técnica y recursos que traslade el ICF hacia los municipios. Dentro de lo posible se pueden asignar enlaces regionales.

Posibles Acciones Legales

- Sistematizar y diseminar las experiencias positivas de gestión forestal municipal fortaleciendo las unidades forestales municipales o las unidades municipales ambientales, en materia del conocimiento y aplicación de la legislación forestal;
- Retomar las jornadas de capacitación en materia legal a las municipalidades y otros actores locales, con la participación activa de éstas en la planificación, desarrollo y financiamiento de los eventos;
- Capacitación en el acceso a los incentivos legales existentes para fomentar la actividad forestal sostenible en las áreas forestales que son propiedad de los municipios;
- Dar asistencia legal para preparar proyectos municipales y establecer mecanismos legales adecuados para el pago por servicios ambientales u otros dispositivos de compensación que se deriven del manejo sostenible de las áreas forestales;

- Implementar un proyecto modelo de manejo forestal en un bosque ejidal donde la Corporación Municipal, la Unidad Municipal Ambiental y otros funcionarios edilicios con competencia reciban una importante delegación de funciones;
- Promover la formación de empresas forestales municipales y garantizarles la asesoría legal y administrativa que requieran;
- Establecer un mecanismo legal para el cobro por arrendamiento de áreas forestales que son propiedad del municipio y ofrecer las garantías necesarias para que desarrollen actividades forestales sostenibles;
- Procurar un mecanismo legal para regularizar la situación de las poblaciones asentadas en áreas forestales ejidales, que asegure la permanencia de las tierras bajo el dominio de las municipalidades pero brindando espacios para que los ejidatarios mejoren su situación de forma integral;
- Apoyar para que las municipalidades puedan mejorar su capacidad técnica y administrativa para operar con los ingresos recibidos de las operaciones forestales, tanto de las multas por infracciones a la legislación forestal como por el cobro de otros impuestos o tasas que la legislación establece;
- Propiciar el funcionamiento de las auditorías sociales como un mecanismo de rendición de cuentas asegurando que las mismas gocen de credibilidad ante la sociedad.

c) Áreas forestales de tenencia particular

Quedó establecido en los párrafos de discusión de esta Tesis, que una de las mayores debilidades para lograr que las áreas forestales se mantengan en su uso natural es la falta de apoyo a la actividad de los dueños tierras de vocación forestal que son los que al final toman las decisiones que permiten conservar las tierras bajo este uso, o dedicarlas a una actividad productiva diferente, que pareciera ser insostenible desde el punto de vista ambiental y económico, pero que en la práctica representa menos problemas para estos propietarios.

Para superar el obstáculo que produce la situación planteada en el párrafo precedente, el doctorando propone un responsable directo dentro de la unidad o departamento de descentralización que apoye la organización y las acciones directas de aprovechamiento forestal por parte de los propietarios de las tierras. Esta persona canalizará toda la asistencia técnica y las iniciativas para desarrollar el potencial de los propietarios de áreas forestales en las actividades de conservación y aprovechamiento de estos recursos y su incorporación en los beneficios que se derivan de las mismas.

Posibles Acciones Legales

- Propiciar la organización de los propietarios en asociaciones de diferente nivel, que les garantice una participación total y real dentro de las expectativas de manejo en sus predios. Bajo este esquema estos propietarios pueden manejar directamente los indicadores de manejo forestal, de mercado y las diferentes

opciones de aprovechamiento, sin depender de la información que les lleven los industriales de la madera;

- Facilitar el acceso de los propietarios de tierras de vocación forestal a los distintos incentivos legales existentes, por medio de la adecuada diseminación de estos instrumentos, de una capacitación sistemática y los procedimientos expeditos para acogerse a ellos;
- Buscar los escenarios legales que permitan que los propietarios de áreas forestales tengan las suficientes garantías para invertir en las actividades productivas y/o de conservación en las áreas forestales;
- Apoyar legalmente para que los propietarios privados formulen y desarrollen proyectos forestales y para establecer los mecanismos legales adecuados para que estos reciban el pago por los servicios ambientales que sus proyectos generen;
- Implementar un proyecto modelo de manejo forestal en áreas donde los propietarios reciban una importante delegación de funciones enmarcadas en las diferentes leyes que facultan para descentralizar hacia este sector;
- Promover y apoyar la formación de empresas o micro-empresas forestales en función de la propiedad de la tierra y garantizarles la asesoría legal y administrativa que requieran;

- Apoyar para el establecimiento de redes de colaboración entre propietarios o asociaciones de propietarios que les permita entre otras cosas, acceso a información pronta y fidedigna sobre insumos y mercado de productos forestales y aprovechar para intercambiar recursos de producción;
- Propiciar los mecanismos tendientes a garantizar la seguridad jurídica para el acceso a los beneficios derivados de las actividades forestales sostenibles (reforestación o protección de bosques) realizados por los particulares;
- Formular un programa que facilite la adopción de las figuras legales que sean alternativa para el manejo forestal sostenible, por ejemplo las servidumbres ecológicas o figuras similares que estén debidamente validadas en el país;
- Apoyar en la formulación de proyectos en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio u otros dispositivos derivados de tratados internacionales o de la legislación nacional.

d) Áreas forestales en zonas de Pueblos Nativos

En el marco de la descentralización, los indígenas y afro-hondureños constituyen un sector que amerita un tratamiento especial que se deriva de un tratado internacional y en consecuencia la mejor justificación para darles un tratamiento diferenciado, a efectos de que logren desarrollar actividades acordes a lo que se plantean ellos mismos en su cosmovisión.

Igual que en los casos anteriores, se propone la asignación de un enlace directo del ICF con las organizaciones que representan a los pueblos autóctonos que cuentan con comunidades asentadas en tierras forestales. Este enlace tendrá la responsabilidad de facilitar el cumplimiento de los compromisos del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales y en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, en lo que compete a los temas de derechos de tierras y uso y acceso a los recursos forestales por los pueblos autóctonos.

Posibles Acciones Legales

- Asistencia en la reivindicación del dominio de las tierras de vocación forestal que conforman el hábitat funcional de los pueblos autóctonos que han sido objeto de despojo o que no están legalizadas, utilizando en lo posible las experiencias exitosas planteadas en el estudio de caso de Regularización de Tierras en La Mosquitia que ya fue mencionado.
- Apoyar con asistencia legal a las comunidades o tribus indígenas, para garantizarles el acceso y aprovechamiento de los bienes, usos y productos forestales y de la flora y la fauna silvestre que se encuentran en sus tierras ancestrales;
- Apoyar el diseño y establecimiento de un programa especial de capacitación a los líderes indígenas en materia de legislación, mediante la organización de un programa de paralegales que incluya los conocimientos técnicos y legales básicos para defender sus derechos a las tierras ancestrales;

- Implementar un proyecto modelo de manejo forestal en una zona indígena donde la comunidad seleccionada reciba una importante delegación de funciones y los beneficios por el aprovechamiento de los recursos forestales;
- Investigar y desarrollar proyectos piloto de manejo de ecosistemas indígenas y buscar mecanismos legales sostenibles para financiarlos y apoyar para que reciban pago por los servicios ambientales u otros dispositivos legales de compensación;
- Promover la formación de empresas comunales indígenas y garantizarles la asesoría legal y administrativa que requieran;
- Apoyar en la discusión y análisis de los contratos de manejo forestal en las zonas indígenas y en la elección de alternativas legales para la regularización de tierras donde se encuentran asentados o forman parte de su espacio vital;
- Asistencia jurídica-técnica a comunidades o grupos de indígenas o afro hondureños que desean realizar actividades productivas, empezando por un acompañamiento en el trámite de la personalidad jurídica.

CAPÍTULO V.

CONCLUSIONES DE LA TESIS

1. Conclusión General

En contraposición a la administración pública centralizada, a nivel mundial hay una tendencia cada vez más acentuada para trasladar funciones en diversos sectores tutelados por el Estado y hacia diferentes actores tanto de otros órganos del sector público como a organizaciones del sector privado y social de la economía. En esta tendencia hacia la descentralización está incluido el sector forestal y hay claros ejemplos de políticas, leyes y programas que en el mundo han tenido diferentes niveles de éxito.

Sobre la descentralización hay diferentes conceptos o acepciones, pero todo gira en torno al traslado de funciones de un poder público central hacia otras instituciones, dependencias u organizaciones que tienen una mayor proximidad a los problemas y las soluciones. En el análisis de la información consultada se encontró que según los países hay diferentes interpretaciones de algunos de estos conceptos, siendo más evidentes en el de descentralización y el de desconcentración. En Honduras, donde se desarrolla el estudio de caso, la misma legislación es ambigua respecto a lo que se entiende por descentralizar y desconcentrar y por si esto fuera poco, hay casos concretos de órganos que se crean como desconcentrados pero que su estructura responde más bien a un ente descentralizado.

Se debe analizar si la descentralización es una alternativa válida frente a un reconocido deterioro en imagen y credibilidad de la administración pública centralizada, pero pese a que no es posible decir en forma concluyente que descentralizar sea una mejor opción que administrar desde sedes en el gobierno central, es notorio que la tendencia hacia la descentralización parece irreversible por lo menos en el mediano plazo. La materia forestal, que fue el objeto de la investigación, presenta mejores oportunidades de participación para actores que normalmente han sido relegados de la toma de decisiones y en consecuencia de los beneficios del manejo del recurso silvícola que por lo general está ubicado en lugares muy pobres y deprimidos.

En Honduras, que con una histórica amplia de administración forestal centralizada no se ha logrado ni una ordenación forestal adecuada, ni tampoco una contribución significativa de este sector en los índices de desarrollo de país, hay una clara tendencia a la descentralización y se ha introducido un cierto balance entre el gobierno central, las municipalidades y organizaciones civiles que puede contrarrestar las dudas y resentimientos provocados por el exceso de funciones concentrados en la Administración del estado y del escaso y casi nulo nivel de beneficios. Se espera que esto logre mejorar la gestión forestal y contribuir más con el combate a la pobreza rural y el desarrollo nacional.

La legislación es fundamental para que la descentralización sea exitosa. En Honduras la Ley Forestal y otras disposiciones legales afines al sector proporcionan espacios para este traslado de funciones de la autoridad central hacia otras instancias públicas o actores representativos de la sociedad civil, sin embargo la institucionalidad todavía

debe ajustarse a estos cambios y reflejarlos en una estructura orgánica acorde a los mismos y sobre todo con actitudes congruentes con esta dinámica de cambios.

2. Conclusiones Específicas

2.1 Descentralización en el Mundo

Al revisar los antecedentes de la ordenación de los bosques en el mundo se evidencia que el mayor protagonismo ha sido asumido por las autoridades en el nivel nacional. Sin embargo, la experiencia en diferentes países indica que la integración efectiva de los distintos actores que interactúan en las áreas forestales no ha sido posible dentro de ese esquema de administración pública central lo que ha dado lugar a la participación eventual de los gobiernos provinciales y municipales, de acuerdo a su propia constitución o legislación.

En el ámbito local la vulnerabilidad y la degradación del ambiente en los diferentes países se deben en gran medida a la falta de voluntad política y a una insuficiente coordinación para aprovechar mejor los recursos escasos y en una debilidad para aplicar los instrumentos y las medidas legales para la conservación de los recursos naturales. Pese a lo álgido de la problemática, existen experiencias con sustento legal donde se procura encontrar solución a los problemas con base en iniciativas que en muchos casos tienen un alto nivel de participación local y de traslado de responsabilidades para mejorar la gestión forestal.

Pero la aplicación de la legislación no es solo la fría aceptación de los preceptos legales, sino que también la atención a la realidad que se vive en los países pobres de cualquier parte del mundo. Aquí es notorio el desconocimiento sobre las leyes ambientales de la población en general, la escasez de recursos y de voluntad política para aplicarlas, de tortuosos procedimientos administrativos que alejan la posibilidad de cumplirlos y la mayor preponderancia que se da a las normas sancionadoras en detrimento de aquellas que promueven cambios de conductas a través de incentivos.

A los problemas mencionados habría sin duda que sumar otros que de alguna manera están comprendidos en los anteriores o son causa o efecto de los mismos. El problema económico deriva en una supresión o reducción de cuadros en las autoridades forestales y limita su capacidad de control; la política vernácula es proclive a ubicar en cargos técnicos a personas sin formación ni vocación forestal; y la fragilidad o imperfección de las cadenas que conducen a los mercados de productos forestales atentan contra los pequeños y medianos productores, desincentivando su interés por conservar sus tierras bajo uso forestal.

Al final, el resultado se refleja en los índices de pobreza, que son significativos entre los habitantes de las áreas forestales, lo que contribuye a que haya ingobernabilidad en el sector forestal y que en consecuencia, se incremente la tasa de deforestación y que la ordenación forestal no sea eficiente ni eficaz. Se hace necesaria una legislación adecuada para que la colaboración entre los protagonistas contribuya a mejorar la situación, basada en la equidad y mutua confianza. El cambiante equilibrio entre las instituciones del sector forestal (organismos públicos, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, el sector informal y las organizaciones internacionales) es un

llamado de atención para que haya más participación de todos los actores ya que todos desempeñan un papel importante en la adaptación de la sociedad a los cambios sociales, económicos y medioambientales, derivados en este caso, de una ordenación forestal que esté enmarcada en los principios del desarrollo sostenible.

Con la aparición de nuevos participantes, el panorama institucional se ha vuelto más complejo. Se impone el establecimiento de alianzas entre los distintos actores, que con base en disposiciones legales adecuadas reflejen un vínculo entre la gestión pública con los agentes de la sociedad civil y la participación de otros interesados en resolver estos problemas. Esto conduce a un escenario donde la descentralización es importante, pero para que esta sea efectiva es necesario el establecimiento de marcos jurídicos claros, que faciliten que la administración forestal pública traslade funciones y recursos a las instancias regionales o locales, a las dependencias de menor jerarquía de las instituciones nacionales y a las organizaciones de la sociedad civil.

El panorama planteado sugiere un contexto dramático respecto a la realidad en el sector forestal de un buen número de países del tercer mundo y pudiera caerse en el pesimismo de que no hay soluciones posibles. Sin embargo, puede ser que la propia dimensión de estos problemas brinde las oportunidades para enfrentarlos con éxito. Vale la pena empezar por presentar como una realidad el hecho de que la temática forestal tiene hoy una mayor prioridad en la agenda política de los países en virtud a la importancia mundial que se da a los grandes problemas globales que significan el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la ampliación del agujero en la capa de ozono. Lo anterior lleva además, un importante flujo de recursos financieros, por lo general instrumentos de tratados internacionales que proviene de los países desarrollados, quienes necesitan

de los países en vías de desarrollo para el cumplimiento de compromisos tendientes a solucionar los problemas locales que inciden en la problemática planetaria.

El problema entonces, puede verse como una coyuntura favorable. Los acuerdos internacionales contienen obligaciones generales de incumbencia para todos los países miembros con respecto a los bosques, y el sector forestal debe estar preparado para responder con legislaciones que procuren las buenas prácticas para evitar o atenuar los problemas en el sector forestal. Las soluciones deben estar al alcance de los diversos países donde estos se presentan, para lo cual se utilizan varios mecanismos, unos más eficaces que otros, pero con una constante, por lo menos en la mayoría de los países donde la problemática forestal es más álgida, que consiste en el apoyo internacional a las iniciativas nacionales de conservación que comprende entre otras cosas, cooperación técnica y financiera, abarcando la función silvícola productiva, el comercio de productos forestales y el medio ambiente, la conservación de la diversidad biológica, la importancia de los bosques en la moderación del cambio climático mundial y el respeto de los derechos de las poblaciones indígenas y de los habitantes de los bosques.

De acuerdo a las experiencias de muchos países, una de las opciones más utilizadas para enfrentar la problemática del ordenamiento forestal sostenible es la descentralización. A pesar de que en los países desarrollados ya existe una larga trayectoria de la gestión forestal a través de los gobiernos locales, esta experiencia es más escasa y reciente en naciones en vías de desarrollo, de África, Asia y América Latina.

2.2 Descentralización en América Latina

En América Latina las políticas nacionales y sectoriales de varios países están orientadas a descentralizar diversas actividades forestales que históricamente han estado bajo la tutela de una administración central. Aunque los elementos básicos de la descentralización, como la transferencia de funciones, la participación, el acceso a la información, a la justicia y al debido proceso, fundamentados en una Ley todavía no están claros, en las Constituciones Políticas de la mayoría de los países de esta región existen preceptos que fomentan el ordenamiento forestal sostenible, en muchos casos en un contexto de conservación ambiental, que se instrumentalizan en la normas jurídicas secundarias, en las cuales, sobre todo en las más modernas, se percibe una tendencia hacia la descentralización.

Con diferentes niveles de importancia, en la legislación forestal latinoamericana se encuentran preceptos que transfieren funciones de ordenamiento forestal de la autoridad central hacia los municipios, e incluso, hacia otros actores, que están vinculados al quehacer forestal, sea por razones de competencia o por interés en la preservación de los recursos forestales, sus bienes y servicios. En la investigación fueron identificadas disposiciones donde se descentraliza funciones en temas como: derechos indígenas, forestería comunitaria, industriales madereros, municipalidades, profesionales forestales, propietarios privados y participación ciudadana, que representan un universo bastante representativo de todos los actores que interactúan en el proceso de descentralización.

La diversidad de actores involucrados y la variedad de modalidades de descentralización en la legislación forestal latinoamericana, permite el acceso a una gama de casos, que representan éxitos o fracasos, de iniciativas de gestión forestal descentralizada, y un recurso valioso para desarrollar casos nacionales con base en esas experiencias.

2.3 Descentralización en Honduras

En Honduras, donde más del 87 por ciento del territorio es de vocación forestal, y casi la mitad está cubierta con bosques, la centralización de funciones de gestión forestal ha sido particularmente notoria. El análisis histórico realizado permite concluir que el exceso de ejercicio en las facultades de imperio de parte del Estado ha incidido negativamente en el ordenamiento forestal de este país. Lo anterior es más evidente durante el periodo 1974-1991, donde con base en la política neoliberal, el Estado nacional asumió todas las actividades forestales (protección, aprovechamiento, transporte, industrialización y comercialización, en el campo nacional e internacional; esta política generó una desconfianza que prevalece todavía en los albores de la segunda década del siglo XXI. La ciudadanía todavía teme que el Estado le despoje de sus derechos, como ha ocurrido en el pasado y se niega a participar activamente en el manejo sostenible del bosque, provocando que los recursos forestales que son una riqueza real, situada en la zona rural, no contribuya en forma significativa en la reducción de la pobreza y a la conservación ambiental.

Se detecta que una opción para superar los temores y obtener mayor participación para el manejo forestal sostenible es la Descentralización. En las políticas y leyes pertinentes hay suficiente espacio para practicar medidas de delegación de funciones de la autoridad forestal nacional tanto hacia otras instituciones u órganos del sector público como a diferentes organizaciones o personas del sector privado y social. En la legislación hondureña, junto al concepto de descentralización hay que considerar el de desconcentración, que pese a que conceptualmente están bien definidos, en la práctica suelen confundirse.

En el análisis realizado para sustentar la Tesis se evidenció que para las políticas nacionales, que por lo general han sido de corto plazo, al concertar una Visión de País con un horizonte de más siete periodos de gobierno con los diferentes sectores de la sociedad y el compromiso de los partidos políticos para cumplirla, hay señales claras de que la planificación puede tener una mayor trascendencia en el tiempo, algo inédito en un país donde la costumbre ha sido implementar políticas coincidentes con un periodo de gobierno (cuatro años). En las políticas nacionales 2010-2038 se adoptan como principios orientadores la descentralización, planificación y transparencia y en sus objetivos, metas y desafíos se identifican algunos con la temática forestal, que posiblemente no llenen todas las expectativas para un sector que por su potencial natural debería tener un tratamiento más relevante en el desarrollo de país, pero es un buen comienzo. Seguramente se deberá hacer ajustes a las políticas y la legislación en materia forestal, de las áreas protegidas y la vida silvestre, pero esto que no debería ser una tarea difícil si se cuenta con un documento de política nacional que los oriente.

La normativa jurídica general afín con el sector forestal, en especial la ambiental y municipal se adapta a un ambiente descentralizado y aunque se hace énfasis en el traslado de funciones hacia los gobiernos locales, también hay espacios para que otros sectores de la sociedad participen en el proceso de gestión ambiental en general. Sin embargo, en la normativa forestal propiamente dicha, que entró en vigencia en 2008, aunque abre espacios de participación para los distintos sectores, aún conserva demasiados poderes centralizados en una autoridad forestal nacional que todavía debe posicionarse como una institución fuerte, pero que ni su propia Ley ni los escasos recursos financieros con que cuenta la avalan en este esfuerzo.

Es de suponer que una institución débil deberá buscar apoyo de otros sectores para poder cumplir con sus objetivos. Eso lo practicó en alguna medida la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal hasta el 2008 y seguramente tendrá que hacerlo el recién creado Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y la Vida Silvestre. En el sector público se han hecho experimentos de desconcentración y descentralización, y en el sector privado y social también hay casos de descentralización, todos con resultados relativamente exitosos y que se ajustan a los principios del nuevo ordenamiento jurídico forestal.

En resumen, la descentralización puede ser considerada como una buena alternativa para mejorar el manejo forestal en el país. Sumando a los esfuerzos de la autoridad central, la colaboración de parte de los gobiernos locales y de diferentes organizaciones de la sociedad civil, se percibe como una opción positiva y real, en la medida que se definan bien los roles y que haya transparencia, honradez y espíritu de mutua solidaridad.

2.4 Conclusiones Generales sobre los Estudios de Caso

Se puede observar que de los estudios de caso donde la descentralización ha sido utilizada como alternativa para mejorar el manejo forestal en el país, algunos están claramente fundamentados en una ley, especialmente en la Ley Forestal que estuvo vigente hasta marzo de 2008, aunque esta normativa no avala todas las iniciativas expuestas en el capítulo donde se describen los casos; otros responden a decisiones que lindan en la conflictividad institucional pero que aparentemente son aceptados tanto por las entidades involucradas como por la sociedad en general.

El éxito o el fracaso de los casos estudiados no se han podido establecer totalmente en la Tesis y tampoco es el propósito de la misma, pero quedan planteadas las dudas y expectativas para un análisis más exhaustivo. No obstante, con los estudios en el capítulo que los describe, es factible establecer que los resultados en varios de los casos planteados –independientemente de su ámbito de realización-, se pueden generalizar a nivel nacional los que tienen ámbito local o regional, o se pueden institucionalizar los casos exitosos de ámbito nacional, en la medida en que pueden significar un avance en la gestión forestal.

En la investigación se pudo establecer que pese a que se hallan disposiciones legales para el traspaso de funciones de la autoridad forestal nacional hacia otros sectores, hay situaciones donde falta fortalecer la estructura institucional para realizar las acciones de descentralización. También hay iniciativas exitosas que surgieron de necesidades urgentes donde los actores tuvieron que abrirse espacios de participación, aun sin tener

un soporte legal claro. Lo que no se observó fue la voluntad clara de la nueva institución forestal para asumir el reto de la descentralización situando una instancia u órgano dentro de su estructura orgánica.

2.5 Conclusiones Específicas sobre los Estudios de Caso

2.5.1 Descentralización hacia otros Órganos del Sector Público

Entre los diversos casos identificados en el capítulo de descentralización hacia los órganos internos del ICF, el estudio del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) se presenta como un buen ejemplo de descentralización en la toma de decisiones, pues allí se combina el traslado de las funciones de administración en las áreas protegidas hacia otras entidades, públicas, privadas y sociales pero con una representación mayor del colectivo que se conoce comúnmente como organizaciones no gubernamentales u ONG, que en el espíritu del ordenamiento legal hondureño responden a la figura de asociaciones civiles sin fines de lucro.

La mezcla de un manejo descentralizado y desconcentrado que es la base conceptual del SINAPH ha permitido establecer una plataforma de coordinación que sin perjuicio de algunos celos institucionales que pudieran poner en precario el esquema, se puede considerar exitosa. Al problema de la escasez de recursos financieros que en cualquier actividad suele ser crucial, se le ha encontrado un paliativo con el Fondo de Manejo de Áreas Protegidas, que aunado a la capacidad de gestión de los involucrados en la

administración de las áreas protegidas permite vislumbrar una modalidad de gestión forestal permanente.

La transferencia de poderes a las Municipalidades donde se pone en práctica la descentralización hacia los gobiernos locales, es un reflejo de la política nacional que pregona un traslado de funciones del poder central a lo local. La legislación en los diferentes sectores respalda este proceso pero para los municipios es más fácil involucrarse cuando hay expectativas de mejorar los ingresos municipales o proteger recursos esenciales para la ciudadanía, en especial el agua. Las actividades forestales al parecer todavía no se ubican entre las dos prioridades mencionadas, por lo tanto, aunque los ejemplos de descentralización pudieran parecer exitosos, su consolidación va a depender de la manera como la institucionalidad forestal logra demostrar que las nuevas responsabilidades de las municipalidades se traducen en beneficios tangibles para la Corporación Municipal y en especial para los residentes del municipio, sin que ello signifique necesariamente una mejora de tipo económico, sino que debe integrar lo social y lo ambiental.

Por último, los estudios de casos de descentralización de la autoridad forestal nacional hacia otras instituciones públicas no permiten sacar conclusiones claras que lleven a la percepción de que estos serán ejemplos permanentes de descentralización. En el caso del Programa Nacional de Reforestación no es posible sustraerse de la amenaza de un posible conflicto de competencias entre instituciones, que puede detonar cuando el ICF reclame el acatamiento a la disposición que en la nueva normativa forestal dispone que los recursos asignados a este programa le sean trasladados en una forma íntegra, aduciendo el cumplimiento de la condición de “estar consolidado” que le impone la ley.

Cuando esto suceda, dicho programa pudiera dejar de ser un ejemplo de descentralización, salvo que en el ICF se diseñe un mecanismo que tienda a delegar funciones en su ejecución.

El caso sobre el Monitoreo Forestal Independiente presenta diferentes características desde el momento en que la propia autoridad forestal nacional firma un convenio con el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, delegando funciones de control que son inherentes a la institución forestal. Sin embargo, hay que recordar que tal convenio surge en un momento de gran debilidad y falta de credibilidad de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal y es bastante probable que cuando el ICF se consolide, también trate de recuperar el protagonismo en el control de la tala ilegal que es lo que originó el Proyecto de Monitoreo Forestal Independiente.

2.5.2 Descentralización Forestal hacia el Sector Privado

El caso de delegación de funciones hacia los propietarios privados de áreas forestales, que propicia el nuevo ordenamiento forestal, bajo la modalidad de darles participación en la definición de objetivos y en la elaboración de los planes de manejo, ha significado un cambio positivo que podría traducirse en la mejor vía para conservar los recursos silvícolas a través de la percepción de beneficios a cambio de un manejo sostenible de tales recursos. Sin embargo, todavía falta que los dueños de áreas forestales recuperen la confianza en el sistema y la institución que por décadas les obstaculizó el acceso a los beneficios de los bosques que había en sus tierras. Pudiera pensarse que aquí se impone hacer algo más que dar participación en los planes de manejo que de poco sirve si los

terratenientes no están conscientes de todo el potencial que significa aprovechar sus áreas forestales de forma sostenible.

En la parte de desarrollo de esta Tesis se expuso el hecho de que los dueños de áreas forestales, ante el poco beneficio que obtienen de sus bosques prefieren delegar sus derechos en los industriales madereros, quienes se limitan a cortar los árboles, dejando la expectativa para los propietarios, de que las tierras cubiertas de bosques se van a convertir en potreros. Por lo tanto, un programa destinado a capacitar a los dueños de áreas forestales incluyendo aspectos de simplificación para elaborar los planes de manejo, información sobre las variables del mercado forestal y sobre los bienes y servicios ambientales derivados de los bosques manejados en forma sostenible, son algunas de los componentes que podrían significar un cambio de opinión de los propietarios de áreas forestales que posibilite que éstos, gradualmente adopten una cultura forestal.

Respecto a los profesionales de las ciencias forestales se puede concluir en que la nueva legislación favorece el gremialismo y permite fortalecer a los colegios profesionales, ya que solo los técnicos debidamente colegiados pueden ejercer actividades profesionales de manejo forestal en cumplimiento a la Ley de Colegiación Obligatoria, que manda que solo las personas que ostenten un título válido y estén debidamente colegiadas podrán desempeñar actividades profesionales en el país. También se fortalece como gremio con la participación en las instancias de decisión del sector forestal y colaborar con el Estado en la formulación de proyectos y programas de desarrollo, en especial los que promueven el uso racional de los recursos naturales, que es uno de los objetivos planteados en la ley orgánica de los dos colegios de profesionales forestales que existen.

La importancia de esto, que podría ligeramente tomarse como algo irrelevante, tiene efectos jurídicos de importancia, tanto así, que el incumplimiento de la colegiación implica “*ipso jure*” la nulidad de las actuaciones del técnico, con las consecuencias legales que ello implica.

Los profesionales forestales tienen en la nueva legislación forestal roles bien definidos en torno al manejo forestal, y a través de la figura del técnico forestal calificado la nueva normativa forestal les permite que, junto a expertos de disciplinas afines como biólogos, agrónomos e ingenieros ambientales, puedan asumir un protagonismo que en leyes anteriores no tenían. Pero a la vez que es una coyuntura para su desarrollo profesional, también conlleva responsabilidades que deben ser conocidas plenamente para evitar que estas se reviertan en su contra, aunque sean terceras personas quienes infrinjan las normas ya que el técnico forestal calificado asume la condición legal de “ministro de fe pública”, o sea que los actos que la ley señala y que se acrediten como producidos en su presencia se tienen por auténticos o legítimos, con fuerza probatoria, mientras no se demuestre lo contrario, en cuyo caso se deduce la responsabilidad que corresponda.

Con la nueva normativa forestal hay más posibilidades de cometer actos ilícitos pues en el ejercicio de sus funciones los técnicos forestales calificados profesionales pueden cometer infracciones que en normas legales anteriores eran responsabilidad de otros actores, por ejemplo, si los industriales incumplían con el plan de manejo la denuncia quedaba en el ámbito de la voluntariedad, pero en la nueva Ley es obligatoria para estos técnicos. Expresamente se deriva responsabilidad por la comisión de actos ilícitos, donde además de la deducción de responsabilidad a lo interno de la administración

pública, queda expedito el camino para responder por la responsabilidad civil y penal en los tribunales competentes, o sea, que existe más espacio para que el profesional vaya a la cárcel por violaciones a la Fe Pública, debido a que es una figura poco conocida entre los forestales y las implicaciones por su incumplimiento pueden ser muy severas y desgastantes, no solo para el profesional como individuo, sino que también para todo el gremio forestal.

2.5.3 Descentralización Forestal hacia el Sector Social

La descentralización hacia el sector social se contempla en la legislación forestal desde que en 1974 se instauró el Sistema Social Forestal y acercó a las comunidades forestales a los beneficios provenientes del bosque a cambio de dar protección a determinadas áreas otorgadas en usufructo. Sin embargo, este estudio permite identificar casos de descentralización hacia otros actores, como a los pueblos indígenas y hacia las organizaciones no gubernamentales que no se contempló en aquella normativa.

Al revisar la figura de los contratos de usufructo que en la legislación anterior eran considerados como una buena opción de participación ciudadana en la gestión de los recursos forestales, con el ordenamiento forestal vigente estos quedan en precario cuando todo indica que se les sustituye con los contratos de manejo forestal comunitario que tienen otros criterios que enfatizan en la protección forestal, minimizando los beneficios que las comunidades forestales pueden recibir a cambio. Seguramente se deberá ejercer presiones de parte de las organizaciones societarias para lograr un equilibrio donde sus responsabilidades de protección forestal tengan la reciprocidad de beneficios claros para su desarrollo y mejora en su calidad de vida.

Respecto a la descentralización hacia los pueblos y comunidades indígenas se puede concluir que no está muy clara en la nueva legislación forestal pese a que en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes la participación de estos pueblos en la toma de decisiones en asuntos que les competan es obligatoria. No obstante, en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se reconoce el derecho a participación que tienen los pueblos autóctonos en diferentes actividades forestales y en especial lo que se refiere a la regularización de tierras donde sus comunidades tuvieren derechos ancestrales.

En el caso particular de la regularización de tierras a comunidades misquitas que es objeto de estudio en el Capítulo IV, se presenta una iniciativa que tiende a desarrollar un proceso interactivo de regularización de áreas que son esencialmente forestales, con un alto nivel de participación de parte de las instancias propias de los indígenas, aunadas a una coordinación entre las instituciones públicas que de tener éxito podrá ser un ejemplo digno de replicarse en otras regiones del país donde hay comunidades autóctonas. El éxito de este proceso depende mucho de la actitud que asuma la nueva autoridad forestal ya que con la iniciativa planteada por los indígenas y aceptadas por las instituciones Estatales –incluida la misma autoridad forestal anterior- se estaría perdiendo parte del poder que la Administración Forestal del Estado ha ejercido en las zonas de pueblos autóctonos cuyas tierras son de vocación natural forestal.

Por último, merece una reflexión especial la descentralización hacia las organizaciones no gubernamentales, con ejemplos paradigmáticos de actores en varios ejes temáticos que ejercen diferentes niveles de incidencia en la gestión forestal pero con el común

denominador de coadyuvar con la autoridad central, compensando en alguna medida la laxitud de ésta por razones de escasez de recursos humanos y financieros, debilidad institucional o falta de credibilidad.

En el estudio de caso sobre la certificación forestal en bosques y plantaciones se concluye que la certificación, que es esencialmente un mecanismo voluntario en la gestión forestal, no puede ser exitosa si no se cuenta con los fundamentos legales que faciliten su aceptación por sectores que tienen poca inclinación al buen manejo forestal. Para el cumplimiento de las medidas obligatorias que se tipifican en la ley, y cuya inobservancia conlleva sanciones, es adecuado proveer incentivos que estimulen la voluntariedad. Esto no está claro en el nuevo ordenamiento forestal y se debe aprovechar el recurso que ofrece la reglamentación todavía no aprobada, para apoyar por esta vía, la certificación forestal, pero fortaleciendo al mismo tiempo la participación de las organizaciones privadas en el proceso.

Por otra parte, al revisar el estudio de caso sobre la Agenda Forestal Hondureña, en su parte introductoria se refiere al Pacto por la Conservación como un mecanismo de diálogo que ha logrado incorporar a todos los actores vinculados a la cadena forestal productiva, incluso aquellos que en otras circunstancias no son tomados en cuenta y más bien, se les considera indeseables, como los aserradores ilegales o los agricultores itinerantes y ganaderos que ejercen presión sobre la frágil frontera trazada por la zona de amortiguamiento de las áreas protegidas. Con esta coalición se ha procurado proveer alternativas productivas para los que han violentado la ley, quienes por lo general son personas de escasos recursos que viven dentro o alrededor de las áreas forestales y que con las ideas desarrolladas con el Pacto por la Conservación se convierten en aliados

para la conservación forestal, situación que sería imposible de lograr si se recurre al expediente de aplicar sólo el régimen que impone sanciones dispuestas en la ley.

Con el estudio de caso sobre la Agenda Forestal Hondureña se cierra el capítulo sobre la descentralización como un ejemplo paradigmático donde la confianza entre el sector público, privado y social logran establecer una plataforma de dialogo de alta credibilidad, capaz de incidir en las políticas nacionales del sector forestal y apoyar para que las discusiones sobre las normas forestales en sus diferentes modalidades y rangos mantengan niveles de propuesta y decisión colegiada. Todas estas actuaciones dan una visión de descentralización exitosa, capaz de incidir positivamente y sin resentimientos desde la perspectiva del sector privado y social, en las decisiones que son propias del sector público.

3. Posibles Acciones en el Marco de la Descentralización

La investigación sobre la descentralización forestal en Honduras permite concluir que es evidente una evolución en esta materia, tanto en las políticas nacionales y sectoriales, como en la tendencia a dar soporte legal al traslado de funciones de la autoridad pública nacional y en las iniciativas para realizar proyectos o actividades donde las competencias están distribuidas entre diferentes actores. No obstante, hay varios asuntos que de acuerdo a la Tesis no tienen cabida en la estructura orgánica de la nueva autoridad forestal nacional, aunque se cuente con los espacios legales para la descentralización. A manera de propuesta el doctorando propone algunas acciones

orientados a fortalecer la gestión forestal descentralizada como un eje estratégico de la nueva autoridad forestal nacional, con base en la creación de una instancia interna dedicada a atender las funciones legales de descentralización que le impone la ley.

Como acción concreta de la Tesis se propone el establecimiento de una unidad administrativa o de un departamento interno en el ICF, que se encargue de apoyar las acciones de descentralización a ejecutarse en el marco del nuevo órgano. Dentro de la estructura interna de este órgano creado se puede insertar subunidades o secciones, con personal capacitado para dar asistencia técnica y vigilar el cumplimiento de las normas especiales de manejo y utilización, según sea el tipo de área forestal. También se presenta la posibilidad de que para algunos tipos de áreas forestales se pueda formular proyectos que propicien la participación de actores diferentes al sector público, que pueden contribuir a la gestión de las áreas forestales que sean de su interés.

Independientemente de que la unidad o departamento de descentralización tenga vínculos con otros órganos internos en temas que son comunes a los distintos tipos de áreas forestales (por ejemplo, combate a la pobreza, tala ilegal y corrupción, la investigación, capacitación, extensión forestal, auditoría y control social a las actividades de descentralización, y resolución alternativa de conflictos), no cabe duda que de acuerdo a la naturaleza jurídica de las áreas forestales, en el ámbito de la asistencia técnica se pueden suscitar diferentes acciones, que serán ajustadas según se trate de áreas forestales nacionales, ejidales, particulares o que pertenezcan a los pueblos indígenas o afro hondureños. En cada caso es posible realizar una serie de acciones en el marco de la descentralización; la Tesis puede contribuir a que estas acciones se ejecuten para favorecer el ordenamiento forestal sostenible.

Bibliografía consultada para la Primera Parte

Documentos Impresos

- AGRAVAL. A. 2001. *The Regulatory Community: Decentralization and the Environment in the Panchayats (Forest Council) of Kumaon, India. Mountain Research and Development 21.*
- ARTANA, Daniel y LÓPEZ MURPHY, Ricardo. Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: Perspectiva Latinoamericana. En Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos: CEPAL/GTZ. Julio de 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el Desarrollo Mundial.* 2003. sdt.
- _____. *Diagnóstico y estrategia social del Proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas para los Pueblos Indígenas y sus comunidades.* Anexo 11: Resumen Ejecutivo. San José, Costa Rica. 2003.
- BERESFORD-PEIRSE, Henry. *La evolución de la silvicultura: tendencias conceptuales más recientes.* En Unasylva N° 148. Vol. 37. 1985/3. Roma. 1985.
- BID. *Instrumentos Institucionales para el Desarrollo de Dueños de Pequeñas Tierras de Vocación Forestal.* Informe institucional de país. Santiago de Chile. 2003.
- BID/INDES. *Descentralización y Participación en Asia y América Latina.* 2002. Búsqueda de libros de Google.
- BOJORQUEZ VARGAS, Alma, BELLO BALTAZAR, Eduardo, MÁRQUEZ ROSANO, Conrado *et al.* Forestería Comunitaria y desarrollo de instituciones locales. En Revista Economía, Sociedad y Territorio. Volumen 9, Número 30. México 2009.
- CABANELLAS, Guillermo. *Concepto de Interés Público.* En Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 23ª. Edición. Editorial Helliastra. Buenos Aires, Argentina. 1994.
- CAPISTRANO, Doris. *Almacenes y Redes de Seguridad.* Center for International Forestry Research. sdt.
- CARNEIRO, R. y MARX, Carlos. *Bosques y Cambio Climático: oportunidades emergentes.* En Boletín de Novedades de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe de FAO. Sección de Opinión. Santiago de Chile. 2007.

- CARR Margareth, LAMBERT David and ZWICK Paul. *Mapping of Biological Corridor Potential in Central America*. In Corredores Conservacionistas de la Región Centroamericana. Tropical Research and Development. Gainesville, USA. 1993.
- CCAB-AP/FAO/CCAD. *Informe de la reunión de expertos sobre Criterios e Indicadores para ordenación forestal sostenible en Centroamérica*. Tegucigalpa, Honduras. 1997.
- CCAD-SICA. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Declaración de Guácimo. sf..
- CIFOR/IDRC-CIID. *Exclusión e inclusión en la forestería Latinoamericana. ¿Hacia dónde va la Descentralización?* Santa Cruz, Bolivia. 2006.
- CLARKE, Robin. *Los desiertos en expansión*. En Ecología 2000. Parte II: Agricultura y medio Ambiente. Editorial debate. Madrid, España. 1985.
- COFLAC. *Perspectivas de las Actividades Forestales de Interés para la Región*. Informe de la XIV reunión en Santo Domingo, República Dominicana. Santiago de Chile. 2006.
- COFLAC. *Situación Forestal para América Latina y El Caribe: Periodo 1998-1999*. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 2000.
- CONTRERAS, Arnoldo y VARGAS RÍOS, María Teresa. *Dimensiones sociales, ambientales y económicas de las Reformas a la Política Forestal de Bolivia*. Forest Trends Washington, D.C. /Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia. 2002.
- COSSIO CORTEZ, Iván. *Bolivia: Descentralización, participación popular y desarrollo rural*. Foro Descentralización de los Estados y la concentración del Poder. 2001. sdt.
- CROOK, R; MANOR, J. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press, Cambridge. 1998.
- Cumbre de la Tierra Río+5. *Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examen y evaluación de aplicación del Programa 21*. Nueva York, 23-27 de junio. 1999.
- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburg*. 26 de Agosto – 4 de Septiembre 2002.
- CHANDRASEKHARAN, C. *Las organizaciones rurales en la silvicultura*. En Unasylva N° 142. Número especial: La Administración Forestal al servicio del Desarrollo. 1983. Roma, Italia.
- CHAPIN, Mac. *Jornadas Indígenas sobre tierra, medio ambiente y cultura*. En Revista Mesoamérica 38. Plumsock Mesoamerican Studies/CIRMA. Vermont, USA. 1999.

- DAHAL, G. R.; CAPISTRANO, Doris. *Forest governance and institutional structure: an ignored dimension of community based forest management*. In International Forestry Review Vol.8(4). Centre for International Forest Research, Bogor, Indonesia 2006.
- DANKS, Cecilia. *Actividades forestales comunitarias para la creación de medios de vida rurales sostenibles: un caso en América del Norte*. En Unasyuva - No. 202 - Bosques, seguridad alimentaria y medios de vida sostenibles. Vol. 51- 2000/3.
- DE LAS CASAS, Bartolomé. *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*. Edición de André Saint-Lu. Ediciones Cátedra. Madrid. 1999.
- Diccionario Práctico de Términos Forestales y Ecológicos*. Editorial Científica, segunda reimpresión diciembre 1997, Bogotá, Colombia. 1997.
- DIEZ SÁNCHEZ, Juan José. *Capítulo de Montes* en MARTÍN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Vol. III, Recursos Naturales. Editorial Trivium. Madrid. 1997.
- Don HINRICHSEN, Don, BRYANT Robey y CUNKELMAN, Jacqueline A. *Población y Medio Ambiente: un reto global*. Population Information Program, Center for Communication Programs. The Johns Hopkins University. 2002.
- DONAYRE, César. sf. *La Descentralización de la Regulación y el Control*. Perú.
- ELIZONDO Ubaldo. *North American carbon market scenarios: A strategy for Mexico*. Corporación Andina de Fomento. Sdt.
- ENTERS, T. y ANDERSON, J. *Descentralización y transferencia de competencias en materia de conservación de la biodiversidad*. En Unasyuva N° 199. FAO Departamento de Montes. 1999/4. Roma. 1999.
- FAO. *Estado Actual y Perspectiva de la Educación Forestal en América Latina*. Con Universidad de los Andes de Venezuela Universidad de Concepción, Chile. Santiago de Chile. 2007.
- _____. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2000*. Estudio Montes 140. Apéndice 2: Términos y definiciones. Roma. 2001.
- _____. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005 (FRA 2005)*.
- _____. *Evaluación de los recursos forestales. Síntesis mundial*. Estudio FAO Montes. N° 124. Roma. 1995.
- _____. *Manual de Capacitación y Descentralización de la Gestión de las Áreas Protegidas en América Latina*. Roma. 2008.
- _____. *Recursos Forestales Tropicales*. Estudio: FAO Montes N° 30. Roma. 1982.
- _____. *Síntesis de la Reunión Ministerial sobre Bosques y el Decimoséptimo Período de Sesiones del Comité de Montes de la FAO*. Celebrada en la República del Congo entre el 14 y el 19 de marzo de 2005.

- _____. *Situación de los Bosques del Mundo 2001*. Roma, Italia. 2001.
- _____. *Situación de los Bosques del Mundo 2005*. Roma, Italia. 2005.
- _____. *Situación de los Bosques del Mundo 2009*. Roma, Italia. 2009.
- _____. *Tendencias del Derecho Forestal en América y Asia*. Estudio Legislativo 66. Roma. 1999.
- _____/CCAD. *Evaluación y Análisis Final del Marco Institucional de Bosques y Cambio Climático*. San José, Costa Rica. 2003.
- _____/US Forest Service. *Directrices para la ordenación de los manglares*. Estudio FAO Montes 117. Santiago de Chile. 1994.
- FERGUSON Ian y CHANDRASEKHARAN, Cherukat. *Caminos y Escollos para alcanzar la Descentralización*. En *Actualidad Forestal Tropical*. 12/3. Yokohama, Japón. 2004.
- FERROUKI, Lyes. *Descentralización de la Gestión Forestal en América Latina*. CIFOR-IDRC-CRDI. San José, Costa Rica. 2003.
- FIDA/INRENA. *Memoria del seminario internacional Bosques Secos y Desertificación*. Lima, Perú. 1999.
- FINOT, Iván. *La Descentralización como Política contra la Corrupción*. 8th International Anti corruption Conferency. Berlín. 1996.
- _____. *Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía*. En *Revista CEPAL N° 78*. Santiago de Chile. 2002
- FISHER, R.J. 1999. *La transferencia de competencias y la descentralización de la ordenación forestal en Asia y el Pacífico*. En *Unasylva N° 199*. FAO Departamento de Montes. 1999/4. Roma.
- FLETES DÍAZ, Ramón *et al.* *Diccionario de Términos para comprender la Historia Colonial*. Editorial Milenium. Tegucigalpa, Honduras. 1994.
- FRANK, Jonas. *Estado de la Descentralización en América Latina*. GTZ. Sf.
- GLOWKA, Lyle, BURHERNNE-GUILMIN, Françoise y SYNGE, Hugh *et al.* *La Importancia de la Diversidad Biológica y los peligros de su pérdida*. En UICN. Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Environmental Policy and Law Paper N° 30. Gland and Cambridge. 1996.
- GUEVARA MONCADA, Rubén. *Certificación de maderas tropicales: una respuesta a las distorsiones en el mercado*. En *Revista Forestal Centroamericana*. N° 12, año 4. CATIE, Turrialba, Costa Rica. 1995.
- GÜNTHER. Haaf. *La Nueva Historia de Adán y Eva*. Editorial Círculo de Lectores. Valencia, España. 1979.

- GUTIERREZ DEL OLMO, Enrique Valero. *Los bosques como sumideros de carbono: una necesidad para cumplir con el protocolo de Kyoto*. Grupo de Investigación sobre el Ciclo del Carbono en el Sector Forestal. Madrid. 2004.
- HAMILTON, Roger. *De nuestros bosques a su botiquín*. Boletín BIDAmérica. Enero-Marzo. 2004. Nueva York).
- HILLARY, Edmund. En *Ecología 2000*. Editorial Debate. Primera Edición. Madrid, España. 1985.
- HINRICHSEN, Don et al. *Población y Medio Ambiente: un reto global*. Population Information Program, Center for Communication Programs. The Johns Hopkins University. 2002.
- IESA/IULA/CELCADEL/WB/WBI. Foro “Las Relaciones Fiscales Inter gubernamentales y la Gestión Financiera Local”, realizado del 6al – 17 de junio de 1999.
- IIDS. *Síntesis de la Décimo Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: Del 3 al 15 de diciembre de 2007*. Boletín de Negociaciones de la Tierra. Vol. 12 No. 354.
- INTERCAMBIOS. *Bosques y Gobiernos Locales*. Boletín Intercambios. Año 3, número 30, septiembre 2003. Auspiciado por el Grupo Chortavi FIDAMERICA. Nueva York. 2003.
- JAN FEHSE. *El Mercado de Carbono: una vista general*. Presentación en el Seminario Regional de Bosques y Cambio Climático FAO/CCAD. Managua, Nicaragua. 2003.
- JOHNS HOPKINS UNIVERSITY School of Public Health. *Población y Medio Ambiente: Un reto global*. Volumen XXVIII, Número 3. Serie M, Número 15. Maryland, USA. 2000.
- LARSON, Anne. *Aspectos conceptuales de la descentralización*. En Taller de Gestión Forestal Municipal en Honduras. Documento de trabajo. Tegucigalpa. 2003.
- _____. y BARRIOS, José Miguel. *Descentralización Forestal y estrategias de Vida en Guatemala*. CIFOR/IDRC/CRDI. Santa Cruz, Bolivia. 2006.
- “*Legisladores de EEUU buscan frenar la tala ilegal*”. Diario El Herald (Honduras) del 14 de marzo de 2007.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Principios de Derecho Forestal*. Colección Divulgación Jurídica. Editorial Aranzadi. Navarra, España. 2002.
- _____. *Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*. Presentación durante el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal y Ambiental en Santiago de Chile. 2003.

- MACÍAS-AYMAR, Iñigo. Nuevo siglo, nuevos paradigmas para el desarrollo. En Revista Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano. Catalunya, España. 2004.
- MAINE, J.S. *Desarrollo Sostenible de los Bosques*. En Unasyuva N° 169 “La Sostenibilidad” 1992/2. Roma.
- MÁRQUEZ RODRÍGUEZ., Alexis. *Análisis a los adjetivos sostenible y sustentable*. El Nacional de Argentina, 5 de Noviembre de 2000).
- MARTÍN MATEO. Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Volumen I. Editorial Trivium. Madrid. 1991.
- MOK, S.T. *Posibilidades de una ordenación forestal sostenible en los bosques tropicales de Malasia*. En Unasyuva N° 169 “La Sostenibilidad” 1992/2. Roma.
- Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Boletín N° 48 del WRM, Julio de 2001.
- MYERS, Norman. *A largo plazo ¿Cambiará el Clima?* En ECOLOGÍA 2000. Editorial Debate. Primera Edición. Año 1985, Madrid, España. 1985.
- _____. *La desaparición de las culturas*. En Ecología 2000. Parte IV: La Dimensión Humana Editorial Debate. Primera Edición. Madrid, España. 1985.
- _____. *La extinción masiva de animales y plantas*. En Ecología 2000. Editorial debate. Madrid, España. 1985.
- NASH, Jonathan. *La gente sana necesita bosques sanos*. En Population Reference Bureau. 2003.
- OMM. *Boletín sobre los Gases de Efecto de Invernadero*. N° 3: 23 de noviembre de 2007. Ginebra, Suiza.
- ORTIZ DE ZARATE, Carlos. *Unión Europea: algunas reflexiones sobre descentralización*. La Insignia. España 2002.
- PACHECO, Pablo. *La Descentralización Forestal en Bolivia: Implicaciones en el gobierno de los recursos forestales y el bienestar de los grupos marginados*. Santa Cruz, Bolivia. 2006.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Patricio; PRIETO, David Cantarero. *Descentralización Fiscal y Crecimiento Económico en las Regiones Españolas*. Editado por el Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Cantabria. Santander. 2006.
- PIGRETTI, Eduardo. *Derecho Ambiental*. Reimpresión. Ediciones DePalma, Buenos Aires, Argentina. 1997.
- PNUD. *Asociación para la Gestión Pública Local*. En Gestión Pública Democrática. Síntesis de la Experiencia Adquirida. 2002.

- _____. *Geo-3: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*. Capítulo 2, Bosques. Nueva York. 2002.
- _____. *Informe sobre Desarrollo Humano 2008-2009*. Tegucigalpa, Honduras. 2010.
- PNUMA. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. *El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación*. México. 2001.
- PRATS, John. Pero ¿Qué es Gobernanza? En *Gobernanza Revista Internacional de Desarrollo Humano*. Edición 17. Generalitat de Catalunya. 2005.
- Real Academia Alfonso X El Sabio. *Documentos de Alfonso XI*. Colección de Documentos para la Historia del Reino de Murcia. Edición, estudio e índices de Francisco de Asís Vías Arteseros. Murcia 1997.
- Real Academia Española de la Lengua. *Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición*. Madrid. 2005.
- REAL FERRER, Gabriel. *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*. Editorial M^c Graw Hill Interamericana de España. Madrid. 2001.
- Revista Gobernanza. *Síntesis de la Reunión Ministerial sobre Bosques y el Decimoséptimo Período de Sesiones del Comité de Montes de la FAO*. Vol. 13 No. 122. 21 de marzo de 2005.
- RIBOT, J. *Democratic decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington. World Resources Institute. 2002.
- ROLDAN ORTEGA, Roque. *El Reconocimiento de los Derechos Indígenas: un asunto de incumbencia global*. En *Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina*. Ediciones Disloque, Colombia. 1996.
- RUIZ, Bárbara. *A falta de un convenio forestal, Diez tratados sobre bosques*. En *Convenios Mundiales sobre Bosques*. FAO. Santiago de Chile. 2002.
- SANTANA, Pedro. *La pretendida marcha atrás de la descentralización*. En *Revista Foro*. No. 38. Bogotá, Colombia. 2000.
- SARASÍBAR IRIARTE, Miren. *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las Funciones Ambientales de los Bosques*. Editorial Aranzadi. Navarra, España. 2007.
- Sdt. *Procedimientos para la obtención del Respaldo y Aval Gubernamental en Proyectos de Venta de Certificados de Reducción de Emisiones en el marco del Protocolo de Kyoto*.
- SEDA/Banco Mundial. *Contexto Macro Jurídico Ambiental de Honduras*. Tegucigalpa, Honduras. 1995.
- SIMO Hannelius y KULLERVO Kuusela. *Finland the country of evergreen forest*. Tampere, Finland. 1995.

- SMITH, Lawrence D. 2002. *Reforma y Descentralización de Servicios Agrícolas: Un Marco de Políticas. Colección de Política Agrícola y Desarrollo Económico de la FAO*. Roma.
- TACCONI, LUCA. *Descentralization, forests and livelihoods: Theory and narrative*. In Global Environmental Change 17. University of East Anglia, Uk. 2007.
- TD/Timber/11/Rev. 1, Naciones Unidas. *Convenio Internacional de las maderas tropicales*, 1983.
- TELEN, Kyran D. y DALFELT, Arne. *Políticas para el manejo de áreas silvestres*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 1975.
- TROSSERO, M. *Contribución de los Sistemas Dendroenergéticos Optimizados al Desarrollo Rural, a la Protección del Ambiente y al Combate de la Desertificación*. FAO. Dirección de Productos Forestales. Santiago de Chile. 1993.
- UICN. *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Environmental Policy and Law Paper N° 30. Gland and Cambridge. 1996.
- VALDIVIESO, Elier Tabilo. *El beneficio de los humedales en América Central*. Turrialba, Costa Rica. WWF Oficina Regional para Centroamérica/Universidad Nacional de Costa Rica. 1999.
- VALVERDE, José. *Manejo descentralizado de los recursos naturales*. En gestión ambiental descentralizada: gobiernos locales y sociedad civil en la experiencia del Área de Conservación la Amistad Caribe. FUDEU. San José, Costa Rica. 1999.
- VITERI, José Antonio. *Conferencia de las Partes y Protocolo de Kyoto, éxitos y fracasos*. FAO. Taller Regional de Bosques y Cambio Climático. San José, Costa Rica. 2003.
- VON HILDEBRAND, Martin. *Entre la Ley y la Costumbre*. En Derechos de los Pueblos Indígenas en las Constituciones de América Latina. Ediciones Disloque, Colombia. 1996.
- VON WEIZSACKER, Ernst. *Política de la Tierra: una política ecológica realista en el umbral del siglo del medio ambiente*. Editorial Sistema. 3ª. Edición. Madrid. 1992.
- WHITE Andy y MARTÍN Alejandra. *¿De quién son los Bosques del Mundo? Tenencia Forestal y Bosques Públicos en Transición*. Forests Trenes. Washington. 2002.
- WRI. *El proceso de Aplicación de las Leyes sobre Bosques y Gobernanza en África: promesas y realidades*. Tomado del Boletín WRI N° 98 Septiembre 2005.
- WRI/UICN/PNUMA. *Estrategia Global para la Biodiversidad. Pautas de acción para salvar, estudiar y usar en forma sostenible y equitativa la riqueza biótica de la tierra*. 1992. Sdt.
- WRM. *La triste historia del primer parque nacional del mundo*. En Boletín N° 73. Edición en Castellano. Montevideo, Uruguay. 2003.

WWF Centroamérica. *Alianza Forestal de WWF / Banco Mundial lanza ambicioso programa para reducir la deforestación y frenar la tala ilegal de bosques*. En Noticias & Reportajes. Mayo 2005.

WWF/CCAD/UICN. *Listas de Fauna de Importancia para la Conservación en Centroamérica y México*. San José, Costa Rica. 1999.

Temas o Páginas Consultadas por Vía Electrónica

¿Qué es la tenencia de la tierra? (<http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm>)

Causas de Deforestación. Publicado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional en su página electrónica www.acdi.org/spanish.

Amnistía Internacional. *Miles de desalojos forzosos en los bosques de Kenia*. <http://web.amnesty.org/library/Index/>

Descentralización y Participación en Asia y América Latina. 2002. Búsqueda de libros de Google.

Bosques y Comercio. Captura electrónica en <http://www.redes.org.uy>

Aspectos Conceptuales de Propiedad. La Habana, Cuba. 2000. En www.pdc-cuba.org/conceprop.htm.

Estudio sobre la protección jurídica de los bosques nativos. Universidad Nacional del Nordeste de Argentina. En www.unne.edu.ar/cyt/2000/1_.

First Nations Development Institute: *Primeras Personas a lo largo del mundo*. (www.firstpeoples.org/spanish.htm).

Forum de Comercio Internacional. Revista de Comercio Internacional. *La Certificación: los mercados contribuyen a la ordenación forestal del mundo*. Consulta por Internet.

Guerra y Medio Ambiente: reacciones en cadena. Publicado en el Portal Electrónico de la UNESCO.

<http://www.grupochoylavi.org/gad/menusiste.htm>

<http://www.tuva.org/ngobe/Resumen/Comentarios/decretoforestal>).

http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/energia_ni.htm

Descentralización de los Servicios de Salud. ¿Una Política de las Crisis del Fin de Siglo? 2005. En phmovement.org/pubs/issuepapers/flores.html

Noticias y Notas Verdes Breves. <http://www.jmarcano.com/nov2006>

Descentralización y desconcentración administrativas. Sdt.

http://www.coica.org/sp/ma_resoluciones/convenio169_ratificacion

Primer informe forestal general del Proceso de Montreal (2003). Localización electrónica en http://www.mpci.org/rep-pub/2003/overview/index_s.html.

Situación Socio-Económica y Agro ecológica de Centroamérica (<http://www.fao.org/DOCREP/003/T1951S/t1951s02.htm>)

Tala y comercio de madera ilegal. (<http://www.greenpeace.org/espana/campaigns/>)

Democracia en América. Librería Digital Cuanto Libro. Com

Posibilidades de una Ley Marco de Descentralización para la Comunidad Andina de Naciones en <http://www.flacso.org.ec/docs/sfdesvelez.pdf>

www.presenciaciudadana.org.mx/accesoemisiones3.html).

www.worldbank.org/ruraldevelopment

Normas Legales Consultadas

Constitución Política de Brasil, de 1988.

Constitución Política de Guatemala, de 1985.

Constitución Política de la República de Honduras, de 1982.

Constitución Política de la República de Nicaragua.

Constitución Política de la República de Panamá.

Constitución Política de República de Bolivia, reformas de 1994. Artículo 170.

Convención de Lucha Contra la Desertificación en Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, RAMSAR

Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, CITES.

Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Convenio Internacional de las Maderas Tropicales

Convenio sobre la Diversidad Biológica

Legislación Forestal de la república de Panamá. Ley 1, de 3 de Febrero de 1994.

Ley de Bases de la Descentralización. Perú. Ley 27783, del 26 de Junio de 2002.

Ley Forestal de Bolivia. Ley 1700, del 12 de julio de 1996.

Ley Forestal de Costa Rica. Decreto 7575, del cinco de febrero de 1996.

Ley Forestal de Cuba. Número 85, del 21 de julio de 1998.

Ley Forestal de El Salvador. Decreto Legislativo Número 852, del 22 de mayo de 2002.

Ley Forestal de Paraguay. Decreto 422/73, del 16 de noviembre de 1973.

Ley Forestal del Ecuador. Ley 15.939, del 15 de diciembre de 1987.

Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, de Ecuador Ley No. 74. RO/ 64 de 24 de Agosto de 1981.

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

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. México.

Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales de República Dominicana.

Ley General Forestal de Colombia.

Bibliografía Consultada para la Segunda Parte

Documentos Impresos

AFE/COHDEFOR. *Anuario Estadístico Forestal 2001*. Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal. Proyecto MARENA. Tegucigalpa. 2002.

_____.SECPLAN-SRN. *Plan de Acción Forestal de Honduras 1996-2015 (PLANFOR)*. Volumen III. 1996.

AFH. *Plan de Acción Forestal de Honduras 1992*. Tegucigalpa, Honduras. 1992.

- _____. *Política Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre*. Tegucigalpa, Honduras. 2001.
- ATMETLLA, Agustín. *Manual de Instrumentos Jurídicos Privados para la Protección de los Recursos Naturales*. San José, Costa Rica. 1995.
- AVILA, Z. *Los Pinos de Honduras* (documento no publicado). ESNACIFOR. Siguatep., Honduras.
- Banco Mundial. *Políticas Operacionales sobre Reasentamiento Involuntario* (O.P. 4.12). 2001. Washington, USA. 2001.
- _____. *Programa de Administración de Tierras en Honduras*. Documento del Análisis Ambiental (documento de Trabajo). Tegucigalpa. 2003.
- BCH. *Honduras en Cifras. 1997-1999*. Editorial Banco de Honduras. Tegucigalpa. 2000.
- _____. *Honduras en Cifras. 2003-2007*. Editorial Banco de Honduras. Tegucigalpa. 2008.
- _____. *Honduras en Cifras. 2007-2009*. Editorial Banco de Honduras. Tegucigalpa. 2010.
- BENITEZ, René y MONTESINOS, José Luís. *Catálogo de 100 Especies Forestales*. ESNACIFOR, Siguatepeque, Honduras. 1995.
- BID/SGJ-DIPA. *Estrategia para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas*. Informe de Trabajo no publicado. Tegucigalpa, Honduras. 2007.
- BRAILOVSKY, Antonio Elio y FOGUELMAN, Dina. *Memoria Verde. Historia Ecológica de La Argentina*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires. 1991.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 23ª Edición, por Editorial Heliasra. Buenos Aires, Argentina. 1994.
- CASTILLO, M. y ROPER, J. *Estado actual de los Convenios de Usufructo*. Informe interno Proyecto Desarrollo de Bosques Latifoliados. La Ceiba, Honduras. 1998.
- CATIE. *Consumo y Demanda de Leña en Honduras*. Turrialba, Costa Rica. 1978.
- CCAD. *Convenio Centroamericano de Bosques*. San José, Costa Rica. 1992.
- CJA. *Hondureña y hondureño conoce la Ley Forestal de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre*. Aspectos relevantes de la Ley aprobada por el Congreso Nacional el 13 de septiembre de 2007. Tegucigalpa. 2007.
- COHDEFOR. *Plan de Acción Forestal 1996-2015*. Volumen I. Tegucigalpa, Honduras. 1996.
- _____. *Metas Institucionales 2006-2009*. Documento presentado a la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia de la República. Tegucigalpa. 2006.

- _____. *Problemática Forestal por Departamento*. Tegucigalpa, Honduras. 1997.
- _____. *Plan Estratégico de la Administración Forestal del Estado 2004-2010*. Tegucigalpa. 2005.
- _____. *Informe sobre la Certificación Forestal con la FHIA*. Departamento de Producción Forestal. Tegucigalpa. 2004.
- _____. *Anuario Estadístico Forestal de Honduras*. Volumen 22. Tegucigalpa. 2007.
- _____. *Mapa Forestal de Honduras*. 1996.
- _____. Memoria COHDEFOR 1996. Tegucigalpa. 1997.
- _____/GTZ: *Análisis del subsector forestal de Honduras..* Tegucigalpa. 1996.
- _____/UICN. *Propuesta de Políticas y Reglamento de Co-Manejo de Áreas Protegidas en Honduras*. Informe Final de Consultoría no oficial. Tegucigalpa. 2005.
- COLPROFORH. *Posición del COLPROFORH ante la discusión de la Nueva Ley Forestal*. Marzo 2007.
- Comisión Intersectorial. *Manual de Procedimiento para la Titulación, Ampliación y Saneamiento de Tierras Indígenas y Afrohondureñas*. Unidad de Participación y Asuntos Étnicos. Sdt. Enero 2008.
- CONADEH. Boletín N° 1656. Tegucigalpa, Honduras.
- _____/Global Witness. *Primer Informe de Actividades del MFI*. Proyecto Piloto de Monitoreo Forestal Independiente de Honduras. Tegucigalpa y Londres. 2005.
- _____. *Gobernanza del Sector Forestal en Honduras*. Resumen Ejecutivo. Tegucigalpa, Honduras. 2007.
- _____. *IV Informe General de Actividades del Monitoreo Forestal Independiente (MFI)*. Tegucigalpa, 2008.
- CONTRERAS, Arnoldo. *Un Plan de Acción Forestal para la región de América Latina y El Caribe*. En Unasyuva N° 159. Vol. 40 1988/1. Edición en español. Roma, Italia.
- Cooperación Honduras/Alemania-Mecanismo Mundial. *Ayuda Memoria con resultados de la misión de "Apoyo a la elaboración del PAN Honduras" por el Proyecto Lucha contra la Desertificación en América Latina y el Caribe*. Tegucigalpa. Noviembre 2003.
- CUSTODIO LÓPEZ, Ramón. *Avances del Monitoreo Forestal Independiente*. En Taller para Mejorar las Capacidades de los Operadores de Justicia para Atender Casos Forestales. Proyecto Mejora Gobernabilidad Forestal. La Ceiba, Atlántida. Noviembre 2009.

- D'ANS André Marcel. *Honduras: emergencia difícil de un Estado*. Paris, Francia. 1998,
- DEL GATTO, Filippo. *Barreras a la Ilegalidad en el Sector Forestal de Honduras*. Financiada por DFID, Banco Mundial y ACDI. Sdt.
- _____. *La Producción Forestal no controlada en Honduras* (documento borrador) Financiado por ODI-DfID-Banco Mundial-ACDI-FEHCAFOR-REMBLAH. La Ceiba, Honduras. 2003.
- Diario El Heraldo. *Fragmentos de la Visión del Poder Ciudadano para Transformar Honduras* (discurso de toma de posesión del Presidente Manuel Zelaya Rosales). 28 de Enero de 2006.
- EIA. *La crisis de la tala ilegal en Honduras*. Informe de la Agencia de Investigación Ambiental (EIA), con apoyo del Centro para las Políticas Internacionales. Washington, USA. 2005.
- FAO. *Árboles fuera del Bosque en Honduras*. Proyecto Información y Análisis para el Manejo Forestal Sostenible. Integrando Esfuerzos Nacionales e Internacionales en 13 países Tropicales en América Latina. Santiago de Chile. 2001.
- _____. *Climate Change and the Forestry Sector: Possible Legislative Responses for National and Subnational Governments*. FAO Legal Papers ONLINE #14 by Kenneth L. Rosenbaum. Roma. 2001.
- _____. *Directrices para la Ordenación de los Manglares*. Estudio FAO Montes 117. Santiago de Chile. 1994.
- _____. *Estado de la Información Forestal en Honduras*. Proyecto GCP/RLA/133/EC. Santiago de Chile. 2002.
- _____. *Estado del Manejo Forestal en Honduras*. Proyecto Información y Análisis para el Manejo Forestal Sostenible: integrando esfuerzos nacionales e internacionales e internacionales en 13 países tropicales de América Latina. Elaborado por FORESTA Consultores. Tegucigalpa, Honduras. 2001.
- _____. *Estado y Tendencias de la Ordenación Forestal en 17 países de América Latina*. Resumen de Honduras. Santiago de Chile. 2001.
- _____. *Estudio de consumo y flujos de leña en el sector domiciliario de tres áreas prioritarias de Honduras*. Proyecto FAO-TCP/HON6713. Consultoría de Teresita Arias Chalico, en apoyo al Desarrollo del subsector Dendroenergético de Honduras. Tegucigalpa. 1999.
- _____. *La Ruta de Río: avanzando en la Silvicultura*. Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible. FAO, Roma. 1994.
- _____/CCAD. *Evaluación y Análisis del Marco Legal e Institucional sobre Bosques y Cambio Climático en Honduras*. Proyecto Centroamericano de Bosques Cambio Climático. Tegucigalpa. 2002.

- FLORES RODAS, José y RUIZ M, Santiago. *Manejo Forestal: Conceptos Generales, Rentabilidad en los Bosques de Pino de Honduras e Impactos de Política en su Implementación*. Honduras. Tegucigalpa. 1996.
- GARCÍA VILLALOBOS, Alejandro. *El Usufructo*. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1997.
- Gobierno de Honduras. *Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Diagnóstico Preliminar. Tegucigalpa. 2000.
- ICADE. *Pacto por la Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales y el Ambiente*. Catacamas, Olancho, Honduras. 2005
- ICF. *Anuario Estadístico Forestal 2008*. Vol. 23. Tegucigalpa, Honduras. 2009.
- IHT. *Informe del Sector Turismo en Honduras el 2005* (documento Interno). Tegucigalpa. 2005.
- INA/OIT. *Tierra Mía Boletín Informativo del Instituto Nacional Agrario. Un homenaje a los Pueblos Indígenas y Afrohondureños*. Tegucigalpa, Honduras. 2005.
- INCAE Business School. *Las Principales Teorías Administrativas y sus Enfoques*. San José, Costa Rica.
- Informe de avance de preparación del Libro Blanco del Subsector Forestal Hondureño. Hacia una Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades para el Cumplimiento de la Legislación Forestal*. Documento no publicado. 1999.
- INE. *Censo de Población y Vivienda 2001*. Tegucigalpa, Honduras. 2002.
- _____. *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples Censo de Población y Vivienda 2009*. Tegucigalpa, Honduras. 2010.
- JIMÉNEZ, Ramón A. *Sistema Nacional de Control de Productos Forestales* (documento interno no publicado). COHDEFOR. Tegucigalpa, Honduras. 2000.
- KAIMOWITZ, David. *El Papel de las Corporaciones Municipales en las actividades de recursos naturales en Honduras*. Tegucigalpa. 1994.
- MATEO AGUILAR, Fredys, citado por UOT/SECPLAN. *Bases para el Ordenamiento Territorial en Honduras*. Tegucigalpa. 1995.
- MESOAMÉRICA. *Legislación y Política sobre Medio Ambiente y Patrimonio Cultural en Mesoamérica. Zonas Indígenas versus Áreas Protegidas en Honduras*. En Revista Mesoamérica N° 37. Vermont, USA. 1999.
- MITTAK, Walter L. *Apuntes de Manejo Forestal*. Escuela Nacional de Ciencias Forestales. Siguatepeque, Honduras. Sdt. 1970.
- MOLINA, M. y SALAZAR, M. *Propuesta de Proyecto de Protección Forestal*. COHDEFOR. Tegucigalpa, 1984.

- National Geographic Society. *La Coexistencia de Pueblos Indígenas y el Ambiente Natural en Centroamérica* (mapa suplementario especial de investigación y exploración). Washington, USA. 1992.
- OHDA/USAID. 2002. *Directrices para el Desarrollo Ambiental Sustentable de Honduras*. Oficina Hondureña de Desarrollo Ambiental/Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Tegucigalpa.
- ONU. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972. Roma. 1972
- ORELLANA, Edmundo. *Régimen Jurídico de las Municipalidades en Honduras*. Editorial Universitaria. Tegucigalpa, Honduras. 2003.
- OVIEDO y VALDEZ. *Centroamérica en los Cronistas de Indias*. Introducción y notas de Eduardo Pérez Valle. Managua, Nicaragua. 1977.
- PASTOR FASQUELLE, Rodrigo. *Historia de Centroamérica*. Editorial Piedra Santa, Guatemala. 1995.
- PETTENELLA Davide. Nuevas Tendencias de la Administración Forestal Pública. En FAO, *La Ruta de Río: avanzando en la Silvicultura*. Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible. FAO, Roma. 1994.
- PINEDA PORTILLO, Noé. *Geografía de Honduras*. Tercera Edición. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, Honduras. 2001.
- PNUD. *Indicadores de Desarrollo Humano 2006*. Roma. 2006.
- _____. *Índice de Desarrollo Humano en Honduras*. Editorama. Tegucigalpa. 2001.
- _____. *Índice de Desarrollo Humano en Honduras*. Editorama. Tegucigalpa. 2003.
- _____. *Índice de Desarrollo Humano Honduras 2006*. Editorama. Tegucigalpa. 2006.
- PROARCA/COSTAS. *Corredor Biológico Golfo de Fonseca, Honduras*. Guatemala. 2001.
- República de Honduras. *Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010-2022*. Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno. Tegucigalpa, Honduras. 2010.
- RIVAS, Ramón D. *Pueblos Indígenas y Garífuna de Honduras* (una caracterización). Editorial Guaymuras. Tegucigalpa. 1993.
- SAG-COHDEFOR. *Programa Nacional Forestal de Honduras* (documento base de discusión). Tegucigalpa. 2004.
- SANCHEZ MEDAL, Ramón. *De los Contratos Civiles*. 14ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1995.

- SANDOVAL COREA, Rigoberto. *Honduras: Su Gente, su Tierra y sus Bosques*. Tomo I. Tegucigalpa, Honduras. 2000.
- SdP. *Plan de Gobierno 2006-2010*. Unidad de Apoyo Técnico, UNAT. Tegucigalpa, Honduras. 2006.
- SECPLAN. *Distribución de la Pobreza por Área Geográfica 1991-1994*. Documento de trabajo. Tegucigalpa, Honduras. 1995.
- SEDA/Banco Mundial. *Contexto Macro Jurídico Ambiental de Honduras*. Informe Interno para la Secretaría del Ambiente. Tegucigalpa. 1996.
- SERNA. *Compendio de Compromisos Internacionales en Materia de Ambiente suscritos y ratificados por la República de Honduras*. Litografía El Águila. Tegucigalpa. 2004.
- _____. *Borrador del Reglamento para el Funcionamiento de las Unidades Municipales Ambientales*. Documento interno. Tegucigalpa. Sdt.
- _____. *Estudio sobre Diversidad Biológica de la República de Honduras*. Tegucigalpa. 2001.
- _____/PNUMA. *Informe del Estado y Perspectivas del Ambiente*. GEO Honduras 2005. Tegucigalpa. 2005.
- SGJ. *Manual sobre la nueva Ley de Municipalidades, sus enmiendas, comentarios y aplicación*. Tegucigalpa, Honduras. 1991.
- _____. *Prioridades de Descentralización en Honduras 2005*. Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL). Presentación de la Vice-Ministra de Gobernación de Honduras del 16 de Marzo 2005. Tegucigalpa. 2005.
- SIC. *¿Qué es un Tratado de Libre Comercio?* Trifolio de la Secretaría de Industria y Comercio de Honduras. Sdt
- TURTIAINEN, M., y BARAHONA, G. *Manual de Formulación de Planes de Manejo en Bosques de Pinares, Mixtos y Plantaciones*. ESNACIFOR, Siguatepeque, Honduras. 1995.
- UICN. *Proyecto Gestión Participativa de Áreas Protegidas*. Boletín N° 2, Agosto de 2005. Moravia, Costa Rica.
- UNAH. *Índice General de Leyes, Reglamento y Acuerdos publicados en La Gaceta*. Editorial Universitaria. Tegucigalpa, Honduras. 1985.
- UNAT. *Plan de Gobierno 2006-2010* (documento Borrador). Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia. Tegucigalpa. 2006.
- _____/SdP. *Honduras Contexto Socioeconómico, Político y Demográfico*. Documento interno de la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia (Honduras). Documento de trabajo. Sin fecha.

- USAID. *Proyecto para el Desarrollo de Políticas Agrícolas de Honduras (PRODEPAH)*. Julio Rendón Cano. Consultor. Tegucigalpa. 1996.
- _____/MIRA. *Diseño Legal de la Institución Administradora del Fondo Hondureño de Áreas Protegidas*. Tegucigalpa. 2005.
- _____/_____. *Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la aplicación y observancia de la legislación ambiental nacional, en el marco del CAFTA-DR (Informe Final)*. Tegucigalpa. 2006.
- VALLEJO LARIOS, Mario y GUILLÉN CORONADO, Iván. *Descentralización de la Gestión Forestal en Honduras: Mirando hacia el Futuro*. CIFOR-IDRC-CRDI. Santa Cruz, Bolivia. 2006.
- _____. *Análisis de la Legislación hondureña y su Impacto Global en la Deforestación*. Patrocinio de WWF. Tegucigalpa, Honduras. 1992.
- WRM. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Cumbre de la Tierra. Principios sobre Bosques. 1992.
- WWF. *Análisis legal del Convenio de usufructo, restricciones de la Legislación Forestal y avances en la personería jurídica de FINZMOS*. Tegucigalpa. 2004.
- ZAPATA, Juan Blas. *Proceso Centroamericano de Lepaterique: Criterios e Indicadores Para la Ordenación Forestal Sostenible de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Santiago de Chile. 2001.

Temas o Páginas Consultadas por Vía Electrónica

- <http://aporrea.org/contraloria/a28942.html>. *La Burocratización*. Jesus Vivas P. 2007.
- http://es.wikipedia.org/wiki/Siete_Partidas. Siete Partidas de Alfonso X “El Sabio”
- <http://www.rnr.lsu.edu/lfpdc/unece/Logging/documents/BarrierslegalloggingHonduras>.
- www.prensalatina.com.mx *Parque nacional hondureño afectado por repetidos incendios forestales*, 13 Abril 2006).
- www.revistazo.com *Nueva Ley Forestal impactará futuro social, económico y ambiental de Honduras*. 21 de febrero de 2006.

Normas Legales Utilizadas

Acuerdo Ministerial No. 1085-2002, publicado en La Gaceta el 28 de octubre de 2002.
Nuevo Proceso de Categorización Ambiental,

Autorización para que el Secretario de Finanzas suscriba contrato de fideicomiso para administración de los recursos del Fondo de Áreas Protegidas. Acuerdo Ejecutivo 0685. 23 de noviembre de 2004.

Código Civil de Honduras. Decreto 76, del 8 de febrero de 1906.

Constitución Política de la República de Honduras. Decreto 131, del 11 x enero de 1982

Contrato de Fideicomiso de Fondos celebrado entre la Secretaría de Finanzas y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola para la administración de los recursos del Fondo de Áreas Protegidas, suscrito el 11 de febrero de 2005.

Creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal. Decreto Ley 103 del 10 de enero de 1974.

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

Ley de Ordenamiento Territorial. Decreto 180-2003, del 30 de octubre de 2003.

Ley de Propiedad. Decreto 82-2004, del 28 de mayo de 2004.

Ley de Reforma Agraria. Decreto 170, del 30 de diciembre de 1974.

Ley de Simplificación Administrativa. Decreto 255-2002 del 30 de julio de 2002.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Decreto 170-2006 del 27 de noviembre de 2006.

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. Decreto 78-2007, del 19 de Septiembre de 2007.

Ley General de la Administración Pública. Decreto 146-86 del 27 de octubre de 1986

Ley General de Minería. Decreto 292-98, del 30 de diciembre de 1998.

Ley General del Ambiente. Decreto 104-93, del 27 de mayo de 1993.

Ley Orgánica del Colegio de Ingenieros Forestales de Honduras. Decreto 69-89, del 20 de junio de 1989.

Ley Orgánica del Colegio de Profesionales Forestales de Honduras. Decreto 70-89, del 20 de junio de 1989.

Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. Decreto 31-92 del 6 de abril de 1991.

Programa Nacional de Reforestación y otras disposiciones de emergencia Post Mitch.
Decreto 323-98, del 18 de diciembre de 1998.

Reformas a la Ley General de la Administración Pública. Decreto 218-96, del 17 de diciembre de 1996.

Reglamento al Título Forestal de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. Acuerdo 1039-93 del 2 de julio de 1993.

Reglamento de Competencias del Poder Ejecutivo. Acuerdo PCM OO8-97, del 2 de junio de 1997.

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (DR-CAFTA)
Aprobado en Honduras mediante Decreto 10-2005, del 3 de marzo de 2005.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante