



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EVALUACIÓN SOBRE LA TENENCIA DE RECURSOS Y PAISAJES SOSTENIBLES EN HONDURAS

TENENCIA Y CAMBIO CLIMÁTICO MUNDIAL (TGCC)

MARZO DE 2015

Esta publicación se produjo para su revisión por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Tetra Tech se encargó de su elaboración.

Contrato de USAID No: AID-OAA-TO-13-00016

Autor del Informe: María Eugenia Recio. La autora desea agradecer a Mario Vallejo Larios por sus valiosos comentarios a este trabajo.

Citas sugeridas: Recio, M.E. (2014). *Evaluación sobre la tenencia de recursos y paisajes sostenibles en Honduras*. Washington, DC: USAID Tenure and Global Climate Change Program.

Elaborado por: Tetra Tech
159 Bank Street, Suite 300
Burlington, VT 05401

Contactos principales: Matt Sommerville, Director de Proyecto
matt.sommerville@tetratech.com

Cristina Alvarez, Gerente de Proyectos
cristina.alvarez@tetratech.com

Megan Huth, Gerente de Proyecto Adjunto
megan.huth@tetratech.com

EVALUACIÓN SOBRE LA TENENCIA DE RECURSOS Y PAISAJES SOSTENIBLES EN HONDURAS

TENENCIA Y CAMBIO CLIMÁTICO MUNDIAL
(TGCC)

MARZO DE 2015

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

La elaboración de este informe fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID ni los del gobierno de los Estados Unidos de América.

TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	II
RESUMEN EJECUTIVO.....	IV
1.0 VISIÓN GENERAL DE REDD+ Y ANÁLISIS DE LAS PARTES INTERESADAS.....	I
1.1 VISIÓN GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PARA LA PREPARACIÓN PARA REDD+ EN HONDURAS.....	2
1.2 PROYECTOS PILOTO Y ÁREAS RELEVANTES EN RELACIÓN A REDD+	4
1.3 POLÍTICAS RELEVANTES PARA REDD+	7
2.0 IDENTIFICACIÓN DE PARTES INTERESADAS, POSIBLES IMPACTOS Y BENEFICIOS EN RELACIÓN A REDD+.....	14
2.1 PRINCIPALES ACTORES Y SU INVOLUCRAMIENTO EN EL PROCESO DE PREPARACIÓN PARA REDD+	14
2.2 PARTES NO IDENTIFICADAS EN DOCUMENTOS REDD+	22
2.3 OPORTUNIDADES GENERADAS POR REDD+	22
2.4 ESTRUCTURAS PARA INVOLUCRAR A LOS GRUPOS INTERESADOS.....	24
2.5 RECOMENDACIONES	26
3.0 POLÍTICA, DERECHO Y REGULACIÓN DEL USO DE LA TIERRA Y LOS BOSQUES	28
3.1 POLÍTICAS, LEYES Y REGLAMENTOS QUE RIGEN EL USO DE LOS RECURSOS	29
3.2 RÉGIMENES DE TENENCIA.....	36
3.3 TIERRAS: DOCUMENTACIÓN Y CONFLICTOS.....	50
3.4 RECOMENDACIONES	52
4.0 DERECHOS EN RELACIÓN AL CARBONO	55
4.1 DERECHOS RELACIONADOS CON POSEER O COMERCIAR CARBONO	55
4.2 BONOS DE CARBONO Y EXPERIENCIA CON CONTRATOS	56
4.3 TITULARIDAD DE LOS DERECHOS ASOCIADOS AL CARBONO	62
4.4 DERECHOS A LOS BENEFICIOS.....	66
4.5 INSTITUCIONES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS	66
4.6 RECOMENDACIONES	67
5.0 CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO (O CONSULTA RESULTANTE EN APOYO COMUNITARIO) EN HONDURAS.....	68
5.1 INFORMACIÓN GENERAL SOBRE CLPI	68
5.2 BASE LEGAL PARA PARTICIPACIÓN, CONSULTA Y CONSENTIMIENTO	68
5.3 CONFLICTOS EN RELACIÓN A LA AUTORIZACIÓN DE HIDROELÉCTRICAS Y PROYECTOS MINEROS.....	70
5.5 CLPI Y ESTRATEGIA NACIONAL REDD+	71
5.6 CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS	73
5.6 RECOMENDACIONES	73
6.0 CONCLUSIONES	74
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
LEYES Y CONVENIOS.....	82

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ADN	Autoridad Nacional Designada
AFH	Agenda Forestal Hondureña
AMUPROLAGO	Asociación de Municipios para la Protección del Lago de Yojoa
APTM	Área Protegida Trinacional Montecristo
AVA	Acuerdos Voluntarios de Asociación
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCB	Clima, Comunidad y Biodiversidad
CDB	Convenio de la Diversidad Biológica
CDM	Mecanismo de Desarrollo Limpio de las Naciones Unidas
CICA	Consejo Indígena de Centro América
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONABISAH	Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras
CONPAH	Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras
COPINH	Consejo Popular Indígena de Honduras
CTICC	Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático
DNCC	Dirección Nacional de Cambio Climático
CPPFI	Patrimonio Público Forestal Inalienable
EcoLogic	Fondo de Desarrollo EcoLogico
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FEHCAFOR	Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales
FEPROAH	Federación de Productores Agroforestales de Honduras
FLEGT	Programa para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales
FUPNAPIB	Fundación Parque Nacional Pico Bonito
GEI	Gases de efecto invernadero
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo
INA	Instituto Nacional Agrario
IP	Instituto de la Propiedad
MAPSP	Mesa de Ambiente y Producción Sico Paulaya
MASTA	Moskitia Asla Tawanka

MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MESAFH	Mecanismo Socio Ambiental de Manejo Forestal de Honduras
MNIACC	Mesa Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático
MOCAPH	Mesa de ONGs Comanejadoras de Áreas Protegidas de Honduras
OFRANEH	Organización Fraternal Negra de Honduras
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PATH	Programa de Administración de Tierras de Honduras
PIR	Partes Interesadas Relevantes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRCC	Programa Regional de Cambio Climático en Centroamérica
PRRG	Gobernabilidad de Recursos y Derechos de Propiedad
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
REDD+	Reducción de emisiones por la deforestación y la degradación de bosques
R-PIN	Propuesta inicial
R-PP	Propuesta REDD+ a presentar ante el FCPF
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SEDINAFROH	Secretaría de Desarrollo los Pueblos Indígenas y Afrohondureños de Honduras
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEIP	Secretaría del Interior y Poblaciones
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Internacional
SERNAM	Secretaría de Recursos Naturales
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SINAP	Sistema Nacional de Administración de la Propiedad
SSF	Sistema Social Forestal
SURE	Sistema Unificado de Registros
TGCC	Tenencia y Cambio Climático Mundial
UE	Unión Europea
UNDRIP	Declaración de Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América
ZEDE	Zona Especial de Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

Con una porción relevante de territorio cubierto de bosques, Honduras puede beneficiarse de implementar REDD+ tanto para contribuir a mitigar el cambio climático como para adaptarse a sus consecuencias. La adaptación al cambio climático es, sin lugar a dudas, una prioridad para el país, ya que éste ha afrontado eventos climáticos severos, incluyendo huracanes e inundaciones. En la actualidad, un abanico de actividades REDD+ se están implementando en el país, y también procesos de preparación para REDD+ con financiamiento de programas internacionales. Independientemente de qué áreas sean elegidas para la implementación de REDD+, una revisión de las políticas y experiencias nacionales sugiere que el éxito del enfoque de Honduras para la implementación de REDD+ estará estrechamente vinculado a la identificación de soluciones apropiadas para la tenencia de los recursos y la tierra. La propiedad, posesión y ocupación de las tierras y de los bosques pueden tener impacto relevante en la definición de los actores que participarán en REDD+.

El presente informe del TGCC referente a la Evaluación de los Paisajes Sostenibles y la Tenencia de Recursos toma en cuenta los obstáculos actuales, así como las oportunidades que se presentan para la implementación de REDD+ en Honduras a través de:

- un análisis de los actores con base en la tenencia;
- una evaluación de la tenencia según las políticas actuales;
- un análisis de los derechos a recibir los beneficios según corresponden a la propiedad sobre los recursos, y
- una evaluación con base en el marco legal actualmente vigente en Honduras referente a la consulta y el consentimiento.

El análisis describe actores relevantes para las intervenciones REDD+ en Honduras, incluyendo a los pueblos indígenas, las poblaciones afrohondureñas, los grandes y pequeños agricultores, propietarios de tierra y el Estado. Desde la perspectiva de la tenencia de la tierra, la revisión aborda un número relevante de desafíos que estos actores deberán afrontar.

En primer lugar, el derecho de los pueblos indígenas y los pueblos afrohondureños sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado se reconoce en la Ley de Propiedad, así como también en la provisión de títulos colectivos de propiedad, respetando la forma tradicional de tenencia comunitaria. Sin embargo, estos pueblos deben afrontar inseguridades en relación a la tenencia de la tierra, incluso respecto al reconocimiento y respecto de sus derechos a la tierra. Estos temas, junto con el hecho de que los individuos de éstas comunidades pueden poner fin al régimen de tenencia comunitaria, deberían considerarse en la implementación de REDD+ con el fin de asegurar la integridad del área en donde se aplique. A su vez, el análisis ha considerado que REDD+ en Honduras podría resultar afectando las formas de vida tradicionales de estas comunidades que dependen del bosque, y sus aspiraciones a que sus reclamos a la tierra se tengan en cuenta, en particular en las áreas donde sus derechos de propiedad aún no han sido reconocidos.

Adicionalmente, la situación de la tenencia de la tierra entre los agricultores y propietarios rurales también es compleja y variada. Honduras se ha caracterizado por una alta concentración de tierras productivas en manos de unos pocos propietarios, así como un alto número de minifundios, terrenos bajo propiedad de campesinos cuya extensión no supera la hectárea, hecho que debe ser tenido en cuenta a la hora de elaborar un esquema REDD+ para asegurar una participación equitativa de los pequeños propietarios. En particular, esta situación hace a los pequeños campesinos en condiciones de pobreza especialmente vulnerables a la implementación de REDD+, debido a que extraer de su alcance la posibilidad de utilizar recursos del bosque o limitar sus pequeñas actividades agrícolas puede tener un impacto relevante en sus

medios de vida. Una recomendación, en este sentido, es que REDD+ sea implementado combinando otros usos de la tierra que permitan un desarrollo sostenible de estas comunidades. REDD+ también debe beneficiarse de una participación adecuada de los terratenientes, ya que es posible que no estén lo suficientemente interesados en conservar los bosques en sus tierras productivas o, por el contrario, que puedan llegar a concentrar los beneficios de la implementación de REDD+.

Las actividades preparatorias de REDD+ que el país está llevando adelante incluye canales de diálogo y participación de estos actores, aunque algunos que no están de acuerdo con la implementación de REDD+ no están participando en dichos canales, tal como ha sucedido con algunas asociaciones que representan a pueblos afrohondureños. Asimismo, algunas instituciones del gobierno y actores relevantes económicamente, tales como el sector de grandes infraestructuras, no parecen estar sustancialmente involucrados en el proceso, a pesar del impacto potencial que sus actividades pueden tener en relación a la implementación de REDD+.

En general, la regularización de la tierra es un desafío particularmente relevante en Honduras ya que hay un alto nivel de ocupación informal y de migración de campesinos. Al mismo tiempo, un componente clave de implementación efectiva de REDD+ es asegurar el respeto de los derechos de las comunidades más vulnerables y asegurar que los beneficios vayan dirigidos a los gestores de los bosques. En este sentido, hay en el país herramientas legales que pueden facilitar la implementación de REDD+, incluyendo contratos de usufructo que el Estado puede celebrar con habitantes rurales.

Desde la perspectiva de la tenencia y las políticas forestales, el marco legal hondureño vincula la propiedad de los recursos forestales con la propiedad de la tierra. Sin embargo, la variedad de situaciones de ocupación y leyes aplicables a la tenencia de la tierra presentan un importante desafío. En particular, se han adoptado leyes sucesivas que regularizan la tenencia de la tierra, pero éstas han resultado en la creación de múltiples normas e instituciones con responsabilidades superpuestas en materia de tenencia de la tierra. En conclusión, la clarificación y coordinación de estas responsabilidades, así como su implementación subsecuente, resultan clave.

La normativa contiene un número relevante de incentivos perversos que pueden conducir a la deforestación, así como también disposiciones que persiguen el objetivo de mejorar la protección del bosque. Desde 1974, se intentó incorporar al campesino organizado en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país, aunque con éxito limitado. Incentivos para la protección de los bosques se han incluido en, entre otros, la Ley Forestal de 2007, pero su implementación y éxito han sido limitados. En paralelo, la reforma agrícola en el país ha considerado por más de 20 años que las tierras con bosques naturales podrían ser sujetas a expropiación. Estas tendencias opuestas descritas continúan reflejándose en las leyes que actualmente están en vigor. Por ejemplo, mientras que la Ley de Modernización Agrícola rechaza el concepto de que el corte de árboles permita conducir a la obtención de la propiedad de la tierra, el Código Civil continúa reconociendo la posesión (un medio para la adquisición de la tierra) con base en el corte de árboles. En definitiva, es claro que esta y otras leyes deberían ser enmendadas para evitar crear incentivos perversos a la tala ilegal y la deforestación.

Otros aspectos en la normativa que deberían considerarse al implementar REDD+ *vis-à-vis* la inseguridad de la tenencia de la tierra incluyen la existencia de normas que permiten que un amplio compendio de razones justifiquen la expropiación de la tierra, incluyendo el tener que hacer un uso 'adecuado' de la misma. Adicionalmente, hay riesgos asociados con la adquisición de la propiedad privada por un tercero a través de la adquisición prescriptiva, el título suplementario, o por ocupación, de acuerdo con las numerosas leyes y regulaciones vigentes.

Otro aspecto analizado se relaciona con los derechos de carbono. Los derechos de carbono no se definen en el marco legal de Honduras. La normativa define el secuestro de carbono como un servicio ambiental. Hay leyes que claramente vinculan los beneficios y derechos al bosque y a los recursos naturales al propietario de la tierra. Como consecuencia, los beneficios potenciales de REDD+ podrían estar legalmente vinculados al propietario de los recursos y, como resultado, la tenencia de la tierra debería ser claramente establecida antes de implementar actividades REDD+ en un área determinada.

Una vez que los temas relativos a la tenencia de la tierra y los recursos naturales son clarificados y los participantes en REDD+ dan su consentimiento, el gobierno podría legalmente involucrarse con

compradores internacionales para la negociación de los créditos generados por REDD+. Además, la ley Forestal brinda amplias competencias al ICF tanto para regular el uso de recursos forestales a través de planes de manejo, como para que el mismo recupere la propiedad de las áreas forestales nacionales. Aunque el marco legal brinda al Estado un papel relevante en la negociación internacional de acuerdos de secuestro de carbono, no existe claridad en relación a qué competencias y hasta qué punto los individuos pueden realizar acuerdos con terceros a nivel internacional, aspecto que requeriría mayor claridad.

Otros factores que podrían dificultar el cumplimiento de acuerdos internacionales de secuestro de carbono, incluyen:

- un marco legal variado y tal vez demasiado fragmentado, lo que complejiza la implementación en un contexto de capacidades institucionales limitadas, particularmente en el sector forestal.
- dificultades de implementación en el terreno, necesidad de incrementar el monitoreo y la sistematización de las experiencias.
- dificultades relativas a la tenencia de la tierra en general en todo el país, incluyendo competencias superpuestas entre instituciones relevantes y dificultades en implementar leyes relativas a la tenencia de la tierra.

El consentimiento de los pueblos indígenas y afrohondureños en relación al uso de los recursos naturales en sus territorios es clave para la implementación de REDD+ y también ha sido objeto de análisis. En el contexto de las actuales actividades de REDD+ hay claras indicaciones, incluyendo en el R-PP, de la intención de contemplar el consentimiento libre informado previo (CLIP) de los pueblos relevantes. Aunque Honduras no cuenta con una norma específica para consulta o consentimiento en el contexto nacional, ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, que es frecuentemente utilizado como referencia en relación a la participación de estos pueblos en REDD+. Además, las iniciativas intergubernamentales en aplicación también han desarrollado arreglos institucionales *ad hoc* para promover la participación de estos pueblos desde las etapas tempranas de planeamiento e implementación, como por ejemplo a través de la mesa nacional para la participación de representantes de pueblos indígenas.

Otros aspectos clave que quedan por tratarse en los acuerdos REDD+ son la consideración de la distribución de beneficios y la responsabilidad de actores/instituciones/el Estado por incumplimiento.

El análisis demuestra que considerar mejorar la tenencia de la tierra en Honduras es crucial para implementar REDD+ y el futuro financiamiento de iniciativas relativas al carbono de los bosques. Además, brindar claridad sobre la tenencia de la tierra y los recursos contribuirá a promover la inversión, reducirá el nivel de conflicto y mejorará la gestión de la tierra en el país. Algunas de las opciones que se presentan son de “fácil acceso”, mientras que otras requerirán de un compromiso político a más largo plazo, inversión o un mayor nivel de confianza entre los diversos actores. Además, las reformas respecto a la tenencia que se requieren para lograr una implementación exitosa de REDD+ se pueden hacer en forma gradual y deberían formar parte de un proceso continuo para construir los lazos de confianza entre la amplia gama de actores.

I.0 VISIÓN GENERAL DE REDD+ Y ANÁLISIS DE LAS PARTES INTERESADAS

A medida que la comunidad mundial intenta abordar el tema del cambio climático a través de medidas de adaptación y mitigación en países en desarrollo, se destaca cada vez más la importancia de la tenencia de los recursos naturales. Las metodologías y los documentos de guía sobre la reducción de emisiones por la deforestación y la degradación de bosques (REDD+)¹ que incluyen desde el Marco Metodológico del Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) hasta el Estándar Verificado de Carbono requieren el análisis de la tenencia de recursos, así como también comprobar que dicha tenencia de los recursos no socavarán los esfuerzos de implementación de REDD+. A pesar de este reconocimiento y en vista de que la tenencia de recursos es un tema que despierta sensibilidad política y social, muchos países siguen enfrentándose a retos como los siguientes:

- identificación de las diversas formas en que la seguridad de la tenencia impacta en el éxito de las actividades de mitigación y adaptación;
- evaluación de los marcos legales y sociales que afectan la seguridad de la tenencia; y
- identificación y gradual puesta en práctica de pasos para mejorar la seguridad en la tenencia en lo que a la ejecución exitosa de los programas de cambio climático se refiere.

El análisis que se presenta a continuación utiliza un marco de evaluación de la tenencia de recursos y de la tierra con el fin de asesorar cuatro intervenciones exitosas utilizando actividades de mitigación de cambio climático con base en el uso de la tierra. La evaluación se centra en la forma en que la tenencia se relaciona con: 1) la identificación de los actores; 2) la comprensión y adaptación de mecanismos de incentivos de políticas forestales; 3) la clarificación de los derechos a obtener beneficios a través de los “derechos de carbono”, y 4) el involucramiento de los actores a través del consentimiento libre, previo e informado (FPIC por sus siglas en inglés). Las consideraciones referentes al FPIC en el transcurso de toda la evaluación se efectuaron en relación al marco legal que rige en Honduras y no refleja las opiniones del Gobierno de los Estados Unidos de América referente al FPIC.

El análisis se hizo a solicitud del Programa Regional sobre el Cambio Climático en Centroamérica (RCCP) de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) del Gobierno de los Estados Unidos de América y, a su vez, se efectuaron análisis secundarios en Guatemala y Panamá. El análisis se hizo con la aplicación de las herramientas analíticas que fueron desarrolladas por USAID por medio de los programas de Gobernabilidad de Recursos y Derechos de Propiedad (PRRG por sus siglas en inglés) junto con el de Tenencia y Cambio Climático Mundial (TGCC por sus siglas en inglés) a manera de dirigir cada uno de los campos del diagnóstico. Dicho análisis fue diseñado para ser utilizado por los formuladores de políticas públicas, la comunidad donante y los ejecutores de proyectos en Honduras para ampliar su comprensión sobre la forma en que las limitaciones a la tenencia puedan impactar sobre el éxito de los planes actuales de REDD+.

¹ REDD+ se refiere por sus siglas en inglés a: reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

1.1 VISIÓN GENERAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PARA LA PREPARACIÓN PARA REDD+ EN HONDURAS

Honduras es el país con mayor bosque de Centroamérica luego de México (CABAL, 2010). La Reserva de Biosfera Río Plátano, que abarca alrededor del 7 por ciento de la superficie del país, ha sido considerada Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)(GIZ, 2010), aunque cuenta con altas tasas de deforestación, que oscilan en torno al 2 por ciento anual. El Índice 2014 de Desarrollo Humano coloca a Honduras en el puesto 129 de 182 países (PNUD, 2014, pág 162) con una economía rural basada en pequeñas empresas familiares que dependen de la agricultura, fundamentalmente de cultivos básicos, aunque también hay algunas empresas grandes con producción orientada a la exportación de, entre otros, café, plátano y piña.

Luego de ratificar la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) y el Protocolo de Kyoto, Honduras ha desarrollado diversas acciones para afrontar el cambio climático, principalmente en relación a cómo adaptarse a sus consecuencias. Ello, debido a que por sus características geográficas, el país ha sido azotado por diversos desastres naturales, los cuales se estima aumentarán con la incidencia del cambio climático. Por ejemplo, el huracán “Mitch” implicó más de 7.000 muertes, la destrucción del 70% de las plantaciones y el 60% de las calles. (GIZ, 2010). Para afrontar estos aspectos, Honduras ha adoptado políticas y normas que abordan la atención de desastres y la gestión de recursos hídricos.

Asimismo, Honduras aún puede aprovechar el potencial de sus bosques para adaptarse a las consecuencias del cambio climático. El concepto de pagos por servicios ambientales, principalmente en torno a la provisión de servicios ambientales de recursos hídricos, así como otros instrumentos relativos a la conservación de los bosques fueron considerados desde etapa temprana tanto a nivel de experiencias concretas como en la legislación nacional. Sin embargo, el éxito del enfoque que Honduras utilice para la implementación de REDD+ estará estrechamente vinculado con procurar una solución apropiada al tema de tenencia de la tierra y de los recursos. La propiedad, la posesión y la ocupación de tierras y bosques influirán considerablemente al momento de definir los actores que pueden participar en REDD+, así como en los procedimientos de negociación y distribución de los beneficios a los que pudieran acceder los actores y las responsabilidades que conllevarían.

Actualmente no existe un mecanismo REDD+ a nivel nacional, pero sí trabajos preparatorios para su implementación, los que han comenzado liderados por las instituciones nacionales. A la fecha, Honduras aguarda la primera transferencia de financiamiento del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) para que el país se prepare para REDD+. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) será el socio implementador de tales fondos. Junto con la asunción del nuevo gobierno, este fondo se espera que contribuya a reactivar el proceso REDD+. Además, Honduras recibe apoyo de otras entidades e iniciativas, tales como la Cooperación Técnica Alemana (GIZ) y posiblemente en el futuro alguna cooperación puntual en el marco del Programa ONU-REDD. Durante el proceso de preparación del borrador de la propuesta REDD+ a presentar ante el FCPF (R-PP), Honduras ha integrado una participación más amplia de los pueblos indígenas y afrohondureños, así como de la sociedad civil a través del establecimiento de una Mesa Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático (MNIACC) y de la participación de diversas instituciones y sectores de la sociedad civil en el Subcomité REDD+. La actual propuesta de preparación para REDD+ elaborada por el país abarca un período de tiempo y un presupuesto mayor al que cubrirán los fondos brindados por el FCPF, por lo que el gobierno deberá tener un rol fundamental en coordinar y encauzar las distintas fuentes de financiamiento para el cumplimiento de la visión nacional para REDD+.

El país cuenta con diversas normativas relevantes para la implementación de REDD+, incluyendo una ley de cambio climático recientemente adoptada y una Estrategia de Cambio Climático, siendo el principal desafío su implementación armoniosa y sinérgica.

1.1.1 Preparación para la Implementación de REDD+

Honduras aún no cuenta con un mecanismo de REDD+ establecido, aunque ha comenzado a realizar trabajos preparatorios para REDD+ en diversos frentes. El país ha contado con diversas iniciativas que han ido emergiendo implementadas por diversos actores.

Programa FCPF del Banco Mundial.

Desde 2008, Honduras comenzó a realizar las gestiones necesarias para recibir fondos para la preparación para REDD+ en el marco del Programa FCPF del Banco Mundial. En 2013, la Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP) fue aprobada y se solicitó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que fuera el socio implementador para el 2014-2017.

En 2009 la Secretaría de Recursos Naturales (SERNA)² presentó la propuesta inicial (R-PIN) y durante 2011 y 2012, el gobierno trabajó en el borrador de R-PP. A pesar de que la propuesta se elaboró en el seno del Subcomité de Trabajo REDD+ como plataforma de diálogo intersectorial, la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) criticó severamente su falta de participación en el proceso, enviando comunicaciones a SERNA y al FCPF que aducían que la falta de consulta de la propuesta constituía una violación a sus derechos, incluyendo a su derecho al consentimiento libre previo e informado (CONPAH, carta enviada al Ministro de SERNA el 8 de febrero de 2012)³. Luego del establecimiento de diálogo ente CONPAH y el gobierno de Honduras se firmó un acta de compromiso en Enero de 2013 estableciendo las bases para un diálogo de mutuo respeto, y la forma de organizar el proceso de consulta con los pueblos indígenas y afrohondureños, incluyendo el establecimiento de la MNIACC⁴. Así, Honduras logró establecer con algunos actores un diálogo temprano para REDD+. En Marzo de 2013 se aprobó el R-PP por USD 3,800,000. El gobierno solicitó al PNUD que actuara como socio para la gestión y entrega de fondos. El 6 de octubre en una reunión del Subcomité Nacional REDD+ se socializó y validó la propuesta de Honduras para optar a financiamiento para tener un Programa Nacional Conjunto.⁵

Los fondos provistos por el FCPF sólo cubrirán USD 3,800,000 de las actividades establecidas en el R-PP por un total de USD 8,659.600.00. En este sentido, es fundamental que las iniciativas diversas que se implementen en el país puedan, de alguna manera, establecer sinergias con las actividades previstas para prepararse para REDD+. La implementación del R-PP se prevé que tomará unos 5 años, mientras que la implementación de los fondos del FCPF se desembolsarán durante 3 años.

En ese sentido, el R-PP contempla entre sus actividades la creación de una plataforma para coordinar agencias, programas y proyectos que cuenten con fondos para REDD+ y esta será utilizada para recabar información de otras fuentes disponibles para cubrir el monto faltante. (PNUD, Readiness Preparation Proposal Assessment Note, 2014).

Programa Regional REDD/CCAD GIZ

El Programa Regional para REDD+ de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y GIZ, con el apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) se implementa desde 2010 en los países de la región Centroamericana, incluyendo Honduras. En Honduras, en concreto, el Programa ha apoyado el proceso REDD+ en dos aspectos:

² A la SERNA (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente), en virtud de las reformas a la Ley General de la Administración Pública mediante Decreto 266-2013, publicado en La Gaceta del 23 de enero de 2014, se le agregó el sector energía y minas, por lo cual sus siglas cambiaron a SERNAM, utilizando como nombre marca "Mi Ambiente". Lo mismo sucede con otras instituciones que se mencionan en este documento, las cuales conservan el nombre y condición que tenían cuando se elaboró este estudio.

³ Disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/honduras-0>

⁴ PNUD Honduras, En el marco del proceso REDD Gobierno y CONPAH firman acta sobre derechos indígenas y afrohondureños sobre su territorio, 22 de enero de 2013, disponible en: <http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/presscenter/articles/2013/01/22/en-el-marco-del-proceso-redd-gobierno-y-conpah-firman-acta-sobre-derechos-indigenas-y-afrohondure-os-sobre-su-territorio/>

⁵ Luego de finalizado el informe los fondos fueron aprobados.

- a través del financiamiento de actividades puntuales para la preparación de la propuesta REDD+, tales como un análisis base del marco legal (Vallejo Larios, 2013a), una Evaluación Preliminar sobre Causas de Deforestación y Degradación de Bosques en Honduras (Vallejo Larios, 2011) y la elaboración de un mapa forestal actualizado;
- y a través del proyecto piloto “Mecanismo Socio Ambiental de Manejo Forestal de Honduras (MESAFH)” que se está desarrollando en Gualaco, departamento de Olancho.

Otras iniciativas y apoyos a REDD+.

Honduras también es socio del Programa ONU-REDD, por lo que es posible que se establezcan apoyos a actividades puntuales en ese marco.

Asimismo, cabe mencionar que Honduras se encuentra en negociaciones con la Unión Europea (UE) en el marco de la iniciativa FLEGT (el programa para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales), la cual tiene por objetivo mejorar la gobernanza y reducir la tala ilegal mediante el fortalecimiento de una gestión forestal legal y sostenible, la mejora de la gobernanza y la promoción del comercio de madera producida legalmente. Esta iniciativa se implementa a través de Acuerdos Voluntarios de Asociación (AVA o VPA por sus siglas en inglés), que son acuerdos de comercio bilaterales entre la UE y un País Socio (ya sea productor o procesador de madera). Honduras contempla que la estrategia REDD+ “hará uso, bajo el mayor esfuerzo posible, de las mismas instancias de proceso AVA - FLEGT en Honduras.” (Honduras, R-PP, pág. 102).

Es llamativa la diversidad de actividades e iniciativas presentes en el país aunque, como se verá en los próximos capítulos, la tenencia de los recursos puede tener un rol fundamental en el logro exitoso de los resultados de estas experiencias.

1.2 PROYECTOS PILOTO Y ÁREAS RELEVANTES EN RELACIÓN A REDD+

1.2.1 Proyectos Piloto

A pesar de la compleja situación que presenta la tenencia de la tierra en Honduras, existe un número variado de iniciativas de protección de los bosques. Sin embargo, en general se percibe que las mismas han logrado un nivel de éxito limitado, gran parte en relación a la difícil situación social de la tenencia de los recursos. A continuación se enumeran algunas de dichas experiencias, aunque en general la disponibilidad de información sobre su estado actual de implementación es limitado. No obstante, cabe mencionar que las mismas pueden ser un fértil campo de análisis para comprender cómo han integrado las problemáticas de la tenencia de la tierra en el proceso de su establecimiento.

Entre los distintos tipos de proyectos piloto en el país, sólo uno menciona la intención de comerciar con bonos de carbono, el parque natural Pico Bonito⁶. El establecimiento de iniciativas destinadas a proveer el servicio ambiental de secuestro de carbono a través del mantenimiento de la cobertura boscosa es relativamente incipiente en Honduras, ya que la mayor parte de las iniciativas para la protección forestal se han enfocado en la provisión de otros servicios ambientales, tales como mantener la calidad y cantidad de recursos hídricos y proteger la biodiversidad. Así, se han establecido esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) enfocados en la provisión de servicios ambientales hídricos y de la protección del suelo (Mejías Esquivel, R., Segura Bonilla, O., 2002). Otra de las iniciativas actuales para establecer un esquema de PSA se enfoca en proteger la biodiversidad, en particular del Colibrí Esmeralda, una especie endémica en extinción⁷.

Otras iniciativas de protección del bosque incluyeron el desarrollo de esquemas de gestión forestal en el marco de la iniciativa “Bosques Modelo”. Las iniciativas, enmarcadas en la Red Iberoamericana de

⁶ Ver: <http://www.bosquespicobonito.com/es/reforestation/>, accedido el 1 de Octubre de 2014.

⁷ Más información sobre los instrumentos legales utilizados en estas experiencias se describen con mayor detalle en el Capítulo 4 de este informe.

Bosques Modelo pretenden promover procesos sociales, inclusivos y participativos para el desarrollo sostenible de un territorio⁸. Las áreas de iniciativas bosque modelo son:

- **Yoro (2007):** ubicado en la zona Centro-Norte del país, limita al Norte con el Departamento de Atlántida (Bosque Modelo Atlántida). Este territorio tiene una extensión de 321,219 Has, de las cuales 130,210 hectáreas son de tenencia Nacional y 191,009 hectáreas son de tenencia Privada.
- **Atlántida (2006):** incluye todo el Departamento de Atlántida, en la Costa Norte del país. El área comprende aproximadamente 440,000 has de territorio, incluyendo ocho municipios y dentro de ellos dos importantes centros urbanos del Litoral Atlántico, La Ceiba y Tela.⁹ Cuenta con grupos forestales, zonas de aprovechamiento bajo plan de manejo y certificación de plantaciones forestales.
- **Noroeste de Olancho (2012):** este bosque modelo se encuentra ubicado en Olancho y abarca más de 324.000 has.
- **Sico-Paulaya (2012):** se encuentra en el noreste del Caribe hondureño, en el municipio de Iriona, departamento de Colón. Se trata de un área de gran valor étnico, socioeconómico, forestal, agropecuario y ecológico. Actualmente, la iniciativa es liderada por la Mesa de Ambiente y Producción Sico Paulaya (MAPSP). El área abarca más del 90% del área protegida de la sierra del río Tinto Negro (propuesta como reserva forestal) y 194,979.98 hectáreas de la reserva de biosfera del río Plátano. La iniciativa es relevante para brindar conectividad y continuidad al corredor biológico mesoamericano.

Otro proyecto piloto en materia de protección forestal a reseñar es el MESAFH, apoyado por el Programa Regional REDD+/CCAD GIZ. El proyecto es implementado por SERNA e ICF en el municipio de Gualaco, departamento de Olancho. El objetivo de este proyecto, que contó con el apoyo de PRORENA y ya ha concluido, es capacitar a las comunidades de áreas boscosas en una gestión sostenible de los productos maderables. Las actividades prevén la revisión de procedimientos, tasas y contratos administrativos, instrucción en el uso de herramientas para cumplir con los estándares internacionales forestales y que la comercialización de madera permita mayor rentabilidad para las comunidades. Después de algunas consideraciones este proyecto piloto fue cambiado por otro en la municipalidad de Teupasente, departamento de El Paraíso, donde también hay resultados exitosos con Forestería comunitaria.

Iniciativa de proyecto piloto REDD+ del Programa Regional de Cambio Climático

En el marco del Programa Regional de Cambio Climático financiado por USAID y liderado por CATIE y UICN se pretende desarrollar un proyecto piloto en la zona de Sico-Paulaya. El Proyecto Piloto será ejecutado por SERNA e ICF, con el apoyo de Fundación Madera Verde como socio local. La meta del proyecto será reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) producidos por la deforestación y degradación de los bosques en un área de 65 mil hectáreas ubicadas entre los municipios de Iriona, departamento de Colón, y Juan Francisco Bulnes, departamento de Gracias a Dios.

El área del valle Sico-Paulaya provee importantes servicios ambientales para el país, por ejemplo, los dos ríos más caudalosos del país, el Patuca y el Wans Coco o Segovia pasan por la zona, así como también cohabitan allí diversos grupos étnicos, incluyendo misquitos (la mayoría), tahwakas, garífunas y ladinos. Si bien los datos en cuanto a la población y aspectos sociales varían de acuerdo a la fuente de información, el área de unos 3,902.21 km² contaría con una población estimada de 38,197 habitantes, con un Índice de Desarrollo Humano de 0.64 y un nivel de escolaridad en torno al 47.80%¹⁰. Las actividades principales de la región son la producción agropecuaria, incluyendo siembra de granos básicos, de yuca y plátano y cría de ganado; avicultura y cunicultura. El cultivo de palma africana ha proliferado. Por lo tanto la dependencia de las actividades agropecuarias es relevante en el área.

⁸ El concepto "Bosque Modelo" nació en los 90, cuando el Gobierno de Canadá buscaba una alternativa a los conflictos entre empresas concesionarias forestales y comunidades residentes en zonas boscosas y creó los primeros Bosques Modelo en 1992. En América Latina nacieron después de 1995. Para mayor información ver: <http://www.bosquesmodelo.net/que-es-un-bosque-modelo/>, accedido el 11-09-2014.

⁹ Para mayor información ver: <http://www.bmatlantida.com/galeria.html>, accedido el 11-09-2014

¹⁰ Fuente: www.zede.gob.hn sico-paulaya. Ver: <http://zede.gob.hn/wp-content/uploads/2013/11/Sico-Paulaya.pdf>, accedido el 11-09-2014.

Diversas instituciones y organizaciones, nacionales e internacionales, apoyan actividades para el desarrollo del área,¹¹ así como también múltiples proyectos, incluyendo el Bosque Modelo Sico-Paulaya, Biosfera Corazón, Biosfera Río Plátano, el proyecto Ecosistemas implementado por PNUD, Finnfor/CATIE y otros. En ese contexto, la MAPSP, creada en 2008 en el área de influencia del municipio de Iriona y el valle de Sico, facilita espacios de concertación, coordinación entre los actores locales y externos en la gestión y manejo de los recursos naturales y la producción del valle Sico-Paulaya¹².

Por su cercanía a los puertos y condiciones socioeconómicas, esta región es uno de los lugares que el gobierno hondureño ha identificado como sitio potencial para la construcción de una ciudad modelo o Zona Especial de Desarrollo (ZEDE). Las zonas ZEDE tienen personalidad jurídica, están autorizadas a establecer su propia política y normativa,¹³ y son creadas para, entre otras cosas, facilitar condiciones que permitan al país la inserción en los mercados mundiales bajo reglas altamente competitivas y estables (Decreto 120-2013, Ley Orgánica de las ZEDE).

En base al análisis desarrollado en este informe, se recomienda que se realice una revisión previa del tipo de ocupación y actividades que se desarrollan en el área así como específicamente el tipo de tenencia. En el caso de haber territorios irregularizados, debería intentar promoverse la titularización o la realización de los Convenios de usufructo correspondientes en áreas forestales del Estado (ver Capítulo sobre Tenencia). Es importante asegurar, respecto a la normativa ZEDE, los planes de expansión de actividades para garantizar que el proyecto piloto contará con sostenibilidad en el tiempo.

1.2.2 Áreas Prioritarias Para REDD+

El R-PP no singulariza cuáles serán las zonas prioritarias para REDD+ o las zonas para comenzar con proyectos pilotos de REDD+, aunque prevé tener zonas o proyectos piloto. El documento contiene información relevante sobre la concentración de bosques y la deforestación que brindan una base para entender cuáles podrían ser las zonas prioritarias para REDD+. Como se verá en el siguiente capítulo, diversas de estas zonas presentan graves problemas en materia de tenencia territorial.

Concentración de Bosques en Honduras

- El R-PP menciona que se estima que el 70% de los bosques latifoliados del país están ubicados en los territorios indígenas y afrohondureños.
- Se estima que la superficie hondureña con bosques es de 5.598 millones de has, de las cuales 4.028 millones de has están en 91 áreas protegidas declaradas. El área de bosque latifoliado es de 3.74 millones de ha; los pinares son 2.47 millones de has (bosques de pino denso y ralo) y las restantes son de bosque mixto, bosque seco y manglares (ICF, Anuario Estadístico Forestal 2011).
- Otras estimaciones indican que alrededor del 40 por ciento del territorio del país se encuentra cubierto por bosques, de los cuales, un 33 por ciento se encuentran en territorios indígenas, un 32% en áreas protegidas. Casi la totalidad del bosque tropical se encuentra en La Muskitia, donde viven unas 75,000 familias indígenas misquitas, garífunas, afro descendientes, tawanka, pech y tulupanes (CABAL, 2010). En realidad, otras fuentes identifican a los misquitos, tawahka, garífunas y pech como las principales étnias existentes en la Muskitia.
- Las áreas con mayor deforestación (Vallejo Larios, 2011) se estima que son:
 - la zona Norte de Comayagua, utilizada para cultivos de café,
 - áreas de corte ilegal como varios municipios del Norte de Olancho,

¹¹ Estas instituciones incluyen: Bosques del Mundo, el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) de Italia, Fundación Popol Nah Tun, Fundación Madera Verde, GIZ de Alemania, Instituto Nacional Agrario, ICF, Rainforest Alliance y Servicio Forestal de los Estados Unidos (USFS).

¹² Ver: <http://mesa-mapsp.blogspot.de/p/1.html>, accedido el 11-09-2014.

¹³ No obstante, estas zonas se encuentran sujetas a la Constitución de la República y al gobierno nacional en los temas relacionados a soberanía, aplicación de la justicia, territorio, defensa nacional, relaciones exteriores, temas electorales, emisión de documentos de identidad y pasaportes, conforme lo establecido en el Artículo 329 enmendado en su séptimo párrafo de la Constitución de la República. La creación de ZEDEs fue un tema controvertido en el país, este informe no trata sobre el contenido de tal calificación ni evalúa las consecuencias de su implementación.

- áreas protegidas de La Mosquitia, por degradación y deforestación,
- zonas que reciben influencia directa por el aumento demográfico en el país, principalmente en torno a las grandes ciudades (Tegucigalpa y Comayagüela, San Pedro Sula y todo el área metropolitana del Valle de Sula, La Ceiba), pero también en asentamientos humanos menores que han crecido en superficie y número,
- malas prácticas silviculturales que se realizan en algunos Planes de Manejo tanto de pino como de latifoliados (Vallejo, 2011).

Otros aspectos relevantes a considerar para REDD+:

Para la implementación de REDD+ otros aspectos de potencial valor podrían ser los siguientes (según información provista por Vallejo Larios):

- la zona de La Mosquitia, ubicada en la costa Caribe y límite con Nicaragua, debido a los avances en la participación y conocimiento en materia de cambio climático y el desarrollo de un Protocolo Biocultural Miskito, que establece el procedimiento para ejercer el derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) validado por el Pueblo Miskito.
- el municipio de Gualaco, en el departamento de Olancho, donde hay acciones exitosas con la forestería comunitaria.
- en los bosques del departamento de Atlántida, donde el nivel de deforestación también es relevante, cuentan con estudios de valoración del carbono.

1.3 POLÍTICAS RELEVANTES PARA REDD+.

Honduras no cuenta con una política o legislación específica para la implementación de REDD+, pero sí cuenta con una diversidad de normas e instrumentos de políticas que son relevantes y cuyo principal desafío radica en la implementación y en la armonización. Si bien todas las normas en principio deben aplicarse y cumplirse, la dispersión de normas existente requiere que se tenga presente la jerarquía entre las mismas y se debe identificar en cada caso las regulaciones que tendrán supremacía para implementar REDD+¹⁴.

A nivel internacional, cabe mencionar que Honduras ha ratificado diversos instrumentos relevantes para la implementación de REDD+, incluyendo la CMNUCC en 1995, su Protocolo de Kyoto en 2000, el Convenio sobre Diversidad Biológica en 1995 y el Convenio de Naciones Unidas para el Combate a la Desertificación en 1997.

Desde la década de los 90, Honduras comenzó la modernización del Estado pero es después del 2009, con una crisis social y política y un golpe al Poder Ejecutivo, que se adoptó la ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. Ambos proveen el marco para la planificación para el desarrollo del país. En ese marco se deben insertar los objetivos de las diversas políticas sectoriales, incluyendo las políticas forestales y de cambio climático. Las metas adoptadas son ambiciosas y pretenden lograr cambios sustantivos en el esquema de desarrollo del país. Sin embargo, su implementación ha dado resultados mixtos.

En el contexto de la planificación para el desarrollo, la Visión de País y el Plan de Nación establecen como modelo de gestión más apropiado el desarrollo regional. Los planes de desarrollo que se definan en cada región se constituirán en el instrumento regulador para la inversión productiva, el desarrollo social y la inversión en infraestructura. La regionalización tiene como base la conformación de regiones de desarrollo en relación a las cuencas hidrográficas, pero ello se entiende que no sustituye la división política y tampoco exime de sus responsabilidades, deberes y derechos a las municipalidades ni a las mancomunidades.

Si bien Honduras está realizando esfuerzos para fomentar la mitigación del cambio climático, no debe perderse de vista que se trata de uno de los países con más altos niveles de vulnerabilidad a fenómenos

¹⁴ Sobre potenciales conflictos entre normas de diversa jerarquía ver: Vallejo Larios, 2013.

climáticos y altos niveles de pobreza y desigualdad social. Honduras es altamente vulnerable a los efectos adversos asociados con terremotos, huracanes, tormentas tropicales, inundaciones, deslizamientos y exceso de lluvias. Entre 1990 y 2012, las pérdidas económicas anuales por estos fenómenos fueron equivalentes al 2.8 por ciento de su PIB (Banco Mundial, 2014).

El éxito del enfoque que Honduras utilice para la implementación de REDD+ estará estrechamente vinculado con procurar una solución apropiada al tema de tenencia de la tierra y de los recursos. La propiedad, la posesión y la ocupación de tierras y bosques influirán considerablemente al momento de definir los actores que pueden participar en REDD+, así como en los procedimientos de negociación y distribución de los beneficios a los que pudieran acceder los actores y las responsabilidades que conllevarían.

Honduras debe continuar dedicando esfuerzos en la adaptación al cambio climático, la reducción de vulnerabilidad ante desastres y el mejoramiento de la soberanía alimentaria, aspectos claves en relación a la tenencia de la tierra y la planificación del país. Dados los desafíos en materia de tenencia que el país debe afrontar, la Visión de País ha incorporado dos metas relevantes al 2038, incluyendo:

- Reducir a la mitad el número de **familias campesinas sin acceso a la tierra**.
- Reducir a menos del **5% el número de predios sin título de propiedad**.

A nivel del sector forestal existen un alto número de normas y estrategias que requieren ser consideradas y ajustadas para su implementación sinérgica con REDD+. Varios de estas normas y estrategias presentan duplicaciones, superposiciones, contrariedades, algunas se encuentran obsoletas o requieren ser sinergizadas y hay vacíos que requieren ser atendidos (Mario Vallejo Larios, 2013 b. Pág. 11). Por ejemplo, el R-PP identifica al menos nueve estrategias a considerar, incluyendo:

- la Estrategia de Tala y Comercio Ilegal,
- la Estrategia Nacional de Protección Forestal,
- la Estrategia Nacional de Reforestación,
- Estrategia de Forestería Comunitaria,
- Estrategia del Programa Nacional Forestal,
- Estrategia Nacional de Áreas Protegidas,
- Estrategia Nacional de Cambio Climático
- y el Plan Estratégico del ICF.

Algunas de estas estrategias han sido adoptadas por una institución sectorial competente, con base en las responsabilidades asignadas por una norma legal. Otras, han sido luego reconocidas o reflejadas en una norma legal o en un Acuerdo, como por ejemplo la Estrategia de Bienes y Servicios Ambientales, lo que contribuye a ampliar la base de legitimación y conocimiento de la estrategia en cuestión. Otras no han pasado por este tipo de proceso y en algunos casos es difícil obtener sus textos.

En relación al financiamiento e incentivo de la protección forestal, se han creado mecanismos de financiamiento para, entre otros, áreas protegidas y protección de bosques. En ese contexto, el R-PP reconoce la necesidad de hacer ajustes a los mecanismos existentes para REDD+, tales como la incorporación de ventanillas de financiamiento específicas para REDD+ en el Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y orientar propuestas de proyectos REDD+ en el Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones.

En los instrumentos para la planificación para el desarrollo Honduras ha contemplado la posibilidad de potenciar la colocación de créditos de carbono en mercados internacionales. El cuadro a continuación introduce una breve reseña de los instrumentos legales y políticos relevantes, pero sus aspectos más importantes respecto a la implementación de REDD+ serán desarrollados en los apartados respectivos de este informe.

Políticas Relevantes Para La Implementación de REDD+

Política	Aspectos Relevantes
----------	---------------------

<p>PLANEACIÓN NACIONAL-PLAN DE DESARROLLO NACIONAL</p>	<p>Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras (“Visión de País”) (Decreto Legislativo No. 286-2009).</p> <p>La visión de país brinda una imagen objetivo de Honduras al 2038 y un marco de planeación y establecimiento de metas para mitigación y adaptación al cambio climático, así como la inserción transversal de la temática en la planificación sectorial. Entre las metas relativas al cambio climático, incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar un millón de hectáreas de tierra de vocación forestal en proceso de restauración ecológica y productiva accediendo al mercado internacional de bonos de carbono. - Alcanzar 400,000 hectáreas de tierra bajo riego, atendiendo el 100% de la demanda alimentaria nacional. - Elevar al 80% la tasa de participación de energía renovable en la matriz de generación eléctrica del país. <p>El Plan de Nación 2010-2022 recoge ejes estratégicos para el cumplimiento de objetivos intermedios de la Visión de País y se formula para períodos de 12 años.</p> <p>El Plan de Gobierno 2010-2014 establece metas de corto plazo. Si bien las metas son numerosas se reseñan algunas cuya relevancia es clave en relación a REDD+, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de producción agropecuaria y seguridad alimentaria: incorporar al menos 9,000 nuevas hectáreas de tierra a la actividad productiva bajo los principios de ordenamiento territorial; incrementar el valor de la producción agropecuaria del país a 24 millones de Lempiras; incrementar las exportaciones de productos agroalimentarios en un 60% - Aumento de capacidad de generación de energía, con participación de renovables: alcanzar una capacidad instalada de producción de energía superior a 850,000 Kw. a partir de fuentes renovables y aumentar a 7.5% la tasa de aprovechamiento de recursos hídricos. <p>Incentivo a la protección forestal: forestar y reforestar 4,000 hectáreas anuales de tierras de vocación forestal, alcanzando un total de 35,000 hectáreas; proteger 1,500,000 hectáreas de tierras forestales contra descombro, cortes ilegales, incendios, plagas y enfermedades forestales; lograr la declaratoria de un total de 81 áreas protegidas; lograr la incorporación de un total de 32 áreas protegidas con planes de manejo con mecanismos financieros de sostenibilidad; colocar anualmente en el mercado internacional de carbono al menos 600 mil toneladas de absorción de CO2, 25 cartas de aprobación para proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)</p>
<p>POLÍTICA AMBIENTAL</p>	<p>Derecho a un ambiente adecuado para la salud de las personas: El Estado es el encargado de conservar el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas (art. 145, Constitución Nacional), así como también lo es de la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la Nación cuyo aprovechamiento será reglamentado por el Estado. La reforestación del país y la conservación de bosques se declaran de conveniencia nacional y de interés colectivo. (Art. 340)</p> <p>Ley General del Ambiente: (Decreto 104-93) Prevé que el recurso forestal deberá ser manejado y utilizado bajo el principio de protección de la biodiversidad, rendimiento sostenible, y el concepto de uso múltiple del recurso, atendiendo sus funciones económicas, ecológicas y sociales (art. 45)</p> <p>Política Ambiental (Acuerdo 361-2005): entre sus objetivos y lineamientos generales fomenta la valoración económica del patrimonio ambiental, impulsando el desarrollo del ecoturismo, el mercado de bienes y servicios ambientales y los mecanismos de internalización de los costos ambientales.</p> <p>Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales (reconocido por Acuerdo Ejecutivo No. 113-2002) y Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales (Acuerdo N° 990-2007): El Comité fue establecido como instancia de incidencia y coordinación nacional de acciones tendientes a promover la valoración, negociación y compensación por servicios ambientales. Cabe mencionar que el enfoque de la Estrategia en la práctica ha sido más hacia la compensación por servicios ambientales hídricos a través</p>

	de la conservación de bosques.
POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO	<p>En Enero de 2014 se adoptó la ley de cambio climático, estableciendo principios orientativos en la materia y reafirmando los instrumentos de política ya adoptados en relación al cambio climático.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia Nacional de Cambio Climático (Decreto Legislativo 216-2010, de diciembre de 2010) establece objetivos y lineamientos para la mitigación, la adaptación y la política. Los lineamientos de la Estrategia, la cual propone también la futura adopción de un Plan de Acción, se encuentran alineados con la implementación de REDD+ y la promoción de una agricultura sostenible y resiliente. Entre ellos se incluyen: <ul style="list-style-type: none"> - preservar la composición de los ecosistemas para mejorar su capacidad de adaptación ante el cambio climático - prevenir la pérdida de bosques latifoliados y de coníferas debido a la incidencia de incendios y plagas forestales, bajo condiciones de cambio climático - implementar un adecuado manejo forestal para la protección y la producción ante la alteración de la riqueza, funcionalidad y relaciones simbióticas como efecto del cambio climático.
POLÍTICA FORESTAL	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos relativos a la protección forestal y la reforestación incorporados en la Visión y el Plan de Nación. - Política Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre: incorpora lineamientos para bosques productivos y de conservación, ecosistemas y vida silvestre. La política se ajusta en 2010 al Plan de Nación. <p>Ley Forestal, de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (de ahora en más “Ley Forestal”) (Decreto 98-2007 de 26 de febrero de 2008, gazeta N°31544) y su reglamento (Acuerdo 031-2010): establece el régimen forestal, así como un programa de recuperación de áreas forestales nacionales. Reconoce los pagos por servicios ambientales, permitiendo que oferentes de bienes y servicios ambientales producidos por los bosques tales como agua, fauna, captura de carbono, clima u otros, y los demandantes concerten el pago siempre y cuando se garantice la protección de los bosques productores de los servicios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan Estratégico Institucional del ICF para el periodo 2010-2015: contempla la promoción de actividades REDD+ y de secuestro de carbono - Programa Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (PRONAFOR 2010-2030) que contempla la posibilidad de financiamiento para implementar acciones a través de REDD+ <p>Incentivos forestales: Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones (creado en Decreto 98-2007). Incentivos a la Forestación y Reforestación, creados en el Capítulo III del Título VIII (arts. 148-154) de la Ley Forestal.</p> <p>Programa Nacional Forestal (PRONAFOR): es el brazo operativo del sector agroalimentario en materia de desarrollo forestal con visión estratégica al 2021 que se desarrolla en cuatro subprogramas: Bosque y Desarrollo Productivo, Bosque y Desarrollo Comunitario, Bosques, Agua y Servicios Ambientales y Bosques y Biodiversidad.</p>
POLÍTICAS DE USO DEL SUELO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	<p>Ley de Ordenamiento Territorial (Decreto 180-2003) establece el ordenamiento territorial como una política de Estado. La Visión de País debe ser implementada en coordinación con la Ley de Ordenamiento Territorial. Así, los Planes de Desarrollo Regional deberán realizarse con enfoque de Ordenamiento Territorial que incorporen la temática de gestión de riesgo, adaptación al cambio climático y recuperación temprana, con enfoque de género.</p>
POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	<p>En materia de recursos hídricos, el Plan de Gobierno visualiza como metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - incorporar 12 Consejos de Cuenca a los Consejos Regionales de Desarrollo. - apoyar la gestión comunitaria y municipal para lograr la declaración y protección de un total de 726 microcuencas productoras de agua. - apoyar la elaboración e implementación de 44 planes de manejo integral de los recursos de cuencas hidrográficas.

	<ul style="list-style-type: none"> - ejecutar 12 nuevos proyectos con mecanismos de compensación para conservación y manejo de cuencas hidrográficas - promover el establecimiento de 49 mecanismos de pago por servicios ambientales para microcuencas. <p>Ley General de Aguas (Decreto N° 181-2009) establece principios relativos a la gestión integral del recurso hídrico. La ley crea el Instituto Nacional del Recurso Hídrico que tiene, entre otras funciones, la preparación del Plan Hidrológico Nacional, contiene disposiciones específicas relativas a la vulnerabilidad y el riesgo en recursos hídricos y reconoce la posibilidad de compensar la provisión de servicios ambientales hídricos (art. 33).</p>
OTRAS RELEVANTES	Atención y prevención del riesgo y vulnerabilidad ante el cambio climático: existen diversos instrumentos, el último adoptado es la Política de Estado para la Gestión Integral de Riesgo en Honduras (PEGIRH).

Institucionalidad ambiental y REDD+

De acuerdo al R-PP, las dos instituciones encargadas de liderar el proceso de preparación para la implementación de REDD+ a nivel nacional son la SERNA, que es el punto focal de la CMNUCC y el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), que es el órgano que por mandato legal se encuentra a cargo de la gestión forestal en el país y desempeña el rol de punto focal técnico para el tema REDD+. A pesar de que ambas instituciones llevan el liderazgo en el tema de REDD+, no puede desestimarse la existencia de alrededor de 11 instituciones estatales que tienen competencias relativas a la materia forestal (Vallejo Larios, 2013a y 2013b). En este marco, si bien el ICF reúne un amplio número de competencias, también existe superposición de algunas competencias con otras entidades. Luego de la asunción de la reciente presidencia nacional, se estima que habrán algunos cambios en la composición institucional del ICF, y que el mismo se integrará en el marco institucional de la renovada Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minería, que será referida como “Mi Ambiente”.¹⁵ Además, el Estado ha implementado un nuevo grupo de normas que adoptan cambios sustantivos a la Administración en general.¹⁶

El R-PP incluye una relación de las diversas instituciones y sus roles en relación a la implementación de REDD+. A **nivel nacional**, debe tomarse en cuenta que la **Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Internacional (SEPLAN)**¹⁷ posee un rol importante en materia de planificación nacional, inclusive en relación al ordenamiento territorial y a la cooperación internacional. Asimismo, las **entidades subnacionales** tienen un rol importante en la implementación de REDD+, ya que Honduras ha impulsado políticas nacionales de descentralización, transparencia y participación pública. Por un lado, ello se ha traducido en la descentralización de un amplio número de responsabilidades a los **municipios**, que han adquirido una notable autonomía. Por otro lado, ello también resultó en el desarrollo de **Consejos Regionales de Desarrollo** que contribuyen a facilitar la comunicación e interacción entre los Actores Clave locales. Puesto que dichos Consejos tienen funciones relativas a la coordinación y participación, sus competencias se describirán en la sección relativa a estructuras participativas del siguiente capítulo.

¹⁵ Estos cambios se realizaron el el Decreto Ejecutivo PCM 042-2014 –adoptado el 16 de Julio de 2014- con el objetivo de mejorar la transparencia institucional, la participación ciudadana y simplificar procedimientos de la autoridad ambiental. Tanto el Instituto Hondureño de Geología y Minería (INHGEOMIN) como el ICF estarán sujetos a la antigua SERNA.

¹⁶ Para mayor información en relación a esto, ver: Decreto 266-2013, de 16 de Diciembre de 2013, Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno; Decreto Ejecutivo PCM 001-2014, que crea autoridades sectoriales; y Decreto Ejecutivo PCM 042-2014, introduciendo cambios al ICF. Ver el análisis posterior a este informe sobre como estos cambios se relacionan específicamente con la implementación de REDD+: Mario Vallejo Larios, Obstáculos y Opciones Legales para la Implementación de Iniciativas REDD+ en Honduras, November 2014. Disponible en: <http://agendaforestal.org/wp-content/uploads/2015/12/Obst%C3%A1culos-y-Opciones-Legales-para-la-Implementaci%C3%B3n.pdf>.

¹⁷ Esta secretaría de Estado, igual que otras entidades del Poder Ejecutivo, han sufrido cambios en su denominación, estructura e incluso nivel administrativo, en un proceso de reformas introducido por la Ley para la Optimización de la Administración Pública (Decreto 266-2013), que inició en enero de 2014, pero que todavía no culmina.

El controvertido tema de la tenencia de la tierra, como se verá en el capítulo siguiente, se encuentra a cargo de diversas instituciones.

En resumen, las autoridades con competencias relevantes a nivel sectorial, incluyen:

Autoridad	Competencia
(ex-) Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Serna), actualmente “Mi ambiente”	<p>Las funciones de la SERNA (Ley General del Ambiente y acuerdo N° 1089-97), relacionadas con la gestión ambiental, incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La formulación, coordinación y evaluación de políticas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en general - Normas para la declaración y administración de áreas naturales protegidas parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - La expedición y administración de normas técnicas para uso de suelos, agua y otros recursos naturales renovables - Organizar y manejar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - Expedir y controlar las licencias ambientales y practicar auditorías ambientales
Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), actualmente bajo la Secretaría “Mi ambiente”	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el desarrollo del sector forestal en todos sus componentes sociales, económicos, culturales y ambientales en un marco de sostenibilidad - Coordinar actividades del sector forestal, promoviendo la gestión participativa y descentralizada - Aprobar o denegar los planes de manejo; y cancelar permisos que autorizan el aprovechamiento previsto en los planes de manejo - Diseñar e implementar la estrategia nacional para el control de la tala y el transporte ilegal de los productos forestales
Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)	<ul style="list-style-type: none"> - el desarrollo agrícola y rural sostenible - la mejora de la seguridad alimentaria promoviendo la producción de alimentos básicos - la coordinación de la ejecución de políticas agrícolas de las instituciones que conforman el sector público agrícola
El Instituto Nacional Agrario (INA)	<p>Tiene competencias relevantes en materia de la tenencia y titulación de la tierra, un aspecto fundamental para implementar REDD+ en el país. Es el organismo rector de la política agraria del país y sus programas y proyectos deben estar en armonía con el Plan Nacional de Gobierno.</p>
Secretaría de Finanzas (SEFIN)	<p>Formula, coordina y ejecuta las políticas relacionadas con las finanzas públicas y el Presupuesto General de la República. Aprueba los incentivos fiscales que puedan utilizar proyectos en el marco de REDD+</p>
Instituto de la Propiedad	<p>Emite normas administrativas para el establecimiento y operación de los registros de la propiedad</p> <p>Administra el programa de regularización, titulación y registro de tierras (Programa de Administración de Tierras de Honduras)</p> <p>Regula el funcionamiento de centros asociados para que operen determinados registros, entre ellos el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable</p>
Secretaría de Desarrollo los Pueblos Indígenas y Afrohondureños de Honduras (SEDINAFROH)	<p>Tiene la función de velar por el cumplimiento de los estándares de participación de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños en la Estrategia REDD+ a nivel internacional. Sin embargo, ésta fue eliminada en enero y quedó como una Dirección de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social.</p>
Secretaría del Interior y Poblaciones (SEIP)	<p>Regula la relación Gobierno Central con los Municipios, sus poblaciones y políticas migratorias, a la vez que distribuye los recursos financieros que la ley manda como transferencias a las municipalidades.</p>
Otras Autoridades	<p>Los municipios son la máxima autoridad dentro del término municipal y en algunos casos como propietarios de áreas forestales son responsables de su administración. (Ley de</p>

Municipalidades, Decreto 134-90)

Otras funciones relevantes de las municipalidades incluyen:

- proteger el medio ambiente y promover la reforestación;
 - emitir permisos de operación para las actividades forestales que se realicen en el municipio;
 - expedir licencias ambientales y ejercer controles en caso de tener licenciamiento ambiental delegado.
 - en 2013, la armada recibió la competencia de explotar los bosques que se encuentran bajo su custodia, así como también los productos de tales bosques.
-

2.0 IDENTIFICACIÓN DE PARTES INTERESADAS, POSIBLES IMPACTOS Y BENEFICIOS EN RELACIÓN A REDD+

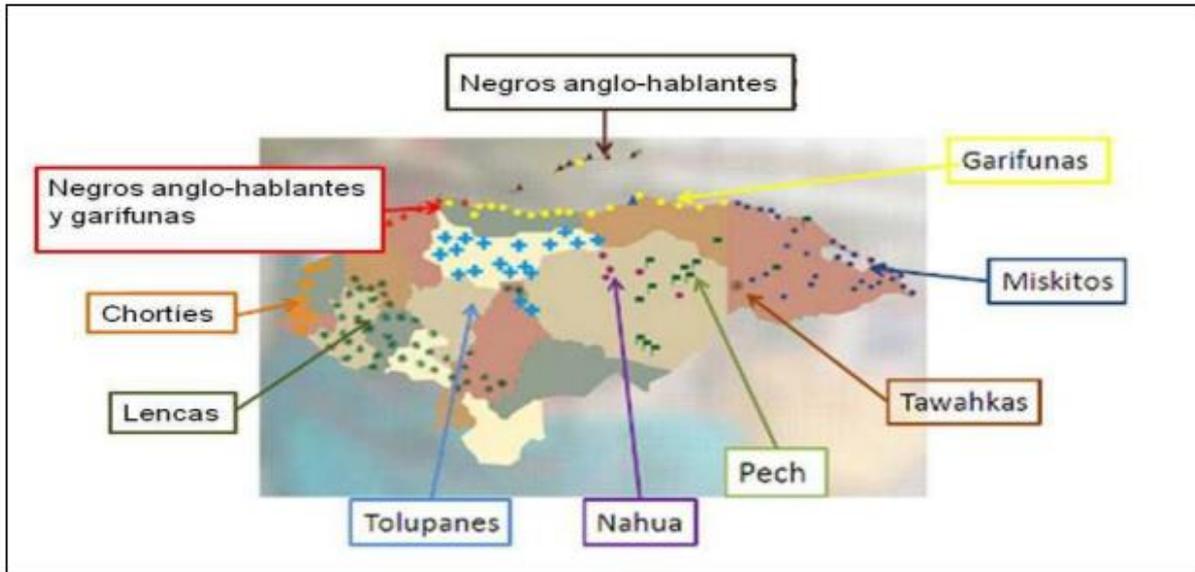
2.1 PRINCIPALES ACTORES Y SU INVOLUCRAMIENTO EN EL PROCESO DE PREPARACIÓN PARA REDD+

A continuación, con base en información existente y consultas realizadas, se consignan los principales actores que podrían verse afectados y/o beneficiados por REDD+ con algunas de las características distintivas de los mismos. Lo siguiente es una breve reseña. Para tener acceso a los detalles se recomienda consultar la sección correspondiente de este análisis.

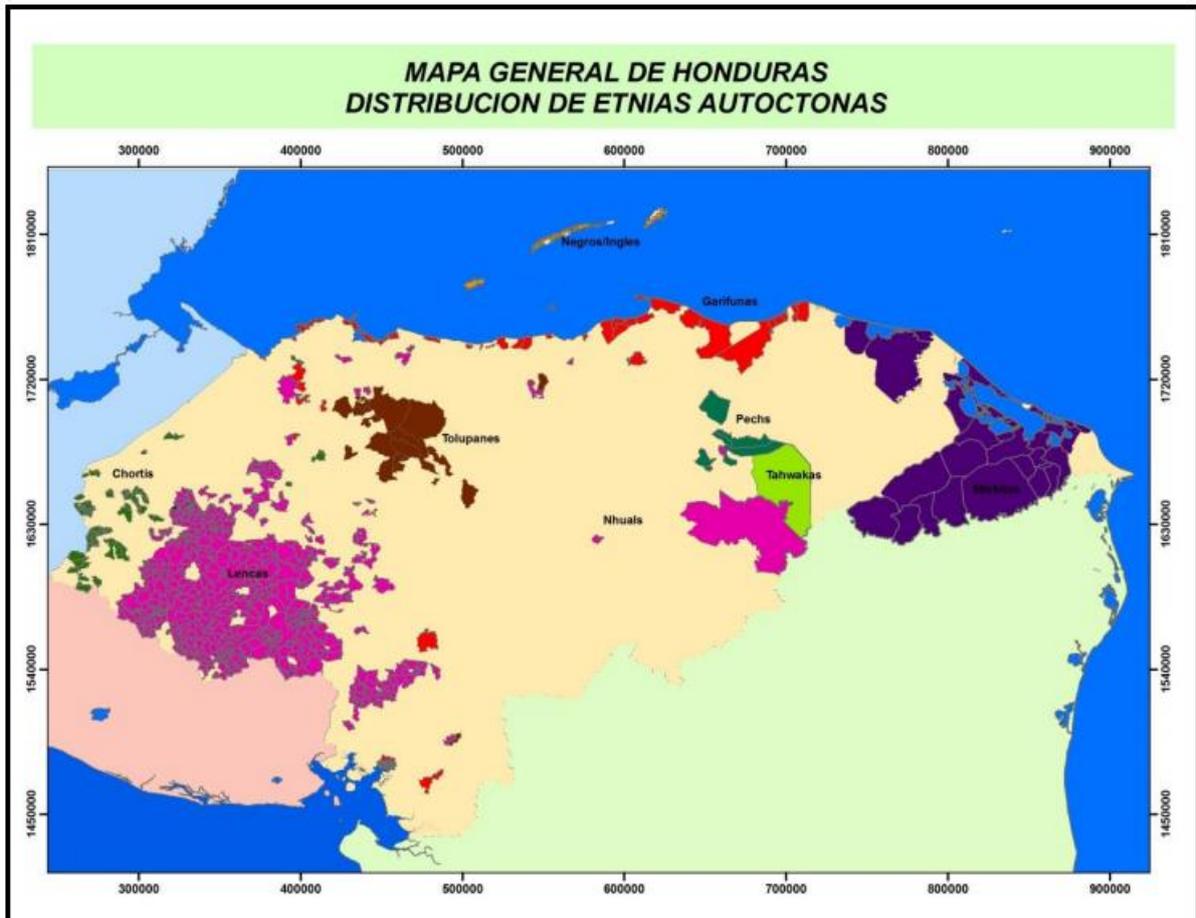
2.1.1 Comunidades Indígenas y Pueblos Afrohondureños

En Honduras viven siete pueblos indígenas: Lenca, Maya-Chortí, Tolupán, Pech, Tawahka (Sumo), Miskito y Nahua y dos pueblos afrodescendientes: los Garífunas y los negros de habla inglesa. Los pueblos están distribuidos geográficamente en todo el país, especialmente en el este, el norte y el noroeste de Honduras (GIZ, 2010.) El censo de población indígena y afro-descendiente de Honduras arroja, según estadística oficial del 2001, 496.000 personas lo que es aproximadamente un 6,5% de la población total (IWGIA: El mundo indígena, 2009, Pág.108). Sin embargo, otras estadísticas arrojan un porcentaje mayor que va desde el 7 al 12.5% y estimaciones gubernamentales más recientes parecen indicar aún una cifra mayor. (GIZ, 2010)

El Informe sobre pueblos indígenas de 2010, preparado para la GIZ (GIZ. 2010), refleja en un mapa una distribución aproximada de poblaciones indígenas y afrohondureñas. Por razones de claridad en este informe se separan estos actores, aunque en la práctica en los proyectos de cooperación se suele referir a ambos grupos de forma conjunta.



Fuente: KIVLAK/GIZ, 2010



Fuente: Honduras, R-PP, 2010.

Pueblos Indígenas:

Las comunidades tienen una **relación estrecha con los recursos naturales y los bosques** y realizan prácticas de cuidado de pequeños cultivos, entre otros. Las actividades económicas de pueblos indígenas en el sur y el oeste del país (chortíes y lencas) se basa mayormente en cultivos como el maíz, el frijol y, en menor medida, la caña de azúcar y frutas para economía de subsistencia. La venta de artesanías por parte de las mujeres y el desempeño de los hombres como jornaleros en el cultivo y cosecha de café y tabaco

son comunes. Los pech, tawahkas y miskitos viven del uso de los recursos forestales utilizando una pequeña parte de sus tierras para la economía agrícola de subsistencia (GIZ, 2010. pag 6). Los miskitos se dedican principalmente a la economía de subsistencia en las vegas de los ríos, en las cuales viven y trabajan durante la temporada de pesca de langostas y langostinos como buceadores para la obtención de estos mariscos.

La pobreza en Honduras afecta principalmente a la clase rural en un 74 por ciento, según el Banco Interamericano de Desarrollo (Inter American Development Bank (IDB), 2008, Pág.1). Sin embargo, las estimaciones indican que el nivel de mortalidad infantil, falta de acceso al agua potable y analfabetismo es un poco mayor entre la población rural indígena que la no indígena. (GIZ, 2010. pág. 5).

Afrohondureños:

Los garífunas y la población negra anglo-hablante son dos etnias afrodescendientes y, a pesar de que no son estrictamente pueblos indígenas, en general se las considera en las leyes del país junto con éstos, debido a sus diferencias en relación a la sociedad mayoritaria. Además, estas etnias se consideran conectadas con la población indígena.

Los garífuna llegaron a la Isla de Roatán en 1797 y luego fueron trasladados a Trujillo, a partir de donde se diseminaron a lo largo de la costa, dedicándose a la pesca y agricultura. El primer título a favor de estas comunidades se dio en el año 1887, cuando se recibió el primer título ejidal a favor de los caribales. Estas comunidades se extienden desde Dangriga, Belice, hasta la Fe y Orinoco, en Nicaragua.

La base de su subsistencia suele ser la agricultura, el trabajo en plantaciones y actividades en el sector turismo. Además, cuentan con un relevante porcentaje de ingresos por remesas de miembros de la familia que trabajan en el extranjero.

TENENCIA DE LA TIERRA:

Pueblos Indígenas:

La situación de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas es diversa. Con base en la ley de Modernización Agrícola de 1992, el INA tituló tierras a nombre de ciertos grupos indígenas: Garífuna, Pech, Tawahkas, y Tolupanes (Galeana, 2013). Sin embargo, estas titulaciones se limitaron a brindar derechos de propiedad a las áreas habitadas, excluyendo las áreas funcionales de las comunidades (Galeana y Pantoja, 2013). Más recientemente se han otorgado títulos al pueblo Miskito que abarcan las áreas comunes, y que además brindan las tierras de forma inalienable e inadjudicables. La Ley de Propiedad reconoce el “derecho de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre las tierras que tradicionalmente poseen y que la ley no prohíbe.” (art. 93, Ley de Propiedad). La norma también reconoce la titulación a favor de los pueblos “en forma colectiva”, así como su forma tradicional de tenencia de la propiedad comunal. (art. 94) Aunque la propiedad será inalienable, inembargable e imprescriptible (art. 100), existe la posibilidad de que las mismas comunidades puedan **poner fin a este régimen comunal, autorizar arrendamientos** a favor de terceros o autorizar **contratos de otra naturaleza** que permitan la participación de la comunidad en inversiones que contribuyan a su desarrollo. (art. 100). Este aspecto debe tenerse en cuenta si REDD+ es implementado en estas áreas. Si bien en los últimos años se ha procedido a la titulación de tierras de los grupos Miskitos, bajo la modalidad de “propiedad intercomunitaria”, aún quedan territorios pendientes de titular. La situación de la tenencia de la tierra de estos grupos en general es insegura, los desafíos también atañen al respeto de tales derechos en la práctica, ya que es frecuente la invasión de terceros y la ocupación y tala ilegal de las áreas forestales de estos pueblos.

Dado que gran parte de los territorios indígenas coinciden con áreas protegidas del Estado el manejo de estas áreas “debe ser realizado en forma conjunta entre los indígenas y el Estado”(art. 101). Para ello, la existencia de planes de manejo establecidos con participación de los pueblos relevantes resulta fundamental.

Pueblos Afrohondureños:

La situación de la tenencia de la tierra de los pueblos afrohondureños es diversa. Con base en la ley de Modernización Agrícola de 1992, el INA tituló tierras a nombre de ciertos grupos afrohondureños,

incluyendo los Garifuna (Galeana, 2013). Como en el caso anterior, aplican problemáticas similares, incluyendo la posibilidad de que las mismas comunidades puedan **poner fin al régimen de titularidad comunal, autorizar arrendamientos** a favor de terceros o autorizar **contratos de otra naturaleza** que permitan la participación de la comunidad en inversiones que contribuyan a su desarrollo. (art. 100, Ley de Propiedad). Este aspecto ha sido altamente criticado, particularmente por la Organización Fraternal Negra de Honduras (OFRANEH) ya que la misma manifiesta los riesgos de la división de los territorios comunes en pequeñas unidades, incluyendo la pérdida de cultura e identidad, así como también una mayor vulnerabilidad por parte de los propietarios particulares a verse presionados a vender por otros actores, incluyendo aquellos relacionados con el narcotráfico.

RECURSOS NATURALES Y FORESTALES: En los casos en que los pueblos cuentan con títulos de propiedad de las tierras no existen dudas sobre la titularidad de los recursos, ya que la norma vincula la titularidad de estos recursos con la titularidad de la tierra. En los casos en que aún no existe titulación, por reconocimiento de la ocupación tradicional y el Convenio 169 de la OIT podría entenderse que tienen derecho a estos recursos, aunque en la práctica esto requeriría de reconocimiento formal.

DERECHOS RELACIONADO AL CARBONO: No existe definición expresa sobre la propiedad de los derechos de carbono en la legislación (ver detalle en el análisis relevante de la sección sobre derecho relacionados al carbono). Sin embargo, en los casos de titularidad de los territorios o incluso existencia de contratos de usufructo de tierras con el Estado los titulares tienen derecho a recibir los beneficios asociados. El inconveniente surge en aquellos territorios en los que no se cuenta con títulos, aunque por aplicación del Convenio 169 OIT debería entenderse que también existe ese derecho.

CONFLICTOS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LOS USOS DE LOS RECURSOS: Tanto las comunidades afrohondureñas como los pueblos indígenas afrontan situaciones similares y han sido tradicionalmente considerados conjuntamente por la cooperación internacional. El territorio reclamado por los pueblos indígenas es aproximadamente de 2 millones de hectáreas sobre una extensión nacional de 11,2 millones. Actualmente, sólo el 10% de los indígenas de Honduras tienen títulos de propiedad de sus tierras (17.8 % de la superficie nacional) (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2014). El acceso y seguridad de los territorios es uno de los principales desafíos para las poblaciones indígenas y los conflictos se han exacerbado desde 2011 (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2014). Gran parte de los pueblos indígenas fueron desplazados de sus territorios originarios, excepto los tawahkas y los miskitos aunque el avance de la frontera agraria limita el uso de sus territorios debido a invasiones de sus territorios por otros actores, incluyendo campesinos y leñadores, pero también narcotraficantes, con efectos importantes en el acceso a los recursos y el establecimiento de un clima de violencia en las comunidades (McSweeney, 2014). Los esfuerzos del gobierno en brindar acceso a la propiedad de la tierra se han traducido en la entrega de títulos de propiedad intercomunitario a favor de pueblo Miskito en 2013¹⁸. En los últimos años, las demandas de tierras de uso ancestral por poblaciones indígenas han originado disputas, así como también la forma de legalización de tierras de forma individual y no de forma comunal, como preferían algunos grupos étnicos¹⁹.

REPRESENTATIVIDAD Y AGRUPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROHONDUREÑOS.

Recién a finales de los años 1980, el movimiento indígena comenzó a organizarse y, entre 1992 y 2003, la consolidación del movimiento indígena y negro se desarrolló con mayor ímpetu. Cada pueblo indígena está organizado en una asociación propia y suelen estar reconocidas por el Estado como asociaciones legales, con personalidad jurídica propia. Así, por ejemplo:

- El pueblo Lenca cuenta con: Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras, Consejo Popular Indígena de Honduras (Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras) (COPINH), Movimiento Indígena Lenca de Honduras, Federación Indígena Lenca.

¹⁸ Gobierno Nacional de Honduras, 2013. Entrega Histórica del Segundo Título de Propiedad Intercomunitario a Favor del Pueblo Miskito, Consejo Territorial Ahuya Yaraccesible en: http://www.ip.gob.hn/images/sampledata/boletn_Ahuya%20Yari_mayo2013.pdf.

¹⁹ Para mayor información ver: Tendencias, Santos.

- El pueblo Miskito cuenta con: Moskitia Asla Tawanka (MASTA), MUIHKA (organización indígena binacional de los pueblos de la Moskitia en Nicaragua y Honduras).
- Los Tolupán: Federación de Tribus Xicaques de Yoro.
- Los Pech: Federación de Tribus Pech de Honduras.
- Los Chortis: Consejo Nacional Maya Chortis de Honduras.
- Los Tawakha: Federación Indígena Tawahka de Honduras.
- Los Tahua: Federación Indígena Nahua de Honduras.

Las poblaciones afrohondureñas se organizaban y representaban a través de la CONPAH como coordinadora de las organizaciones indígenas y afro-hondureñas, aglutinando a todas las federaciones, incluyendo a la Asociación de Profesionales y Trabajadores Nativos Isleños. Los Garífuna cuentan también con la OFRANEH la cual es disidente de CONPAH.

INCORPORACIÓN EN LAS ACTIVIDADES REDD+: CONPAH ha sido un interlocutor con un rol activo en el desarrollo de REDD+ en Honduras.

CONPAH Y EL ROL DE INTERLOCUTOR Y LIDERAZGO EN EL PROCESO REDD+

La Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) fue establecida en 1992 como una plataforma de lucha por el reconocimiento territorial y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños en Honduras y forma parte del Consejo Indígena de Centro América (CICA), agrupaba hasta fecha reciente todos los pueblos indígenas y negros de Honduras. Sin embargo, desde inicios del 2009, CONPAH ya no agrupa a todos los pueblos indígenas.

Entre los logros del movimiento y el diálogo de la población indígena y el gobierno pueden citarse: la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”; la creación de municipios indígenas, que tenían a su cargo simplificar la administración territorial; el cierre de aserraderos que procesaban la madera talada en zonas de importancia ecológica; la creación de ciertas áreas protegidas, incluyendo la reserva de biosfera Tawahka Asangni.

Durante el proceso de preparación del documento de proyecto para el FCPF, CONPAH se involucró en su elaboración con el gobierno y en enero de 2013, acordaron 15 puntos con el gobierno estableciendo los derechos de los pueblos indígenas y Afrohondureños en el proceso nacional REDD+, incluyendo la forma de organización de la consulta y el diálogo.

El COPINH así como otras organizaciones afrohondureñas se han abierto de este proceso manifestando su oposición a la implementación de REDD+ en el país.²⁰ Asimismo, como se verá en la siguiente sección, para facilitar la participación de los pueblos indígenas, se ha creado una mesa de diálogo y concertación, la Mesa Nacional Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático (MNIACC). Esta será liderada por CONPAH, sus federaciones y demás organizaciones indígenas y afrohondureñas del país. Cualquier acción que se realice en el territorio de estas comunidades, se desarrollará con el debido conocimiento y participación de la MNIACC.

EL R-PP establece una serie de instancias de participación de diversos actores en el proceso REDD+. En relación a las comunidades indígenas, establece repetidamente que se respetarán sus formas de autogobierno. Además, hace referencia al acuerdo suscrito entre el ICF y MASTA, organización representativa del Pueblo Indígena Miskito, estableciendo que en el Territorio de la Muskitia en lugar de crear se utilizaran las estructuras comunitarias y territoriales existentes, que son los Consejos Comunales y Territoriales. El R-PP señala que este mecanismo se promoverá como una iniciativa ampliada hacia todos los territorios Indígenas del país.

OFRANEH y COPINH han manifestado abiertamente una posición contraria a la implementación de REDD+ en el país. Posteriormente durante el proceso también hubo presentaciones del COPINH denunciando que el COPINH y otras organizaciones indígenas y negras no representadas en CONPAH no participaban en la MNIACC, la estructura de involucramiento de los pueblos indígenas y locales en

²⁰ Ver: COPINH: Rechazamos la creación de los Proyectos ONUREDD / REDD+ y la reglamentación retorcida al Derecho de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado (C-CLIP), disponible en: <http://www.copinh.org/article/copinh-rechazamos-la-creacion-de-los-proyectos-onu/>, accedido el 7 de octubre de 2014.

REDD+, exhortando a la cesación de todo tipo de actividades REDD+ (Carta de Berta Cáceres al FCPF, 10 de Febrero de 2013). El FCPF respondió notando que el R-PP es no más que una hoja de ruta para la preparación para REDD+ y que, “estarán atentos a las solicitudes de la COPINH, respetando la posición de rechazo a REDD+ de la misma,” notando que las puertas del diálogo se mantienen abiertas a futuro.

IMPACTOS: REDD+ podría generar impactos en el medio de vida tradicional de estas comunidades que dependen de los recursos del bosque y cuyas aspiraciones de ver reconocidos sus reclamos de tierras se vean afectados, particularmente en las áreas donde la titularidad no ha sido reconocida. Por ejemplo, para las diferentes etnias, el conocimiento de las especies forestales medicinales y los productos utilizados para la elaboración de artesanías tiene gran importancia y la mayoría de los subproductos proviene de los bosques comunitarios adyacentes a los asentamientos. (Santos Zelaya, 2008)

- Para el caso de títulos que no permiten la venta de las tierras, debería revisarse cómo las responsabilidades se gestionarían a lo interior de cada comunidad.

- La aplicación de REDD+ en tierras donde habitan pueblos indígenas que aún no han sido reconocidas podrían traer mayores riesgos en relación a restringir el acceso al territorio y los recursos, así como incentivar la ocupación de tierras por parte de otros actores, por lo que sería fundamental asegurar que los territorios son adecuadamente reconocidos antes de la implementación de un mecanismo REDD+.

2.1.3 Campesinos

Honduras se ha caracterizado por un escenario de concentración de tierras productivas en manos de pocos propietarios,²¹ así como también de contar con un alto número de minifundios, terrenos bajo propiedad de campesinos cuya extensión no supera la hectárea. La legislación agraria nacional y sus recambios han definido el panorama administrativo agrario del país, el cual es altamente complejo en materia de tenencia.

Usos de los bosques y campesinos

En realidad, la situación de los campesinos es dispar en términos económicos ya que, si bien en algunos lugares del país hay un concentrado número de productores terratenientes, en algunas zonas los niveles de pobreza de los campesinos son muy altos y sus actividades tienen una finalidad mayormente de subsistencia.

Los bosques aportan una gran cantidad de bienes y servicios especialmente a las poblaciones rurales más pobres, incluyendo a través de la recolección de subproductos forestales, tales como la leña, ya que en muchos casos es la única fuente de energía doméstica. También en zonas marginales es relevante el papel de subproductos no maderables, tales como los musgos, cortezas, resinas y algunos frutos.

Parte de los problemas de deforestación iniciaron con los procesos de reforma en bosques densos que los campesinos pobres luego desmontaban para establecimiento de “mejoras”. (Santos Zelaya, 2008) La forma de asentamiento de las familias rurales en las zonas forestales traen consecuencias negativas por la facilidad para acceder a tierras cubiertas de bosques y obtener ingresos derivados de su descombro tales como su adjudicación, dando lugar a una rápida parcelación y fragmentación de los terrenos para mantener una agricultura de subsistencia.

Para los terratenientes la situación es diferente. Hay acaparadores de grandes extensiones de tierras estatales, en las que se realizaron desmontes y conversión de grandes superficies de bosques a otros usos como el ganado. (Santos Zelaya, 2008). Para éstos, los bosques representan más bien un obstáculo a la expansión de actividades agropecuarias, fuente relevante de ingresos, especialmente con una visión de rentabilidad a más corto plazo.

Existe también un número de campesinos involucrados con actividades de forestería comunitaria, actividad que la normativa ha intentado promover en las últimas dos décadas. Además, se cuenta con un relevante marco para el desarrollo de cooperativas y otras entidades asociativas que brindan el marco para el trabajo con grupos de actores de bajos recursos que ocupan extensiones de bosques. Como soporte legal estas comunidades generalmente suscriben contratos de manejo o de usufructo en áreas forestales públicas, que les permiten aprovechar los productos, bienes y servicios del bosque pero sin acceder a la titularidad de la tierra. En términos comparativos, estas comunidades son más vulnerables que los indígenas porque carecen de un régimen especial de protección, como el Convenio 169 para aquellos pueblos.

²¹ Se ha estimado que aproximadamente el 3,5% de las empresas agrícolas dispone de más del 50% de las superficies agrícolas utilizadas y que diez familias disponen de más del 80% de la propiedad privada de Honduras. (GIZ, 2010)

TENENCIA DE LA TIERRA: La situación de la tenencia de la tierra es variada, atendiendo a las circunstancias particulares de cada campesino. La tenencia puede ser de **propiedad privada**, incluyendo los derechos plenos de propiedad como alienación, uso y usufructo; puede ser una tenencia basada en **la posesión**; puede estar basada en algún contrato de **arrendamiento o de derecho real como usufructo**. También existe la posibilidad de titulación para grupos campesinos o familias en el marco de la Reforma Agraria.

El nivel de ocupación informal de la tierra es muy alto (USAID, 2010), así como también los movimientos migratorios de los campesinos, lo que hace que la regularización de la tierra sea aún un desafío de grandes dimensiones en Honduras. En el marco de la ley forestal, para casos de las áreas forestales de propiedad del Estado que se titulen como tal, se prevé la posibilidad de que el Estado firme con los ocupantes un contrato de usufructo o de manejo o co-manejo de las tierras de distinta duración. En general estos contratos brindan a los ocupantes la posibilidad de apropiarse de los beneficios resultantes de las actividades realizadas en la tierra.

A pesar de la dificultad de brindar datos exactos sobre la extensión y tipo de tenencia de la tierra, se ha afirmado que la mayoría de las explotaciones tienen superficies menores de una hectárea, y que todavía predomina el minifundio en el país. (Santos Zelaya, 2008). En la actualidad, existen diversos conflictos por las tierras entre pequeños campesinos y grandes terratenientes/empresarios. Estos conflictos en áreas como la del Bajo Aguán han derivado en situaciones de violencia grave y la muerte de líderes campesinos y empleados de las empresas.

RECURSOS NATURALES Y FORESTALES: En los casos en que los pueblos cuentan con títulos de propiedad de las tierras no existen dudas sobre la titularidad de los recursos, ya que la norma vincula la titularidad de estos recursos con la titularidad de la tierra (ver detalles en sección relativa a la tenencia de la tierra y los recursos). En los casos en que aún no existe titulación, la regularización es un proceso necesario para clarificar la tenencia. En las tierras forestales del Estado, pueden mantener la gestión de la tierra y de los recursos naturales a través de contratos de usufructo. En 1974, en la Ley de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, Honduras creó el Sistema Social Forestal (SSF). El SSF intentó incorporar a través de distintas modalidades al campesino organizado en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país, asegurando la efectiva participación de los mismos de los beneficios directos e indirectos del bosque y contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de las áreas rurales-forestales.

DERECHOS RELACIONADO AL CARBONO: No existe definición expresa sobre la propiedad de los derechos de carbono en la legislación (ver detalle en el análisis relevante de la sección sobre derecho relacionados al carbono). Sin embargo, en los casos de titularidad de los territorios o incluso existencia de contratos de usufructo de tierras con el Estado los titulares tienen derecho a recibir los beneficios asociados. El inconveniente surge en aquellos territorios en los que no se cuenta con títulos.

INCORPORACIÓN EN LAS ACTIVIDADES REDD+, INTERESES Y BENEFICIOS: Estos grupos, representados a través de diversas entidades, se incorporan en el Subcomité REDD+, en el marco del cual se desarrollan las principales actividades de coordinación y desarrollo de la preparación para REDD+.

IMPACTOS: Estos grupos, tanto los grandes terratenientes como los pequeños agricultores deben ser concientizados sobre los aspectos fundamentales de los bosques y debe valorarse la mejor forma de su participación, incluso a través de la protección del bosque y de la facilitación de servicios ambientales. En particular los pequeños campesinos son vulnerables a la implementación de REDD+, sobretodo aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza. Extraer de su alcance la posibilidad de utilizar recursos del bosque o limitar sus pequeñas actividades agrícolas puede tener un impacto relevante en sus medios de vida. Por otra parte, dadas las dificultades en materia de soberanía alimentaria en el interior del país, REDD+ debe implementarse atendiendo a la necesidad de combinar usos del suelo que permitan un desarrollo sostenible de estas comunidades.

2.1.4 Otros Sectores

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs):

Existen en Honduras un número relevante de instituciones que apoyan iniciativas en el interior del país que incluyen desde la mejora de la gestión de los bosques hasta la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales en cuencas hídricas. Instituciones nacionales e internacionales incluyen diversas asociaciones de protección ambiental y de protección de los derechos indígenas. Varios de ellos se insertan en el proceso REDD+ a través de su participación en el Subcomité REDD+.

El R-PP identifica específicamente una serie de actores privados y ONGs que participan en el Subcomité REDD+ y que incluyen: Agenda Forestal Hondureña (AFH), Asociación de Madereros de Honduras, Asociación de Municipios de Honduras, Red de Incidencia de Cambio Climático– FDN, Escuela Nacional de Ciencias Forestales, Colegio de Profesionales Forestales de Honduras, FEHCAFOR, FEPROAH, Instituto Hondureño del Café, COHEP, entre otros. Asimismo, el R-PP prevé que a otros actores que se identifiquen se les extenderá la invitación de participación para que puedan formar parte del Subcomité REDD+, notando que la membresía será un tema permanentemente revisado en el Subcomité de REDD+.

Un número de ONGs también tienen un rol relevante en la gestión de las áreas protegidas que contienen bosques, por lo que su consideración e incorporación en las discusiones de REDD+ es crucial.²² Este informe incluye ejemplos de actividades en las que se involucraron algunas de dichas organizaciones, hay varias que son muy activas en la protección forestal y el establecimiento de PSA.²³

SECTOR PRIVADO, INCLUYENDO LA INDUSTRIA FORESTAL:

Existen organizaciones que agrupan entidades del sector productivo forestal, como por ejemplo, la Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH) y la Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales (FEHCAFOR), las cuales trabajan con cooperativas en el bosque de pino en su mayoría, concentrada en la constitución de los Consejos Municipales y comunitarios que, conforme a la normativa aplicable, son la vía para que las comunidades regulen el acceso al bosque.

Otras organizaciones en el marco de este sector que destacan son la Red Hondureña de Reservas Naturales Privadas, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). Por la academia participan en el Grupo Nacional de Trabajo REDD entre otros el Centro Universitario de la Región Litoral Atlántico, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, y la Universidad Nacional de Ciencias Forestales (CABAL, 2010)

ESTADO HONDUREÑO:

TENENCIA DE LA TIERRA: Las tierras forestales nacionales son las poseídas por el Estado en representación de la Nación y las que no pueden ser acreditadas por otro dueño. La norma forestal establece un proceso de regularización de las mismas. Se ha observado un cambio en la tenencia de tierras y bosques en los últimos 15 años. Así, se estima que se ha pasando de un 60 por ciento de tierras estatales y un 40 por ciento de tierras privadas a un incremento en la propiedad privada de los bosques (Santos Zelaya, 2010). Ello puede deberse a los procesos iniciados de titulación en algunos departamentos, así como a diversas reformas al registro de la propiedad. No obstante, también un considerable número de los asentados en o cerca de los bosques son pequeños agricultores de subsistencia que, por lo general, no reúnen las condiciones para una adecuada titulación, quedando fuera de los beneficios de titular la tierra a su nombre y de la obtención de préstamos. (Santos Zelaya, 2008, pag 13)

Las áreas protegidas establecidas en las tierras forestales públicas deben ser inscritas en el Patrimonio Público Forestal Inalienable (CPPFI), en el que se prevé que no sean objeto de titulación, venta o permuta.

RECURSOS NATURALES Y FORESTALES: En el caso de áreas estatales ocupadas por campesinos, particularmente en los casos de áreas forestales, el Estado a través de un contrato de usufructo brinda el acceso a los beneficios de la explotación y gestión de los recursos naturales a su titular.

²² Para mayor información consultar páginas relevantes de este informe (pág 34 y ss).

²³ Para mayor información, ver Capítulo 4.2.

DERECHOS RELACIONADOS AL CARBONO: No existe definición expresa sobre la propiedad de los derechos de carbono como tal en la legislación (ver detalle en el análisis en la sección relevante).

2.2 PARTES NO IDENTIFICADAS EN DOCUMENTOS REDD+

En general, la propuesta presentada para el financiamiento de la preparación para REDD+ por parte del FCPF es comprensiva e incorpora y menciona a diversos actores. Sin embargo, aunque de alguna manera identificados, se destaca la necesidad de fortalecer en la implementación la incorporación de algunos actores, incluyendo:

- **Autoridades Municipales:** en la década de los noventa Honduras inició un proceso de descentralización con políticas para fortalecer los gobiernos locales, surgiendo instituciones, programas y proyectos orientados a fortalecer la descentralización y las capacidades locales. En 1993, la Ley General del Ambiente descentralizó en las municipalidades diferentes acciones de tutela ambiental, algunas relativas a la gestión forestal, incluyendo de bosques productivos, así como también de áreas protegidas y aspectos de reforestación. Además, las municipalidades tienen algunas competencias en relación a la administración y gestión de sus áreas forestales y el ordenamiento en sus ámbitos. Sin duda, son una parte fundamental en la implementación de cualquier iniciativa de protección forestal.

- **Sector Minería e Infraestructura:** El sector minero y de infraestructura, fundamentalmente hidroeléctricas, son económicamente relevantes. Integrarlos de forma que tales proyectos se informen sobre cómo poder participar en el mecanismo y favorecer la inclusión social en el contexto de los bosques nacionales es fundamental.

- **Participación de ONGs y plataformas que incorporen la visión de género:** si bien hasta la actualidad la incorporación de instituciones relacionadas a los intereses de género y recursos naturales se ha realizado, la misma debería continuar ampliándose. El R-PP prevé el mapeo, identificación e incorporación de tales instituciones en el diálogo REDD+ de manera tal de garantizar su integración en el proceso.

- **Habitantes De La Ciudad:** Si bien en Honduras se han comenzado a explorar aspectos relevantes a los pagos por servicios ambientales y por la provisión de servicios ambientales hídricos, un mayor involucramiento de los **habitantes de la ciudad y actores del sector privado** que se benefician de los servicios ambientales puede generarse. Potenciar estas experiencias con apoyo de los habitantes de las principales ciudades también podría contribuir a lograr los objetivos REDD+. La búsqueda de sinergias es, pues, fundamental.

2.3 OPORTUNIDADES GENERADAS POR REDD+

1. En líneas generales, REDD+ podría **generar oportunidades para afianzar los procesos existentes de titulación de tierras** de comunidades indígenas y campesinas, así como también un vehículo para adoptar las **medidas legales que simplifiquen y aseguren los derechos de uso y gestión de los recursos naturales y forestales**. Sin embargo, es fundamental asegurar que tales procesos no se realizarán en torno a una lógica de evicción de facto de las comunidades que han vivido durante larga data en los territorios. Al mismo tiempo, es importante buscar soluciones para lidiar con el alto nivel de migración de las poblaciones rurales. Buscar sinergias con los procesos de regularización de tierras existentes es esencial.
2. REDD+ podría ser una forma de apoyar a los **gestores de los bosques**, fundamentalmente **comunidades en situación económica precaria**, a generar recursos de la conservación de los bosques, al mismo tiempo que favorece el mantenimiento de las prácticas tradicionales. Las experiencias puntuales de provisión de servicios ambientales hídricos podrían también verse apoyadas y buscar sinergias con REDD+.
3. Procurar la transparencia del proceso así como la existencia de un mecanismo de quejas que permita monitorear la realización de acuerdos, contratos de usufructo y titulación, sería fundamental.

La tierra en Honduras es un escenario de conflictos y desaveniencias entre diversos actores e intereses que han llegado, con frecuencia, a altos niveles de enfrentamientos. La estructura desigual de la misma, que se encuentra basada en minifundios en su mayoría, y latifundios en manos de pocas personas, han generado conflictos. Si bien REDD+ podría generar diversas oportunidades en el interior del país, no se puede negar que implementar un esquema general en el marco de tales conflictos es un gran desafío. El gobierno podría buscar la forma de construir, con base en las experiencias concretas desarrolladas, tales como los pagos por servicios ambientales, la réplica de iniciativas exitosas en áreas específicas seleccionadas para implementar proyectos pilotos.

Existen algunas fortalezas para la implementación de REDD+, tales como la existencia de asociaciones representativas entre las comunidades indígenas y afrohondureñas, el trabajo existente en el país en materia de forestería comunitaria y un desarrollo fuerte en materia de cooperativas. Por otra parte, la existencia de diversas ONGs e instituciones activas en el campo es una oportunidad para potencializarlos como socios.

Por último, con base en el R-PP, Vallejo ha definido algunos beneficios que se generarán de forma general en relación a todos los actores involucrados en el proceso. Los mismos incluyen:

1. Fortalezas institucionales para planificar acciones y ejecutar proyectos de evitación de la deforestación;
2. Instrumentalizar la oferta de bonos de carbono en el mercado por deforestación evitada, para apoyar a las iniciativas existentes de las comunidades indígenas y campesinas y la economía local;
3. Tener mejores instrumentos para mejorar la gobernanza forestal, generación de estadísticas confiables y reducir la tasa de deforestación y tala ilegal (p.e. inventario forestal actualizado);
4. Mejorar el diseño y la implementación de políticas, estrategias y programas para frenar la deforestación, la degradación de los bosques y la tala ilegal, incluyendo los estudios o herramientas que permitan fijar una tabla oficial de deforestación/degradación;
5. Apoyar en general la gobernanza forestal y el fortalecimiento institucional para mejorar las capacidades nacionales.

En el R-PP se definen beneficios esperados de REDD+ organizados en cuatro categorías: económicas, ambientales, socio-culturales y legales. Vallejo ha ajustado los beneficios mencionados en el R-PP identificando qué actores, a su criterio, podrían beneficiarse de los mismos.

BENEFICIOS PROPUESTOS BAJO LA ESTRATEGIA REDD+ SEGÚN GRUPO DE INTERÉS

Beneficios esperados	Grupo beneficiado				
	SEP	CIC	SPR	SCO	ACA
Mejora de la productividad local (forestal y agrícola)	*	*	*		
Mejora del Ingreso por familia		*	*		
Mayor oportunidad de inversión en proyectos forestales	*	*	*		
Fomento de la pequeña empresa	*	*	*	*	
Fomento de la Certificación Forestal		*	*		
Promoción y Desarrollo de Turismo Local	*	*	*		
Conservación del Recurso Forestal	*	*	*	*	*
Conservación de la Biodiversidad	*	*	*	*	*
Mejora de la Disponibilidad y Calidad del Recurso Hídrico	*	*	*	*	*
Integralidad de los Ecosistemas	*	*	*	*	*
Mejora de las Técnicas Agroforestales	*	*	*		
Conservación de la Belleza Escénica	*	*	*	*	*

Generación de Empleo	*	*	*	*	
Mejora de las Condiciones de Vida	*	*	*	*	*
Fomento de la participación de la Mujer	*	*	*	*	*
Resolución de Conflictos	*	*	*		
Fortalecimiento de Organizaciones Base Comunitarias		*			
Mayor Participación de Gobiernos Locales	*				
Incremento de Educación Ambiental	*	*	*	*	*
Desarrollo de Capacidades	*	*	*	*	*
Fomento e Implementación de la Forestarí Comunitaria		*			
Acceso Directo a mecanismos financieros		*	*	*	

Autor: Mario Vallejo Larios con base en la información del R-PP.

Nota: SEP = Sector público (incluyendo a los municipios); CIC = Comunidades étnicas y comunitarias; SPR = Sector privado; SCO = Sociedad civil organizada (incluye gremios); y ACA= academia.

2.4 ESTRUCTURAS PARA INVOLUCRAR A LOS GRUPOS INTERESADOS.

Evolución del proceso participativo en el contexto de la preparación para REDD+ en Honduras.

Honduras ha desarrollado diversas estructuras de participación para el desarrollo de la propuesta de financiamiento inicial con el FCPF, así como también planea desarrollar algunas estructuras relevantes en el futuro con el comienzo de los trabajos preparatorios para REDD+.

El **Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC)** creado en 2010 (Decreto Ejecutivo PCM-022-2010) es un órgano permanente de apoyo a la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC) de la SERNA, tanto a nivel política como técnico, y actúa como una plataforma de discusión para generar incidencia política de forma multidisciplinaria y multisectorial, incorporando representantes de diversos sectores que incluyen sector privado, sociedad civil, academia, pueblos indígenas y afrohondureños.

En el seno del CICC se conformó el **Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC)** para ejecutar las directrices del CICC, proponer, revisar y realizar recomendaciones técnicas sobre planes, estrategias, programas, proyectos y ejecución de acciones sobre cambio climático. Los productos del CTICC serán sometidos a revisión y aprobación final del CICC y posteriormente sometidos a consideración por el Ejecutivo. El CTICC se compone de **Subcomités temáticos**, actualmente existiendo cuatro que tratan con: calidad del aire; agricultura y seguridad alimentaria; recursos hídricos y **REDD+**.

SUBCOMITÉ REDD+

El Subcomité REDD+ fue creado en 2010 y ha servido como plataforma de comunicación, diálogo y capacitación de REDD+. Sirve la función de promover el diálogo intersectorial y la incorporación de las "Partes Interesadas Relevantes (PIR)" relacionadas directamente al sector forestal. En principio el Subcomité se reúne cada dos meses (R-PP Honduras)

En Noviembre de 2013, la SERNA ha publicado en su página web un borrador del Manual de Funciones del Subcomité REDD+²⁴ el que será coordinado y supervisado bajo la responsabilidad de la SERNA e ICF.

Los objetivos del Subcomité incluyen: asegurar la representatividad, el diálogo y la consulta tanto interinstitucional como a nivel de sectores de la sociedad; fomentar y asesorar técnicamente en la definición de una política pública; y liderar el establecimiento y seguimiento de la Estrategia Nacional REDD+. Según dicho borrador, el órgano máximo de decisión del Subcomité es la **Asamblea** que se conforma por representantes de las entidades miembros. La **Junta Directiva** será el órgano ejecutor de las decisiones y actividades y se conforma por nueve miembros del Subcomité que durarán por un año y representan:

- 3 representantes del gobierno, incluyendo a SERNA, el ICF y otro que se elegirá entre las partes

²⁴ Accesible en: <http://cambioclimaticohn.org/uploaded/content/category/657044609.pdf>, accedido el 24 de septiembre de 2014.

presentes del Gobierno.

- 4 representantes de organizaciones de la sociedad civil elegidos por consenso entre tales organizaciones participantes en el Subcomité, uno de ellos representante de los propietarios privados de bosques y cooperativas agroforestales.
- 1 representante de las organizaciones internacionales de cooperación en calidad de observador
- 1 representante de la Mesa Nacional Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático (MNIACC) en calidad de observador

El Subcomité brindará información periódica al CICC y se valdrá del apoyo de los Consejos Regionales de Desarrollo para que sean enlaces directos con los actores a nivel regional, departamental y local (R-PP Honduras).

Para la participación y discusión de pueblos indígenas y afrohondureños, el gobierno y CONPAH acordaron la creación de una MNIACC, con propia estructura política y técnica, y mayor autonomía. Como los pueblos indígenas y afrohondureños contarán con su propia instancia de diálogo, se ha previsto que un representante participe en la Junta del Subcomité REDD+ sólo con voz, pero no voto. De esa manera, la MNIACC conocerá las decisiones que se tomen en el Subcomité, aunque también se prevé que dichas decisiones se comuniquen de forma oficial a la MNIACC con el objetivo de conocer su posición.

MNIACC

La MNIACC es una plataforma que reúne representaciones y organizaciones indígenas en el país, y trabajará de manera coordinada con el Subcomité REDD+. Según el R-PP será una plataforma clave en la canalización del proceso en áreas indígenas y afrohondureñas, así como también tendrá un rol especial de auditor. Es liderada por la CONPAH y sus federaciones. Si bien funcionará de manera independiente, coordinará con la CICC y con el Sub-Comité REDD+. Estas coordinaciones que serán definidas a través de estrategias de comunicación, se enmarcarán en principios de buena fe y respeto mutuo entre las partes de la MNIACC y el Sub-comité REDD+. Se prevé un mapeo para inclusión de instituciones y organizaciones indígenas no adheridas a nivel nacional, así como el desarrollo del reglamento interno de la MNIACC a través de una iniciativa de apoyo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). ^[66]En el capítulo 5 se incluyen más detalles sobre la MNIACC.

Existen, asimismo, otras estructuras previstas en la normativa, algunas de ellas actualmente en funcionamiento, que también se espera que sean canales participativos en el proceso nacional REDD+.

El Plan de Nación y la Visión de País han propiciado la conformación de los **Consejos Regionales de Desarrollo**. Dichos Consejos, configurados de forma diferente a la distribución política del país, hacen seguimiento y monitoreo de la ejecución de los planes y proyectos locales basados en las prioridades identificadas por las comunidades. Para ello, deben aplicar mecanismos de coordinación y comunicación con organizaciones comunitarias, programas y proyectos que se ejecutan en cada municipio. Esos Consejos deben impulsar la creación de Mesas temáticas a distintos niveles (aldea, municipio, mancomunidad, región) para concertar e identificar problemas comunes y fomentar equipos de trabajo. Varias mesas temáticas han sido configuradas, en particular algunas se encuentran relacionadas con la implementación de REDD+. Según el documento R-PP se espera que estos Consejos sirvan como enlace entre el Subcomité REDD+ y los actores locales relevantes.

Un aspecto complejo en relación a estos órganos de concertación es el aseguramiento de la continuidad y el presupuesto para los Consejos Regionales de Desarrollo. A partir de la adopción del Plan de Nación y la Visión de País, el presupuesto operativo anual se construye en forma integrada por región. Por ello, a priori, no se cuenta con presupuesto asignado para las plataformas locales/regionales de REDD+, sino que la asignación se hace en base a programas²⁵.

También cabe mencionar que la Ley Forestal de 2007 creó los **Consejos Consultivos Forestales, Areas Protegidas y Vida Silvestre** a nivel nacional, regional, departamental y local como instancias de participación ciudadana, de consulta y apoyo a la Administración Forestal del Estado. En el seno de estos Consejos se encuentran representantes de las instituciones públicas vinculadas al sector forestal y organizaciones del sector privado y pueblos indígenas y afrohondureños. Este colectivo puede hacer recomendaciones y proponer iniciativas sobre políticas y acciones en torno a la gestión forestal del país.

²⁵ Por ello, el R-PP prevé que los miembros del Subcomité REDD+ del gobierno aseguren que SEPLAN forme parte del Subcomité para facilitar el presupuesto de gestión de las mesas temáticas regionales vinculadas a REDD+.

Es, en esta instancia, difícil medir la efectividad de implementación de estos Consejos porque aún se encuentran en fase de implementación.

Estos Consejos podrían ser utilizados para canalizar la participación en el proceso REDD+. En este sentido, presentan ventajas y desventajas:

CUADRO : VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE INSTANCIAS PARA INCORPORAR NUEVOS ACTORES A REDD+

Actor potencial	Ventajas	Desventajas
Consejos regionales de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen amparo legal en la normativa de planificación nacional (Ley Plan de Nación); • Posee un marco institucional de apoyo (SEPLAN). 	<ul style="list-style-type: none"> • No tienen especialidad en el tema de REDD+; • Sus acciones atienden a diversas prioridades, y no se enfoca en materia forestal;
Consejos consultivos forestales, áreas protegidas y vida silvestre	<ul style="list-style-type: none"> • Por mandato legal son instancias de participación ciudadana, de consulta, concertación, control social y coordinación de las acciones del sector público y privado en actividades forestales; • Funcionan a diferentes niveles territoriales (nacional, departamental, municipal y comunitario) y se integran por representantes de alto nivel de organizaciones relativas a la gestión forestal; • el Consejo Consultivo Nacional puede presentar recomendaciones o iniciativas sobre políticas y acciones para la concertación, solución de conflictos, mediación, canalización de denuncias y otras acciones en materia forestal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Su organización y funcionamiento es compleja; • Se puede generar cierto nivel de competencia por interés, presupuesto y convocatoria con otras instancias descentralizadas creadas en diversas leyes, tales como los Consejos Regionales de Desarrollo, los Consejos de Aguas y otros. • Estos consejos operan con diferente nivel de implementación; mientras el nacional está organizado y funciona realizando algunos mandatos legales que se pueden considerar estratégicos; a nivel municipal y local se percibe que funcionan mejor aquellos consejos donde hay proyectos de apoyo.

2.5 RECOMENDACIONES

Parecería que los principales desafíos que REDD+ tendrá que afrontar en el país fundamentalmente se relacionan con dos aspectos:

- la dispersión normativa (incluyendo superposición, contradicciones y falta de acceso a determinadas normas) y su nivel bajo/medio de implementación;
- las dificultades de la realidad social de la tenencia y ocupación de la tierra, con un alto nivel de informalidad, diversos actores en las áreas de bosques con usos contrapuestos de la tierra y gran desigualdad de poderes económicos y de influencia política.

Políticas y marco legal:

- Promover medidas de revisión o simplificación de las diversas normas y políticas aplicables en relación a REDD+. Un análisis de integración, o una selección priorizada de las normas que aplicarán en atención a su naturaleza jurídica sería instrumental para brindar un claro panorama de implementación legal.
- Aprovechar las sinergias de REDD+ para potenciar los trabajos de ordenamiento territorial (especialmente en torno a las cuencas hídricas) que se encuentran promovidos desde los instrumentos de planificación para el desarrollo del país. Intentar involucrar al ordenamiento como un instrumento de integración de usos del suelo y competencias de entidades gubernamentales. El ordenamiento territorial puede proveer las bases para la incorporación del paisaje sostenible, tomando en cuenta decisiones de proyectos y modelos de desarrollo a futuro.
- Continuar revisando los aspectos legales que han influenciado positiva o negativamente a las experiencias concretas realizadas en esquemas de PSA y gestión de bosques con mayor profundidad para tratar de recolectar lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad para REDD+. Estas lecciones aprendidas pueden ser especialmente valiosas en relación a cómo se abordó el tema de la tenencia de la tierra. En definitiva, usar las experiencias de proyectos existentes como plataformas concreta de prueba, análisis y réplica.

En el marco de la preparación para la implementación de REDD+:

- A los actores principales, incluyendo el gobierno, mantener los compromisos, decisiones y acuerdos asumidos con los diversos sectores de cara a la implementación de los trabajos preparatorios.
- Asegurar que un canal de transparencia como la página web y la publicación de boletines trimestrales son debidamente implementado y actualizados, para que se pueda dar seguimiento del proceso por parte de todos los actores que lo deseen. Mismos principios se deben aplicar a las reuniones de las instancias participativas tales como la MNIACC y el Subcomité REDD+.
- Intentar incrementar la participación e involucramiento de las instituciones que tendrán que apoyar el proceso desde el gobierno, incluyendo el SEPLAN, SEFIN y otras entidades participando en el Subcomité.
- Garantizar una mayor participación de los representantes de los sectores de infraestructura, energía e hidroeléctrico para informar a los generadores de la Estrategia REDD+ de los proyectos en camino en el territorio. En lo referente a los permisos y actividades a emprenderse, es fundamental mejorar la transparencia para tener mayor claridad en relación a proyectos que podrían afectar la implementación de REDD+, tales como infraestructura y minería. El caso del proyecto de carretera financiado por el Banco Mundial con el colibrí hondureño. Ello demuestra cómo no sólo las instituciones nacionales sino también las internacionales tienen un compromiso en apoyar los procesos de conservación y preservación en el país.
- Asegurar que en el proceso participativo también se visualiza la participación de sectores vulnerables en el seno de los diversos actores, incluyendo mujeres y jóvenes.
- Asegurar que desde los aspectos legales se revisan posibles vías o alternativas que luego se escojan de acuerdo a la visión REDD+ de los actores.
- REDD+ es un proceso largo que abarcará más allá de la implementación de una iniciativa en particular, por lo que el gobierno tiene un rol clave que desempeñar en la coordinación de iniciativas y esfuerzos.
- Mejorar los mecanismos de implementación y seguimiento de las políticas, propiciar la unificación y simplificación ya que la multiplicidad y dispersión de políticas conexas dificulta su seguimiento.
- Ampliar la plataforma de capacitación, a efecto de que más personas conozcan el tema REDD+.

3.0 POLÍTICA, DERECHO Y REGULACIÓN DEL USO DE LA TIERRA Y LOS BOSQUES

Uno de los principales desafíos que REDD+ tendrá que afrontar para implementarse en Honduras es la situación relativa a la tenencia de la tierra. Si bien el marco legal provee normas que vinculan la propiedad de los recursos forestales a la propiedad de la tierra, aún existen diversos desafíos tanto desde el punto de vista de la normativa formal como de su aplicación en el país. La tenencia de la tierra en el país presenta un variado mosaico de ocupaciones y normas aplicables. Existe un alto nivel de irregularidad de la propiedad por lo que el país ha emitido diversas normas destinadas a mejorar la regularización de la misma, así como un programa financiado por el Banco Mundial para promover la titulación. En la práctica, la diversidad de normas aplicables y de instituciones competentes para la regularización resulta compleja para el logro de los objetivos buscados. Las superposiciones y falta de previsiones detalladas que aseguren la coordinación entre instituciones para la titulación de la tierra y la inexistencia de una entidad o mecanismo de supervisión es un punto relevante.

Existen diversas normas que regulan la tenencia de los recursos naturales, así como también de los recursos forestales. Con la adopción de la normativa de Modernización Agrícola de 1992 se devuelve la propiedad y gestión del suelo forestal al propietario de la tierra. Así, las áreas forestales, que pueden ser públicas y privadas, serán en principio gestionadas por el propietario de la tierra, quien tendrá también derecho a los beneficios derivados de dichos recursos. En el caso de áreas forestales públicas, en la práctica, existen contratos de usufructo y manejo con habitantes u ocupantes de las áreas, en los cuales se establecen las obligaciones y beneficios de las partes. En general, los beneficios del usufructuario permiten el aprovechamiento de los productos de los recursos forestales.

La norma también prevé una amplia utilización del Plan de Manejo como instrumento de gestión a ser aprobado por el ICF, el cual será la base para la concesión de permisos de corta de árboles y algunas otras actividades. En relación a los incentivos, la norma Forestal de 2007 contiene diversos incentivos, incluyendo el objetivo de destinar a un Fondo específico el 1% del PIB nacional. Sin embargo, en la práctica, la implementación de estos incentivos, así como la asignación de presupuesto para los fondos relevantes, es bien limitada. Desde 1974, se intentó incorporar a través de distintas modalidades al campesino organizado en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país, aunque con éxito limitado.

Por otra parte, existen diversos incentivos perversos en la normativa sectorial que van en dirección contraria a los incentivos y objetivos de la norma forestal.

La existencia de diversas normas que dejan la posibilidad de expropiación abierta a pesar de la existencia de derechos firmes de propiedad es otro factor de inseguridad a la hora de considerar la implementación de REDD+ en el país. Notablemente, durante casi 20 años la conservación de los bosques naturales fue considerado una causal de expropiación con fines de reforma agraria.

3.1 POLÍTICAS, LEYES Y REGLAMENTOS QUE RIGEN EL USO DE LOS RECURSOS

3.1.1 Políticas Que Rigen La Tenencia de Los Recursos Naturales y Los Bosques

Conjuntamente con la responsabilidad constitucional que tiene el Estado de reglamentar y asegurar la explotación racional de los recursos naturales (art. 145 y 340 Constitución Nacional), la ley Forestal adoptada en 2007 declara de prioridad nacional y de interés general el manejo racional y sostenible de los recursos forestales, áreas protegidas y vida silvestre. La ley forestal prevé que el Estado garantizará la armonización de las políticas y acciones en materia agrícola, pecuaria, cafetalera y de asentamientos humanos con los principios y objetivos de dicha ley (art. 6).

El Estado tiene un rol relevante en la gestión de los recursos forestales. En 1974 se adoptó normativa por la cual todos los bosques pasaron a ser propiedad del Estado. Sin embargo, este rol se vio claramente limitado con la adopción de la Ley de 1992 sobre Modernización Agrícola. Dicha ley “devuelve” la propiedad del suelo forestal al propietario con dominio pleno sobre la tierra (FAO, 1999). Desde entonces, la propiedad de los recursos forestales y la clasificación de los bosques se encuentra claramente asociada a la propiedad del terreno donde se encuentran esos recursos.

En cuanto a la consideración de los recursos forestales, la norma brinda una amplia definición de bosque y de áreas forestales las que se rigen bajo su ámbito de aplicación, con excepción de las áreas forestales existentes en los perímetros urbanos, que se rigen por la normativa municipal (Ley Forestal, art. 8, Reglamento Forestal, art. 92). Por ejemplo, la norma define bosque como “una asociación vegetal natural o plantada, en cualquier etapa del ciclo natural de vida, dominada por árboles y arbustos o una combinación de ellos de cualquier tamaño con una cobertura de dosel mayor a diez por ciento (10%)”... “capaz de producir madera, otros productos forestales, bienes y servicios ambientales.”

Las áreas forestales se definen como aquellas que engloban un amplio marco de terrenos poblados de especies arbóreas y/o arbustivas forestales “de cualquier tamaño, origen natural o proveniente de siembra o plantación”, sino también terrenos susceptibles de degradación, con determinado nivel de pendiente (30% o mayor) o determinada composición, entre otros (Art. 4). La amplia consideración de bosque y el amplio margen de definición de áreas forestales a las que se aplica la ley Forestal hacen que la norma tenga un amplio ámbito de aplicación en materia de tierras.

La ley forestal clasifica las áreas forestales en dos tipos: **públicas y privadas** (art. 45). Esta clasificación es relevante en relación a cómo y quién tiene la potestad para gestionar y recibir los beneficios de la gestión de los recursos forestales.

- Son **públicas** las áreas estatales, pertenecientes al Estado, y las ejidales, pertenecientes a los municipios. Ello incluye las áreas públicas dadas en concesión y las áreas protegidas.

- Son **privadas** las áreas forestales en terrenos de personas naturales o de jurídicas de derecho privado, incluyendo aquellos que las municipalidades han comprado a titulares privados, debidamente acreditado por título expedido por el Estado inscrito en el Registro Unificado de la Propiedad.

La norma establece un reconocimiento genérico del “derecho sobre las áreas forestales” a favor de los pueblos indígenas y afrohondureños situados en las tierras que “tradicionalmente poseen” conforme al Convenio 169 de la OIT.

Cabe mencionar también que los bosques, según la Ley Forestal, pueden ser de producción o de protección, siendo:

- **de producción** pública o privada aquellas de relevante interés económico aptas para el cultivo y aprovechamiento de madera o de otros bienes y servicios ambientales, lo cual determina su utilización preferente (art. 63)
- **de protección**, que son aquellas públicas o privadas de relevante importancia para la fijación o conservación de los suelos, la prevención de la erosión, la protección o conservación de los recursos hídricos o de las zonas húmedas, la conservación del clima, de la biodiversidad y de la naturaleza en general. (art. 63).

Áreas Forestales Nacionales.

Estas áreas son administradas por el ICF. En el ejercicio de estas funciones, el ICF puede:

- otorgar o autorizar aprovechamientos, mediante contratos de manejo o de compraventa de madera en pie;
- celebrar contratos de manejo forestal comunitario con comunidades o grupos campesinos organizados asentados en las áreas forestales o con los demás beneficiarios.

En 1974, en la Ley de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, Honduras creó el SSF. El SSF intentó incorporar a través de distintas modalidades al campesino organizado en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país, asegurando la efectiva participación de los mismos de los beneficios directos e indirectos del bosque y contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de las áreas rurales-forestales. La Ley Forestal vigente establece que el ICF debe promover y fortalecer el SSF como medio para incorporar a las comunidades que habitan en áreas nacionales de vocación forestal en la gestión de los recursos forestales. En esa dirección, las normas disponen que los programas de regularización se realicen preferentemente desde la perspectiva de la forestería comunitaria²⁶ (art. 127 Ley Forestal, art. 131 Reglamento Forestal).

Para beneficiarse de la forestería comunitaria cada grupo firma un contrato con la Administración Forestal del Estado y en él se definen las obligaciones y derechos en cada caso, aunque es común que obedezcan a un formato estándar. Teóricamente hay una distribución equitativa de beneficios entre los miembros del grupo, pero en la práctica es fácil observar que se trabaja en forma individual, aunque se suelen realizar actividades grupales (adquisición de insumos, realización de trámites y comercialización entre las más comunes). Estos acuerdos sólo benefician a sus afiliados.

En áreas de tenencia del bosque estatal se crearon diferentes modalidades para brindar el usufructo de los productos forestales a grupos organizados y comunidades asentadas a través de “convenios de usufructo y regularización de derechos” que delegan derechos y responsabilidades relacionados con la conservación de los recursos forestales a través de prácticas de manejo acordes al tipo de bosques, permitiendo a las comunidades que habitan los bosques continuar beneficiándose de los mismos. Acorde con los objetivos de la SSF, las comunidades organizadas, acreditadas ante el ICF, tendrán derecho preferencial para suscribir contratos de manejo forestal sobre dichos bosques (Art. 128).

Contratos de manejo y co-manejo forestal.

Las personas naturales²⁷ y los grupos familiares que fueron beneficiarios de los programas de regularización tendrán “derecho” a que se les reconozca el usufructo de los predios o parcelas que ocupan, para lo cual suscribirán con el ICF los contratos correspondientes y tendrán “derecho de goce sobre el predio o parcela, incluyendo los aprovechamientos y demás beneficios permitidos en el contrato.” (art. 132 Reglamento Forestal).

Las actividades comprendidas en los acuerdos incluirán la conservación, protección, forestación, reforestación y aprovechamiento, y asignarán derechos de uso y de goce de productos forestales (art. 102 Reglamento Forestal).

Según la ley, para realizar este tipo de contratos, se deberá previamente sanear jurídicamente la propiedad del área (Art. 51 y 77 Ley Forestal). Los contratos de manejo o de actividades forestales podrán ser a corto, mediano y largo plazo. El contrato de largo plazo, según la ley, tendrá una vigencia hasta por un

²⁶ Según la norma forestal se entiende por forestería comunitaria: la “relación armónica y sostenible entre las comunidades o grupos agroforestales que radiquen en las áreas forestales y su medio ambiente, la cual se basa, en el caso de las áreas forestales nacionales, en el uso múltiple del bosque y la ejecución por dichas comunidades o grupos de las actividades de protección y demás relativas al manejo de dichas áreas, beneficiándose económica, ambiental y socialmente de sus productos, bienes o servicios.”(art. 131 Reglamento Forestal).

²⁷ Desde un punto de vista legal, una persona natural es un ser humano por oposición a una persona legal, que puede ser privada (ej. Una entidad de negocios o una organización no gubernamental) o una organización pública (ej. Gobierno).

período de rotación de las especies de coníferas o latifoliadas en áreas con o sin cobertura forestal (art. 189 Reglamento Forestal).

Todo aprovechamiento o acuerdo de manejo de bosques- tanto en áreas forestales públicas como privadas- se debe realizar conforme a un **plan de manejo forestal** que debe ser preparado por el titular de la tierra o la organización o comunidad interesada en gestionar el área forestal, de acuerdo al procedimiento detallado en el Reglamento Forestal, y presentado ante el ICF. El Anuario Estadístico Forestal con información de 2011²⁸ describe que se aprobaron 55 planes de manejo en terrenos nacionales, ejidales y privados, con un área bajo manejo de 5,245.01 hectáreas (ha) y una corta anual permitida de 48,831.39 m³; ese mismo año se readecuaron 48 planes de manejo con un área bajo manejo de 18,575.98 ha y una corta anual permitida de 37,462.61 m³.

Adicionalmente, el ICF deberá otorgar los permisos correspondientes para determinadas actividades específicas relacionadas con el corte, aprovechamiento, adquisición, procesamiento, industrialización, transporte, exportación e importación y quemas de árboles y bosques. El beneficiario tiene el compromiso de conservar la forma del área y de restituirla al Estado.

Los tipos de contratos o acuerdos descritos por la ley son:

Contratos de Manejo Forestal Comunitario:

- se celebrarán entre el Estado, Municipalidades y las comunidades organizadas asentadas en Áreas Forestales Públicas para el manejo sostenible del área ya sea ésta con o sin cobertura forestal.
- Los contratos de manejo forestal comunitario establecerán, entre otras cosas, el área asignada, el tiempo de vigencia, las actividades de manejo previstas, los derechos a obtener los beneficios que se establezcan por las actividades de corte racional y sostenible de madera, resinación u obtención de otros productos, así como su comercialización e Industrialización (art. 135, Reglamento Forestal).
- Se respetarán los contratos existentes a la entrada en vigencia de la ley y se prevén obligaciones y responsabilidades de las partes (arts. 458 y subsiguientes del Reglamento Forestal).

Contratos de Co-Manejo:

- implica el manejo compartido entre el ICF y los grupos beneficiarios, preferentemente en áreas protegidas.
- Podrán acordarse los incentivos de que gozarán los beneficiarios. (art. 135 Reglamento Forestal).
- Los contratos podrán ser renovados, siempre que se hubieren cumplido sus objetivos, de igual forma el ICF está facultado para finalizar de manera anticipada y sin responsabilidad de su parte, los contratos de comanejo, si la contraparte no cumple su co-responsabilidad.
- Según la Mesa de ONGs Comanejadoras de Áreas Protegidas de Honduras (MOCAPH), en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras se contaba en 2013 con un 35.7% del territorio hondureño convertido en áreas protegidas (3.9 millones de ha.) de las cuales 2.3 millones de ha se encuentran sometidas a comanejo con ONGs (34), mancomunidades (5) gobiernos locales y empresas privadas (1) y Academia (3). La Mesa estima que se comparten responsabilidades en el manejo de 50 áreas protegidas (55% de las áreas bajo co-manejo).²⁹

CONTRATOS DE MANEJO O USUFRUCTO

De la revisión de un ejemplo de contrato de usufructo, se han destacado algunos detalles relevantes que podrían ser considerados para la implementación de REDD+ en el país, ya que los Contratos de Usufructo o Manejo Forestal son comunes entre el Estado y distintas entidades o asentamientos de comunidades.

²⁸ Disponible en: <http://www.icf.gob.hn/files/tramites/Anuario%20Estad%C3%ADstico%20Forestal%202011.pdf>, accedido el 26 de septiembre de 2014.

²⁹ Informe anual MOCAPH 2013, disponible en: <http://mocaph.files.wordpress.com/2012/11/informe-anual-mocaph-2013.pdf>, accedido el 30 de septiembre de 2014.

El Estado regulariza la tierra como de su propiedad y brinda el usufructo a los ocupantes, que en su calidad de “usufructuario” tiene los **derechos de posesión, uso y goce**. El contrato puede permitir que el usufructuario tenga acceso a los aprovechamientos forestales comerciales y no comerciales dentro del área protegida previo las inspecciones de campo y el dictamen técnico favorable del ICF con base en el **Plan de Manejo** establecido.

El modelo de contrato prevé que “el usufructuario” use el predio y los recursos del mismo, conforme a las estipulaciones técnicas contempladas en el Plan de Manejo para el área protegida, así como la aplicación de las normas para el uso y protección de los recursos naturales.

Los productos obtenidos de su actividad económica serán de absoluta propiedad del usufructuario, pudiendo utilizarlos o comercializarlos de la forma que más convenga a sus intereses, en el entendido que los recursos naturales deberán usarse y mantenerse en forma sostenible, es decir, que para la realización de sus actividades productivas aplicarán las mejores prácticas en armonía con la naturaleza, privilegiando la producción orgánica; e igualmente, seguirán procesos tendientes a la protección, restauración y conservación de la vocación forestal del área. El formato prohíbe al usufructuario que tuviere área de bosque dentro de su predio hacer cambio de uso del suelo.

El acuerdo también estipula que “ los derechos de uso y goce de la tierra consignados en este contrato, así como (...) los **bienes y servicios producidos**, podrán ser **objeto de transacciones mercantiles por parte del usufructuario quien recibirá los beneficios que se deriven de estas**, igualmente podrán ser cedidas a título no oneroso, lo anterior siempre y cuando se haya contado **previamente con la autorización del ICF**, bajo el entendido de que la **nuda propiedad del terreno pertenecerá siempre al Estado**. Esto permitiría que la aplicación de REDD+ en un área estatal pueda derivar los beneficios por REDD+ a los beneficiarios del contrato u ocupantes de la tierra, independientemente de que el Estado conserve la propiedad formal de la misma. Asegurar que los beneficios alcanzan a los gestores del bosque es, pues, un aspecto fundamental para que el funcionamiento de REDD+ sea exitoso.

El contrato de usufructo inicialmente se estipula por una duración **de treinta años y renovable** (automáticamente ante el silencio de ambas partes) por un periodo igual. Sin embargo, el usufructuario puede traspasar sus derechos, previo ofrecimiento al Estado de los mismos, a otra persona. Este traspaso se realiza ante el ICF, ya que el nuevo usufructuario será responsable ante la entidad. En caso de muerte, los descendientes pueden suceder en estos derechos por el tiempo restante del contrato. En cuanto al Registro, en principio, el contrato debe registrarse en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable y en el Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil correspondiente.

Como incentivos, además de contar con la exoneración del impuesto del bien inmueble y tener derecho a asistencia técnica por el ICF, el usufructuario puede aplicar a los incentivos que se detallan en la Ley Forestal. Se prevé que el contrato se revise cada cinco años por las partes.

Aprovechamiento forestal en bosques nacionales.

En los bosques forestales nacionales, el ICF podrá otorgar o autorizar aprovechamientos a favor de terceros mediante los contratos de manejo anteriormente mencionados o de compraventa de madera en pie. Los titulares de los aprovechamientos serán responsables por las actividades de protección y mejora de las áreas forestales (art. 78 Ley Forestal y art. 99 Reglamento Forestal).

Los aprovechamientos forestales deberán realizarse bajo técnicas silviculturales que permitan la perpetuidad de los recursos y la eficiencia en su utilización y éstos deberán ser compatibles con la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos genéticos, teniendo en cuenta la reducción de la vulnerabilidad ambiental y antropogénica (art. 4 Ley Forestal).

Aprovechamiento en áreas protegidas.

La Ley Forestal prevé que en ningún caso se otorgará permisos o licencias para el aprovechamiento de los recursos en las “zonas núcleos de las áreas protegidas”, sólo en las zonas de amortiguamiento se podrán autorizar actividades económicas acordes con los Planes de Manejo o Planes Operativos previamente aprobados por el ICF. (art. 109)

Asimismo, la norma prohíbe nuevos asentamientos en áreas protegidas. Los asentados en áreas núcleo 10 años antes de la entrada en vigencia de la Ley Forestal o de la declaratoria del área serán reasentados en la zona de amortiguamiento de las áreas, o en zonas de igual o mejores condiciones. (art. 133) El incumplimiento de esta previsión dará lugar a la reubicación.

Aprovechamiento en áreas forestales privadas.

La administración de las áreas forestales privadas corresponde a sus propietarios, debiendo cumplir también con las obligaciones de protección y reforestación y con similar derecho a percibir los beneficios derivados de su manejo y aprovechamiento (art. 49 Ley Forestal y art. 101 Reglamento Forestal). Se deberá, no obstante, presentar un Plan de Manejo que deberá ser aprobado por el ICF. En este caso, la responsabilidad de la ejecución correcta de las actividades en el Plan de Manejo corresponden al propietario (art. 89 Ley Forestal). Así, si bien desde 1992 las actividades de aprovechamiento forestal, protección y manejo de los bosques han vuelto a ser realizadas por los propietarios, la necesidad de clarificar la tenencia del terreno como condición previa ha implicado dificultades ya que la situación de tenencia es variable, y especialmente deficiente en los bosques de coníferas. Además, los costes de transferencia de la tenencia son altos.

Pueblos indígenas y derechos en relación a los recursos forestales.

La Ley Forestal reconoce genéricamente el “derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afrohondureños, situados en las tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad con las Leyes Nacionales y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).” (art. 45) Conforme a tal Convenio, de realizarse actividades que afecten tales áreas, las comunidades tienen derecho a participar y deben ser consultadas y, en el caso eventual de posibles reasentamientos de las comunidades, debe respetarse su derecho al consentimiento libre e informado.

Este reconocimiento también se encuentra presente en otros aspectos de la norma, por ejemplo, se exime a los pueblos indígenas y afrohondureños de la prohibición de nuevos asentamientos en las áreas protegidas (art. 133).

A los fines de la regularización de las áreas forestales tradicionalmente poseídas por pueblos indígenas o afrohondureños, será el Instituto de la Propiedad el encargado de tal tarea con base en lo dispuesto en la Ley de Propiedad y, “si necesario,” en coordinación con el ICF (Reglamento, art. 106).

SITUACIÓN FORESTAL E IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA.

Si bien las cifras de deforestación son contradictorias, se estima que Honduras cuenta con una deforestación anual aproximada de 58000 ha/año (Vallejo Larios, 2011, pag 16). Existen diversas causas de tal deforestación relacionadas con el marco legal existente. Entre las principales se citan la falta de claridad de la tenencia de la tierra, un sistema sancionatorio deficiente y falta de implementación de medidas de incentivos a la conservación forestal.

En relación a la tenencia de la tierra, si bien el marco legal provee cierta claridad en relación a diversas formas de obtener la propiedad, en la práctica aún existen múltiples formas de ocupación de la tierra y un alto grado de informalidad. Ello dificulta la distribución de beneficios, el aseguramiento de prácticas sostenibles, así como también la estabilidad y seguridad de los ocupantes de las tierras.

Si bien la normativa forestal prevé la aplicación de sanciones y penalidades por incumplimiento de sus previsiones, e incluso tipifica como delitos las conductas que antes eran consideradas meras faltas, la ilegalidad en las actividades forestales continúa siendo alta por la falta de instituciones especializadas, superposición y falta de coordinación de las instituciones competentes, debilidad institucional del ICF, alto nivel de corrupción en el sector forestal, incluyendo en las autoridades de control, y falta de cultura de denunciar actividades forestales ilegales. (Vallejo Larios, 2011). La continuidad de estas actividades ha conducido a un deterioro de los ecosistemas forestales, así como a pérdidas ocasionadas por incendios, plagas y enfermedades forestales. (Vallejo, 2013b)

Si bien la norma previó la implementación de acciones destinadas a combatir tales dificultades, incluyendo una estrategia nacional para el control de la tala y el transporte ilegal de productos forestales y la creación de la unidad de guardias forestales, aún hay grandes desafíos de implementación. Las dificultades de implementación impiden asegurar la legalidad de la madera aprovechada, y se relacionan con la superposición de competencias en materia de supervisión y monitoreo de cumplimiento. Un ejemplo de esta superposición es la creación de la Unidad Especializada en Materia de Ecosistemas y Medio Ambiente en las Fuerzas Armadas, con funciones muy parecidas a las que la Ley Forestal adjudicó a la Unidad Especializada de Guardas Forestales bajo la responsabilidad del ICF (mediante el Decreto 41 aprobado el 27 de junio de 2011). (Vallejo, 2012)

Por otra parte, si bien es el ICF el que debe atender las infracciones forestales que son consideradas faltas en la legislación forestal, dicha autoridad ha manifestado que, por diversas razones, no ha podido implementar tal competencia. (Vallejo, 2013 b) Asimismo, la implementación de las numerosas políticas sectoriales existentes en el país (ej. Estrategia contra la tala ilegal) ha resultado limitada debido a la falta de asignación presupuestaria y de capacidades (Vallejo, 2011)

Otras problemáticas identificadas como causas de la deforestación incluyen (Vallejo, 2011) la incapacidad de los grupos del SSF para manejar o controlar su área asignada, falta de recursos para hacer el plan de manejo, pagar técnicos, comprar equipo, pagar garantías, etc. Así, éstos grupos terminan comprometiéndose con aserraderos o industrias de transformación cuyo interés es sacar la mayor cantidad de volumen y árboles de mejor calidad, conduciendo a un mayor deterioro del recurso, al ensanchamiento de la frontera agrícola y a la inequidad social y económica en las áreas forestales.

3.1.2 Políticas Relacionadas Con Incentivos

El marco legal contiene pocos incentivos al mantenimiento de la cobertura forestal que se verán en el primer apartado. Luego, se reseñan algunos de los diversos incentivos perversos para la deforestación existentes en distintos instrumentos de regulación, incluyendo en normas como la Constitución y el Código Civil, entre otras. La identificación y eliminación de estos incentivos perversos es necesaria ya que, por largo tiempo, han contribuido a formar la cultura de la deforestación como actividad necesaria. Para ello, se recomienda mirar en profundidad el análisis de las causas de la deforestación de Vallejo Larios.

Incentivos a la Actividad Forestal

El marco legal hondureño contiene diversas provisiones que intentan fomentar la integración social en la gestión forestal. Asimismo, el marco legal prevé numerosas disposiciones para el establecimiento de esquemas de compensación y pagos por servicios ambientales que, entre otros, proveen el mantenimiento de los recursos forestales en relación a los recursos hídricos. Si bien la Ley de Aguas contiene diversas provisiones sobre los pagos por servicios ambientales, existen detalles que se prevén resolver en el reglamento de la misma con el objetivo de brindar mayores incentivos concretos para los propietarios o usufructuarios de tierras cercanas a los cursos de aguas.

Además, la norma forestal contiene un número considerable de provisiones para incentivar las medidas que aseguren una gestión racional de los recursos forestales. Ejemplo de ello son el establecimiento de dos Fondos: el Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones; y el Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Ley Forestal, art. 35). De acuerdo a la norma, el Fondo para la Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones estaría constituido por el 1% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República (Ley Forestal, art. 37), aunque hay evidencias de que el objetivo es ambicioso y aún resulta de difícil alcance para el país.³⁰ Por acuerdo 011-2010 se aprobó el Reglamento Especial para dicho Fondo. Ambos Fondos serán gestionados por Juntas Administrativas.

La norma asigna la competencia al ICF de gestionar fondos para fomentar la forestación en áreas deforestadas o degradadas. (art. 152)

Además, la norma forestal prevé una serie de incentivos adicionales que el ICF proveerá por la gestión forestal sostenible, con la limitante de que el área a incentivar debe contar con un mínimo de 15 hectáreas continuas (art. 153), incluyendo (art. 149):

- asistencia técnica gratuita;
- posibilidad de cosechar gratuitamente algunos productos como leña, resinas, aceites y semillas luego de cumplir el contrato contraído con el ICF;
- derecho de hasta un 50% de aprovechamiento comercial en compensación por actividades de silvicultura;

³⁰ Ramón Álvarez, Los incentivos forestales, realidades o falsas promesas?, La tribuna, 18 de Septiembre de 2012. Accedido en: <http://www.latribuna.hn/2012/09/18/los-incentivos-forestales-realidad-o-falsas-promesas/>

- devolución del 100% anual de la inversión en protección forestal en áreas nacionales y ejidales en bosques jóvenes o de regeneración
- devolución de hasta el 50% de inversión en reforestación en áreas privadas deforestadas que no sean aprovechadas bajo el Plan de Manejo,
- compensación por servicios ambientales en áreas protectoras y cuencas relevantes;
- extensión de certificado de manejo sostenible
- deducción de la Renta Neta Gravable de la inversión en proyectos de forestación y reforestación
- exoneración de impuesto de bienes inmuebles en áreas núcleo de reservas, amortiguamiento, etc. como incentivo por la protección de tales predios (art. 151).

En general, se puede afirmar que, si bien se cuentan con diversos incentivos incluidos en el marco legal, su implementación ha sido limitada y no ha dado suficiente resultado. “Un caso dramático de lo anterior es la Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque que fue aprobada en 1993. Pese a que contenía aproximadamente 20 incentivos diferentes para fomentar la incorporación del sector privado en las actividades de reforestación y protección del bosque, no se conoció de ningún proyecto que en cualquier lugar del país hubiera logrado acogerse a los beneficios de esta ley.”(Vallejo, 2011, pág. 34).

Incentivos Perversos para la Deforestación: Áreas “Incultas” y “Funcion Social” del Uso de la Tierra

Según la Constitución, la propiedad privada se garantiza en su más amplio concepto de función social (art. 103). También el Estado ha realizado sucesivos esfuerzos en proveer tierras a los campesinos, y se han aprobado diversas normativas referentes a la reforma agraria. Si bien en las últimas décadas se ha clarificado que son las tierras rurales susceptibles de uso agrícola o ganadero las que se destinarán a la reforma agraria, en el pasado ello no fue así, lo que implicó la conversión de tierras de vocación forestal en tierras para actividades agrícolas. Por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria exigía que el 90 por ciento de la tierra otorgada fuera dedicada al uso agrícola, de lo contrario ésta podía ser sujeto de expropiación. Durante casi 20 años la conservación de los bosques naturales fue considerada una causal de expropiación con fines de reforma agraria. Así, las distintas iniciativas de titulación de tierras han favorecido al sector agropecuario en detrimento del forestal hasta 1992, y también han fomentado otras actividades tales como la cafetalera, camaronera y producción de aceite de palma.

En la actualidad, el art. 7 de la ley forestal establece que, en ningún caso, las áreas forestales se han de considerar tierras incultas u ociosas y no podrán ser objeto de afectación con fines de Reforma Agraria, ni tampoco de titulación, “salvo lo previsto sobre este particular en (...) la Ley de Municipalidades, (...) la Ley de Ordenamiento Territorial (...), la Ley de Propiedad, y la Ley Forestal. En otras palabras, a pesar de la prohibición de afectación de titulación y Reforma Agraria de áreas forestales, la ley forestal permite que aún coexistan diversas normas que permiten la titulación en casos determinados, incluyendo la Ley de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley de Propiedad y la Ley de Protección a la Caficultura. Así, por citar un ejemplo, la normativa cafetalera, prevé que “Los predios dedicados al cultivo del café no serán expropiables cualquiera que fuese su (...) vocación o su condición”... (Art. 4, Ley de Protección a la Actividad Caficultora, Decreto 78 de 1981). Además, “quienes poseen u ocupan predios nacionales cultivados de café podrán pedir que el INA les adjudique el dominio pleno”... (Art. 6, Ley de Protección a la Actividad Caficultora). La ley de la Propiedad, de 2004, también previó que sus procedimientos de regulación no se aplicasen en zonas sujetas a regímenes especiales, incluyendo los bosques nacionales, las áreas protegidas y los parques nacionales (art. 71).

Las normas nacionales que contribuyen a interpretar las leyes en su conjunto brindan las herramientas para favorecer la no titulación ni expropiación de tierras que han conservado la cobertura forestal, sin embargo, su clarificación contribuiría a una aplicación en pro de esta finalidad. Como señala Vallejo (Vallejo, 2013a), la armonización y atención a las posibilidades de afectación y titulación en dichas normas, así como las posibilidades de expropiación de tierras dedicadas a actividades forestales por ser consideradas ociosas requiere mayor clarificación.

Incentivos a Actividades Que Promueven el Cambio de Uso de Suelo de Bosques

Los incentivos a actividades que compiten con la conservación forestal en áreas de vocación forestal son numerosos, no sólo en el pasado sino también en la actualidad. En el pasado, estos incentivos incluyeron préstamos del Banco Mundial para la actividad ganadera y para transformar el país en una economía agropecuaria. Como bien explica Vallejo en detalle (Vallejo, 2011), existen incentivos a la ganadería y a la caficultura, y recientemente al cultivo de la palma aceitera, que favorecen el cambio de uso del suelo.

También se han identificado incentivos a la tala en las leyes de emergencia para, por ejemplo, atender las consecuencias del huracán Mitch en noviembre de 1998. Enmiendas a la norma forestal permitieron el uso de árboles derrumbados por las lluvias para construcción de viviendas locales, provisión que siguió vigente durante al menos siete años (Vallejo, 2013a).

El hecho de que la propiedad de los recursos del subsuelo es del Estado, y que puede brindar su explotación en concesión, así como también autorizar al concesionario a establecer servidumbres en terrenos de terceros que sean necesarios para la racional utilización de la concesión (Art. 23, Ley General de Minería) es un riesgo evidente para REDD+. De alguna manera, debería asegurarse un mínimo de sostenibilidad en el tiempo de los bosques que participen en REDD+.

3.2 REGÍMENES DE TENENCIA

El origen del régimen de tenencia de las tierras en Honduras se remonta a la época de la conquista del país, cuando la corona española reconoció inicialmente tres tipos de propiedad: el título real, para españoles; algunos títulos de indios; y el título comunal o ejidal, destinado a las municipalidades para su futura expansión. La diversidad de reformas e iniciativas de distribución de la tierra, incluyendo una importante reforma liberal a principios de siglo XX, dio origen a una estructura dispar de distribución de la tierra, con un alto grado de concentración en pocas manos (latifundios). Sin embargo, desde 1940, las demandas por la distribución social de la tierra cobran fuerza, incluyendo el movimiento campesino y el reclamo de pueblos indígenas de la titulación y reconocimiento de sus territorios. Así, en 1961, se crea el Instituto Nacional Agrario (INA) con el cometido de liderar un proceso de reforma agraria que fundamentalmente se orienta a regularizar la propiedad de la tierra de pequeños productores. Si bien esto contribuyó en alguna medida a brindar terrenos a los campesinos, también dio lugar a una proliferación de minifundios que no superan la hectárea de terreno (Santos Zelaya, 2008). El resultado es que aproximadamente el 70% de los campesinos tiene el 10% de la tierra nacional en minifundios, mientras que el 1% de los campesinos concentra el 25% de las tierras privadas en latifundios (USAID, 2010). Sin embargo, no hay estadísticas confiables en ese sentido, ya que el último censo poblacional data de 2001. Hay iniciativas para catastrar áreas forestales de seis departamentos del país que posiblemente permitirá obtener esta información para esos territorios en el futuro.

Otro factor que limita la confiabilidad de las estadísticas en las áreas forestales es la migración en estas áreas, que ha crecido de forma significativa en los últimos años e incluso meses, por diferentes razones que incluyen: desplazamiento de poblaciones por el narcotráfico o megaproyectos, falta de trabajo, cambio en la frecuencia de las lluvias e inseguridad.

La Constitución del país reconoce a la Reforma Agraria como el proceso integral y de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario (art. 344)

Actualmente, no se cuenta con una verdadera política nacional de tierras, pero se han elaborado políticas sectoriales para reformar el sector agrario, el uso y explotación del bosque, y con la Ley de Propiedad del 2004, se implementaron procesos de regularización masivos de predios informales en áreas urbanas. (Cáceres, 2014). Para comprender las características de la tenencia de la tierra en Honduras se debe atender a las disposiciones de las regulaciones sectoriales restantes.

El siguiente cuadro, (adaptado de Cáceres, 2014) muestra esta relación sectorial en relación a la regularización de la tenencia de la tierra y las instituciones existentes.

CUADRO: LEYES QUE APLICAN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA TIERRA

Institución	Leyes relevantes	Rol en materia de tierras
Instituto de la Propiedad (IP)	Ley de Propiedad y su reglamento; Ley de expropiación Forzosa	Regularización de tierras en todo tipo de tenencia
Instituto Nacional Agrario (INA)	Ley de Reforma Agraria; Ley de expropiación Forzosa	Titulación a beneficiarios de la reforma agraria y a los pueblos autóctonos en tierras nacionales y ejidales rurales <ul style="list-style-type: none"> - titulación a comunidades étnicas - resolución de conflictos de tenencia en zonas rurales
Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF)	Ley Forestal; leyes de creación de áreas protegidas	Regularización de tierras nacionales de vocación forestal y participación en el proceso de titulación a pueblos nativos <ul style="list-style-type: none"> -Mantiene catálogo de Patrimonio Público Forestal - Declara y delimita áreas protegidas - En caso de encontrarse inscritos títulos extendidos irregularmente a favor de particulares sobre terrenos forestales nacionales, o para dictar resolución declarando la recuperación del predio ante la falta de títulos sobre el área.
Municipalidades	Ley de Municipalidades, sus reformas y reglamentos	Titulación a favor de terceros de tierras urbanas de la municipalidad <ul style="list-style-type: none"> Usar y administrar las tierras municipales, ejercer dominio de tierras rurales de vocación forestal Regular áreas forestales dentro de perímetros urbanos
Secretaría Técnica de Planificación y de Cooperación Externa (Seplan)	Ley de Ordenamiento Territorial; Ley Plan de Nación	Ejercer las funciones de planificación derivadas de la Ley de Ordenamiento Territorial

Adaptación de M. Vallejo y E. Recio.

Desafíos de la tenencia de la tierra en Honduras: Procesos y Programas de adjudicación y clarificación de la Propiedad Inmueble en Honduras.

La tenencia de la tierra en Honduras presenta diversos desafíos en relación a la implementación de REDD+, incluyendo un alto nivel de informalidad. Se estimó que hasta el 80% en la zona rural y 30% en la urbana, según estimaciones de personal de Regularización del Instituto de la Propiedad (IP) están amparados en documentos privados, traspasos sin escritura e incluso la simple posesión. (LGAF, 2014)

En un esfuerzo para mejorar esta situación se adoptó la Ley de Propiedad en 2004. Si bien los objetivos de la norma son de mejorar la administración de la propiedad, ha habido diversas alegaciones de dificultades e irregularidades en su implementación³¹. Asimismo, se han creado varios procesos de adjudicación de la propiedad y se han iniciado programas que promueven su fortalecimiento. En el informe “Logros del INA 2010-2012” se reporta la emisión de 432 títulos de propiedad para el Sector de la Reforma Agraria y 14 títulos de propiedad intercomunitarios a pueblos indígenas y afrohondureños,

³¹ Ver: Espantosa Corrupción en Instituto de la Propiedad, 8 de Agosto de 2014, El Heraldo, accedido en: <http://www.elheraldo.hn/pais/711265-331/honduras-espantosa-corrupci%C3%B3n-en-el-instituto-de-la-propiedad>.

que en realidad son un porcentaje mínimo en relación a las solicitudes en trámite. (Cáceres, 2014, pág 154).

Existen provisiones relativas a la regularización de la propiedad en diversas leyes. Las principales son las que atañen a la Reforma Agraria (Ley de Modernización Agrícola de 1992), el Programa Nacional de Regulación Predial (Ley de Propiedad de 2004 y su Reglamento), y el proceso de Regularización Especial de Tierras Forestales Nacionales (Ley Forestal). La Ley de Municipalidades (Decreto 134-90) también incorpora disposiciones relativas a los bienes inmuebles bajo el dominio de las municipalidades. A continuación se presentan resumidas algunas provisiones relevantes de los Programas mencionados para comprender sus principales características.

LEY DE PROPIEDAD

“Programa Nacional de Regulación Predial” (Ley y Reglamento de la Propiedad)

Ambito	Propiedad mueble, inmueble, mercantil, intelectual, derechos reales y otros derechos (Art.2). El Programa implementa el proceso de regularización de la propiedad inmueble a nivel nacional (art. 16) Con carácter general, el proceso de regularización estipulado en la Ley de Propiedad aplica a todo tipo de tierras en general.
Casos en que aplica	- (art.73) regularización de oficio o a pedido de parte en: - a. tierras privadas : - con poseedores sin documento inscribible - en disputa por particulares en las que se encuentren asentamientos humanos - cuyos poseedores cumplan con los requisitos para adquirir por prescripción -b. tierras sin definición de naturaleza jurídica con asentamientos humanos . -c. tierras ejidales -d. tierras nacionales rurales detentadas por personas naturales hasta por 25 hectáreas -e. sin titulo poseídas por grupos étnicos -f. Los terrenos de naturaleza fiscal donde hayan asentamientos humanos .
Requisitos	De acuerdo al modo de prescripción aplicarán los requisitos de la normativa relevante.
Facultades que otorga	Proceso de regularización tendiente al reconocimiento del dominio pleno de inmuebles. El Proceso (Art. 72): comprenderá las etapas: 1. Declaración de un predio catastrado irregular; 2. Declaratoria de Regularización 3. Levantamiento del Censo 4. Nombramiento de facilitadores 5. Definición de la forma de titulación: individual, colectiva o mixta por parte de comunidad beneficiada, 6. Aplicación de los mecanismos de regularización 7. Pago de indemnización en caso de expropiación y 8. Titulación y registro.
Facultades de expropiación	La expropiación puede proceder en caso de desacuerdo de la titularidad de la propiedad del predio entre particulares según arts. 77 y 78 de la Ley. Ello debe declararse por Decreto por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros y deberá consignar los gravámenes inscritos.

REFORMA AGRARIA

El proceso de reforma agraria luego de diversas modificaciones y normativas ha quedado configurado con las siguientes características, conforme a la Ley de Modernización Agrícola adoptada en 1992.

Reforma Agraria: Programa de titulación de Tierras, aplicable a tierras rurales de vocación agrícola (Ley de Modernización Agrícola) y normas anteriores aplicables

Ámbito	<p>Predio rústico o tierra rural: que se encuentre fuera de los límites urbanos y sea susceptible de uso agrícola o ganadero.</p> <p>Aplica para la presentación de proyectos agrarios que generen determinada inversión y beneficios mínimos (art. 2).</p>
Casos en que aplica	<p>Art. 6: Se dedicarán a la Reforma Agraria:</p> <p>a) Las tierras expropiadas conforme esta Ley;</p> <p>b) Las tierras nacionales y ejidales rurales (con excepción de zonas protegidas, cauces de ríos, etc conforme art. 13);</p> <p>c) Las tierras rurales de las personas jurídicas de Derecho Público Interno;</p> <p>d) Las tierras rurales que se transmitan al INA o al Estado por diversos títulos,</p> <p>e) Las tierras que sean habilitadas por acción directa del Estado.</p> <p>(art. 23) Las tierras rurales de dominio privado en que se hayan hecho y existan Asentamientos campesinos conforme al Decreto Ley 8 de 1972.</p> <p>(art. 15) El INA exigirá la devolución de todos los terrenos rurales, nacionales o ejidales ilegalmente en poder de particulares, salvo quienes acrediten haber ocupado, por sí mismo y en forma pacífica, tierras nacionales o ejidales objeto de explotación durante al menos tres años. Éstos, tendrán derecho a que se le venda la correspondiente superficie, que no exceda 200 hectáreas (salvo casos excepcionales bajo autorización de SERNA).</p> <p>- Excluye: personas propietarias de uno o más predios rurales, o personas que deforesten tierras de vocación forestal para convertirlas a usos agrícolas a partir de la vigencia de la norma.</p>
Requisitos	<p>(art. 79):</p> <ul style="list-style-type: none"> - ser hondureño - ocupación habitual en trabajos agrícolas y residir en el área rural - no ser propietario de tierras agrícolas o de superficie inferior a unidad agrícola familiar <p>Podrán adjudicarse las tierras a personas naturales o jurídicas, incluyendo Empresas Asociativas de Campesinos y Cooperativas con personalidad jurídica.</p>
Facultades que otorga	<p>- adjudicación a título oneroso; puede pagarse hasta en veinte años, quedando gravadas con primera hipoteca por el valor de la adjudicación. (art. 659).</p> <p>Disposición: (art. 93)</p> <ul style="list-style-type: none"> - si hay obligaciones pendientes de pago, podrán enajenarse a otras personas que reúnan los requisitos para ser beneficiarios de la Reforma Agraria, quienes asumirán las obligaciones y se transmitirá también el gravamen hipotecario. <p>Si se pagó el valor de la adjudicación: se puede disponer de la propiedad.</p>
Facultades de expropiación	<p>Expropiación y readjudicación:</p> <p>Art. 25: La parte de los predios que exceda de la extensión indicada en el art. 25 será expropiada, formen o no una sola unidad y cualquiera que sea su ubicación en el territorio nacional.</p> <p>Art. 34: para erradicar el minifundio (terreno de menos de una ha.) se expropiarán las tierras necesarias para reagruparse y adjudicarse en forma preferente a los ex propietarios que “mejor las hayan utilizado y muestren más capacidad para el trabajo en el campo.”</p> <p>Art. 36. Las tierras que a la entrada en vigencia de la ley estén ocupadas por aldeas o caseríos, y ello no se deba a vínculo contractual laboral entre los moradores y el propietario serán expropiadas y adjudicadas a la respectiva comunidad.</p> <p>Art. 51: Para afectación de predios rurales de vocación agrícola o ganadera de dominio privado, se considera que no se utilizan en armonía con la función social cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - excedan las áreas establecidas en el art. 25 (latifundios conforme a extensión y localización)

	<p>- estén incultos u ociosos por más de 18 meses consecutivos. (no aplicable a áreas forestales)</p> <p>Las tierras adjudicadas que por causas imputables a los adjudicatarios no estén siendo explotadas serán objeto de readjudicación a otros beneficiarios.</p> <p>El procedimiento de la expropiación se detalla en el Título III, Capítulo I de la Norma.</p>
	<p>Art. 15: El INA actuará de acuerdo con la Administración Forestal del Estado en los terrenos de vocación forestal con el fin de mantener su uso forestal.</p>

REGULARIZACIÓN ESPECIAL DE TIERRAS FORESTALES NACIONALES Y CONVENIOS DE MANEJO FORESTAL

A pesar de que existen un número de entidades con potestades para titular tierras en el marco legal Hondureño, la Ley Forestal y su Reglamento curiosamente otorgan competencias al ICF para titular tierras con bosques y de vocación forestal a nombre del Estado Hondureño, rol relevante si se considera el alto porcentaje de tierras de vocación forestal en el país. La norma prevé diversas disposiciones para la recuperación de oficio de tierras de propiedad estatal por parte del ICF en el proceso denominado Regularización Especial de Tierras Forestales Nacionales.

El ámbito de aplicación de la norma forestal abarca las áreas forestales o de vocación forestal, por lo que es altamente relevante delimitar cuáles son los suelos que, a efectos de la implementación de las normas, se consideran de vocación forestal (bajo el ámbito de aplicación de la ley forestal) o de vocación agrícola (bajo el ámbito de aplicación de la normativa sobre la reforma agraria). Este es un aspecto fundamental para brindar seguridad jurídica a los propietarios sobre la normativa aplicable. La ley forestal prevé que mientras un sistema de clasificación de suelos no haya sido adoptado a nivel nacional,³² se aplicarán una serie de principios clave para confirmar que se encuentra en presencia de tierras de vocación forestal, independientemente de la existencia o no de cobertura forestal.

A priori, la norma establece criterios para considerar como áreas forestales:

1. Los terrenos poblados de especies arbóreas y/o arbustivas forestales de cualquier tamaño, origen natural o proveniente de siembra o plantación;
2. Los terrenos rurales de vocación natural forestal cubiertos o no de vegetación, que por las condiciones de estructura, fertilidad, clima y pendiente, sean susceptibles de degradación y por consiguiente, no aptos para usos agrícolas y ganaderos, debiendo ser objeto de forestación, reforestación o de otras acciones de índole forestal, considerándose los siguientes:
 - Todos los terrenos con o sin cobertura forestal con una pendiente igual o mayor al treinta por ciento (30%);
 - Terrenos con o sin cobertura forestal con una pendiente menor de treinta por ciento (30%) cuyos suelos presentan una textura arenosa y una profundidad igual o menor de veinte (20) centímetros;
 - Terrenos con pedregosidad igual o mayor de quince por ciento (15%) de volumen con presencia de afloramiento rocoso;
 - Terrenos inundables por mareas o con presencia de capas endurecidas en el subsuelo o con impermeabilidad de la roca madre; y,
 - Terrenos planos cuya capa superficial de suelo con textura arenosa hasta una profundidad de treinta (30) centímetros.
3. Terrenos asociados a cuerpos de agua salobre, dulce o marina, poblados de manglares o de otras especies de similares características que crecen en humedales.

El procedimiento de “regularización” de tierras forestales nacionales debe atender a las prioridades identificadas en la ley Forestal de garantizar el acceso y la participación de la población en el manejo sostenible de los recursos forestales públicos, propiciando que la generación de beneficios económicos, sociales y ambientales se hagan bajo principios de equidad (Arts. 2 y 68).

Por otra parte, si bien el proceso de regularización pretende demarcar las áreas forestales nacionales, recuperando de oficio la posesión cuando se vieren afectadas por terceros y declarando la titularidad del Estado sobre las mismas, la normativa también tiene por objetivo identificar a las comunidades asentadas

³² La ley Forestal solicita al ICF que actualice el “Inventario Nacional Forestal y de Biodiversidad” y actualmente se están realizando trabajos en ese sentido.

en áreas forestales nacionales, a fin de regularizar su ocupación e incorporar a las mismas mediante contratos de manejo forestal comunitario y de manejo o co-manejo (Reglamento Forestal, artículo 102). Estos procesos de regulación también se pueden realizar en las áreas núcleo de las áreas protegidas, asentando las comunidades o reasentándolas en la respectiva zona de amortiguamiento o en otras áreas de “iguales o mejores condiciones.”(Reglamento Forestal, art. 105).

Según la norma, también cabría la posibilidad de que, en el proceso de regularización de áreas forestales nacionales, el ICF decida “mantener íntegramente la posesión del Estado sobre las áreas forestales de las que es titular, ejerciendo vigilancia para impedir ocupaciones, segregaciones u otros actos posesorios de naturaleza ilegal” (art. 99 Reglamento Forestal). Cabría la posibilidad de que esta previsión facilitara la evicción de comunidades habitando en el bosque desde larga data? En principio, la interpretación de tal previsión no debería ser aislada del sentido de la norma forestal y de la trayectoria del país en promover la forestería comunitaria. Honduras ha incorporado desde hace cuatro décadas previsiones que permitan incorporar e integrar a los habitantes de los bosques en su gestión y manejo y, salvo razones prioritarias que lo impidieran, el objetivo de la norma debería primar.

Regularización de áreas forestales (Ley Forestal)

Ámbito	Áreas forestales: terrenos poblados de especies arbóreas y/o arbustivas forestales “de cualquier tamaño, origen natural o proveniente de siembra o plantación”, así como terrenos susceptibles de degradación, con determinado nivel de pendiente (30% o mayor) o determinada composición, entre otros (Art. 4). Se exceptúan las áreas forestales existentes en los perímetros urbanos que se rigen por la normativa municipal (Reglamento Forestal, art. 92).
Casos en que aplica	En las Áreas Forestales Nacionales que serán tituladas a favor del Estado (art. 46), que son todos los terrenos forestales dentro de los límites territoriales del Estado que carecen de otro dueño, incluyendo: los no titulados previamente a favor de terceros, los terrenos forestales sobre los cuales ejerce o ejerció actos posesorios, mientras no se demuestre que son de dominio privado. También los terrenos forestales adquiridos por el Estado o por cualquiera de sus instituciones. El proceso está destinado a conducir “a la recuperación, delimitación, titulación, inscripción y demarcación de las tierras nacionales de vocación forestal a favor del Estado; así como los mecanismos de adjudicación y asignación de su uso, goce, conservación, manejo y aprovechamiento, mediante la celebración de contratos comunitarios y de manejo o co-manejo.” (art. 51 Ley Forestal.)
Requisitos	La norma establece quiénes podrán ser los beneficiarios de la regularización (art. 58): <ul style="list-style-type: none"> - ser hondureño u hondureña por nacimiento; - haber ocupado y trabajado el predio en forma directa pacífica e ininterrumpida por más de tres (3) años a partir de la vigencia la Ley Forestal; - no ser propietario o propietaria de tierras ubicadas en el territorio nacional, a título individual o comunal; y, - no haber sido beneficiario de la Reforma Agraria. Son beneficiarios de la regularización (art. 57 Ley Forestal): <ul style="list-style-type: none"> - ciudadanos que a nombre propio ocupen y aprovechen áreas forestales nacionales; - el grupo familiar que a nombre propio ocupe y aproveche áreas forestales nacionales; - grupos agroforestales legalmente constituidos integrantes del SSF y del Programa de Forestería Comunitaria; - los que celebren con el ICF o municipalidades convenios o contratos de manejo forestal o co-manejo para administrar áreas protegidas; y, - los que celebren contratos de aprovechamientos forestales mediante el sistema de subasta pública de madera en pie. También serán (Reglamento art. 128): <ul style="list-style-type: none"> - comunidades rurales organizadas, cooperativas o empresas comunitarias - grupos étnicos asentados en la zona

	Las comunidades organizadas y las cooperativas o empresas comunitarias deberán tener personalidad jurídica (Reglamento art. 130).
Facultades que otorga	En los casos en que los terrenos se declaren áreas forestales nacionales el Estado puede arreglar convenios de manejo y comanejo con las comunidades a través de organizaciones con personalidad jurídica (ver sección sobre políticas forestales de este análisis).
Facultades de expropiación y readjudicación	En principio no establece disposiciones relativas a la expropiación salvo para el caso de áreas protegidas. Art. 64: Los propietarios en dominio pleno de áreas forestales que antes de la vigencia de la Ley hubieren sido declaradas como Áreas Protegidas, tendrán un tratamiento de acuerdo a la ubicación de la propiedad. En caso que la negociación no prospere, el Estado podrá proceder a la expropiación forzosa del predio, previa indemnización justipreciada.

TITULACIÓN POR ENTIDADES MUNICIPALES

Finalmente, cabe mencionar que la **Ley de Municipalidades** les da a las municipalidades potestad de otorgar títulos a vecinos de la jurisdicción sobre terrenos de su propiedad, si no son de vocación forestal o áreas protegidas.

Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH)

Actualmente, el Estado se encuentra implementando el Programa de Administración de Tierras de Honduras (PATH II), un programa adscrito al Instituto de la Propiedad y financiado por el Banco Mundial, que se implementará por 18 años y un monto aproximado de USD\$ 200 millones para fortalecer los derechos de propiedad en el país.

Los objetivos del PATH II incluyen que:

- el 75% del total aproximado de 2.2 millones de predios que existen en el país, estarán catastrados y registrados en el Sistema Unificado de Registros (SURE);
- más de la mitad de los 298 municipios en el país habrán mejorado sus capacidades para servicios catastrales;
- la totalidad de los 24 Registros de la Propiedad del país estarán modernizados;
- 60% de las áreas protegidas prioritarias estarán demarcadas y contarán con sus planes de manejo implementados;
- y el programa de delimitación y titulación de las comunidades Miskitas este completado.

El manual del PATH señala que el Gobierno no realizará desplazamientos físicos involuntarios de personas en ningún área bajo la influencia del PATH, sino que se concentrará en la delimitación, demarcación y caracterización legal de la tierra. Identificará a los ocupantes, comunidades o pueblos indígenas que ocupan tales tierras, para que puedan ser regularizadas y tituladas. En caso de los ocupantes de tierras públicas (tales como tierras forestales o áreas protegidas), se emitirán “Certificados de Ocupación” por el ICF.

Las tierras que no se podrán titular son las que se encuentran bajo régimen especial (art. 70 Ley de la Propiedad) y éstas son las consideradas como: 1) Bosques Nacionales, 2) Las áreas protegidas; y, 3) Los parques nacionales (art. 71 LP). Las Leyes especiales que correspondan determinarán la forma en la que podrá hacerse la regularización de los bienes inmuebles ubicados dentro de esas zonas. Asimismo, la propiedad del Estado para uso público que no puede ser adquirida bajo ningún proceso legal incluye calles, carreteras, parques, lagos, lagunas, mares, ríos, playas y son para el uso no restringido de todas las personas (Código Civil Artículo 614, Ley de Municipalidades Artículo 14).

Además, las municipalidades no podrán titular tierras de vocación forestal (art. 70 Ley de Municipalidades) y el INA tiene, en teoría, prohibido titular tierras en los núcleos de áreas protegidas,

nacionales y municipales, así como en los inmuebles en los que sean plenas propietarias las municipalidades (Art. 108 Ley de Municipalidades).

Dentro de este marco jurídico, se podrán aplicar diversos mecanismos de regularización dentro del programa detallados en la norma, éstos incluyen: regularización por prescripción adquisitiva o extintiva, consolidación de derechos sobre bienes ejidales y nacionales, regularización de la propiedad inmueble para pueblos indígenas y regularización por necesidad pública³³. Es requisito indispensable que se encuentren Asentamientos Humanos antes del 1 de Enero del 2007. Los bienes inmuebles nacionales o ejidales que se les haya otorgado derechos inscritos en dominio útil antes del 1 de enero de 1991 a personas que a la entrada en vigencia de la Ley de Propiedad se encuentren usando, habitando o teniendo personalmente o por terceros a nombre suyo, adquieren el dominio pleno en base al título de dominio útil originalmente otorgado siempre que no se encuentren en disputa y no estén comprendidos en espacios de uso público o sujetos a afectaciones por razones de utilidad pública.

3.2.1 Tipos de Tenencia de la Tierra

El siguiente cuadro resume el contenido de algunas de las situaciones descritas en esta sección en materia de tenencia de la tierra:

Tipo de tenencia	Derechos en relación a la tierra	Principales conflictos en relación a la tenencia de la tierra y los bosques
PROPIEDAD DEL ESTADO	<p>Uso y disfrute: por sí mismo o puede brindarlo en usufructo o arriendo a terceros</p> <p>Disposición: las tierras fiscales (i.e. usos públicos, Patrimonio Forestal Público Inalienable, parques nacionales) no pueden disponerse.</p> <p>Administración: puede celebrar convenios de manejo (en áreas forestales) para la gestión de las áreas con base a un plan de manejo (“contratos de usufructo”).</p> <p>En tierras ejidales de zonas urbanas es común que el dominio útil (usufructo) se haya dado por la municipalidad a los ocupantes y usufructuarios, quienes pueden comprar en virtud de normativa aplicable (Ley Municipalidades-Ley Propiedad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -problemas múltiples y paralelos. El proceso de adjudicación es bastante prolongado -hay gran nivel de informalidad de la tenencia: muchos predios que aún son del Estado o ejidales se encuentran habitados desde hace tiempo pero no hay información certera sobre ocupantes, titulación, etc. - existen múltiples situaciones de posesión y ocupación ilegal de las tierras - las normas que favorecen evitar el cambio de uso de suelo no son estrictamente aplicadas - Tierras que han sido dadas en usufructo por la autoridad forestal son posteriormente tituladas por la autoridad agraria, creando un conflicto de derechos
ÁREAS PROTEGIDAS (AP) ESTATALES	<p>Uso restringido de acuerdo a la categoría y plan de manejo, de existir.</p> <p>Estado puede celebrar convenios de co-manejo para manejar las áreas en base a un plan de manejo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - falta de demarcación de límites y de predios ocupados por habitantes antes de la creación de las áreas - dificultades y costes de diseñar planes de manejo, dificultades del monitoreo de implementación - invasiones y talas ilegales -falta de fondos para implementación de planes de manejo - son vulnerables ante otras leyes, como la que permite la titulación de enclaves para cultivo de

³³ Esta última se utiliza para resolver conflictos de tenencia de tierras cuando no es posible establecer quién es el legítimo propietario de un predio, en vista de alegarse varios títulos de propiedad y/o que la titularidad o validez de esos derechos de propiedad sea disputada judicial o extrajudicialmente, por terceros ajenos a estos asentamientos humanos.

		café, para concesiones mineras, establecimiento de plantas generadoras de energía renovables
PROPIEDAD PRIVADA	Uso, disfrute y disposición. Limitaciones relevantes para los predios rurales de garantizar la productividad y en la extensión de tierras que las personas pueden tener en calidad de dueño. En tierras forestales, gestión en base a plan de manejo forestal. Se puede transmitir por contratos y se puede afectar con derechos reales (usufructo, servidumbres) ³⁴ .	- invasiones, ocupaciones y talas ilegales - posibilidad de que tercero se instale con ánimo de poseer el terreno, además existen diversas normas de reconocimiento de derechos de ocupación, prescripción adquisitiva y título supletorio. - esto genera inseguridad jurídica para quien decida mantener la cobertura forestal - Ocupantes irregulares en tierras privadas rurales con expectativas de obtener las tierras a través de la Reforma Agraria
ADJUDICATARIOS DE REFORMA AGRARIA	Uso, disfrute y disposición como en la propiedad privada. Aplican algunas limitaciones a la disposición y uso durante el período de pago de la adjudicación de la tierra.	
PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROHONDUREÑOS	Uso tradicional y disfrute. Títulos comunales en algunos casos y sin titulación en otros (pero amparados por el Convenio 169 OIT).	- Superposición con zonas bajo régimen especial (p.e. zonas de turismo, áreas protegidas, zonas especiales de desarrollo-ZEDE). - Conflictos con terratenientes, campesinos, pescadores, madereros, ganaderos. - Presenta discrepancias con perímetros urbanos.

3.2.1.1 Propiedad Estatal

Para comprender mejor las características de la propiedad de tierras estatal debe atenderse a las siguientes categorías principales:

TIERRAS NACIONALES³⁵: Pertenecen al estado los territorios dentro de sus límites (art. 10 Constitución Nacional).

- **AREAS FORESTALES** (reguladas por la Ley Forestal y Ley de la Propiedad)

Las áreas forestales públicas nacionales incluyen: las áreas poseídas por el Estado en nombre y representación de la Nación, y los terrenos forestales situados dentro de los límites territoriales del Estado que carecen de otro dueño. Así, la consideración de áreas forestales nacionales es amplia salvo que se demuestre que las mismas son de dominio privado (art. 46). El Reglamento Forestal agrega que “las áreas forestales cuyo **uso** no pertenece generalmente a los habitantes de la nación, se consideran áreas nacionales del Estado o áreas fiscales” (art. 91).

Las áreas forestales nacionales, en principio, no pueden ser objeto de titulación a favor de particulares (art.46 Ley Forestal, art. 71 Ley de Propiedad), por lo que deben permanecer bajo titularidad pública. Por ello, se encuentran fuera del ámbito de cualquier acción de reforma agraria (art. 108 Reglamento Forestal). Según la ley Forestal, las áreas forestales públicas inscritas en el Registro del Patrimonio Forestal Público serán “inembargables, inalienables e imprescriptibles” (art. 61). Para el seguimiento de las áreas forestales públicas se creó en 1972 un registro público que contiene el CPPFI, en el cual deben inscribirse todas las

³⁴ En derecho civil, derechos reales que se vincula a una cosa, en lugar de a una persona. Derechos reales incluyen la propiedad, el usufructo, la servidumbre, hipoteca, entre otros.

³⁵ Son tierras Nacionales aquellas cuyo dominio pertenecen a toda la nación; también, las que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño (Art. 618 del Código Civil). Son Tierras Ejidales todas las que pertenecen al municipio o adquiridas por éste para el goce de los habitantes del municipio.

áreas forestales estatales y ejidales, incluyendo las áreas protegidas y el cual se encuentra actualmente bajo la responsabilidad del ICF. Sin embargo, su utilización es limitada.

El Estado puede celebrar convenios de manejo y co-manejo con comunidades que ocupan estas áreas. También puede otorgar autorizaciones de aprovechamiento a través de la subasta de madera en pie.

- **TIERRAS NACIONALES RURALES NO FORESTALES** (reguladas por la Ley de Reforma Agraria y la Ley de la Propiedad). Todas las tierras del Estado susceptibles de uso agrícola o ganadero se destinarán a la realización de la Reforma Agraria y se transferirán al INA (art. 12 Ley de Modernización Agrícola).

- **TIERRAS EJIDALES O MUNICIPALES (Ley de Municipalidades, Ley de la Propiedad)**: Son las que pertenecen a las municipalidades ya sea porque originalmente fueron cedidas al ejido por el Estado o porque las municipalidades adquirieron la propiedad a cualquier título. La modalidad prevaleciente de gestión forestal en tierras ejidales es la delegación del aprovechamiento y manejo a terceros. Por lo general, las municipalidades ceden la gestión forestal por una cierta cantidad de dinero, especialmente a industrias madereras, dentro de los límites municipales jurisdiccionales.

Por largo tiempo mantenidos al margen del mercado, fue común que las tierras ejidales fueran ocupadas por asentamientos durante largo tiempo y que, en algunos casos, hubieran recibido derechos de usufructo (USAID, 2010).

La Ley de Propiedad presume que toda concesión de dominio hecha por las municipalidades sobre sus ejidos antes de la entrada en vigencia de la ley de municipalidades fue hecha en “dominio útil,” salvo que se hubiera señalado en el título original de concesión inscrito en los registros públicos que la propiedad se dio en venta o se concedió en “dominio propio.” (Art 76.) Por “dominio útil” la norma entiende el derecho de uso o habitación.

- **ÁREAS PROTEGIDAS**

Las áreas protegidas serán declaradas por el Poder Ejecutivo o el Congreso Nacional, a través del ICF, de oficio o a petición de las corporaciones municipalidades o de las comunidades en cabildos abiertos. Luego, el acuerdo de declaratoria es aprobado por el Congreso Nacional (art. 65, Ley Forestal). En principio, estas áreas son administradas por el ICF pero, como se menciona al comienzo de este capítulo, se pueden desarrollar contratos y convenios de co-manejo con terceros para la ejecución de un Plan de Manejo o de actividades específicas contenidas en el mismo por parte del ICF (art. 99)³⁶.

Existen diversas áreas con habitantes ocupando tanto sus áreas núcleo como las zonas de amortiguamiento. La norma forestal, en relación a la titulación de tales áreas forestales nacionales prevé la posibilidad de que los asentados en áreas núcleo 10 años antes de la entrada en vigencia de la Ley Forestal o de la declaratoria del área sean reasentados en la zona de amortiguamiento de las áreas, o en zonas de igual o mejores condiciones. (art. 133, Ley Forestal)

En el caso de expedición de títulos comunales a comunidades indígenas o afrohondureñas, la ley prevé que “el manejo de áreas protegidas que se encuentran dentro de tierras de estos pueblos será hecho en forma conjunta con el Estado, respetando la normativa del ordenamiento territorial” definidas por “razones de interés general.” (Art. 101 Ley de Propiedad).

La adecuada regularización de la propiedad forestal es esencial para evitar conflictos que redunden en la deforestación o mala gestión de los recursos del bosque. Actualmente hay un proceso de catastro, regularización y titulación de tierras nacionales forestales y ejidales que es impulsado por el Proyecto de Modernización del Sector Forestal (MOSEF) cuyo objetivo es “aumentar la gobernabilidad del sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre en Honduras”.

CONCESIÓN Y ARRENDAMIENTO Y DIVERSAS FORMAS DE OCUPACIÓN DE LA PROPIEDAD ESTATAL

³⁶ Las áreas protegidas, sea cual fuere su categoría de manejo, se sujetan en el siguiente orden: al régimen especial previsto en los Convenios Regionales relacionados; a sus Decretos Legislativos específicos en el Título VI de la Ley; a lo dispuesto en el Reglamento Forestal; y, en las normas técnicas que apruebe el ICF. (art. 93 Reglamento Forestal).

Las formas de ocupación o posesión de la propiedad estatal son variadas. Las tierras públicas son administradas por las instituciones competentes del Estado y cuando, según las normas existentes, no son sujeto de adjudicación o titulación a propietarios privados, el Estado puede realizar contratos para su administración. Las modalidades utilizadas suelen ser la de concesiones (derechos mineros, proyectos de turismo y regiones especiales de desarrollo), arrendamiento (fincas u otros bienes estatales) y convenios de usufructo o co-manejo (en tierras forestales de producción o zona de amortiguamiento de áreas protegidas).

Para el caso de las tierras forestales, se debe además tener un plan de manejo aprobado y los permisos administrativos que correspondan conforme a la actividad que se realiza en el área.

3.2.1.2 Propiedad Privada

La Constitución Hondureña reconoce y garantiza el derecho de propiedad privada (art. 61 y 103) sin más limitaciones que aquellas de necesidad o interés público. El artículo 613 del Código Civil de Honduras reconoce el derecho de propiedad como un derecho real,³⁷ y lo define como el “derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley o por la voluntad del propietario.” La propiedad de la tierra se puede adquirir por diversos medios, siendo los más comunes la compra-venta, la donación (tradicón); la sucesión por causa de muerte; y la prescripción adquisitiva. La propiedad se adquiere por el título y la traslación del bien y, aunque en algunos casos la inscripción en el Registro es obligatoria, la inscripción no es constitutiva de dominio (Arts. 697 y ss, y art. 1575, 1497 Código Civil).

Si bien el derecho de propiedad o “dominio pleno” transfiere todos los derechos sobre el bien inmueble, incluyendo disposición, uso y usufructo, el derecho de propiedad encuentra ciertas limitaciones en el derecho nacional por razón de la función social de la propiedad o por otros objetivos de la normativa sectorial. Algunas de las disposiciones que se pueden citar en ese sentido incluyen:

- las personas naturales o jurídicas que sean propietarias de predios rurales y que no tengan carácter de adjudicatarias de la Reforma Agrícola están obligadas a explotar eficientemente sus tierras conforme lo dispuesto en la Ley de Modernización Agrícola (art.41), pero la violación de esto dará lugar a la expropiación de la tierra al iniciarse el cuarto año de vigencia de dicha ley.
- las personas jurídicas propietarias de predios rurales tendrán algunas obligaciones adicionales, incluyendo que: no podrán poseer predios rurales que excedan el límite definido como latifundio por el art. 25 de la Ley de Modernización Agrícola modificada (salvo excepción de autorización especial por el Poder Ejecutivo); deben llevar un Registro de Socios, con la indicación de su participación social o número y valor nominal de sus acciones; y mantener en buen estado de conservación del suelo, las corrientes de agua y los demás recursos naturales renovables, entre otros.

Creación de reservas privadas: por iniciativa del propietario podrán establecerse reservas naturales privadas debiendo ser certificadas como tales por el ICF (art. 66, Ley Forestal).

Afectaciones a la propiedad privada por el Estado para la creación de áreas protegidas:

Según la Ley Forestal, la declaración de un área forestal como área protegida no prejuzga ninguna condición de dominio o posesión, pero sujeta a quienes tienen derechos de propiedad con dominio pleno, posesión, uso o usufructo a las restricciones, limitaciones y obligaciones que fueren necesarias para alcanzar los fines de utilidad pública que motivan su declaración y que resulten de los correspondientes planes de manejo. (art. 64, Ley Forestal). Así, los propietarios en dominio pleno de áreas forestales que antes de la vigencia de la Ley Forestal hubieran sido declaradas como áreas protegidas, tendrán un tratamiento de acuerdo a la ubicación de la propiedad en cuanto al área de amortiguación o área núcleo. En el área respectiva se podrán constituir una servidumbre ecológica legal o el derecho a la negociación para la compensación por el uso de bienes y servicios ambientales que corresponda, cuando la utilización normal del predio se viere afectada por la declaración de área protegida. Pero, si la negociación entre el

³⁷ Derechos Reales son todos aquellos que tiene una persona con relación a un objeto determinado sean estos muebles o inmuebles y crean una relación directa entre una persona y un objeto; ejemplo; los de dominio o propiedad, herencia, usufructo, uso o habitación, ocupación, servidumbres, prenda e hipoteca. Manual de Regulación del PATH, disponible en: <http://www.path.hn/path/images/Documentos/Manual-operativo/Anexo-I-Manual-regulacion.pdf>.

Estado y el propietario no prospera, el Estado podrá **proceder a la expropiación** forzosa del predio, previa indemnización justipreciada.

La propiedad comunal: participación de asociaciones, cooperativas y otros actores.

La legislación Hondureña promueve activamente, en especial a través de la reforma agraria, la participación de cooperativas y asociaciones productoras de campesinos en la gestión de la tierra y en la producción agrícola. Las tierras adjudicadas para fines de reforma agraria en forma comunal y las tierras de los pueblos autóctonos tienen títulos comunitarios en dominio pleno, con limitaciones para la venta, constitución de gravámenes excepto a favor de instituciones crediticias del Estado, ceder tierras para la explotación por terceros y abandonar las tierras, entre otros (art. 106 Ley de Modernización Agrícola).

En tal contexto, las cooperativas y asociaciones han sido ampliamente reguladas en la normativa (Decreto 65-87, Ley de Cooperativas de Honduras, reformado por Decreto 174-2013, del 1 de septiembre de 2013).

Adquisición de la propiedad por Ocupación y Posesión

La ocupación de las tierras privadas puede tener distintas modalidades. Las distintas normas prevén casos en los que la ocupación de terrenos públicos brindan acceso a determinados derechos por parte de sus ocupantes, ello sin perjuicio de los procedimientos regulares de prescripción adquisitiva por posesión de las tierras descripto en la siguiente sección.

- Ocupación por más de **cinco años de un terreno ejidal o municipal** se equiparará al **dominio útil**, siempre que no sea espacio de uso público o sujetos a afectaciones por razones de utilidad. (Art. 74-A de la Ley de Propiedad). Así, las personas que no tienen dominio útil inscrito antes de 1991, pero que se encuentren en posesión de su predio por más de 5 años en tierras ejidales, tendrán derecho a un título de propiedad.

- Las personas naturales que por un período continuo no menor de **diez años** ocupen predios rurales no mayores de **5 hectáreas en tierras nacionales o fiscales**, serán **tituladas** por el IP siempre y cuando no estén comprendidas en espacios de dominio público o de otras afectaciones de beneficio común o por causa de utilidad pública. (Art. 75 Ley de Propiedad)

- El INA exigirá la devolución de todos los terrenos rurales, nacionales o ejidales que están ilegalmente en poder de particulares. Pero, quien acredite haber **ocupado, por sí mismo y en forma pacífica**, tierras **nacionales o ejidales** objeto de **explotación** durante un período **no menor a tres años**, tendrá derecho a que se le venda la correspondiente superficie, siempre que **no exceda las 200 hectáreas y que no se encuentre entre las exclusiones previstas por ley** (art. 13 de la Ley de Modernización Agrícola)

- El INA titulará a favor de sus **ocupantes las tierras nacionales o ejidales** que se encuentren **en producción**, siempre que no excedan los **límites establecidos** (en art. 15 Ley Modernización Agrícola). Podrán titularse parcelas de cualquier tamaño dentro de los límites expresados independientemente del cultivo que se explote en las mismas.

- Los poseedores **u ocupantes de predios nacionales, ejidales, urbanos o rurales cultivados de café** podrán solicitar al Instituto Nacional Agrario que se les adjudiquen en **Dominio Pleno**, acreditando su calidad de caficultores. El área podrá ser de menos de una hectárea pero no mayor de doscientas (200) hectáreas. (art. 6, Ley de Protección a la Actividad Caficultora, Decreto No. 199-95)

La Posesión y La Prescripción:

La posesión es la tenencia de una cosa o el goce de un derecho con ánimo de dueño por sí mismo o por otra persona. (art. 717 del Código Civil). La posesión de la tierra, según el Código Civil, debe probarse por hechos positivos de aquellos a que solo da derecho el dominio, como el corte de maderas, la construcción de edificios, o de cerramientos, las plantaciones o sementeras y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión.

El derecho de posesión da lugar a la prescripción (art. 2263 CC) y sirve para la adquisición del dominio y demás derechos reales, o para la extinción de estos derechos. La posesión ininterrumpida de buena fe y

con justo título por 10 años de un bien inmueble (Art. 2286 CC) o por 20 años sin justo título y buena fe (art. 2287 CC), dan lugar a que los bienes se puedan adquirir por prescripción adquisitiva. La prescripción adquisitiva y extintiva de estos derechos reales podrá ser declarada por el IP (Art. 91 Ley de Propiedad).

En las áreas forestales, la norma prevé que el ICF otorgue un certificado de ocupación a los habitantes en tierras que sean públicas.

Adquisición de la Propiedad por Título Supletorio.

El título supletorio fue regulado por el Código Civil, y permitió que el propietario que careciere de título de dominio inscrito o que teniéndolo no fuera inscribible, pudiera inscribir su derecho justificando sumariamente ante el juez que tiene más de 10 años de estar en quieta pacífica y no interrumpida posesión del inmueble (Art. 2331 CC.). El escrito en que se pida la admisión de la información expresará, entre otros recaudos, la forma en que se adquirió la posesión del inmueble y la razón por la que no existe título escrito o el motivo por el cual no sea éste inscribible. Los testigos de la información serán por lo menos tres y serán propietarios de bienes y vecinos del lugar donde está situado el inmueble (Art. 2336 CC). Concluida la información se aprobará mandándose a extender en el Registro la inscripción solicitada y la información aprobada servirá de título al poseedor para poder disponer de los bienes, aunque sin perjuicio de tercero en mejor derecho.

DESAFÍOS DE IMPLEMENTAR REDD+ EN TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA

Una limitante para REDD+ es que la propiedad privada puede ser adquirida por un tercero por **prescripción adquisitiva, título supletorio o por ocupación** conforme a las múltiples normativas mencionadas. Si bien la Ley de Modernización Agrícola dispuso que las personas que deforesten tierras de vocación forestal para convertirlas a usos agrícolas a partir de la vigencia de la norma estarán excluidas de la posibilidad de adjudicación (art. 15), es complejo comprobar hasta qué punto esta disposición ha sido respetada por las diversas instituciones involucradas en las diversas normas relativas a la tenencia de la tierra. Si bien existen diversas provisiones tendientes a evitar que la **conservación del bosque induzca a un tercero a interpretar jurídicamente el abandono del terreno**, aún es necesario que, por ejemplo, se modifiquen las actividades que dan prueba fehaciente de posesión (corte de maderas, plantaciones o sementeras, art. 904 Código Civil). En todo caso, la implementación de REDD+ debería brindar **seguridad jurídica a las fincas que participan en la conservación del bosque en relación a estos riesgos que podrían devenir en la pérdida de propiedad u ocupación de una finca.**

3.2.1.3 Comunidades Indígenas

Desde los años 80, los pueblos indígenas han dialogado intensamente con el Estado para que se adoptara una norma especial para los pueblos indígenas, sin mayor éxito (Galeana, 2013). Sin embargo, es destacable el reconocimiento en la Constitución Nacional de 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” (Art. 346).

En los últimos años, la normativa sectorial, tal como la Ley Forestal, ha incorporado crecientemente preocupaciones relativas a la protección de los grupos indígenas, así como también se han regularizado algunas tierras a su nombre. Sin embargo, la situación de los pueblos en este avance es dispar, mientras algunos han logrado obtener títulos de propiedad o usufructo sobre las tierras que habitan, otros aún se encuentran reclamando su reconocimiento.

La ley de Modernización Agrícola de 1992 dispuso que “las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras donde estén asentadas, por el término no menor de tres años, recibirán los títulos de propiedad en dominio pleno completamente gratis (art. 92). Así, el INA tituló tierras a nombre de ciertos grupos indígenas: Garifuna, Pech, Tawahkas, and Tolupanes (Galeana, Pantoja, 2013) antes de la adopción de la Ley de Propiedad. Sin embargo, estas titulaciones se limitaron a brindar derechos de propiedad a las áreas habitadas, excluyendo las áreas funcionales de las comunidades (Galeana, 2013).

Luego, la ley de Propiedad de 2004 incorporó en su Capítulo III provisiones relativas a los derechos de los grupos indígenas y afrohondureños. La Ley de Propiedad dispuso que, dada la importancia que para las culturas reviste su relación con las tierras, el Estado “reconoce el derecho de los pueblos indígenas y

afrohondureños sobre las tierras que tradicionalmente poseen y que la ley no prohíbe.” (art. 93, Ley de Propiedad). El reconocimiento explícito de la propiedad tradicional de la tierra fue un paso relevante. Así, el proceso que la norma establece tiende a “garantizar a estos pueblos el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso administración, manejo de las tierras y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante la demarcación y titulación en dominio pleno de las mismas.” (art. 93)

La Ley Forestal luego incluyó una provisión estableciendo el “derecho sobre las áreas forestales” a favor de los pueblos indígenas y afrohondureños situados en las tierras que “tradicionalmente poseen” de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT (art. 45).

Además, gran parte de los territorios indígenas están traslapados con áreas protegidas del país, entre ellas el Corredor Biológico Mesoamericano (constituido por La Reserva de Biosfera de Río Plátano, el Parque Nacional Patuca y la Reserva Tawahka Asangni). Según la Ley de Propiedad, el manejo de las áreas protegidas que se encuentran dentro de tierras indígenas, debe ser realizado en forma conjunta entre los indígenas y el Estado (art. 101).

Títulos de comunidades indígenas y afrohondureñas

Las características del título de estas comunidades, según la normativa aplicable, serán derechos de dominio pleno (o propiedad) pero se titularán a su favor “en forma colectiva,” aunque se reconoce también su derecho de tenencia y usufructo de acuerdo a sus formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal. (art. 94 Ley de Propiedad). La propiedad será **inalienable, inembargable e imprescriptible** (art. 100). Estas características son relevantes para el mantenimiento de la integridad de las culturas. Sin embargo, la Ley de Propiedad también permite que las mismas comunidades puedan « **poner fin a este régimen comunal, autorizar arrendamientos** a favor de terceros o autorizar **contratos de otra naturaleza** que permitan la participación de la comunidad en inversiones que contribuyan a su desarrollo. » (art. 100)³⁸ Esto podría afectar seriamente el mantenimiento de la cultura de estos pueblos, puesto que sus formas tradicionales de propiedad comunitaria y mantenimiento cultural podría ser disgregado. En las titulaciones más recientes de los pueblos Miskitos, los títulos han sido intercomunitarios, abarcando áreas funcionales de las comunidades.

En las zonas no catastradas de los pueblos indígenas y afrohondureños, el INA es el encargado primordial de ejecutar los procesos de regularización a favor de las mismas (Art. 125).

Tierras indígenas y posesión/ocupación por terceros: Los derechos de propiedad y tenencia de los pueblos:

- prevalecen sobre títulos de terceros que no las han poseído (art. 96 Ley de Propiedad)
- pero si la ha poseído el tercero tiene derecho de continuar explotándola (art. 97)
- los terceros que no tienen título en estas tierras podrán negociar su permanencia con la comunidad pagando arrendamiento

Además, se prevé que ninguna autoridad podrá expedir o registrar título a favor de terceros en tierras comunales (Art. 102)

DESAFÍOS PARA LA TENENCIA DE LA TIERRA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROHONDUREÑOS

La situación de la tenencia de la tierra de los grupos indígenas y étnicos es altamente insegura (USAID, 2010). Muchos de los grupos, a pesar de las normas existentes, en la realidad carecen de acceso a las tierras, estando expuestos a invasiones e intentos de expropiación por campesinos no indígenas, emprendimientos de distinta índole e intereses de la élite de explotar bosques, zonas costeras y otros recursos naturales en donde estos grupos habitan.

Para lidiar con esas problemáticas, la segunda etapa del PATH prioriza la delimitación, demarcación y titulación de tierras Miskitas. Se han incrementado los esfuerzos en mejorar aspectos de gobernanza de la

³⁸ La Ley de Propiedad, en su Artículo 89, contempla el procedimiento de individualización de bienes inmuebles poseídos en comunidad de bienes o proindiviso.

tierra (USAID, 2010) y ello ha dado como resultado la reciente titulación de diversas tierras para los grupos indígenas Miskitos³⁹.

En la actualidad, existen algunos casos de quejas en relación a estas problemáticas presentados ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se reseñan en la sección relativa a conflictos. Uno de los casos se relaciona con la no defensa y respeto de los derechos a la propiedad de los títulos de los Garífuna ante invasiones por parte de terceros. En el pasado, los Garífuna también han presentado quejas e incluso un recurso de inconstitucionalidad relativo a la posibilidad de titular territorios comunales a individuos de la comunidad según la ley de propiedad. En el caso de los pueblos garífuna, ha habido también diversos conflictos en torno a la adopción de la Ley de Propiedad y la creación de Zonas Especiales de Desarrollo (ZEDE) ya que se afectarían con su implementación parte de los territorios de estos pueblos.

3.3 TIERRAS: DOCUMENTACIÓN Y CONFLICTOS

3.3.1 Registro de la Tierra

Un cambio significativo se realizó a partir de la elaboración de la Ley de la propiedad del 2004, lo que permitió implementar importantes reformas a los procesos de registro y catastro, aprovechando el uso de las tecnologías de la información, reduciendo los tiempos y costos de las transacciones, entre otras mejoras.

En 2005, se estimó que sólo el 14% de las propiedades ocupadas en Honduras lo eran de forma legal y el restante 86% se encontraba fuera de la ley, con casos de múltiples títulos sobre una misma propiedad (USAID, 2010).

3.3.2 Registro Público de la Propiedad

La adopción de la Ley de Propiedad es un esfuerzo para facilitar la sistematización y organización de la propiedad en el país. Ello ha incluido el establecimiento de un Registro Unificado de la Propiedad, cuyo objeto es inscribir los actos y contratos relativos al dominio, demás derechos reales y gravámenes y afectaciones sobre bienes muebles e inmuebles. (art. 76, Reglamento de la Propiedad). Será un registro de tipo declarativo que reconoce la preexistencia de tales derechos. Si bien se presume que los derechos inscritos en el registro son certeros, la inscripción no convalida un título nulo ni subsana un título defectuoso (art. 77). Sin embargo, el registro es obligatorio para los actos que mande la ley (art. 79). Asimismo, se introduce la técnica de “Folio Real,” para ordenar las inscripciones por inmueble, asignándoles un número único de matrícula y donde se inscriben todos los cambios del inmueble (art. 83). El folio real incluirá información sobre: la matrícula del bien, la situación jurídica, características y vocación; naturaleza del derecho que se inscribe; circunstancias referentes al sujeto, al título y al asiento de presentación.

Además, el Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP) incorporará progresivamente la siguiente información: vocación o uso potencial del inmueble, según lo establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial; condiciones, cargas y afectaciones, servidumbres, etc. (Reglamento, art. 87). Si bien el Instituto de la Propiedad tiene jurisdicción sobre 22 registros, incluyendo en cada uno de los 18 departamentos de Honduras, la investigación por Vallejo llevó a estimar que actualmente sólo en diez municipios se aplica el sistema con folio real (en las municipalidades restantes se trabaja con el folio personal). El sistema parece ser de carácter general, registrando los títulos que se tramitan bajo las distintas instituciones de acuerdo a sus ámbitos de competencia: IP dentro del Programa nacional de titulación; INA para pueblos indígenas y beneficiarios de la reforma agraria; ICF para áreas forestales nacionales; y, municipalidades para perímetros urbanos y otros predios ejidales.

3.3.3 Modificación de los Usos de la Tierra

³⁹ Gobierno otorga títulos de propiedad a cinco grupos indígenas Misquitos, La Tribuna, 13 de Septiembre de 2013. Gobierno Nacional de Honduras, Boletín, 2013, Entrega Histórica del Segundo Título de Propiedad Intercomunitario a Favor del Pueblo Miskito, Concejo Territorial Ahuya Yaracesible en: http://www.ip.gob.hn/images/sampledata/boletn_Ahuya%20Yari_mayo2013.pdf

Si bien existen normas destinadas a detener el cambio de uso de la tierra en el caso de conversión de tierras de vocación forestal a tierras agrícolas (art. 15 Ley de Modernización Agrícola), también hay disposiciones en contrario, incluyendo la anteriormente mencionada que permite cambio de uso de suelo para establecimiento de cultivos de café y la prueba de actos posesorios por actividades tales como corte de madera y establecimiento de construcciones previstas en el Código Civil.

3.3.4 Instituciones Responsables de Aplicar y Resolver las Disputas de Derechos de Propiedad

Como se mencionó anteriormente, existen diversas instituciones responsables de llevar adelante la titulación y regularización de la tierra a nivel nacional.

Tienen, conforme a las leyes de aplicación, competencias administrativas para dirimir controversias relacionadas a estos temas el IP, el INA, el ICF y las municipalidades. Según la Ley de Propiedad, ante la existencia de disputas por desacuerdo sobre la propiedad, el Poder Ejecutivo reunido en Consejo de Ministros puede decidir expropiar la propiedad.

En el ámbito judicial las partes deben ventilar los conflictos ante los juzgados. Como señala la Ley de Propiedad, se someterán a los Juzgados de Letras de lo Civil, con cobertura nacional, con base a un procedimiento especial establecido en la norma. Antes de esta instancia, dichos juzgados pueden apoyar el manejo de conflictos por vía conciliatoria.

En la práctica, además, las comunidades locales o los grupos de individuos marginados tienen dificultad para acceder a estas vías de reclamo debido a la ubicación de los centros que manejan los conflictos y el coste de trasladarse, tiempo de espera, gastos de asesoramiento, etc.

3.3.5 Derechos Sobre los Recursos y Conflictos

En la actualidad, en Honduras, la situación de la tenencia de la tierra se presenta compleja y con un número significativo de dificultades para la implementación de REDD+.

La diversidad de modos de ocupación de la tierra, multiplicidad de entidades encargadas de titular, y la existencia de múltiples títulos sobre la misma propiedad presentan desafíos relevantes para el ordenamiento de la tenencia de la tierra en el país. Los conflictos por la tierra son diversos, fundamentalmente debido al alto nivel de informalidad, las invasiones de terreno, la falta de demarcación de áreas protegidas, las diversas tipologías de uso del suelo, los reclamos pendientes de resolución de pueblos indígenas/campesinos y, por sobretodo, la situación de pobreza de muchas de las comunidades del bosque en el interior del país.

Una revisión legal previa de la situación de la tierra en el país (Vallejo, 2011) ha observado, entre otros aspectos críticos: la debilidad institucional del ICF para cumplir con las amplias competencias que le asigna la normativa y realizar monitoreo de su implementación, la falta de claridad del régimen de propiedad en un alto número de predios, con un alto número de personas ocupando los territorios ilegalmente. También se ha observado que si bien el INA debería titular sólo las tierras con potencial agrícola y ganadero, en la práctica realiza en el marco de la Reforma Agraria titulaciones frecuentes en áreas de vocación forestal.

En relación a los pueblos indígenas, el territorio reclamado por los pueblos indígenas es aproximadamente de 2 millones de hectáreas sobre una extensión nacional de 11,2 millones. Actualmente, sólo el 10% de los indígenas de Honduras tienen títulos de propiedad de sus tierras (17.8 % de la superficie nacional) (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2014). El avance de la frontera agraria limita el uso de sus territorios debido a invasiones por otros actores, incluyendo campesinos y leñadores, pero también narcotraficantes, con efectos importantes en el acceso a los recursos y el establecimiento de un clima de violencia en las comunidades (McSweeney, 2014). En los últimos años, las demandas de tierras de uso ancestral por poblaciones indígenas han originado disputas, así como también la forma de legalización de tierras de forma individual y no de forma comunal, ha sido polémica.

En la actualidad, la Corte Interamericana de Justicia se encuentra conociendo el caso del grupo Garífuna por invasiones de campesinos en su territorio.⁴⁰ Los hechos de este caso se refieren a la responsabilidad

⁴⁰ Caso No. 12.761 Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros, Honduras.

internacional del Estado por la violación del derecho a la propiedad de la Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros, como consecuencia del incumplimiento del deber de garantía frente a la invasión por parte de personas no indígenas en las tierras y territorios que le pertenecen a la Comunidad y que posteriormente fueron reconocidos por el Estado mediante el otorgamiento de títulos de dominio pleno. Dicha titulación fue efectuada sin un proceso de saneamiento adecuado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la sentencia declarando al Estado de Honduras responsable por la violación de los derechos de propiedad colectivos.⁴¹

El PATH II ha incrementado los esfuerzos en relación a la titulación de las tierras de los grupos indígenas y étnicos, aunque aún quedan diversos reclamos pendientes de respuesta. El conocimiento de estos casos a nivel judicial ha sido complejo. En relación a la implementación de REDD+, es fundamental que se continúe mejorando las condiciones de registro de la propiedad, incluyendo la posibilidad de que se incorpore en el Folio Real la afectación de un territorio determinado a actividades de REDD+.

Aunque se están realizando esfuerzos por regularizar la tenencia ilegal, existen diversos aspectos que van más allá de la regularización de los predios y su titulación.

Las disputas por tierras y por los recursos naturales, incluyendo el corte de madera, han conducido en diversas oportunidades a situaciones de violencia e incluso asesinato, como en el caso ventilado ante la CIDH Luna López vs. Honduras⁴². Por otra parte, ha habido recientes incidentes relativos a reclamos de tierras por parte del movimiento campesino con protestas y situaciones de violencia que han culminado en la muerte de representantes campesinos.⁴³

A continuación se resumen algunos de los aspectos más relevantes en relación a los conflictos de la tierra analizados por Vallejo.

Conflictos con relación a la propiedad de la tierra en Honduras

1. Acaparamiento por terceros de terrenos forestales ocupados por campesinos pobres
2. Tierras comunales indígenas acaparadas por campesinos
3. Utilización de títulos supletorios para legalizar tierras nacionales bajo la propiedad privada
4. Falta de seguimiento y monitoreo a la implementación de los planes de manejo y limitaciones establecidas en las áreas protegidas y otras zonas bajo régimen especial (tanto por colonos como por el INA)
5. Conflictos entre terratenientes y campesinos, entre éstos y comunidades indígenas y afrohondureñas
6. Invasión de grupos campesinos en tierras nacionales o de comunidades
7. Alteración de linderos en zonas demarcadas
8. Convenios o contratos de usufructo en áreas protegidas que no son monitoreados
9. Títulos otorgados sin el debido saneamiento, multiplicidad de títulos sobre una misma propiedad
10. Acaparamiento de tierras en áreas objeto de convenio de usufructo.

3.4 RECOMENDACIONES

Es fundamental prestar especial atención desde un punto de vista de contenido y de implementación práctica a las normas relativas a la propiedad de la tierra para la implementación de REDD+ en Honduras.

En relación al contenido de las normas, hay dos puntos relevantes: diversas normas que dejan la posibilidad de expropiación abierta a pesar de la existencia de derechos firmes de propiedad, un factor de alto nivel de inseguridad a la hora de aplicar REDD+, y en el caso de los predios adjudicados con

⁴¹ Para mayor información, ver: Corte Interamericana De Derechos Humanos, Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras, Sentence 8 October 2015. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf

⁴² Sentencia de 10 de Octubre de 2013. Abstracto del caso: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_269_esp.pdf

⁴³ Honduras: Se reaviva conflicto agrario en el Bajo Aguán, La Prensa, 20 Mayo de 2014; Campesinos de Honduras: Les roban la tierra, les quitan la vida, El País, 7 de Febrero de 2013.

Reforma Agraria, cabe mencionar que durante el tiempo que el monto de adjudicación continúa siendo pagado por el nuevo propietario, la norma prevé aún mayores posibilidades de que en un número de casos proceda la expropiación del predio como, por ejemplo, si se hace un uso “inadecuado” del mismo. Estos aspectos deben ser clarificados y saneados antes de la aplicación de REDD+ en cualquier territorio como única forma de poder garantizar un nivel mínimo de sostenibilidad en el tiempo.

Desde la implementación práctica, la multiplicidad de normas/entidades competentes para aplicación del marco legal es fuente de dificultades, por lo que sería altamente recomendable que la implementación de REDD+ tome especial resguardo respecto a esta problemática. Una forma posible de garantizar la correcta aplicación de las diferentes normas relativas a la tierra para REDD+ sería la asignación de dicha función de supervisión a una entidad, así como brindar claras instrucciones de supervisión y coordinación.

- Políticas forestales : Honduras ha desarrollado diversos instrumentos que permiten favorecer la gestión y protección forestal. Fomentar la implementación de los fondos e incentivos a la protección forestal y eliminar o disminuir la influencia de los incentivos perversos a la deforestación, es clave para la implementación de REDD+.
- En tierras que son de propiedad estatal pero que se encuentran habitadas por diversos ocupantes, existen diversas experiencias legales, incluyendo el contrato de usufructo y de co-manejo que contribuyen a la conservación forestal con apoyo de los habitantes del bosque. Éstos pueden proveer una base para dirigir los beneficios derivados de la implementación de REDD+ a los habitantes, independientemente de la naturaleza de la propiedad estatal del área.
- Armonizar y clarificar la diversidad de normativas aplicables en materia de tenencia de la tierra e instituciones competentes contribuiría a facilitar la implementación del marco legal de la tierra, así como a la aplicación de los procesos de regulación de la tenencia de la tierra para REDD+.
- Puesto que existen diversos conflictos en el país respecto a la tenencia de los recursos, sería prudente que la consideración de la implementación de REDD+ comience con un enfoque anidado, apoyándose en proyectos pilotos en áreas puntuales donde previamente se pueda hacer una clara identificación de los sistemas de ocupación y tenencia existente, en lugar de tener una llamada abierta o más masiva a participar del programa.
- Asimismo, sería instrumental que el sistema de quejas que se prevé crear en el contexto de REDD+ también tenga competencia para revisar este tipo de reclamos en las actividades preparatorias para REDD+.
- En el caso de pueblos indígenas y afrohondureños se recomienda revisar la posibilidad de que el título comunitario no pueda ser dividido en partes individuales si se aplica REDD+, para garantizar la permanencia de las tierras REDD+ en el tiempo.
- Es posible que las áreas protegidas brinden un ámbito más adecuado para las primeras experiencias, tanto por la extensión geográfica como por la gestión de las mismas en torno a un Plan de Manejo Forestal, como ha ocurrido en algunas de las experiencias de Honduras.
- La incorporación potencial del minifundio en REDD+ también traerá desafíos por razón de la pequeña extensión de las parcelas. En ese sentido, es posible que se plantee la opción de trabajar en el marco de cooperativas o agrupaciones de campesinos aledaños para lograr una mayor extensión de cobertura forestal y cultivos de subsistencia.
- Para evitar el cambio de uso del suelo forestal es preciso armonizar la política forestal con otras políticas sectoriales, asegurando que de su implementación no resulte el cambio de la vocación forestal del suelo. En tal sentido, la promoción y capacitación en técnicas silvoagroforestales podrían ser instrumentos válidos para combinar los objetivos de los pequeños campesinos.

- En general, es necesario fortalecer las capacidades de la Administración Forestal del Estado. Definir roles entre las diferentes instituciones públicas que la conforman y clarificar las reglas, incentivos, procedimientos expeditos y el debido proceso por infracciones para los administrados (dueños de tierras forestales, grupos campesinos, empresarios, etc.).
- La aplicación de REDD+ en Honduras debe seguir de cerca el desarrollo de los conflictos relativos a la tenencia de la tierra, especialmente en las áreas seleccionadas para su aplicación, a fin de evitar exacerbar conflictos sociales existentes.

4.0 DERECHOS EN RELACIÓN AL CARBONO

No hay en Honduras una definición clara de a quién pertenecen los derechos asociados al carbono. Sin embargo, las normas se refieren al secuestro de carbono como un servicio ambiental.

La definición de las características que tendrá el mecanismo REDD+ en el país influenciará sustantivamente las herramientas legales que se utilizarán para instrumentalizarlo. Estas incluyen, pero no se limitan a, usufructos, servidumbre ecológica, fideicomiso, esquema de reservas privadas. El esquema podría plantearse como más descentralizado, comenzando por un enfoque “anidado”, o por el contrario como un mecanismo centralizado. Dados los procesos de descentralización ocurridos en Honduras, la situación compleja de la tierra y los diversos conflictos sociales existentes, es posible que la primera alternativa sea más ajustada a la situación actual de Honduras.

Si bien el marco legal no establece derechos de carbono específicos, hay normas que vinculan claramente el derecho relativo a los recursos forestales y naturales en relación al propietario de la tierra. De allí la importancia de, antes de implementar un proyecto, tener claridad sobre la tenencia de la misma.

4.1 DERECHOS RELACIONADOS CON POSEER O COMERCIAR CARBONO

En Honduras no se han identificado análisis profundizados sobre la posibilidad de comerciar o poseer carbono, salvo el análisis realizado con financiamiento de la GIZ por Vallejo, donde se revisan las disposiciones en el marco legal que tienen relación con los derechos de carbono (Vallejo, 2013a). En la actualidad se ha dado inicio a un análisis para el “Apoyo de las actividades de preparación jurídica de REDD+ en Honduras” que tiene como uno de sus objetivos “elaborar una propuesta de reforma al marco jurídico forestal actual y así poder facilitar la implementación de Proyectos REDD+ y otros mecanismos de compensación en el país”.⁴⁴

En Honduras hay poca claridad respecto a los derechos asociados al carbono, así como conversaciones relativas a la comercialización del carbono entre diversos actores. Esta pregunta se ha cargado de **connotaciones políticas y jurídicas** que, posiblemente, se han enlazado con conflictos sociales existentes en relación a la propiedad de la tierra y de los recursos naturales. También han influenciado las disputas que existen por la instalación de proyectos de gran impacto como hidroeléctricas y mineras, que han generado violentos enfrentamientos entre pueblos indígenas, afrohondureños y el Estado.

Las dificultades sociales que atraviesa la definición de la propiedad y los recursos naturales en el país ha retrasado pero no impedido el avance de algunas iniciativas de pagos por servicios ambientales en lugares puntuales que pueden proveer relevante información sobre cómo esta materia podría abordarse en Honduras. Las iniciativas relativas a los servicios ambientales así como referencias en la normativa parecen conducir a relacionar el secuestro de carbono con la compensación por servicios ambientales.

La Ley Forestal establece que los **oferentes** de bienes y servicios ambientales producidos por los bosques tales como agua, fauna, **captura de carbono**, clima u otros, y los **demandantes deberán concertar el pago de las tarifas por el servicio**. Los pagos por los servicios ambientales deberán garantizar la protección de los bosques productores de los servicios.

⁴⁴ Para mayor información, ver el informe: Mario Vallejo Larios, *Obstáculos y Opciones Legales para la Implementación de Iniciativas REDD+ en Honduras*, November 2014. Available at: <http://agendaforestal.org/wp-content/uploads/2015/12/Obst%C3%A1culos-y-Opciones-Legales-para-la-Implementaci%C3%B3n.pdf>.

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. (Art. 44, Ley Forestal).

Mayores detalles sobre un posible esquema de pagos por servicios ambientales para secuestro de carbono no fueron desarrollados aún. Sin embargo, las normas proveen las bases que podrían ser desarrolladas por las entidades competentes a través de regulaciones que se apoyen en estas leyes como fundamento.

4.2 BONOS DE CARBONO Y EXPERIENCIA CON CONTRATOS

Honduras aún no cuenta con experiencias relacionadas con bonos de carbono y proyectos de secuestro de carbono. Dadas las polémicas que la materia ha suscitado, en Diciembre de 2011 la SERNA ha publicamente informado que Honduras no está realizando la venta de bonos de carbono en el sector forestal y que ninguna organización esta acreditada por parte del gobierno hondureño para realizar la venta de bonos de carbono en el sector forestal⁴⁵.

4.2.1 MDL: Marco Legal y Proyectos

La Autoridad Nacional Designada de Honduras (ADN) para el MDL es SERNA, que cuenta con información sobre los proyectos que se han aprobado, mayormente proyectos hidroeléctricos y de captura de metano.⁴⁶ La SERNA ha publicado en su página web los requisitos necesarios para la aprobación de este tipo de proyectos.⁴⁷

De acuerdo a la información provista por la Secretaría de la CMNUCC, Honduras cuenta con 29 proyectos MDL registrados. La información de Finanzas y Carbono también menciona la existencia de proyectos adoptados bajo las metodologías VCS y Gold Standard.

Sin embargo, **la implementación del MDL ha sido una experiencia mixta en cuanto a sus resultados** debido a, entre otras razones:

- Aprobación de proyecto MDL en zonas de intensos conflictos sociales, tal como en el Bajo Aguán donde se encuentran diversas disputas por las tierras.
- necesidades de capacitación para implementar los aspectos técnicos relevantes del mecanismo por parte de operarios, funcionarios y empresarios,
- problemáticas que emergieron con la implementación de proyectos como hidroeléctricas a nivel social,
- desvalorización de los créditos de carbono a nivel internacional (falta de incentivo).

En particular, no hay proyectos MDL de aforestación y reforestación registrados.

4.2.2 Uso de Otros Instrumentos Legales

Las principales formas por las que se han realizado actividades relacionadas al secuestro de carbono incluyen diferentes iniciativas de reforestación realizadas por entidades estatales y por actores privados. En este contexto, se visualiza la utilización de las figuras de: **usufructo, fideicomiso, contratos, reservas privadas, fideicomisos**. Finalmente, hay diversas iniciativas puntuales en torno a la compensación de **servicios ambientales**. En las siguientes secciones se verán aspectos legales relevantes a las siguientes experiencias:

⁴⁵ Comunicado de Diciembre de 2011, accedido en: <http://cambioclimaticohn.org/?art=1021&title=Venta%20Bonos%20de%20Carbono%20en%20el%20Sector%20Bosques%20de%20Honduras.&lang=es>.

⁴⁶ Ver: <http://cambioclimaticohn.org/?cat=1125&title=Proyectos%20MDL%20Registrados%20en%20Honduras&lang=es>, accedido el 1 de octubre de 2014.

⁴⁷ Accedido en: <http://cambioclimaticohn.org/uploaded/content/category/938744466.pdf>

1- PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES: Con base en el marco legal desarrollado, incluyendo diversas provisiones relativas al pago por servicios ambientales, existen en Honduras algunos proyectos de pagos por servicios ecosistémicos hídricos.

2- CONVENIOS O CONTRATOS DE MANEJO FORESTAL O USUFRUCTO CON COMUNIDADES: En la gestión forestal el país cuenta con más experiencias en contratos o convenios de usufructo o manejo forestal por parte de comunidades o grupos familiares, tanto en zonas de bosques productivos como en la zona de amortiguamiento de áreas protegidas. En general, para su realización se utiliza un formato tipo de contrato. Estos modelos de contratos para forestería comunitaria podrían ser útiles para la implementación de REDD+.

3- SERVIDUMBRES ECOLÓGICAS: Para proteger los bosques también se utiliza la figura de las servidumbres ecológicas. Las servidumbres ecológicas han sido desarrolladas por el Reglamento Forestal, el cual prevé su constitución en el caso de Pagos por Servicios ambientales ya sea en algunos casos por iniciativa estatal, y en terrenos privados de forma voluntaria.

4.2.2.1 Pagos por Servicios Ambientales en Honduras

Marco Legal para PSA

El marco legal hondureño ha desarrollado disposiciones relativas al establecimiento de pagos por servicios ambientales con enfoque hacia la provisión de servicios hídricos. Por ejemplo, la ley de aguas incluye en su definición de servicios ambientales (art. 23.6) la conservación y regulación hídrica para diversos usos, protección y conservación de la biodiversidad, pero también considera la mitigación de gases de efecto invernadero.

La norma define el concepto de pagos por servicios ambientales (art. 23.7) como “la retribución resultante de procesos de negociación, mediante los cuales se reconoce la compensación o pago por el beneficio o utilidad que se percibe por el uso o aprovechamiento de un servicio ambiental y cuyo destino es el financiamiento de la gestión sostenible de los recursos naturales asociados a tal servicio.”

Además, prevé “cobros por servicios ambientales” que deberán asumir los usuarios para conservación y protección del recurso hídrico (art. 49) y, así, quienes se beneficien del servicio ambiental en una cuenca, sub o microcuenca, “deben compensar razonablemente a quienes permiten, propician o conservan su generación” y las formas de cobro y distribución se establecerían en el Reglamento de la ley de Aguas. (art. 51). La ley de aguas además prevé que el Estado o la persona jurídica o física que suministre el servicio de agua debe incorporar el costo de la compensación en la estructura tarifaria establecida (art. 52). Si bien no establece la norma cómo llegarán estas compensaciones a los proveedores del servicio, en el caso de aprovechamientos que otorgue el Estado en tierras nacionales los costes de conservación, protección o reparación ambiental de los usos que el Estado haya autorizado serán por cuenta del titular del aprovechamiento. (art. 52). En la siguiente sección se verán con mayor profundidad algunas de las provisiones relativas al pago por servicios ambientales. Sin embargo, la forma en que estos esquemas de pagos por servicios ambientales se están desarrollando en el país obedece más bien a iniciativas puntuales desarrolladas por alguna institución estatal o de cooperación internacional en particular, más que a un esquema nacional de compensación de servicios ambientales. Posiblemente, esta sea una solución viable para el diverso y complejo panorama que presenta la tenencia de la tierra y los usos que a ella se le da en el país.

Hay diversas ONGs muy activas en materia de protección forestal y establecimiento de PSA. Así, por ejemplo, la AFH es una plataforma de diálogo y concertación en materia forestal y funciona como secretaria del Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras (CONABISAH) una instancia de incidencia y coordinación nacional de acciones tendientes a promover la valoración, negociación y compensación por servicios ambientales.

Revisión de casos de PSA

Para revisar algunos aspectos legales relevantes de los contratos en desarrollo o existentes en este tipo de esquema, se han revisado algunas experiencias relativas a PSA en el país.

Proyecto Pico Bonito: Si bien es presentado como un proyecto REDD+ por las intenciones a futuro de comerciar bonos de carbono generados por el secuestro en mejoras de bosque degradado y deforestación evitada, el proyecto ha implementado un esquema de pagos por servicios ambientales, donde parte de las compensaciones se brindan a través de actividades, incluyendo capacitaciones. Pico Bonito se encuentra en zonas aledañas al parque natural Pico Bonito, el segundo parque nacional más extenso de Honduras localizado cerca de La Ceiba, la tercera ciudad más poblada del país en la costa norte. Los co-fundadores son dos ONGs, la Fundación Parque Nacional Pico Bonito (FUPNAPIB) y El Fondo de Desarrollo EcoLogico (EcoLogic). El Banco Mundial proveyó una subvención semilla para el establecimiento, y se estableció un marco modificado de Pagos por Servicios Ambientales. El proyecto tenía la intención de que su deforestación evitada se tradujera en secuestro de carbono certificado bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio de las Naciones Unidas (CDM), y/o por mercados voluntarios como proyectos REDD+. Para ello, se prevería también certificar las reducciones con estándares Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB), aunque aún no se han certificado.

Se han podido observar aspectos relevantes de los contratos y acuerdos voluntarios de dos experiencias en particular que se están utilizando en el marco de estas iniciativas:

Protección del Colibrí Esmeralda. Fideicomiso para establecimiento de PSA para protección de biodiversidad.

Se trata de una iniciativa para establecer un esquema de PSA para la protección de la biodiversidad, en particular del Colibrí Esmeralda, una especie endémica en extinción. El Banco Mundial apoyó con 402 millones de lempiras la construcción de la denominada carretera central que consiste en pavimentar un tramo entre Olanchito y San Lorenzo con la condición de que se conserve el hábitat natural del colibrí esmeralda hondureño o *Amazilia luciae*⁴⁸. Recientemente, en mayo de 2014, se aprobó el Decreto 32-2014 el que amplía los límites actuales del Refugio de Vida Silvestre Colibrí Esmeralda (declarado por Decreto 159-2005 y posteriormente modificado en 2011).

Si bien la administración general del área natural protegida es responsabilidad del ICF, el Refugio se encuentra coadministrado por la ONG Asociación de Investigación para el Desarrollo Ecológico y Socioeconómico (Aside), que tiene un convenio de comanejo desde 2011 con el ICF y las municipalidades de Arenal y Olanchito⁴⁹. Se prevé que los propietarios de predios privados dentro del Refugio puedan acogerse a beneficios de actividades como el pago por los servicios ambientales. Sin embargo, estos deben respetar la prohibición de realizar actividades como la ganadería, la caza, captura de todas las especies con fines no científicos, el corte, quema o extracción de especies vulnerables, introducción de especies exóticas y cualquier actividad minera en toda el área protegida (art. 10). El incumplimiento a esas prohibiciones será sancionado como falta o delito ambiental. Por otra parte, el Decreto también indica que los propietarios poseedores de terrenos que estén dentro del área natural protegida y que pretendan desarrollar actividades o proyectos turísticos, quedan exentos de pagos por la expedición de la licencia ambiental, pero deberán cumplir con la evaluación de impacto ambiental (art. 7).

Contratos que establecerán las bases del esquema.

El borrador de contrato de Fideicomiso entre la Secretaría De Obras Públicas, Transporte Y Vivienda y un banco fiduciario que administrará los fondos tiene una duración inicial de diez años. El borrador presenta un contrato de fideicomiso para que el banco, como fiduciario, asegure la administración y aplicación de recursos iniciales donados en fideicomiso para destinarlos al PSA a los **dueños o poseedores** de tierras dentro del Área Protegida Hábitat del Colibrí Esmeralda Hondureño. Así, éstos serán los beneficiarios para quienes se administrarán estos fondos. Los recursos iniciales serán provistos por una iniciativa internacional, en este caso, el Programa de Conversión de Deuda de Honduras frente a España.

Un **Comité Técnico** sería el responsable de asignar los recursos con base en los contratos de pagos por servicios ambientales. Éste será **constituido** por representantes de: ICF, quien lo coordinará, la Secretaría

⁴⁸ Congreso Nacional aprueba cinco artículos de ley para proteger hábitat del colibrí esmeralda hondureño, Congreso Nacional, Comunicado de Prensa, 6 de Mayo de 2014.

⁴⁹ Disponible en: <http://asidehonduras.org/COLIBRI/CONVENIO-ASIDE.pdf>, accedido el 1 de octubre de 2014.

de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, la Secretaría de Defensa Nacional/Fuerza Aérea Hondureña, la Alcaldía Municipal de Olanchito y la Alcaldía Municipal de El Arenal, ambas en el departamento de Yoro; y un delegado designado por el “fiduciario” para el seguimiento del Fondo. El borrador establece que sería el Comité el encargado de, entre otras cuestiones:

- Establecer criterios y prioridades para suscribir contratos de prestación de servicios ambientales
- suscribir contratos por la prestación de servicios ambientales con los dueños o poseedores de tierras de acuerdo a prioridades y criterios que se fijen al efecto;
- decidir a quien se le otorgan y el monto anual de los Pagos por Servicios Ambientales;
- elaborar y aplicar las normas técnico-financieras a que deben ajustarse los Prestadores de Servicios Ambientales;
- determinar el monto anual a pagar dentro del monto máximo establecido en el “Contrato de Prestación de Servicios Ambientales”, de acuerdo a los resultados de las inspecciones de cumplimiento que se hagan in situ;
- girar nota de desembolso al “Fiduciario” para que éste realice los pagos en la modalidad acordada con el “Prestador de Servicios Ambientales”
- y, en general, resolver sobre los aspectos que no estén especificados.

El beneficiario debe mantener bajo régimen estricto de conservación las hectáreas de tierra de su propiedad por un término de 5 años y el contrato es automáticamente renovable. En el contrato se estipularía un monto a percibir anualmente y para el cobro el beneficiario debe acreditar el cumplimiento técnico de sus obligaciones de conservación mediante la presentación de un Certificado de Cumplimiento otorgado por el ICF.

Ante el caso de incumplimiento verificado de las obligaciones que motivan el pago por servicios ambientales, el banco puede suspender temporalmente el pago que corresponda a un determinado año, debiendo acreditar mediante nota del ICF la enmienda de las causas del incumplimiento para la reanudación de los pagos, sin derecho a exigir saldos por incumplimiento o mora.

Esquema de PSA por acuerdo voluntario para la provision de servicios hídricos.

La base de este esquema radica en el Convenio Interinstitucional para el Manejo de Cuencas mediante la Compensación por Servicios Ecosistémicos en las micro cuencas de la Región Trifinio en Honduras. En ese marco, las municipalidades relevantes, las Asociaciones Municipales de Juntas de Aguas de tres municipios y el Director de la Región Forestal de Copán acordaron delegar las funciones de administración del Fondo de Compensación Forestal (Fondo Verde) que financiará el esquema de pagos por servicios ambientales en las Juntas Administradoras de Aguas de cada micro cuenca. Por lo tanto, los acuerdos voluntarios serían firmados por las Juntas Administradoras de Aguas con los respectivos propietarios. Las Juntas son una organización social propietaria del sistema de agua potable y saneamiento para una comunidad, con un determinado número de abonados que opera y mantiene el sistema sin fines de lucro (conforme al Reglamento General de la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento).

A través de la propuesta de **acuerdo marco voluntario de compensación** el propietario se obliga para con la Junta Administradora del Fondo Verde a implementar prácticas o actividades de recuperación y conservación de los ecosistemas en el predio de su propiedad.

La Junta tendrá, entre otras funciones, las de: coordinar y dar seguimiento a la implementación, cobrar a los usuarios el monto y realizar la compensación al propietario de forma oportuna, realizar un plan de monitoreo y vigilancia.

El acuerdo marco contiene información detallada de las actividades que pueden realizarse y las que no deben realizarse por parte del propietario, tales como conservar áreas de bosque existentes y evitar prácticas inadecuadas como quemas y fumigación, no renovar cultivos de papa u hortalizas, evitar el pastoreo de ganado, ni otra actividad agropecuaria y no ceder la compensación recibida. Se prevé que la

compensación se pague de forma bianual al propietario, así como un porcentaje de exención del impuesto de la renta del inmueble. El acuerdo establece una duración inicial de 5 años.

Ante el incumplimiento de las obligaciones previstas, el Comité de Acompañamiento y Monitoreo, atendiendo a la gravedad del incumplimiento, podrá optar por cualquiera de las siguientes sanciones:

- a) suspensión por seis meses de la compensación
- b) devolución, en trabajo de actividades de restauración, el equivalente a la asistencia técnica, insumos y materiales entregados como compensación.
- c) exclusión total del plan de compensación.

No obstante, eximirán al propietario del cumplimiento si no recibió la compensación o el acaecimiento de eventos que se encuentren fuera de su responsabilidad.

Otros esquemas de PSA

La información referente al estado de avance en iniciativas de esquemas de PSA en cuencas de Honduras, en general, es escasa, si bien es posible identificar menciones a esquemas en Colón y en Intibucá, entre otros. Hay también un proyecto de Plan de Manejo Integral del Área Protegida Trinacional Montecristo (APTM) en la región de Trifinio de El Salvador, Guatemala y Honduras, el que prevé el establecimiento de un mecanismo de pagos por servicios ambientales. Esto se hará a través de un marco institucional trinacional que opere en forma participativa, integrada y efectiva. En este marco, se realizan trabajos para la consolidación jurídica, territorial e institucional del APTM, incluyendo la posible recategorización de áreas de manejo, ordenamiento territorial interno, aprobación de planes de manejo especial, acuerdos de asistencia técnica y financiera y/o de recaudo de pagos por servicios ambientales y su depósito en un fideicomiso trinacional.

En el área hay tierras privadas, las cuales se planeó que se integrarían a través de actividades como la formación de una asociación trinacional de propietarios privados, asistencia técnica para la preparación de planes de manejo de propiedades individuales y agrupadas, facilitación de instrumentos y mecanismos para fomentar el mantenimiento y/o restauración de la cubierta boscosa natural como parte del programa de pagos por servicios ambientales.⁵⁰

4.2.2.2 Acuerdos de Manejo y Usufructo

En el Capítulo relativo a la gestión forestal se mencionaron aspectos concretos de los contratos de usufructo y manejo forestal en tierras del Estado o ejidales. Son dos tipos de contratos: de manejo o comanejo con ONG en el caso de áreas protegidas y de usufructo, con grupos agroforestales, comunidades o grupos familiares. En el caso de contratos de usufructo, la posibilidad de aprovechar y transferir los productos producidos, así como la larga duración del contrato y su inscripción en el Patrimonio Forestal Inalienable del Estado son aspectos clave que podrían facilitar la implementación de REDD+ a través de convenios con los ocupantes de tierras forestales. Además de existir un contrato tipo utilizado con esta finalidad, el usufructo se encuentra regulado por el Código Civil, el cual prevé, entre sus diversas regulaciones que “El usufructuario de una cosa inmueble tiene el derecho de percibir todos los frutos naturales, incluso los pendientes al tiempo de deferirse el usufructo.” (Art. 760)

4.2.2.3 Servidumbres Ecológicas

Para proteger los bosques también se utiliza la figura de las servidumbres ecológicas. Dos casos conocidos son:

- a) en la microcuenca de Valle de Ángeles promovido por un proyecto del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).
- b) en la Cuenca del Lago de Yojoa, suscritas entre propietarios privados y la Asociación de Municipios para la Protección del Lago de Yojoa (AMUPROLAGO).

⁵⁰ Proyecto de Manejo Integral del Área Protegida Trinacional de Montecristo. Documento presentado al Banco Interamericano de Desarrollo. Documento LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#688198

Las servidumbres se encuentran reguladas en el Código Civil, (Título X, del Libro II). Las servidumbres corresponden al gravamen que se impone sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño. Se reconocen tres tipos de servidumbres: a) naturales, que provienen de la natural situación de los lugares; b) legales, que son impuestas por la ley; y c) voluntarias, que son constituidas por un hecho del hombre.

La servidumbre ecológica legal se define en la ley Forestal como un derecho establecido en un área forestal para la conservación y sostenibilidad de los recursos naturales renovables. El área es sometida a limitaciones legales en los derechos de uso y aprovechamiento sobre la propiedad por razones de utilidad pública. (art. 11.52)

Si bien la norma no establece mayores orientaciones respecto a la servidumbre ecológica, se establece la posibilidad del establecimiento de servidumbre ecológica legal en los predios privados que se encuentren ubicados en áreas forestales declaradas áreas protegidas antes de la vigencia de la ley forestal. (art. 64) Para ese caso en que la utilización normal del predio se viera afectada por la declaración como área protegida, alternativamente a la constitución de servidumbre se pueda negociar una compensación por el uso de bienes y servicios ambientales. No obstante, si la negociación no prospera, el Estado podrá expropiar el predio previa indemnización.

A diferencia de las servidumbres legales, en las servidumbres voluntarias o en las reservas naturales privadas el propietario o poseedor elige el tipo de limitaciones a que quiere someter su predio, siempre que no violente las leyes ni las disposiciones de orden público o interés social. Una vez registrada la servidumbre, el propietario o poseedor del “predio sirviente”, sea una persona privada o una organización comunal (juntas de agua, grupos agroforestales o comunidades étnicas) adquiere los derechos/obligaciones que se especifiquen en cada caso. En general constituye el compromiso de conservar un predio mediante medidas de protección forestal y recibe a cambio una compensación.

Observaciones sobre la viabilidad de utilización de diversas figuras jurídicas.

Esta sección a brindado ejemplos de modelos jurídicos que actualmente se están utilizando con funciones similares o compatibles con REDD+. Si bien existen diversas figuras que podrían ser viables, el gran inconveniente en la implementación de la mayoría de ellas es que se requiere contar con la propiedad de la tierra reconocida, ya sea a favor de un particular (propiedad privada) o del estado.

4.2.2.4 Estado, Derechos de Propiedad y Cumplimiento de Obligaciones

Una vez que los aspectos de la tenencia de la tierra y de los recursos son clarificados y los propietarios participantes en REDD+ dan su consentimiento, el gobierno podría involucrarse con compradores internacionales para la negociación de los créditos generados por REDD+. El marco legal brinda claras competencias al Estado hondureño en materia de protección ambiental y utilización racional de los recursos naturales. No obstante, aunque el marco legal brinda al Estado un papel relevante en la negociación internacional de acuerdos de secuestro de carbono, no existe claridad en relación a qué competencias y hasta qué punto los individuos pueden realizar acuerdos con terceros a nivel internacional. La norma también prevé que el Estado gestione tales actividades para el sector privado, sin ser el garante (Ley Forestal, art. 152).

La ley Forestal brinda amplias competencias al ICF tanto para regular el uso de recursos forestales a través de planes de manejo, como para que el mismo recupere la propiedad de las áreas forestales nacionales. Sin embargo, existen aspectos que podrían dificultar el cumplimiento de acuerdos internacionales en relación al secuestro de carbono, incluyendo:

- un marco legal variado y tal vez demasiado fragmentado, lo que complejiza la implementación en un contexto de capacidades institucionales limitadas, particularmente en el sector forestal.
- dificultades de implementación en el terreno, necesidad de incrementar el monitoreo y la sistematización de las experiencias.
- dificultades relativas a la tenencia de la tierra en general en todo el país, con focos serios desde el punto de vista social en algunas áreas.

En tal sentido, al desarrollar acuerdos REDD+ **deberán contemplarse aspectos clave tales como la gestión de los beneficios y la responsabilidad asumida por actores/instituciones/Estado por**

incumplimiento. Desde la perspectiva de la asunción de obligaciones de gestión de los bosques por parte de las comunidades, debe tenerse en cuenta que el posible incumplimiento podría generarse no sólo por las comunidades mismas (para el caso de propiedad intercomunitaria, por ejemplo), sino que además el mayor peligro existe en relación a las invasiones de terceros y las tala ilegales, lo que podría generar situaciones de incumplimiento no imputables a los habitantes/comunidad/propietarios, pero generar consecuencias en los resultados de secuestro de carbono relevantes. Para ello, sería fundamental contar con mecanismos que permitan atender estas cuestiones y trabajar en torno a la mejora de la situación de la tala ilegal.

4.3 TITULARIDAD DE LOS DERECHOS ASOCIADOS AL CARBONO

A continuación se revisan aspectos clave de las diversas interpretaciones respecto a los derechos relacionados con el carbono. Existen dos interpretaciones principales.

Norma	
<p>Propiedad por accesión</p> <ul style="list-style-type: none"> - La propiedad de los bienes se extiende por accesión a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, natural o artificialmente. Los productos de las cosas son frutos naturales, industriales o civiles. (Código Civil, art. 634) - Frutos naturales son “las producciones espontáneas de la tierra” (Código Civil, art. 635). <p>“Los frutos naturales de una cosa pertenecen al dueño de ella; sin perjuicio de los derechos constituidos por las leyes, o por un hecho del hombre, al poseedor de buena fe, al usufructuario, al arrendatario.” “Los vegetales que la tierra produce espontáneamente (...) y demás productos de los vegetales pertenecen al dueño de la tierra.” (art. 637)</p> <p>Propiedad de los beneficios producidos por los recursos forestales:</p> <p>Administración de terrenos forestales públicos: Corresponde al Estado, a través del ICF, a las Municipalidades y a demás entes estatales la administración de las áreas forestales públicas de las que sean propietarios; así como (...) [los] beneficios que se deriven de su manejo y aprovechamiento.” (art. 48, Ley forestal)</p> <p>Administración de terrenos forestales privados. Corresponde a sus propietarios la administración de los terrenos privados de vocación forestal, así como (...) [los] beneficios derivados de su manejo y aprovechamiento.</p>	<p>Propiedad del beneficio por accesión del carbono a los recursos naturales/forestales.</p> <p>Siguiendo las provisiones del Código Civil, los beneficios asociados al secuestro de carbono en los recursos forestales se pueden entender como frutos naturales de los bosques, por lo que “pertenecen al dueño de la cosa”, es decir, de los bosques.</p> <p>La norma forestal contiene normas más específicas respecto a los beneficios derivados del manejo y aprovechamiento de los recursos forestales. La misma establece que los beneficios de las áreas forestales públicas son de las respectivas entidades públicas y los de los propietarios privados son de dichos propietarios. Por lo tanto, podría claramente inferirse que la titularidad de los beneficios relacionados al secuestro de carbono por la gestión forestal pertenecen al propietario del terreno.</p> <p>Cabe recordar que en el caso de los contratos de usufructo con particulares, en general la titularidad de los beneficios se brinda a los particulares o usufructuario.</p>
<p>Provisión de un Servicio Ambiental</p> <p>Ley Forestal, Art. 3.15: Es objetivo de la ley (...) promover y facilitar las actividades tendientes a la captura de carbono, para su correspondiente comercialización.</p> <p>Ley Forestal, Art. 44: Concertación de pagos por servicios ambientales.</p> <p>Los oferentes públicos y privados de los bienes y servicios ambientales producidos por los bosques tales como (...) captura de carbono, y los demandantes de dichos bienes y servicios deberán concertar el pago de las tarifas por el servicio (...). Los pagos por bienes y servicios ambientales deberán garantizar la protección de los bosques productores de los servicios.</p>	<p>Provisión de servicio ambiental de secuestro de carbono a través de prácticas forestales</p> <p>Existen diversas normas relevantes para el pago por servicios ambientales orientadas a la compensación por servicios hídricos.</p> <p>Se brinda al Estado un papel relevante en la negociación internacional de acuerdos de secuestro de carbono y en gestionar tales arreglos, pero no queda claro si esto inhibe la posibilidad de que los individuos puedan realizar acuerdos con terceros a</p>

<p>La negociación de los acuerdos en el ámbito nacional e internacional, tendrá como base el estudio de valoración económica de los servicios ambientales a realizarse por el ICF. (...)</p> <p>Ley Forestal, Art. 152: Gestión de Fondos para Forestación. El ICF gestionará fondos para fomentar la forestación en áreas deforestadas o degradadas, a través de, inter alia: b) gestionando los programas de captura de carbono, venta de oxígeno y servicios ambientales transfronterizos, haciendo las gestiones necesarias ante los organismos internacionales para financiar al sector privado que se dedique a tales actividades sin ser el garante el Estado.</p> <p>Reglamento Forestal (Art. 401) El Estado gestionará fondos para desarrollar programas de captura de carbono, venta de oxígeno y servicios ambientales transfronterizos en áreas degradadas de las zonas de amortiguamiento.</p>	<p>nivel internacional. Asimismo, desde la perspectiva de la responsabilidad la norma establece que el Estado no puede garantizar estas actividades realizadas por privados.</p>
<p>SUBSUELO</p> <p>Ley de Minería, art. 2: El Estado ejerce dominio eminente, inalienable e imprescriptible sobre todos los minerales que se encuentran en el territorio nacional (...). En ejercicio de su derecho de dominio el Estado regula los recursos minerales inorgánicos y fiscaliza el aprovechamiento técnico y racional de los mismos.</p>	<p>El carbono o componente análogo en principio no es necesariamente un mineral en el territorio nacional, aunque la propiedad del Estado sobre los recursos del subsuelo podría llegar a interpretarse por extensión al carbono, en ciertos casos. La consideración del suelo y subsuelo con finalidad de determinar la propiedad del carbono es criticada por varios, ya que algunos lo consideran un elemento marginal en comparación al carbono almacenado en los recursos forestales y otros recursos o suele utilizarse un valor estándar para su cálculo.</p>

Establecer la naturaleza jurídica del secuestro del carbono puede tener relevancia para seleccionar **cuál será la herramienta legal más útil para establecer acuerdos con los propietarios de los terrenos y cómo legalmente considerar los beneficios que se reciban por el secuestro de carbono. Lo fundamental es determinar cómo esos beneficios legalmente alcanzarán a los gestores de los bosques y darán estabilidad jurídica al programa REDD+.**

En este sentido, la adopción de fórmulas legales que no reflejen la realidad de las comunidades que habitan en el terreno acabaría en imposibilidad de implementación o serias deficiencias. En consecuencia, la fórmula legal utilizada debe incentivar a las comunidades a asociarse y apoyar actividades REDD+, brindar las disposiciones básicas relevantes para casos de incumplimiento y los aspectos fundamentales de distribución de tales beneficios. En ningún caso sería saludable que la forma legal utilizada incentivara mayores conflictos sociales que, eventualmente, perjudicarían la sostenibilidad de REDD+.

Existen en el marco legal diversas disposiciones que refieren al secuestro de carbono como un servicio ambiental, así como a la posibilidad de realizar contratos de distinta índole para la protección forestal y la compensación de pagos por servicios ambientales.

Generalmente, el objeto de un contrato de compensación por servicios ambientales es la provisión de un servicio ambiental, como el secuestro de carbono.⁵¹ Es decir, el comprador paga por determinadas unidades de carbono secuestradas o no emitidas. El “vendedor” recibirá un pago ante la comprobación del resultado de un determinado monto de unidades de carbono secuestradas. De no lograrse el resultado esperado, el vendedor no recibirá tal compensación o sólo parte de ella.

Si los recursos forestales y la tierra son los que proveen naturalmente este servicio, ¿Quién sería el

⁵¹ Greiber, Thomas (Ed) (2009). Payments for Ecosystem Services. Legal and Institutional Frameworks. IUCN, Gland, Switzerland, page 30.

vendedor del secuestro de carbono? ¿Cabe la posibilidad de considerar que hay un “propietario” del servicio ambiental? ¿Provee la ley la definición de quién es el propietario del servicio?. En la mayoría de los casos, como es el caso de Honduras, la respuesta será negativa. No existe una definición literal de un propietario del servicio ambiental de secuestro de carbono. Tampoco se prevé la separación de la propiedad del secuestro de carbono de la propiedad de los recursos forestales que proveen el servicio ambiental. Sin embargo, la ley provee suficientes elementos para encontrar una respuesta posible a estas preguntas.

¿Puede, en este supuesto, la comunidad que habita un área realizar un contrato con un tercero o con el Estado para compensar el servicio ambiental de secuestro de carbono? ¿Cómo se puede determinar esto? En primer lugar, los derechos de “propiedad” en relación a los servicios ambientales pueden asociarse a los derechos de propiedad sobre los recursos naturales que proveen esos servicios ambientales, es decir los bosques y la tierra. Siguiendo las provisiones del Código Civil, los beneficios asociados al secuestro de carbono en los recursos forestales se pueden entender como frutos naturales de los bosques, por lo que “pertenecen al dueño de la cosa” y, en el caso de los productos de los vegetales, se entiende que “pertenecen al dueño de la tierra.” Esto aplicaría fuera el dueño un privado, comunidad o el Estado.

La norma forestal contiene disposiciones más específicas respecto a los beneficios derivados del manejo y aprovechamiento de los recursos forestales. La misma establece que los beneficios de las áreas forestales públicas son de las respectivas entidades públicas y los de los propietarios privados son de dichos propietarios. Por analogía, ello debería también aplicar a las comunidades que tienen títulos de propiedad sobre sus tierras, ya fueran indígenas o étnicas, así como también en lo que apliquen las consideraciones del Convenio 169 de la OIT. Por lo tanto, podría claramente inferirse que la titularidad de los beneficios relacionados al secuestro de carbono por la gestión forestal pertenecen al propietario del terreno. Así, la entidad pública o el propietario respectivo podrían recibir los beneficios de los servicios ambientales de secuestro de carbono. Parecería, asimismo, que los particulares podrían hacer contratos con terceros para ser compensados por el servicio de carbono secuestrado (universidades, empresas). Ello también se desprende del artículo 165 del Reglamento Forestal que establece que “en las áreas forestales privadas, el titular del dominio podrá establecer voluntariamente reservas forestales privadas o servidumbres ecológicas,” las cuales, cumpliendo los requisitos relevantes “serán certificadas como tales por el ICF. En tales casos habrá también la compensación por servicios ambientales.” En este sentido el ICF tiene un rol de asistencia y monitoreo relevante, ya sea a través de la emisión de un certificación o a través de la aprobación de un plan de manejo, instrumentos que facilitarían la gestión y el aprovechamiento forestal, así como también permitiría el conocimiento de la entidad estatal de las iniciativas de secuestro de carbono que se estén desarrollando en el país para fines de monitoreo y contabilidad nacional.

Esta alternativa debe revisarse para la situación actual de la tierra en el país porque, como se mencionó en los capítulos anteriores, un gran número de territorios se encuentran en situación de ocupación irregular o pertenecen al Estado, quien brinda un contrato de usufructo de las tierras en las que dichas comunidades habitan cuando son de propiedad estatal. El R-PP señala que “cerca del 50% del bosque es de propiedad nacional, pero sin titulación en casi su totalidad;” concluyendo que esta situación “contribuye a que se mantenga un alto nivel de inseguridad o incertidumbre jurídica en la tenencia de las tierras forestales.” Ello da clara evidencia de lo importante que es que, antes de que se aplique REDD+ en un área en concreto, se regularice la situación de la tenencia de la tierra definiendo la propiedad y los contratos necesarios de forma tal de evitar la evicción de facto de sus habitantes. Por otra parte, el establecimiento de un contrato de usufructo de áreas forestales estatales, siguiendo los modelos actualmente utilizados- y previamente descrito en este análisis- brinda al/los usufructuarios “los derechos de uso y goce de la tierra, así como (...) [de] los **bienes y servicios producidos**, [que] podrán ser **objeto de transacciones mercantiles por parte del usufructuario quien recibirá los beneficios que se deriven de estas**, igualmente podrán ser cedidas a título no oneroso, lo anterior siempre y cuando se haya contado **previamente con la autorización del ICF**, bajo el entendido de que la **nuda propiedad del terreno pertenecerá siempre al Estado.**” (Contrato de usufructo revisado en Capítulo anterior de este análisis.) Por lo tanto, los usufructuarios podrían ser compensados por los servicios ambientales de secuestro de carbono ya fuera por el Estado o por terceros. Estos contratos generalmente también se basarán en un plan de manejo que deberá aprobar el ICF.

El R-PP reconoce los derechos del propietario de la tierra o usufructuario de recibir los beneficios por el

secuestro de carbono. Sin embargo, también reconoce que el “ICF cumplirá con su mandato de Ley, en el que será un ente facilitador, regulador, normativo y supervisor que velará de que no ocurran o se reduzcan drásticamente fallas o fraudes, y en el caso que ocurrieran actuará de conformidad con sus funciones en contra de los infractores.”

Otra alternativa al contrato anteriormente mencionado es que se establezcan contratos cuyo objeto sea la realización de determinadas prácticas o uso de la tierra que se asume que brindan un determinado servicio ambiental, es decir, conservar y mejorar la cobertura forestal de un área proveerá el servicio ambiental de secuestro de carbono. En este caso, “el comprador” (Estado o tercero) asume el riesgo de que un determinado monto de secuestro de carbono será el resultado consecuente si el propietario/usufructuario implementa determinadas prácticas en la gestión y uso de la tierra, es decir, en realidad se estará pagando directamente por la (forma de) gestión de la tierra, no por el resultado.⁵² Si el propietario/usufructuario respeta las prácticas acordadas con el comprador, recibe la compensación, independientemente de que se haya secuestrado la cantidad esperada de carbono. Si no realiza las prácticas acordadas, no recibirá la compensación o sólo una parte. En este capítulo se han reseñado algunos casos existentes de este tipo en Honduras de los cuales sería útil revisar los resultados legales de su implementación para REDD+.

¿Sería, según esta alternativa, posible realizar acuerdos con terceros (universidades, empresas)? La respuesta a esta pregunta tendrá relación con la existencia de un título de propiedad/usufructo, etc de la tierra. Si una comunidad tiene los derechos de uso de la tierra reconocidos y puede, desde un punto de vista jurídico, brindar garantía de cuáles serán las prácticas que se realizarán en esa tierra y tiene derecho a acudir a las autoridades respectivas y presentar la reclamación correspondiente si un tercero realiza prácticas ilegales, entonces la respuesta es afirmativa.

Además, como se mencionaba anteriormente, en el marco hondureño existen conflictos relativos a la regularización y el reconocimiento de la propiedad de las tierras. Sanear los derechos de las comunidades que ocupan esas tierras antes de aplicar REDD+ en cualquier contexto determinado parece fundamental pero también es clave garantizar que esto no conduce a evicciones de facto de dichas comunidades. Existen, además, diversas comunidades indígenas cuyas tierras aún se encuentran en proceso de reconocimiento, así como también la demarcación de áreas protegidas donde se encuentran comunidades habitando.

En términos generales, sea cual fuere la fórmula seleccionada, parecería que, en principio, con cierto involucramiento del ICF (por ejemplo a través de la aprobación del plan de manejo del área y la certificación), los particulares podrían realizar contratos de compensación de servicios ambientales con terceros (universidades, empresas, ONGs). La norma prevé que los oferentes públicos y privados de los bienes y servicios ambientales producidos por los bosques tales como (...) captura de carbono, y los **demandantes de dichos bienes y servicios deberán concertar el pago de las tarifas por el servicio** (...). La norma establece **algunos criterios a tomar en cuenta en el establecimiento del pago**, incluyendo que los pagos resulten en **garantizar la protección de los bosques productores de los servicios ambientales** (art. 44 Ley Forestal). La norma facilita el establecimiento de contratos privados, sin embargo, también parece reafirmar el rol preponderante al Estado en la negociación de acuerdos de compensación en el ámbito internacional. La norma prevé que: **el ICF** gestionará fondos para fomentar la forestación en áreas deforestadas o degradadas, a través de, inter alia: [la] **gestión(...)[de] los programas de captura de carbono**, venta de oxígeno y servicios ambientales transfronterizos, **haciendo las gestiones necesarias ante los organismos internacionales** para financiar al sector privado que se dedique a tales actividades sin ser el garante el Estado. (art. 152, Ley Forestal). Algunas preguntas quedan abiertas, por ejemplo, en relación a cómo el Estado negociaría internacionalmente recibir compensaciones por REDD+ sin tomar riesgos o ser garante de las unidades de carbono secuestrado. Por otra parte, otras preguntas tienen relación con los fundamentos legales sobre los cuales el Estado realizaría tales negociaciones, es decir, si la propiedad de los beneficios pertenecen a los propietarios del terreno, ¿Sobre qué fundamentos legales recibiría el Estado la compensación y cómo la redistribuiría a los propietarios?

⁵² Ibid.

Independientemente de las respuestas a estas preguntas, con base en las múltiples iniciativas puntuales existentes en Honduras, es claro que permitir la coexistencia de distintas maneras de incentivar la participación en el secuestro de carbono con el apoyo de terceros (universidades, empresas, etc) podría ayudar a continuar promoviendo acciones tempranas en el país.

En este sentido, el Estado debería garantizar la no vulneración de los derechos de las comunidades que habitan el bosque y dar prioridad a su participación y compensación. Este asunto se aborda en el R-PP. El R-PP identifica la claridad en la propiedad y posibilidad de recibir los beneficios del secuestro de carbono en relación a la titularidad de la tierra. Sin embargo, también puntualiza la necesidad de definir algunos aspectos para dar respuesta al reclamo de la sociedad civil, grupos indígenas y afrohondureños que manifestaron “su preocupación en relación al aumento descontrolado de entidades que se encuentran proponiendo el desarrollo de proyectos REDD+, algunos haciendo propuestas que dejan en desventaja a los pueblos indígenas y afrohondureños.” Así se identificó como una de las primeras medidas en la preparación para REDD+ adoptar una norma que establezca los requisitos que deben llenar los actores que quieran participar en los futuros mecanismos (mercados o fondos) “derivados de las negociaciones de la CMNUCC” como de los mercados voluntarios.

4.4 DERECHOS A LOS BENEFICIOS

El R-PP menciona que la SEFIN participará en el Subcomité REDD+ y que su participación será indispensable como encargada de aprobar los mecanismos de distribución financiera de REDD+. Asimismo, reconoce que “los beneficios generados por REDD+ todavía no están definidos por lo cual será necesario siempre contar con el establecimiento de un marco normativo legal.”

Agrega que en los territorios indígenas y afrohondureños “regirá por la normativa nacional e internacional vigentes” lo que incluye la consideración del Convenio 169 de la OIT.

En los contratos de los proyectos revisados en la sección anterior principalmente para pagos por servicios ambientales se ha observado que, repetidamente, se establece una junta o comité u órgano con participación de diversos representantes que serán, en general, los encargados de establecer la forma de distribución de beneficios. En el caso de REDD+, planteado como estrategia nacional, el Subcomité REDD+ y la MNIACC tendrán un rol relevante en el establecimiento de tales prioridades de asignación de beneficios. En cuanto al modus operandi de tal distribución, podría ser relevante que, ante la incorporación de un territorio forestal gestionado por una comunidad se realice un acuerdo o protocolo de base que prevea la forma en que se realizará tal distribución de beneficios.

4.5 INSTITUCIONES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

En el R-PP no se establece cuáles serían las instituciones potenciales para la distribución de beneficios. En las actividades locales puntuales existentes en el país se han utilizado un número variado de soluciones, incluyendo la participación de las Juntas de Aguas municipales o la constitución de fideicomisos en un banco para realizar las compensaciones por pagos por servicios ambientales bajo la supervisión de un comité o consejo.

En el R-PP una de las actividades estipuladas es la de establecer un ente administrativo encargado de la distribución de los bienes. Si bien no se establece ninguna claridad sobre la posible utilización del ICF en esta función, se vislumbra que la institución tendrá, al menos, algún tipo de participación en el monitoreo y el seguimiento de los proyectos que se realicen en el país, así como en la negociación internacional de la participación en REDD+.

4.6 RECOMENDACIONES

- Se recomienda aprovechar los procesos nacionales de preparación para REDD+ para comenzar a incorporar aspectos prácticos y técnicos sobre cómo se querrían establecer los arreglos legales con los propietarios/poseedores de los terrenos tomando en consideración, en concreto:
 - requisitos para participar
 - forma de expresar el consentimiento
 - obligaciones asumidas por las partes
 - incentivar la reducción de emisiones por parte de los gestores del bosque,
 - capacidad legal y forma para que el gestor del bosque pueda reclamar ante situaciones de talas ilegales por terceros,
 - pago o distribución de tasas para mantenimiento de información de monitoreo a nivel nacional,
 - posibilidad de hacer acuerdos con terceros en el país o fuera del país por parte de particulares,
 - distribución de responsabilidades por incumplimiento y consecuencias,
 - actividades de apoyo y capacitación,
 - forma y mecanismo de distribución de los beneficios,
 - deberes y obligaciones de cada una de las partes,
 - garantías de cumplimiento de ambas partes, entre otros.
- Especial consideración requerirán los aspectos contractuales en relación a las tierras de pueblos indígenas y afrohondureños, donde será necesario clarificar el proceso de consentimiento para su participación, obligaciones de las partes, monitoreo, distribución de la responsabilidad, apoyo y capacitación, especialmente en áreas de traslape con áreas protegidas. En tal caso, seguir apoyando y cumplir con los compromisos asumidos con la MNIACC es fundamental.
- Si bien la propiedad del carbono no se encuentra definida en el marco legal, la ley provee claridad en cómo se relaciona la propiedad de la tierra con los beneficios provistos por los recursos naturales. Sin embargo, en este sentido es fundamental considerar las dificultades en relación a la tenencia de la tierra.
- El marco legal brinda al Estado un papel relevante en la negociación internacional de acuerdos de secuestro de carbono pero no existe claridad en relación a qué competencias y hasta qué punto los individuos pueden realizar acuerdos con terceros a nivel internacional. En todo caso, es fundamental que el Estado brinde protección, capacitación y asesoramiento a los actores vulnerables. Por ejemplo, se puede brindar capacitación en relación a los mercados internacionales, a fin de asegurar que los actores pueden lidiar adecuadamente con potenciales compradores.
- La diversidad de experiencias de PSA en el país brinda un marco interesante de análisis y recolección de lecciones aprendidas, ya que el PSA es un concepto conocido. La posibilidad de regular los PSA a través de una resolución que regule las leyes existentes o idealmente a través de una Ley o un Decreto, parecería armónico con el desarrollo existente en el país. De esa manera, se podrían establecer las bases para los contratos de secuestro de carbono. Sin embargo, la elección de los aspectos jurídico-técnicos aplicables dependerá de lo que se determine en la Estrategia REDD+ del País y obedecerá a conseguir los objetivos que los actores se propongan.
- También se tendrá que analizar con mayor profundidad la viabilidad institucional y la forma de garantizar transparencia, que los fondos manejados sean adecuadamente distribuidos, todo ello con base en el tipo de esquema-descentralizado o centralizado- que se escoja utilizar.

5.0 CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO (O CONSULTA RESULTANTE EN APOYO COMUNITARIO) EN HONDURAS

5.1 INFORMACIÓN GENERAL SOBRE CLPI

No hay definición consensuada universal de Consentimiento Libre Previo e Informado y algunos países, incluyendo los Estados Unidos, entienden FPIC como un proceso de consulta significativa⁵³. Esta sección examina el consentimiento Libre, Previo e Informado (o consulta) (CLPI) en el contexto legal de Honduras y en relación a REDD+ en particular.

El consentimiento de los pueblos indígenas sobre el uso de los recursos naturales en sus territorios fue el centro de múltiples debates y enfrentamientos en los pasados años, especialmente cuando el Estado adoptó normas y autorizó plantas hidroeléctricas y actividades mineras que impactan en los territorios indígenas sin consultarles previamente. Si bien Honduras no cuenta con una norma específica en la materia de consulta o consentimiento en el contexto nacional, sí ha ratificado el Convenio 169 de la OIT que es frecuentemente utilizado como referencia en relación a la participación de estos pueblos en REDD+, incluyendo en el R-PP.

Al no haber una norma que específicamente aborde cómo llevar adelante el consentimiento o la consulta en el caso de proyectos, se han realizado diversas iniciativas, una de ellas ha sido el desarrollo de un Protocolo por parte del pueblo Miskito, el cual es útil como modelo de trabajo para otros pueblos en el país y de otros países. Tomando en cuenta el futuro desarrollo de un mecanismo REDD+, el gran número de proyectos hidroeléctricos, y las explotaciones mineras, es fundamental que se avance en estos aspectos.

La MNIACC como instancia de diálogo y participación indígena y afrohondureña en el proceso de preparación para REDD+ tendrá un rol fundamental en la definición de los aspectos clave de cómo llevar adelante el consentimiento o la consulta para estos pueblos y comunidades.

5.2 BASE LEGAL PARA PARTICIPACIÓN, CONSULTA Y CONSENTIMIENTO

Honduras no cuenta con normativa específica sobre consulta o consentimiento, sin embargo, si contiene algunas previsiones al respecto y ha ratificado y participado en instrumentos internacionales relevantes. A

⁵³ Los Estados Unidos reconocen la importancia de la Declaración de Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés) y las previsiones sobre CLPI, el cual entiende refiere a un proceso de consulta significativo con los líderes tribales, pero no necesariamente el acuerdo de esos líderes antes de que las acciones abordadas en esas consultas sean llevadas a cabo” (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2010. Anuncio del apoyo de los Estados Unidos a la UNDRIP [Announcement] <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/12/153027.htm>.

continuación se refieren las principales normas a nivel internacional, regional y nacional relativas al consentimiento y la participación de los pueblos indígenas.

<p>MARCO LEGAL INTERNACIONAL</p>	<p>Honduras es parte de los principales tratados internacionales relacionados con la derechos sociales y económicos, incluyendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, - Pacto Internacional de derechos económicos sociales y culturales, - Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. <p>Honduras ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 28 de Marzo 1995⁵⁴.</p> <p>También votó a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007.</p>
<p>MARCO REGIONAL</p>	<p>Ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos y ha aceptado la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁵.</p>
<p>ESTÁNDARES DEL PROGRAMA ONU-REDD y FCPF</p>	<ul style="list-style-type: none"> - FCPF y ONU-REDD: las “Directrices sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques,” 20 de abril de 2012 - ONU-REDD: “Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado,” de enero de 2013. <p>FCPF:</p> <p>En el marco del FCPF se requiere cumplir con las salvaguardas del Banco Mundial, que contiene una definición diferente de CLPI que UNDRIP definiéndolo como “consulta libre previa e informada resultando en soporte amplio de la comunidad”. (Banco Mundial, Operational Policy 4.10 sobre pueblos indígenas).</p> <p>Puesto que los fondos del FCPF se implementarán a través del PNUD, se entiende que el PNUD implementará el FPIC de conformidad con las guías aplicables para ONU-REDD.</p>
<p>MARCO LEGAL NACIONAL.</p>	<p>Constitución Nacional:</p> <p>Art. 346.- 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.</p> <p>Ley de Propiedad, Art. 95:</p> <p>En caso de que el Estado pretenda la explotación de recursos naturales en los territorios de (...) pueblos [indígenas] deberá de informarles y consultarles sobre los beneficios y perjuicios que puedan sobrevivir previo a autorizar cualquier inspección, o explotación. En caso de que autorice cualquier tipo de explotación, los pueblos deben de percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que tuvieran como resultados de esas actividades.</p>
<p>NORMAS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA</p>	<p>Ley Forestal:</p> <p>(art. 45) Se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afrohondureños, situados en las tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad a las Leyes Nacionales y al Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).</p> <p>(art. 113) PLAN DE MANEJO EN AREAS PROTEGIDAS Y VIDA SILVESTRE. Es obligación del ICF la elaboración y actualización de los Planes de Manejo y Planes Operativos de las Areas Protegidas (...) [para ello] dará participación a la SERNA, las municipalidades,</p>

⁵⁴ En el marco del Convenio ITO 169, los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados en las medidas legislativas o administrativas que los podrían afectar directamente. Las consultas deberían llevarse adelante a través de procedimientos apropiados, de Buena fé, a través de instituciones representativas y con el objetivo de alcanzar el consentimiento.

⁵⁵ El 9 de septiembre de 1981, presentó en la Secretaría General de la OEA el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con el artículo 62 de la Convención.

comunidades locales organizadas, sector privado y demás organizaciones de la sociedad civil, particularmente a las organizaciones campesinas, pueblos indígenas y afrohondureños residentes en la zona.

Existen, así mismo, otras normas de relevancia para la participación en materia ambiental, aunque las mismas no refieren al consentimiento. Entre ellas se encuentran la Ley de Ordenamiento Territorial que reconoce la gestión participativa como un fundamento del ordenamiento integral del territorio (art. 29) y la Ley General del Ambiente que reconoce el derecho de participación que tienen los habitantes de las comunidades locales y organizaciones privadas en las acciones de defensa y preservación del ambiente y del uso racional de los recursos naturales del país (art. 102) y en la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, que establece como mandato del ICF la elaboración de los planes de manejo, dando participación a instituciones públicas, comunidades locales organizadas, en particular a las organizaciones campesinas, pueblos indígenas y afrohondureños residentes en la zona (Art. 113).

En el marco del R-PP se estableció un plan de consulta y participación y como resultado de un acuerdo entre la SERNA, SEDINAFROH, INA y la CONPAH se adquirió el compromiso de que: “Ambas partes trabajarán de manera conjunta en la elaboración de un anteproyecto de ley para la implementación del derecho a la consulta y CLPI, como lo establece el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas”.⁵⁶

5.3 CONFLICTOS EN RELACIÓN A LA AUTORIZACIÓN DE HIDROELÉCTRICAS Y PROYECTOS MINEROS

La implementación del consentimiento o consulta de acuerdo al contexto nacional en Honduras ha sido motivo de diversas disputas en los últimos años. Por una parte, los pueblos indígenas y Afrohondureños aducen que no han sido consultados en la elaboración de proyectos de ley que les afectan directamente, tales como la ley de minería y de propiedad. Por otra parte, el desarrollo de grandes proyectos de inversión que afectan a los territorios indígenas ha sido motivo de numerosas alegaciones de violaciones de los derechos, especialmente en la última década. La mayoría de estos proyectos son proyectos hidroeléctricos, pero también ha habido conflictos en relación a actividades extractivas como la minería y la evicción de facto de indígenas producto de actividades turísticas y del narcotráfico. Las alegaciones de los pueblos indígenas incluyen la falta de consulta para la autorización de tales proyectos y consecuentemente el riesgo a la integridad de sus territorios. En los últimos años el gobierno ha avanzado en el reconocimiento de los territorios de algunos pueblos, tales como los Miskitos.

5.4 PROTOCOLO BIO-CULTURAL DEL PUEBLO INDÍGENA MISKITU: EL DERECHO AL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO EN NUESTRO TERRITORIO DE LA MUSKITIA HONDUREÑA

Un avance significativo en torno a la implementación del consentimiento o consulta ha sido la elaboración del **Protocolo Biocultural de la Muskitia**. El R-PP reconoce que los eventos de consulta para el pueblo Miskito tomará como base este protocolo, particularmente para crear capacidades a través de la obtención de CLPI.⁵⁷ Adicionalmente, el documento de preparación de proyecto de PNUD indica que en Honduras existe un mecanismo para pre-consulta del pueblo Miskito, y que éste podría utilizarse como referencia para otros pueblos indígenas y afrohondureños. Una propuesta reciente en el país es la de crear una ley marco para el CLPI que podría ser un paraguas para los diferentes mecanismos de consulta a los diferentes pueblos a través de las regulaciones que desarrollen dicha ley. (PNUD, 2014a)

El Protocolo emergió como respuesta a la preocupación de los grupos indígenas miskitos por las

⁵⁶ Acta de compromiso de cumplimiento entre la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH), el Instituto Nacional Agrario (INA) y la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) y sus federaciones. Tegucigalpa, Honduras, 9 de enero de 2013.

⁵⁷ R-PP, pág. 57.

afectaciones a sus territorios por parte de diversos proyectos a realizarse. Con apoyo de UICN, BMZ y Justicia Natural desarrollaron un Protocolo llamado a respetar antes de empezar cualquier actividad en el territorio. Los representantes de los Miskitos desarrollaron este Protocolo como una herramienta metodológica que respeta sus estructuras y mecanismos de toma de decisiones y que permitiría el respeto del derecho colectivo al CLPI, en proyectos y decisiones que afecten a las comunidades indígenas y a sus riquezas naturales, incluyendo las iniciativas REDD+.

El proceso consiste en siete pasos que se deben aplicar para las distintas fases del proyecto, es decir, para: discutir sobre una idea de un proyecto que afecte a las comunidades indígenas; participar en el desarrollo de un plan detallado; la implementación y monitoreo; y la evaluación. (Mosquitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia, 2012. Pág. 43).

Se ha considerado que dicho Protocolo es un elemento de gran valor a tener en cuenta para desarrollar los procesos de consulta y consentimiento con los pueblos indígenas del país, pero no puede definirse como mecanismo único, ya que cada pueblo indígena presenta características y cosmovisiones diferentes que deben ser tomadas en cuenta para desarrollar los protocolos de consentimiento. (Mendoza Salamanca, 2012)

5.5 CLPI Y ESTRATEGIA NACIONAL REDD+

Como se reseñó anteriormente, la preparación del borrador de la Estrategia para presentar al FCPF había comenzado por parte del gobierno a través del Subcomité REDD+ en 2011, pero el proceso se detuvo para iniciar la construcción de un diálogo formal entre la CONPAH y los representantes del gobierno. A partir de ese momento se inició un proceso de acercamiento que incluyó el involucramiento de CONPAH en la elaboración del documento REDD+. En 2013 se acordaron una serie de pasos para la consulta que se reflejaron en un convenio, así como también se concretó la determinación de la creación de la MNIACC⁵⁸. Sin embargo, con la presentación de un nuevo borrador, el COPINH, así como otras comunidades y organizaciones indígenas y negras como OFRANEH, manifestaron que no forman parte de la CONPAH ni han participado en el proceso de preparación de REDD+. Por lo contrario, rechazan públicamente el plan de implementar REDD+ en Honduras. Con la presentación del borrador final de la estrategia se le recomendó a Honduras realizar acercamientos a los grupos indígenas y afrohondureños que no hayan participado activamente del proceso.

El R-PP establece que “Honduras reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en debida forma y de acuerdo con las pautas definidas por el Convenio 169 de la OIT, la UNDRIP, el Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) y el Protocolo de Nagoya, exigidos por los interesados en relación a REDD+, resultantes de los acuerdos de la CMNUCC, así como las leyes nacionales, **incluyendo el derecho de dar o rechazar el consentimiento para las actividades planteadas.**” Asimismo, al ser la agencia socia de implementación, el PNUD ha manifestado que implementará el proyecto en línea con la FCPF/ONU-REDD Nota Guía para los países REDD+ sobre los mecanismos de atención de reclamos. Además, se aplicarán las Directrices sobre la participación de actores y las Directrices del Programa ONU-REDD sobre CLPI.

Las acciones para la mejora de la integración interinstitucional en la preparación para REDD+ prevén, entre otras actividades, la implementación del derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) de los pueblos indígenas y afrohondureños, estableciendo como salvaguarda en el R-PP que el proceso de consulta utilizando el derecho al CLPI será incorporado en todas las fases del proceso, desde el diseño, la formulación y la planificación de la Estrategia REDD+, hasta la implementación y desarrollo de proyectos pilotos, siempre y cuando sean aceptados por los pueblos. Para este proceso a realizarse en el futuro se “establecerán mecanismos formales entre las instituciones del Gobierno y la CONPAH, pero los procesos de CLPI serán impulsados por la MNIACC.” (R-PP) Así, la MNIACC tendrá un rol

⁵⁸ Se reconoce la existencia de la MNIACC, liderada por CONPAH y sus federaciones, como una plataforma de diálogo e incidencia indígena para seguimiento del proceso de preparación REDD+ y su futura implementación, integrada por una Comisión política y una Técnica como instancias independientes para orientar desde su cosmovisión ancestral en el proceso de la implementación de la ENCC y elaboración de la Estrategia REDD+. La MNIACC tendrá un espacio de diálogo político y técnico con el Subcomité REDD+.

fundamental en todo el proceso, estableciendo el documento en detalle múltiples tareas para esta instancia y la posibilidad de que se continúen integrando otros pueblos a participar en la misma.

El R-PP establece que, como parte del componente de participación de pueblos indígenas y afrohondureños, se configurará un protocolo CLPI que será vinculante y garantizará el derecho al CLPI, el cual se construirá por la MNIACC y se aplicará durante toda la vida del proyecto. Se reconocen en el documento los siete pasos establecidos en el protocolo de la Muskitia. Por lo tanto, es posible que el protocolo biocultural desarrollado para el territorio de la Mosquitia hondureña se promueva como una iniciativa ampliada hacia todos los territorios indígenas del país, siempre y cuando sea ajustado a las cosmovisiones de los diferentes pueblos y concertado con las federaciones indígenas.

Se prevé la realización de talleres locales, reuniones de coordinación regional, mesas interétnicas REDD+ como parte de la estrategia de fortalecimiento de capacidades. A través de diálogos regionales y nacionales y con las consultas realizadas en torno a la adecuación institucional y normativa, se esperan clarificar:

- Competencias y responsabilidades sobre Cambio Climático y REDD+;
- Derechos de propiedad sobre el carbono y otros servicios del bosque;
- Adopción de instrumentos nacionales e internacionales sobre Cambio Climático;
- Marco legal tributario y financiero;
- Consentimiento libre previo e informado;
- Distribución equitativa de beneficios;
- Resolución de conflictos;
- Titularidad y tenencia de tierras y territorios indígenas y afrohondureños;
- Régimen de sanciones contra la corrupción y fraude;
- Ajustes sectoriales y de política que se identifiquen necesarios.

Además, el R-PP identifica elementos a considerar durante el proceso de preparación para REDD+ relacionados a la protección y el consentimiento, incluyendo:

- coherencia con proyectos de defensa de su territorio;
- garantía de permanencia de derechos de propiedad adquiridos sobre su territorio;
- garantía de respeto de los derechos ancestrales sobre sus territorios;
- respeto a su cosmovisión propia, a su autonomía y autodeterminación;
- control y seguimiento a mercados voluntarios donde el Estado garantice el respeto a los derechos fundamentales de las comunidades;
- garantías para una distribución justa y equitativa de los beneficios;
- reconocimiento de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales de sus territorios y de los beneficios derivados de los servicios que estos prestan; salvaguardias propias.

Se prevén también la creación de mecanismos institucionales para quejas y vigilar el proceso de consulta para atender posibles casos de abuso o violación de derechos en el marco de los mercados voluntarios.

Del proceso de preparación del R-PP, se estima que resultará un calendario, la metodología, los grupos meta y todos los demás requisitos exigidos para la realización de un proceso de CLPI para la conformación de una futura Estrategia REDD+ de Honduras.

5.6 CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS

Los distintos pueblos indígenas parecen estar en situaciones diferentes en relación a la tenencia de la tierra, organización de autoridades y autonomía, así como también de conocimiento de sus derechos. Como mencionado anteriormente, hay evidencias de dificultades en la implementación del marco legal para garantizar sus derechos, por ejemplo, en la consulta de grandes proyectos que afectan sus territorios. Sin embargo, su participación creciente en diversos procesos, e intervención incluso a través de la presentación de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos demuestran un crecimiento de la actividad y conocimiento de sus derechos.

5.6 RECOMENDACIONES

- Promover medidas y procesos que puedan contribuir a generar canales de diálogo permanente con representantes indígenas y el gobierno para tratar las preocupaciones existentes de manera pacífica y constructiva que perduren más allá del programa ONU-REDD.
- Fortalecer los derechos de propiedad y su reconocimiento en tierras de pueblos indígenas y afrohondureños es un aspecto esencial para la implementación de REDD+. Aún quedan territorios por titular y regularizar, así como también es fundamental asegurar que la titularidad colectiva se estructure de forma tal de asegurar el mantenimiento de su cultura y minimizar los riesgos de venta de áreas individuales, lo que acabaría en una atomización de los territorios.
- Es fundamental que la estrategia REDD+ defina claramente, con clara participación de la MNIACC, estrategias diversificadas para consulta, comunicación, participación y capacitación desde un inicio y de forma participativa. En tal sentido, es urgente disponibilizar la documentación e información producida.
- La decisión de crear la MNIACC podría ser de gran importancia para el proceso de CLPI en Honduras para REDD+, pudiendo articular y crear ámbitos de diálogo y toma de decisiones aptos para el proceso. Deberá asegurarse y garantizarse la representatividad y legitimidad de los participantes en la misma, así como la facilitación de su participación tanto financiera como logística.
- Para mantener el valor agregado de la MNIACC es fundamental asegurar que la participación de sus miembros se realiza en torno a mecanismos claramente establecidos y claras interacciones en la toma de decisiones, especialmente en aspectos relevantes para los territorios de tales comunidades.
- Es fundamental desarrollar los planes de consulta y participación que incluyan la conceptualización de los pasos que serían necesarios para realizar el CLPI de acuerdo al contexto nacional. En tal sentido, la experiencia del Protocolo desarrollado por el pueblo Miskitu tiene un gran valor y podría replicarse para otros pueblos.
- El establecimiento de estrategias diferenciadas de consulta, participación, toma de decisiones, capacitación, etc. desde el principio es fundamental para la sostenibilidad del proceso y su transparencia.

6.0 CONCLUSIONES

Honduras es un país altamente vulnerable al cambio climático, pero cuenta con un gran potencial en sus bosques no sólo para adaptarse a las consecuencias, sino también para contribuir a la mitigación del cambio climático.

Las lecciones obtenidas de la implementación de experiencias pasadas, incluso de pagos por servicios ambientales, junto con la revisión de las políticas nacionales existentes, permiten afirmar que el éxito del enfoque que Honduras utilice para la implementación de REDD+ estará estrechamente vinculado con encontrar una solución apropiada a las problemáticas asociadas a la tenencia de la tierra y de los recursos. La propiedad, la posesión y la ocupación de tierras y bosques influirán considerablemente al momento de definir los actores que pueden participar en REDD+, así como en los procedimientos de negociación y distribución de los beneficios a los que pudieran acceder los actores y las responsabilidades que conllevaran.

Actualmente, no existe un mecanismo REDD+ a nivel nacional, pero sí trabajos preparatorios para su implementación, los que se encuentran apoyados por, entre otras iniciativas, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) y la cooperación Alemana (GIZ).

El presente informe del TGCC referente a la Evaluación de los Paisajes Sostenibles y la Tenencia de Recursos toma en cuenta los obstáculos actuales, así como las oportunidades que se presentan para la implementación de REDD+ en Honduras a través de:

- un análisis de los actores con base en la tenencia;
- una evaluación de la tenencia según las políticas actuales;
- un análisis de los derechos a recibir los beneficios según corresponden a la propiedad sobre los recursos, y
- una evaluación con base en el marco legal actualmente vigente en Honduras referente a la consulta y el consentimiento.

En vista de que aún no han sido definidos los sitios específicos para la implementación de actividades de REDD+, el análisis se centra en el país en general. Sin embargo, el R-PP menciona que se estima que el 70% de los bosques latifoliados del país están ubicados en los territorios indígenas y afrohondureños. Otras estimaciones indican que alrededor del 40% del territorio del país se encuentra cubierto por bosques, de los cuales, un 33% se encuentran en territorios indígenas y un 32% en áreas protegidas. Casi la totalidad del bosque tropical se encuentra en La Mosquitia, donde viven unas 75,000 familias indígenas misquitas, garífunas, afro descendientes, tawanka, pech y tulupanes (CABAL, 2010). Se cuenta con estudios de los frentes que están sufriendo mayor deforestación, lo que han permitido la identificación por expertos de áreas de potencial valor para implementación de REDD+.

Independientemente de las áreas que se seleccionen, Honduras deberá afrontar diversos desafíos en materia de tenencia de la tierra, una preocupación también reflejada en las metas que el país ha incorporado en su documento de Visión de País donde se espera que al 2038 se logre reducir a la mitad el número de familias campesinas sin acceso a la tierra y reducir a menos del 5% el número de predios sin título de propiedad.

La tenencia según afecta a los actores de REDD+

Existen diversidad de actores que hay que tomar en cuenta respecto a las intervenciones REDD+ en Honduras, incluyendo a los pueblos indígenas, las poblaciones afrohondureñas, los grandes y pequeños agricultores, propietarios de tierra y el Estado.

Los grupos indígenas y afrohondureños han logrado una influencia destacable en el diálogo nacional sobre REDD+, incluyendo a través de la concertación de una Mesa Nacional Indígena de Cambio Climático. Sin embargo, la situación de la tenencia de la tierra de los grupos indígenas en general es insegura, los desafíos no sólo atañen el reconocimiento de los derechos a las tierras en las que habitan, sino también atañen al respeto de tales derechos en la práctica, ya que es frecuente la invasión de terceros y la ocupación y tala ilegal de las áreas forestales. La Ley de Propiedad reconoce el “derecho de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre las tierras que tradicionalmente poseen y que la ley no prohíbe.” (art. 93, Ley de Propiedad). La norma también reconoce la titulación a favor de los pueblos “en forma colectiva”, así como su forma tradicional de tenencia de la propiedad comunal. (art. 94) Aunque la propiedad será inalienable, inembargable e imprescriptible (art. 100), existe la posibilidad de que las mismas comunidades puedan **poner fin a este régimen comunal, autorizar arrendamientos** a favor de terceros o autorizar **contratos de otra naturaleza** que permitan la participación de la comunidad en inversiones que contribuyan a su desarrollo. (art. 100). Éste, junto con otros factores, son potenciales fuentes de riesgo a la integridad de los territorios indígenas en la implementación de REDD+.

Con base en la ley de Modernización Agrícola de 1992, se titularon tierras a nombre de ciertos grupos indígenas, pero dichas titulaciones se limitaron a brindar derechos de propiedad a las áreas habitadas, excluyendo las áreas funcionales de las comunidades (Galeana y Pantoja, 2013). Más recientemente, se han otorgado títulos al pueblo Miskito que abarcan las áreas comunes, y que además brindan las tierras de forma inalienable e inadjudicables. REDD+ podría generar impactos en el medio de vida tradicional de estas comunidades que dependen de los recursos del bosque y cuyas aspiraciones respecto a los reclamos de tierras se podrían ver afectados, particularmente en las áreas donde la titularidad de la tierra no ha sido reconocida. En consecuencia, asegurar que los derechos a sus tierras están claramente definidos es crucial.

En relación a los agricultores y propietarios rurales, la situación también presenta un panorama complejo y diverso. Frecuentemente, los campesinos pobres han sido relacionados con los procesos de deforestación de bosques densos para establecer una agricultura de subsistencia, entre otros. En particular los pequeños campesinos son vulnerables a la implementación de REDD+, sobretodo aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza debido a que extraer de su alcance la posibilidad de utilizar recursos del bosque o limitar sus pequeñas actividades agrícolas puede tener un impacto relevante en sus medios de vida. Por otra parte, dadas las dificultades en materia de soberanía alimentaria en el interior del país, REDD+ debe implementarse atendiendo a la necesidad de combinar usos del suelo que permitan un desarrollo sostenible de estas comunidades. En relación a los terratenientes es fundamental trabajar en la concientización de los aspectos fundamentales de los bosques y debe valorarse la mejor forma de su participación, incluso a través de la protección del bosque y de la facilitación/financiación de servicios ambientales.

Honduras se ha caracterizado por un escenario de concentración de tierras productivas en manos de pocos propietarios,⁵⁹ así como también por contar con un alto número de minifundios, terrenos bajo propiedad de campesinos cuya extensión no supera la hectárea, hecho que debe ser considerado a la hora de elaborar un esquema REDD+ para asegurar una participación equitativa de los pequeños propietarios. El nivel de ocupación informal de la tierra es muy alto (USAID, 2010), así como también los movimientos migratorios de los campesinos, lo que hace que la regularización de la tierra sea aún un desafío de grandes dimensiones en Honduras. En el marco de la ley forestal, para casos de las áreas forestales de propiedad del Estado que se titulen como tal, se prevé la posibilidad de que el Estado firme con los ocupantes rurales un contrato de usufructo o de manejo o co-manejo de las tierras de distinta duración, lo que podría brindar un instrumento útil para gestionar las problemáticas de tenencia de la tierra en relación a REDD+.

Estos actores se incorporan a través de representantes en el diálogo de REDD+ a través del Subcomité REDD+, el cual se creó en 2010 y ha funcionado como instancia de diálogo e intercambio de las partes interesadas. La incorporación de algunos sectores del gobierno y todos los sectores económicos tales como los de grandes infraestructura y minería también debe ser promovida en este marco.

La tenencia y las políticas forestales.

⁵⁹ Se ha estimado que aproximadamente el 3,5% de las empresas agrícolas dispone de más del 50% de las superficies agrícolas utilizadas y que diez familias disponen de más del 80% de la propiedad privada de Honduras. (GIZ, informe)

Uno de los principales desafíos que REDD+ tendrá que afrontar para implementarse en Honduras es la situación relativa a la tenencia de la tierra. Si bien el marco legal provee normas que vinculan la propiedad de los recursos forestales a la propiedad de la tierra, aún existen diversos desafíos tanto desde el punto de vista de la normativa formal como de su aplicación en el país. El principal desafío es que la tenencia de la tierra en el país presenta un variado mosaico de ocupaciones y normas aplicables. Desde el punto de vista práctico, existe un alto nivel de irregularidad de la propiedad por lo que el país ha emitido diversas normas destinadas a mejorar la regularización de la misma, así como un programa financiado por el Banco Mundial para promover la titulación. Sin embargo, ello ha resultado en una diversidad de normas aplicables y de instituciones competentes para la regularización que hacen que la búsqueda de los objetivos de la normativa sea de difícil logro. Entre las falencias de tal dispersión se puede citar la existencia de superposiciones de previsiones, vacíos en la regulación de la coordinación institucional y la inexistencia de una entidad o mecanismo de supervisión de que las instituciones funcionen coordinadamente.

Asimismo, la existencia de normas que dejan la posibilidad de expropiación de la tierra abierta a pesar de la existencia de derechos firmes de propiedad es otro factor de inseguridad a la hora de considerar la implementación de REDD+ en el país. Por ejemplo, una limitante para REDD+ es que la propiedad privada puede ser adquirida por un tercero por prescripción adquisitiva, título supletorio o por ocupación conforme a las múltiples normativas mencionadas. Si bien la Ley de Modernización Agrícola dispuso que las personas que deforesten tierras de vocación forestal para convertirlas a usos agrícolas a partir de la vigencia de la norma estarán excluidas de la posibilidad de adjudicación (art. 15), es complejo comprobar hasta qué punto esta disposición ha sido respetada por las diversas instituciones involucradas en las diversas normas relativas a la tenencia de la tierra. Como consecuencia, a pesar de que hay diversas provisiones tendientes a evitar que la conservación del bosque induzca a un tercero a interpretar jurídicamente el abandono del terreno, aún sería recomendable que, por ejemplo, se modifiquen las actividades que dan prueba fehaciente de posesión (corte de maderas, plantaciones o sementeras, art. 904 Código Civil). En todo caso, la implementación de REDD+ debería brindar seguridad jurídica a las fincas que participan en la conservación del bosque en relación a estos riesgos que podrían devenir en la pérdida de propiedad u ocupación de una finca. Notablemente, durante casi 20 años la conservación de los bosques naturales fue considerado una causal de expropiación con fines de reforma agraria, hecho que evidencia que este no es un tema menor a considerar.

En relación a los incentivos, la norma Forestal de 2007 contiene diversos incentivos para la protección forestal, incluyendo el objetivo de destinar a un Fondo específico para protección forestal el 1% del PIB nacional. Sin embargo, en la práctica, su implementación es limitada. Desde 1974 se intentó incorporar al campesino organizado en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país, aunque con éxito limitado. Por otra parte, existen diversos incentivos perversos en la normativa sectorial que van en dirección contraria a los incentivos y objetivos de la norma forestal.

La tenencia y los derechos de carbono

Los derechos de carbono no se encuentran claramente definidos en el marco legal de Honduras. Sin embargo, las normas se refieren al secuestro de carbono como un servicio ambiental. Si bien el marco legal no establece derechos de carbono específicos, hay normas que vinculan claramente los beneficios y derechos relativos a los recursos forestales y naturales al propietario de la tierra. Así, los potenciales beneficios REDD+ se podrían vincular legalmente al propietario de los recursos. De allí la importancia de, antes de implementar un proyecto, tener claridad sobre la tenencia de la misma. En la práctica, hay experiencias en el país con contratos de co-gestión y usufructos que permiten a los gestores y habitantes de los bosques beneficiarse del producto de los árboles, incluyendo de compensaciones por los servicios ambientales que ellos proveen.

La definición de las características que tendrá el mecanismo REDD+ en el país influenciará sustantivamente las herramientas legales que se utilizarán para instrumentalizarlo. Estos incluyen, pero no se limitan a, usufructos, servidumbre ecológica, fideicomiso, esquema de reservas privadas. El esquema podría plantearse con una forma descentralizada, comenzando con un enfoque “anidado”, o por el contrario como un mecanismo centralizado. Dados los procesos de descentralización ocurridos en

Honduras, la situación compleja de la tenencia de la tierra y los diversos conflictos sociales existentes, es posible que la primera alternativa sea más ajustada a la situación actual de Honduras.

Una vez que los aspectos de la tenencia de la tierra y de los recursos sean clarificados y los participantes en REDD+ presten su consentimiento, el gobierno podría legalmente involucrarse con compradores internacionales para la negociación de los créditos generados por REDD+. Ello con base en que el marco legal brinda claras competencias al Estado hondureño en materia de protección ambiental y utilización racional de los recursos naturales. Además, la ley Forestal brinda amplias competencias al ICF tanto para regular el uso de recursos forestales a través de planes de manejo, como para que el mismo recupere la propiedad de las áreas forestales nacionales. No obstante, aunque el marco legal brinda al Estado un papel relevante en la negociación internacional de acuerdos de secuestro de carbono, no existe claridad en relación a qué competencias y hasta qué punto los individuos pueden realizar acuerdos con terceros a nivel internacional, aspecto que requeriría mayor claridad.

Por otra parte, existen aspectos que podrían dificultar el cumplimiento de acuerdos internacionales en relación al secuestro de carbono, incluyendo:

- un marco legal variado y tal vez demasiado fragmentado, lo que complejiza la implementación en un contexto de capacidades institucionales limitadas, particularmente en el sector forestal.
- dificultades de implementación en el terreno, necesidad de incrementar el monitoreo y la sistematización de las experiencias.
- dificultades relativas a la tenencia de la tierra en general en todo el país, con conflictos serios desde el punto de vista social en algunas áreas.

En tal sentido, es en consecuencia recomendado desarrollar acuerdos REDD+ que contemplen aspectos clave tales como la gestión de los beneficios y la responsabilidad asumida por actores/instituciones/Estado por incumplimiento. Desde la perspectiva de la asunción de obligaciones de gestión de los bosques por parte de las comunidades, debe tenerse en cuenta que el posible incumplimiento podría generarse no sólo por las comunidades mismas (para el caso de propiedad intercomunitaria, por ejemplo), sino que además el mayor peligro existe en relación a las invasiones de terceros y las talas ilegales, lo que podría generar situaciones de incumplimiento no imputables a los habitantes/comunidad/propietarios, pero afectar los resultados de secuestro de carbono.

La tenencia y la consulta

El consentimiento de los pueblos indígenas sobre el uso de los recursos naturales en sus territorios fue el centro de múltiples debates y enfrentamientos en los últimos años, especialmente cuando el Estado adoptó normas y autorizó proyectos de plantas hidroeléctricas y actividades mineras que impactan en los territorios indígenas. Si bien Honduras no cuenta con una norma específica en la materia de consulta o consentimiento en el contexto nacional, sí ha ratificado el Convenio 169 de la OIT que es frecuentemente utilizado como referencia en relación a la participación de estos pueblos en REDD+. Además, en el R-PP se establece la clara intención de procurar el CLPI. Además, las iniciativas intergubernamentales en aplicación también han adoptado estándares aplicables para el caso específico de participación y REDD+.

Al no haber una norma que específicamente aborde cómo llevar adelante el consentimiento o la consulta en el caso de proyectos, se han realizado diversas iniciativas, una de ellas ha sido el desarrollo de un Protocolo de Consentimiento Libre Previo e Informado por parte del pueblo Miskito, el cual es útil como modelo de trabajo para otros pueblos en el país y de otros países.

Por último, cabe destacar el rol de la MNIACC como instancia de diálogo y participación indígena y afrohondureña en el proceso de preparación para REDD+, especialmente en la definición de los aspectos clave de cómo llevar adelante el consentimiento o la consulta para estos pueblos y comunidades.

Conclusiones

Como se ha visualizado en estudios realizados también en la tenencia de la tierra de otros países de la región, la importancia de considerar los desafíos y las recomendaciones del informe no se limita a REDD+ o a la futura financiación del carbono de los bosques. El poder definir claramente las

ambigüedades referentes a la tenencia de la tierra y de los recursos contribuirá a promover la inversión, reducirá el nivel de conflicto y mejorará la gestión de la tierra en Honduras. Algunas de las opciones que se presentan son de “fácil acceso”, mientras que otras requerirán de un compromiso político a más largo plazo, inversión o un mayor nivel de confianza entre el gobierno y la población rural. Las reformas respecto a la tenencia que se requieren para lograr una implementación exitosa de REDD+ se pueden hacer en forma gradual y deberían formar parte de un proceso continuo para construir los lazos de confianza entre la amplia gama de actores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID). 2008. Estrategia de País.
- Banco Mundial, 2014. BM: Seguro para responder a desastres naturales en Honduras y Nicaragua, Junio 18 de 2014, Comunicado de Prensa
- CABAL, 2010. Identificación de Actores Internos y Externos relevantes, relacionados al Programa REDD en Centroamérica y República Dominicana.
- Cáceres, C., A. Alvarenga, M. E. Matute, M.A. Ramirez, M. Vallejo Larios, 2014. Mejora de la Gobernanza de la Tierra en Honduras. Implementación del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra, Programa de Administración de Tierras de Honduras, Banco Mundial, Vols I & II.
- CATIE. 2006. Modelo de contrato por servidumbre hídrica y ambiental para la conservación de la fuente de agua... entre el municipio de Valle de Ángeles y la Junta de Agua.... Documento borrador.COCOH, 2008. Reforma Agraria, Agricultura y Medio Rural en Honduras.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH presenta caso sobre Honduras a la Corte IDH, 11 de Octubre de 2013. (Caso No. 12.761 Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus miembros, Honduras.)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 76/12, Caso 12.548, Fondo comunidad garífuna triunfo de la cruz y sus miembros, Honduras.
- CONPAH, carta enviada al Ministro de SERNA el 8 de febrero de 2012, disponible en: <https://www.forestcarbonpartnership.org/honduras-0>
- Convenio de Comanejo “Área de Manejo de Hábitat/Especies Colibrí Esmeralda Hondureño”, suscrito entre el ICF, Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, Secretaría de Defensa Nacional y las municipalidades de Olanchito y Arenal.
- El País, Gilda Silvestrucci, Campesinos de Honduras: les roban la tierra, les quitan la vida, 7 Febrero de 2013.
- FAO, Tendencias del derecho forestal en América y Asia, page 34, 1999
- Forest Trends, 2013. Community Forestry in Honduras: A Path towards Better Governance, Information Brief N°8.
- Galeano, F., E. Pantoja, Strengthening Indigenous Peoples’ Land Tenure Governance: the Case of the Miskito People in Honduras, Paper prepared for presentation at the “Annual World Bank Conference on land and poverty”, Washington DC, April 8-11, 2013.
- GIZ, 2010. Pueblos Indígenas en Honduras. Unidad Coordinadora Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe.
- Gobierno de Honduras, 2013. Informe sobre gestión integral del riesgo de desastres en Honduras 2013.
- IWGIA, Grupo Internacional De Trabajo Sobre Asuntos Indigenas, 2014. El Mundo Indígena 2014, Cécilie Mikkelsen (ed.).
- Honduras, Enero 2013. Readiness Preparation Proposal (R-PP).
- ICF, 2011. Anuario Estadístico Forestal 2011.
- Instituto Nacional Agrario (INA), 2010. Título Definitivo de Propiedad Intercomunitario a favor del pueblo misquito ubicados en Katainasta.

La Tribuna, Gobierno otorga títulos de propiedad a cinco grupos indígenas misquitos, 13 de Septiembre de 2013.

Logging off, 2011. ¿El Primer AVA de Centroamérica? Perspectivas del FLEGT en Honduras.

Mairena, R. 2014. Apoyo a la Operacionalización del Marco Jurídico Forestal y del Programa Nacional Forestal de Honduras FNPP-Honduras, Guía Metodológica para la Operacionalización del Proyecto, Tegucigalpa, Honduras, 2005.

Manual de Regularización, 2011. PRO-245-RE, Proceso UCP- PATH.

McSweeney, K., Z. PearSon, 2013. Prying Native People from Native Lands: Narco Business in Honduras, NACLA Report on the Americas 46(4).

Mejías Esquivel, R., Segura Bonilla, O., 2002. El pago de servicios ambientales en Centroamérica, World Resources Institute (WRI).

Mendoza Salamanca, T., Schielmann, S., 2012. Consentimiento Libre, Previo e Informado en el Proceso Nacional de Preparación para REDD+ en Honduras, Infoe.

Mosquitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia, 2012. Protocolo Bio-cultural del Pueblo Indígena Miskitu.

ONU-REDD, 2013. Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado.

ONU-REDD, 2012. La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos.

PATH, 2011. Estrategia de equidad de género para el proceso de titulación de tierras en comunidades Miskitas.

PNUD, 2014. Readiness Preparation Proposal Assessment Note, Honduras.

Proyecto pico bonito: <http://www.bosquespicobonito.com/es/about/location.php>

Sanhueza, J.E., Antonissen, M., 2014. REDD+ en América Latina, Estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal, CEPAL.

Salamanca, T., 2012. Indigenous Participation and Rights in the REDD/CCAD/GIZ Program in Central America, INFOE.

Santos Zelaya, J. A., 2008?. Tendencias de la propiedad forestal, la tenencia de los recursos forestales y los acuerdos institucionales en Honduras: ¿contribuyen a una mejor gestión forestal y a la reducción de la pobreza?.

Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras, 2014. Estatus de la Gestión de riesgos climáticos en el sector agroalimentario y su importancia para la seguridad alimentaria y nutricional en Honduras.

SERNA, 2013. Avances REDD+, Reunión del Comité de Participantes 14. Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), presentación.

Testimonio de Escritura Pública por Constitución de Servidumbre Ecológica o Servidumbre Voluntaria de Conservación, entre el señor... (Dueño de predio) y el señor... (Presidente de Amuprolago). Amuprolago. Documento confidencial.

Torrealba Munizaga, J. A., F. Milla Araneda, C. Pérez Alvarado, P. Emanuelli Avilés, Mecanismos Nacionales de Compensación en Centroamérica, Artículo N° 18, CCAD/GIZ.

Unidad Técnica de MASTA, 2013. Estudio Antropológico de los Concejos Territoriales de Wamakklinasta, Truktsinasta, Lainasta, Watiasta y Bamiasta.

USAID, GIZ, 2012?. Sistematización de experiencia de incremento de capacidades en el enfoque de género en REDD+.

USAID, 2010?. Honduras- Property Rights and Resource Governance Profile.

Vallejo Larios, M., 2011. Evaluación Preliminar sobre Causas de Deforestación y Degradación de Bosques en Honduras, CCAD/GIZ.

Vallejo Larios, M., 2013a. Análisis del Marco Legal e Institucional vigente, Propiedad del Carbono y Tenencia de la Tierra para implementación de REDD y otros mecanismos de compensación en Honduras, CCAD/GIZ.

Vallejo Larios, M., 2013.b Análisis del marco legal para el aprovechamiento sostenible y comercio de madera en la región de Mesoamérica: Caso Honduras, IUCN.

Vallejo Larios, M., 2014. Obstáculos y Opciones Legales Para La Implementación de Iniciativas REDD+ en Honduras, Programa ONU-REDD.

Vallejo Larios, M., L. Ferroukhi, 2003?. Honduras. Municipios y Bosques: paradigma para el desarrollo sostenible, Borrador.

Vallejo, C., M. Alvarado Leverón, K. Ramos, 2013. Los Bosques, Aliados frente al Cambio Climático, Programa de Fomento al Manejo Sostenible de Recursos Naturales y Desarrollo Económico Local (PRORENA).

LEYES Y CONVENIOS

Acta de compromiso de cumplimiento entre la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH), el Instituto Nacional Agrario (INA) y la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) y sus federaciones.

Tegucigalpa, Honduras, 9 de enero de 2013. Dictámen Ley de Cambio Climático, disponible en:

<http://www.congresonacional.hn/phocadownload/Dictámenes2011/dictamen%20ley%20cambio%20climatico.doc>.

Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) Decreto Ejecutivo PCM-022-2010

Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales Acuerdo Ejecutivo No. 113-2002

Constitución de la República Decreto 131. La Gaceta del 20 de enero de 1982

Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en Países Afectados por la Sequía o Desertificación Decreto 35-97. La Gaceta del 24 de junio de 1997

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Decreto 26-95. La Gaceta del 29 de julio de 1995

Convención para Protección de la Capa de Ozono Decreto 73-93. La Gaceta del 21 de agosto de 1993

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Decreto 26-94. La Gaceta del 30 de julio de 1994

Convenio sobre la Diversidad Biológica Decreto 30-95. La Gaceta del 10 de junio de 1995

Creación de la Unidad Especializada en Materia de Ecosistema y Ambiente Decreto 41-2011 del 27 de junio de 2011

Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales, Acuerdo N° 990-2007

Estrategia Nacional de Cambio Climático, Decreto Legislativo 216-2010, Gaceta de diciembre de 2010

Ley de Cooperativas de Honduras Decreto 65-87, de 30 de Abril de 1987

Ley de Expropiación Forzosa Decreto 113 del 9 de abril de 1914

Ley de Municipalidades Decreto 134-90, La Gaceta 19 de noviembre de 1990

Ley de Ordenamiento Territorial Decreto 180-2003. La Gaceta 30 de noviembre 2003

Ley de Propiedad Decreto 134-90, La Gaceta del 29 de junio de 2004

Ley de Protección a la Actividad Caficultora, Decreto No. 199-95, del 21 de Diciembre de 1995

Ley de Reforma Agraria Decreto 170, del 30 de agosto de 1974

Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre Decreto 98-2007. La Gaceta del 26 de febrero de 2008

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

Ley General de Minería Decreto 292-1998, La Gaceta 6 de febrero de 1999

Ley General del Ambiente Decreto 134-93. 30 de junio de 1993

Ley General del Ambiente, Decreto 104-93, Gaceta de 30 de Junio de 1993

Ley Marco del Subsector Eléctrico Decreto 158-1994. La Gaceta del 26 de noviembre de 1994

Ley Orgánica de las ZEDE, Decreto 120-2013, Gaceta de 6 de septiembre de 2013

Ley para el Planeamiento de Zonas de Turismo Decreto 968-1980. La Gaceta del 22 de julio de 1980

Ley para la Adquisición de los Bienes Urbanos que Delimita el Artículo 107 de la Constitución de la República Decreto 90-90, La Gaceta del 29 de agosto de 1990

Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola Decreto 31-92. La Gaceta del 6 de abril de 1992

Ley que declara de Utilidad Pública el Desarrollo y Generación de Energía por Fuentes Renovables Decreto 85-98. La Gaceta del 1 de febrero de 1999

Ley Visión de País y un Plan de Nación para Honduras Decreto 134-90, La Gaceta del 29 de junio de 2004

Política de Estado para la Gestión Integral de Riesgo en Honduras (PEGIRH) ([Decreto Ejecutivo PCM-051-2013, Gaceta de 26 de noviembre de 2013](#))

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

Reglamento operativo y funcional del Comité Interinstitucional de Cambio Climático de la Dirección Nacional de Cambio Climático y del Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático, Borrador Revisión.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

1300 Pennsylvania Avenue, NW

Washington, D.C. 20523

Tel: (202) 712-0000

Fax: (202) 216-3524

www.usaid.gov