



Programa Regional
de Cambio Climático
de USAID



PROYECTO:

«DESARROLLO DEL ENFOQUE NACIONAL DE SALVAGUARDAS DE HONDURAS, DISEÑO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SALVAGUARDAS (SIS) Y DESARROLLO DE LOS MECANISMOS DE QUEJAS PARA LAS SALVAGUARDAS EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL REDD+ DE HONDURAS»

Propuesta del Marco de Cumplimiento para el Enfoque nacional de Salvaguardas REDD+ en Honduras

**Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas
MiAmbiente**

CARE INTERNACIONAL EN HONDURAS

2017

Contenido

Autores y Colaboradores	3
I. Introducción	7
Antecedentes	7
Objetivos	10
Resumen del documento	10
II. Diagnóstico sobre las Salvaguardas REDD+ en Honduras.....	11
1. Marco Legal e Institucional para las Salvaguardas	11
2. Generalidades sobre las Salvaguardas.....	13
3. Particularidades en cada Salvaguarda	18
4. Antecedentes documentales sobre el SIS.....	28
5. Sobre la Solución de Conflictos.....	31
6. Conclusiones y recomendaciones	33
Bibliografía Citada	36
Anexo 1. Normas jurídicas o instrumentos de política aplicables por Salvaguarda	38

Autores y Colaboradores

Mario Vallejo Larios – Consultor CARE Honduras

Carlos Rodríguez Olivet, CARE Guatemala

Julio Castrillo, MI AMBIENTE

Ana María Tablada, CARE Honduras

Roberto Chuc, CARE Guatemala

Melvin Durón, MI AMBIENTE

Marle Ponce – MI AMBIENTE

Marcello Abate – MI AMBIENTE

Agradecimientos a:

Omar Orellana – FAO Honduras

José Jaime Ruíz CARE Guatemala

Elder Daniel Dubón CARE Guatemala

Judit Cáceres – MIAMBIENTE

Carmen Perdomo - MIAMBIENTE

Revisado por:

Nelson Ulloa – Proyecto REDD+

Sandra Mendoza – CARE Honduras

Siglas y Acrónimos

AVA FLEGT	Acuerdo Voluntario de Asociación Unión Europea y Centroamérica para aplicar la legislación forestal y de comercio
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica-USA y República Dominicana
CARE	Organización sin fines de lucro orientada al movimiento mundial dedicado a erradicar la pobreza.
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CIPF	Centro de Información y Patrimonio Forestal
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CL&P	Climate Law and Policy
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CN	Congreso Nacional
CONADEH	Consejo Nacional de Derechos Humanos
CONASAH	Consejo Nacional de Salvaguardas de Honduras
CONPAH	Confederación Nacional de Pueblos Indígenas de Honduras
COPINH	Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas
COP	Conferencia de las Partes
EN-REDD	Estrategia Nacional de REDD+
ENS	Enfoque Nacional de Salvaguardas
ESNACIFOR	Escuela Nacional de Ciencias Forestales (actual UNACIFOR)
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
ICF	Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
MiAmbiente	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas
INA	Instituto Nacional Agrario
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IP	Instituto de la Propiedad
LCA	Ley de Conciliación y Arbitraje
LFAPVS	Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MACCIH	Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
MASTA	Muskitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia
MC	Marco de Cumplimiento
MIACC	Mesa Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático
MP	Ministerio Público
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
OFRANEH	Organización Fraternal Negra de Honduras
ONPAFH	Observatorio Nacional de Políticas Agroforestales de Honduras

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU REDD	Programa REDD de las Naciones Unidas
PATH	Programa de Administración de Tierras de Honduras
PGR	Procuraduría General de la República
PIAH	Pueblos Indígenas y Afrohondureños
PNAPPS	Programa Nacional Agroforestal de Paisajes Productivos Sostenibles
PNR	Programa Nacional de Reforestación
PNRPR	Programa Nacional de Restauración en Paisajes Rurales
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
PRONARE	Programa Nacional de Reforestación
PNPROFOR	Plan Nacional de Protección Forestal
R-PP	Readiness Preparation Proposal
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SCGG	Secretaría de Coordinación General del Gobierno
SDHGJD	Secretaría Derechos Humanos, Gobernación, Justicia y Descentralización
SEDENA	Secretaría de Defensa Nacional
SEDIS	Secretaría Desarrollo e Inclusión Social
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SESA	Sistema de Evaluación Social y Ambiental
SIMOREH	Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Honduras
SINAP	Sistema de Administración de la Propiedad
SINAPH	Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras
SINFOR	Sistema de Investigación Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
SINIT	Sistema Nacional de Información Territorial de Honduras
SIS	Sistema de Información para el Enfoque Nacional de Salvaguardas REDD+
SNS	Sistema Nacional de Salvaguardas
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSF	Sistema Social Forestal
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UEF	Unidad de Estadísticas Forestales
UICN	Unión Internacional para Conservación de la Naturaleza
UMF	Unidad Nacional de Monitoreo Forestal
UNACIFOR	Universidad Nacional de Ciencias Forestales
UN-REDD	United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries
USAID/MIRA	Programa de Manejo Integrado de Recursos Ambientales

Descripción Introductoria

Análisis del Marco de Cumplimiento de Salvaguardas REDD+ en Honduras

I. Introducción

Antecedentes

La Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y Degradación Forestal (REDD+), reconocida en la Conferencia de las Partes (COP) número 16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), surge como una alternativa costo-efectiva para la mitigación del cambio climático a nivel global. REDD+ busca proveer incentivos para contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) mediante la reducción de la deforestación y degradación forestal, la conservación de los reservorios de carbono forestal, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

Para poder abordar la problemática detallada, Honduras ha formulado un plan de acción de cinco años con el objetivo de prepararse para implementar el mecanismo REDD+ en el futuro próximo. Desde el año 2010 Honduras trabajó en la preparación del documento R-PP (*Readiness Preparation Proposal*) para el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en Inglés) del Banco Mundial. Este proceso fue desarrollado de manera participativa, involucrando especialmente a los pueblos indígenas y afro hondureños, mismo que culminó con el endoso de dicho documento en la décimo cuarta reunión del Comité de Participantes del FCPF en Marzo del 2013. De esta manera el FCPF asignó recursos a Honduras por un monto de US \$ 3, 800,000.00.

En 2012, Honduras, a través de SERNA, solicitó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) actuar como socio implementador de estos fondos, bajo el Proyecto FCPF-PNUD de apoyo a la preparación a REDD+, que fue desarrollado en cercana colaboración con Secretaría de Recursos Naturales (SERNA)¹, el Sub-Comité REDD+, Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) y la Mesa Indígena y Afro-hondureña de Cambio Climático (MIACC). El 28 de mayo de 2014 se firmó el acuerdo de donación del proyecto y se inició su implementación, que se espera concluir en julio de 2017. Durante el periodo estipulado para

¹ Ahora Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente).

el proyecto se articularán iniciativas de cooperación y actividades desarrolladas a nivel nacional que contribuyan a la Estrategia Nacional REDD+ (EN-REDD+) de país.

Complementando a este proyecto, en septiembre de 2015 el Programa Nacional ONU-REDD (PN ONU-REDD) se sumó a los esfuerzos de Honduras en su preparación para REDD+. El Programa ONU-REDD es la iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en países en desarrollo. El Programa se lanzó en septiembre de 2008 para ayudar a los países en desarrollo a preparar e implementar estrategias nacionales REDD+ y se basa en la capacidad de convocatoria y la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA).

En Honduras, MiAmbiente, a través de la Dirección Nacional de Cambio Climático (DNCC), es el ente rector de la gestión del cambio climático y el responsable de conducir el diseño e implementación de políticas para la mitigación y adaptación al cambio climático. Por otro lado, el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), es la institución encargada de la gestión sostenible de los bosques y la reducción de la tasa de deforestación en el país. Mediante decreto legislativo 297-2013 se aprueba la ley de Cambio Climático, quien crea el CICC como el órgano permanente consultivo, deliberativo para formular políticas para la reducción de los impactos negativos del cambio climático y la mitigación de sus efectos adversos. Bajo el CICC se define la creación de dos niveles dentro del mismo, siendo uno a nivel político conformado por los ministros, y un segundo a nivel de técnicos, llamado Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC).

En años recientes el país ha logrado adelantos relacionados al levantamiento de información para caracterizar el sector forestal y establecer la tasa de deforestación a nivel nacional, la implementación de una política de incentivos para la conservación de los bosques, análisis preliminares del marco legal, financiero e institucional necesario para la futura implementación de REDD+, el desarrollo de un programa de involucramiento de actores clave, el establecimiento de las bases legales e institucionales para asegurar que se generen beneficios múltiples por la implementación de REDD+ para los actores involucrados. Paralelamente, MiAmbiente y el ICF lideran el proceso de desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+, la cual constituye el marco de referencia para la implementación futura de REDD+ en el país.

En agosto 2016 MiAmbiente suscribe una Carta Acuerdo con CARE con el objeto de implementar acciones orientadas al fortalecimiento del Comité Nacional de Salvaguardas y la construcción del Enfoque Nacional de Salvaguardas. Dentro de los productos claves que deben prepararse se incluye el Análisis de los Marcos Legal, Institucional y de Cumplimiento para las Salvaguardas.

En este documento se presenta una revisión bibliográfica de los temas relacionados con REDD+ en Honduras, especialmente los que se refieren a las Salvaguardas, haciendo énfasis en los que pueden aplicar para el diseño de un Sistema de Información para el Enfoque Nacional de Salvaguardas REDD+ (SIS) y para los mecanismos de resolución de disputas o conflictos como elementos complementarios.

La revisión se basa en los términos de referencia de la consultoría: «*Propuesta del Marco de Cumplimiento para el Enfoque Nacional de Salvaguardas de Bosques en Honduras*» y en la Propuesta Final R-PP Honduras presentada por Honduras en marzo 2013. Además, entre otros fueron revisados los siguientes documentos: Análisis del Marco Legal Hondureño aplicable y relevante a las Salvaguardas REDD+; Análisis al Marco Legal hondureño para Implementación de las Salvaguardas REDD+; y Vínculos entre las Salvaguardas de Cancún del proceso REDD+ con las tablas de legalidad y con el anexo de medidas complementarias del proceso AVA FLEGT/UICN.

Lo anterior permitió desarrollar el análisis del Marco de Cumplimiento para las Salvaguardas REDD+ en Honduras basadas en los capítulos de: Generalidades y particularidades sobre las Salvaguardas; Marco Legal e Institucional para esta temática; y generalidades para el diseño del Sistema de Información de Salvaguardas y para los mecanismos de solución de conflictos relacionados con REDD+.

Esta revisión sirve de base para elaborar una propuesta de diseño de un Sistema de Información para el Enfoque Nacional de Salvaguardas REDD+ (SIS) y para los mecanismos de resolución de disputas o conflictos que constituyen el producto principal de la consultoría y que se incluyen como separatas de este documento.

El Marco de cumplimiento se construye con los hallazgos de los marcos legal e institucional. El presente documento hace un análisis basado en los dos otros marcos mencionados, describiendo cual es el contexto de país para que se respeten las Salvaguardas REDD+.

La lectura y revisión del mismo debe hacerse a la óptica de las recomendaciones y la descripción del cumplimiento actual para cada una de las Salvaguardas y propuestas de ajustes para el respeto de las Salvaguardas.

Objetivos

«Proveer insumos técnicos y estratégicos para la elaboración de la propuesta de Marco de cumplimiento que identifique y proponga cómo se va a garantizar el cumplimiento de las Salvaguardas de Cancún y otras que se adopten o definan a través del Comité Nacional de Salvaguardas en Honduras».

Para la construcción del presente Análisis de Marco de Cumplimiento también se cumplieron los siguientes objetivos:

- 1) Generación de conocimiento y apropiación dentro del CONASAH sobre el Marco de Cumplimiento (MC) en el desarrollo del proceso del enfoque nacional de Salvaguardas;
- 2) Elaboración de un mecanismo de resolución de disputas y de abordaje de incumplimientos;
- 3) Complementación de los requerimientos del SIS en la sección de monitoreo y reporte;
- 4) Elaboración recomendaciones para abordar vacíos existentes;
- 5) Acompañamiento el proceso de interpretación de las Salvaguardas.

Resumen del documento

Este documento consta de dos partes que son complementarias: a) Diagnóstico sobre las Salvaguardas REDD+ en Honduras donde se hace la revisión de literatura que permite identificar los elementos básicos para la construcción del SIS Honduras que permiten tener insumos para desarrollar una propuesta para el diseño del SIS y para un mecanismo y procedimiento para atender consultas y denuncias por incumplimiento de las Salvaguardas.

Como parte del documento se hace una discusión conceptual sobre dos temas que se consideran relevantes en la construcción del Marco de Cumplimiento (MC) para el Enfoque Nacional de Salvaguardas (ENS) en el país ya que los documentos consultados generan dudas respecto a: 1) si se hace monitoreo o reporte de Salvaguardas; y 2) si se debe hablar de conflictos por incumplimiento de Salvaguardas.

Al final, dentro de la propuesta para el tema 1) se opta por referirse a un proceso donde internamente se hace un monitoreo o seguimiento al acatamiento de las Salvaguardas en el país, pero lo que resulta de esto es la materia prima o los insumos para **preparar reportes o informes**; en el caso 2) se sugiere utilizar el término de **denuncias por incumplimiento** de las Salvaguardas lo que da lugar a que éstas se puedan atender mediante respuestas dentro de los niveles locales, regionales y a nivel nacional, pero utilizando la jurisdicción administrativa, y solo en casos muy especiales, buscar soluciones por medios alternativos o recurriendo al sistema judicial.

En la parte final del documento, como Separatas 1 y 2 se proponen los modelos para el Sistema Nacional de Salvaguardas y el mecanismo y procedimiento para atender consultas o denuncias por incumplimiento de las Salvaguardas. Estos fueron enriquecidos con los insumos del taller nacional de Salvaguardas realizado del 4 al 6 de abril de 2017.

II. Diagnóstico sobre las Salvaguardas REDD+ en Honduras

1. Marco Legal e Institucional para las Salvaguardas

1.1 Marco Legal

En el Análisis al Marco Legal hondureño para la Implementación de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC (CL&P 2014) se detalla el amplio marco jurídico que sirve de soporte para las distintas Salvaguardas, variando según las características de cada una de estas, pero con clara mención a determinadas normas jurídicas o instrumentos de política que cubren todo el espectro de las siete Salvaguardas.

En el documento mencionado se identifica un total de 79 instrumentos que sirven de soporte para las distintas Salvaguardas. Además de la Constitución de la República, se mencionan 11 tratados o convenios internacionales y una serie de leyes y reglamentos que regulan materias de ambiente, bosques, administración pública, transparencia, economía, entre otras. También se identifica una serie de políticas públicas, programas y estrategias nacionales, que igualmente contienen elementos de soporte para las Salvaguardas, en especial la (a).

La Constitución de la República se menciona como soporte para las siete Salvaguardas, lo cual es congruente con lo que se espera de una norma de este nivel, que por su naturaleza debe sentar los principios generales para que de ellos se deriven todas las demás normas de la legislación nacional secundaria.

La Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, su reglamento general y sus reformas y la Ley para el establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación para Honduras también se mencionan como amparo para el cumplimiento de todas las Salvaguardas, seguidas de la Ley General del Ambiente y la Ley de Municipalidades, sus reformas y reglamentos, que sirven de soporte para seis de las siete Salvaguardas.

Pese a que en el país hay más de 50 tratados internacionales vinculados al ambiente,² 11 han sido identificados como amparo para el cumplimiento de la Salvaguardas (a), incluyendo el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica-USA y República Dominicana (DR-CAFTA), que aunque es un acuerdo comercial, contiene un capítulo ambiental que es de obligatorio cumplimiento, del cual se desprende la posibilidad de utilizar mecanismos de solución de disputas que pueden ser analizados para el Enfoque Nacional de Salvaguardas.

En el Anexo 1 de este documento se pueden observar las políticas, leyes y otros instrumentos que han sido identificadas para dar soporte a las diferentes Salvaguardas.

1.2 Marco Institucional

Por su naturaleza, la temática de REDD+ está enmarcada en el marco competencial de dos instituciones: a) Instituto Nacional de Desarrollo y Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) y la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente).

El ICF tiene el mandato legal de actuar como ejecutor de la política nacional de conservación y desarrollo forestal, áreas protegidas y vida silvestre, con facultad de desarrollar programas, proyectos y planes, así como de crear las unidades administrativas técnicas y operativas que sean necesarias para cumplir con los objetivos y fines derivados de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.³

Dentro del organigrama del ICF se identifican varios órganos internos que se enmarcan en la temática de REDD+ entre los cuales destacan: Subdirección de Desarrollo Forestal, Fomento de Plantaciones, Dirección de Cambio Climático, Centro de Información y Patrimonio Forestal, Protección y Restauración, Control contra la tala ilegal, control y monitoreo y auditoría técnica.⁴

Aunque no figura en el organigrama estudiado, también funciona en el ICF la Unidad de Monitoreo Forestal, creada en 2011 para cumplir, entre otras, funciones de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) en el contexto de REDD+.⁵ Pese a que las funciones de esta Unidad son meramente técnicas, resulta interesante analizar la posibilidad de que cumpla

² MARENA/SERNA 2004. Compendio de compromisos internacionales en materia de ambiente suscritos y ratificados por la República de Honduras.

³ Artículo 14 de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida silvestre.

⁴ Organigrama del ICF, publicado en La Gaceta del 28 de septiembre de 2012.

⁵ Según consta en el Oficio SDDF—ICF-005-2012 girado al titular de la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA).

alguna tarea para verificar y reportar el cumplimiento de algunos elementos de las Salvaguardas.

MiAmbiente por su parte, que fue creada originalmente como Secretaría del Ambiente con la responsabilidad de «*Cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental de Honduras; de la formulación y coordinación global de las políticas nacionales sobre el ambiente; velar porque se cumplan esas políticas; y, de la coordinación institucional pública y privada en materia ambiental*», en su condición de cabeza del Sector Ambiental es Punto Focal de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

En MiAmbiente se puede identificar como órganos vinculados a la temática REDD a la Dirección Nacional de Cambio Climático, Dirección General de Biodiversidad y la Dirección de Evaluación y Control Ambiental. Igual que en el ICF, también son operativas para REDD y Salvaguardas, las Unidades de Transparencia y las oficinas legales.

Para el tema de Salvaguardas también habrá que considerar las instituciones que regulan los diferentes temas derivados de las leyes que se mencionan como soporte en cada una de las Salvaguardas.

2. Generalidades sobre las Salvaguardas

En la sección anterior se menciona el potencial «en papel» que hay en el marco legal, así como en las políticas y las competencias institucionales para responder a los compromisos de Estado para cumplir con las Salvaguardas, que como se menciona allí, es amplio y que, según los casos, pueden servir de soporte para cada una de ellas. En varios estudios se ha podido identificar disposiciones o instrumentos que «en papel» parecen responder a todas las Salvaguardas, pero también se encuentran vacíos que impiden que esto sea una realidad en la práctica.

En la presente sección se mencionan los elementos generales que contienen los documentos respecto a las Salvaguardas y al sistema de información para reportar el cumplimiento de las mismas, pero también se hace énfasis en los vacíos mencionados en la parte final del párrafo anterior, a efecto de determinar las limitaciones y retos que tendría un sistema de información de Salvaguardas en esas condiciones.

2.1 En el R - PP Honduras

El documento «Propuesta Final Readiness Preparation Proposal (R-PP)»—Honduras, presentado a Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) y The United Nations Collaborative Programmed on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing

Countries (UN-REDD) en marzo 2013 como versión final, contiene seis componentes que citados del inglés en traducción libre corresponden a:

Componente 1: Organización y Consulta;

Componente 2: Preparar la Estrategia REDD-Plus;

Componente 3: Desarrollar un Nivel de Emisión Nacional de Referencia Forestal y/o un Nivel de Referencia Forestal;

Componente 4: Diseñar Sistemas para el Monitoreo Forestal Nacional e Información sobre Salvaguardas;

Componente 5: Calendario y Presupuesto;

Componente 6: Diseñar un Marco de Monitoreo y Evaluación del Programa.

2.1.1 Señalamientos generales sobre Salvaguardas en el R-PP

Aunque en el componente 4 del R-PP es donde se trata sobre el Sistema de Información de las Salvaguardas en diferentes segmentos de este documento se hace alusión a este tema, aunque no necesariamente referido a la forma en que debe informarse sobre el cumplimiento de las mismas en el país.

1) Incertidumbre sobre las Salvaguardas

En una de las conclusiones de talleres realizados en torno al tema de REDD+ se menciona que «*en el aspecto legal hay Incertidumbre en el respeto a las Salvaguardas sociales y ambientales*» (P 136 del R-PP). Como se leerá más adelante, esta duda se observa cuando una disposición legal, o de política que da soporte a una Salvaguarda no tiene la debida aplicación en la práctica.

Al respecto, el R-PP menciona la posibilidad de elaborar y desarrollar herramientas y guías prácticas para mejorar la gobernanza forestal, a efecto de robustecer el andamiaje institucional existente, el cual, se reconoce, «*no se encuentra preparada para este tipo de iniciativas*». Al final, lo que se pretende es establecer un fortalecimiento para lograr establecer un Sistema Nacional de Salvaguardas (SIS) y la implementación de un Sistema de Evaluación Social y Ambiental, SESA (pág. 136).

2) Conformación de un Sistema de Registro

En términos generales, el R-PP espera que se implemente un sistema de registro que facilite el funcionamiento del marco de implementación de REDD+. La expectativa es que esta herramienta permita una vinculación entre los diferentes sistemas asociados a la

implementación del proceso REDD+ en el país, el que, en definitiva *«permitirá poder establecer un control y transparencia permitiendo al gobierno de Honduras y a todas las partes interesadas, asegurarse de la calidad de las reducciones de emisiones generadas en los diversos proyectos o programas REDD+ que se lleguen a implementar en el país»* (pág. 154).

El R-PP proyecta que uno de las primeras acciones en la fase de preparación para REDD+ debe ser *«la implementación de una base de datos que permita registrar proyectos y programas REDD+ y visualizar el seguimiento del proceso de una manera rápida y segura»* (pág. 154). Aunque la sección dedicada al Sistema de Registro enfatiza en las acciones relacionadas con los trámites de aprovechamiento y manejo forestal, registro de transacciones existentes y otros temas relacionados directamente con el monitoreo de bosques, se establece la necesidad de tomar decisiones para identificar las funciones que tiene que cumplir el sistema.

En ese escenario el documento menciona que *«una vez establecidas las especificaciones funcionales del Sistema de Registro se podrán analizar las opciones para el desarrollo y la operación del registro teniendo en cuenta los requisitos institucionales y normativos, requisitos en términos de capacidad y recursos humanos, así como las necesidades de integración del sistema de registro con otros sistemas en vía de desarrollo para REDD+, tales como los sistemas MRV y de Salvaguardas»* (pág. 155).

«Tras haber completado este proceso se podrá tomar una decisión sobre la mejor opción para un sistema de registro en Honduras, adoptar las normativas o medidas administrativas necesarias, desarrollar el sistema y operarlo con el consenso de todas las estructuras participativas» (pág. 156).

3) Información sobre Salvaguardas

En la Subsección 2d. 1, el R-PP brinda alguna información preliminar sobre las Salvaguardas. Al respecto menciona que gran parte de la información que se genere en torno a REDD+ debe servir como base para monitoreo de las Salvaguardas definidas en la COP 16. Al revisar esta parte del texto cabe señalar la opinión de expertos respecto a que *«no hay sistemas de monitoreo de Salvaguardas, pues las Salvaguardas no se monitorean, sino que se reporta como se están abordando y respetando»*⁶. El posible malentendido tal vez se subsana cuando en el R-PP se acota que *«más que un monitoreo con base a indicadores cuantitativos, la información acerca de Salvaguardas consistirá en textos descriptivos acerca del estado actual del cumplimiento de Salvaguardas, apoyados cuando sea posible, de información y variables cuantitativas obtenidas del sistema de monitoreo de co-beneficios»* (pág. 162).

⁶ Francesca Felicani. FAO Regional. Opinión personal, basada en consultas con otros colegas de FAO.

En todo caso, se estima que la estructura de este reporte deberá considerar los siete apartados básicos que corresponden al contexto de las Salvaguardas de Cancún que son igualmente válidas para REDD+:

2.2 En otros documentos

En la Decisión 1/CP.16, párrafo 71 de la Conferencia de las Partes se pide que en los países en desarrollo «*se propongan adoptar las medidas mencionadas en el párrafo 70 supra, en el contexto de un suministro de apoyo adecuado y previsible, que incluya recursos financieros y apoyo técnico y tecnológico a esas Partes*». Tal adopción de medidas sería en función de sus circunstancias nacionales y sus propias capacidades, que, entre otras cosas solicita que en estos países se elabore un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las Salvaguardas en todo el proceso de aplicación de las mismas, respetando al mismo tiempo la soberanía que cada País Parte merece.

En su documento «Abordaje, Avances y Proceso de Construcción de Salvaguardas de Honduras según lo propuesto en el R-PP», Climate Law and Policy (CL&P) menciona que la comunidad internacional acordó que todas las medidas REDD+ deben implementarse de conformidad con las Salvaguardas de la CMNUCC y su interpretación e implementación debe hacerse de acuerdo al propio contexto de cada país. «*Esto implica que todo actor involucrado en la implementación de las medidas de REDD+ debe dar cumplimiento e implementación a las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, incluidos los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales, la sociedad civil, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado*».

En el mismo documento se destaca que los gobiernos de los países REDD+ son responsables de reportar la manera en la que las Salvaguardas de la CMNUCC están siendo abordadas y respetadas, *en todas las fases de REDD+*, mediante la presentación de información a través de un Sistema de Información de Salvaguardas. También destaca que «*la Decisión de Durban vincula el financiamiento de REDD+ con la implementación efectiva de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ... De no hacerlo, estos países podrían ser excluidos de cualquier mecanismo que surja de las negociaciones de la CMNUCC sobre REDD+*».

CL&P considera que el marco legal nacional e internacional relevante y aplicable juega un papel primordial para proveer la base jurídica para la aplicación efectiva de las Salvaguardas, además de proporcionar claridad en cuanto a qué instituciones o arreglos institucionales serán responsables de garantizar el cumplimiento de las Salvaguardas (es decir, la ley debe aclarar los mandatos y competencias).

Pese a lo anterior, parece ser que las Partes REDD han tenido problemas para interpretar cómo, el sistema de suministro de información para abordaje y respeto de las Salvaguardas

REDD+ debe incorporar indicadores e información que permitan evaluar la contribución de la estrategia de REDD a los objetivos y metas establecidos en las estrategias y planes forestales nacionales y regionales, así como la contribución al logro de los objetivos de los tratados internacionales relacionadas con la deforestación y degradación de bosques, en especial la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

A manera de orientación, bajo la tutela de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), Honduras, Panamá y República Dominicana firmaron una propuesta donde consideran que, en el caso de la CMNUCC, *«deberá evaluarse la contribución de REDD+ a la adaptación ante el cambio climático de los ecosistemas forestales y de los medios de sobrevivencia de las poblaciones indígenas y comunidades forestales vinculadas a dichos ecosistemas. Los conceptos de medición, notificación y verificación deben ser esenciales para el abordaje y respeto de las Salvaguardas, dando oportunidad de darles el seguimiento debido con transparencia, por parte de entes o comisiones de expertos especializados en verificar el respeto y abordaje de cada una de las Salvaguardas»*.⁷

En uno de los documentos elaborados por MiAmbiente a través de CARE concluye que, en términos generales, *«el marco legal hondureño es coherente y compatible con los principios contemplados en las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, es decir, no se necesitan cambios radicales en el mismo para abordar y respetar las Salvaguardas. No obstante, se considera que existen algunos aspectos específicos y torales del marco legal del país que necesitan ser aclarados, abordados o normados de manera clara para que Honduras pueda cumplir de manera efectiva con las Salvaguardas REDD+»*.⁸

En la misma línea, otro de los documentos de CL&P afirma que en Honduras, el marco de políticas y normas jurídicas e institucionalidad para el cumplimiento de las Salvaguardas REDD+ es amplio, pero se encuentra disperso en una gama de políticas, programas y normas jurídicas de diferente nivel con un alto grado de aplicabilidad, pero en algunos casos se presentan vacíos, tanto porque no hay una conexión directa con alguno de los criterios o subcriterios que dan sustento a las Salvaguardas, o porque los niveles de aplicación no son efectivos.⁹

La división de cada una de las Salvaguardas en criterios y subcriterios y hasta en subsubcriterios se deriva de la metodología diseñada por Climate Law and Policy, donde se hace un desglose exhaustivo de los diferentes ítems que puede cubrir cada Salvaguarda para tener una

⁷ CCAD 2011. Propuesta de El Salvador en nombre de Honduras, Panamá y República Dominicana. Orientación sobre los sistemas para proporcionar información sobre el abordaje y respeto de las Salvaguardas de REDD.

⁸ MiAmbiente CARE. 2017. Análisis del Marco Legal Hondureño aplicable y relevante a las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

⁹ CL&P 2014. Análisis al Marco Legal hondureño para la Implementación de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Mario Vallejo Larios, Linda Rivera Macedo y Ugo Ribet.

verdadera aproximación a los principios de la CMNUCC. El escenario descrito solo viene a ampliar la complejidad del análisis de las Salvaguardas y, en consecuencia, las opciones para informar o reportar sobre su cumplimiento.

3. Particularidades en cada Salvaguarda

La revisión bibliográfica de tres documentos elaborados sobre el marco legal e institucional de las Salvaguardas REDD+ en Honduras permite identificar los principales vacíos para que las políticas, programas y normas jurídicas sean efectivas para cumplir con los compromisos que se derivan de cada una de las Salvaguardas, tal como se observa a continuación:¹⁰

	Compatibilidad con los programas nacionales y las convenciones, acuerdos o tratados internacionales
---	--

Complementariedad de las medidas REDD+ con los objetivos de los programas forestales. Sobre la complementariedad o compatibilidad con los objetivos de los programas forestales nacionales varios actores mencionados en CL&P 2014 consideran que existe contradicción entre las políticas forestales y las políticas que incentivan la caficultura y otros cultivos agroindustriales. En la práctica, el consultor piensa que los incentivos a actividades productivas que tienen impactos potenciales negativos para el ambiente se pueden considerar como un desincentivo para el desarrollo sostenible.

Sobre el mismo tema MiAmbiente CARE 2017 percibe que actualmente no existe claridad sobre cómo sería la articulación entre los programas forestales que ya existen, como el PRONAFOR, PRONARE y PNPROFOR, con los que se pretenden implementar en el próximo futuro el PNAPPS y el PNRPR, *«dada la poca información disponible que existe sobre ellos, estos nuevos programas parecen constituir básicamente los mismos que los ya previamente creados, solo que con nombres diferentes»*.

Cabe señalar que el Programa Nacional Agroforestal de Paisajes Productivos Sostenibles (PNAPPS) fue oficializado el 24 de abril de 2017 y en la parte introductoria señala que los principales problemas actuales de los recursos agua, bosque y suelo en el país están relacionados con la deforestación y degradación de los bosques, mencionando el incremento

¹⁰ Esta sección fue construida a partir de los vacíos enumerados en el documento CL&P 2014. Análisis al Marco Legal hondureño para la Implementación de las Salvaguardas REDD+ y enriquecida con extractos de MiAmbiente 2017 y Flores Rodas 2016.

para desarrollar acciones dentro del Programa Nacional de Reforestación (PRONARE) entre las inversiones nacionales en los temas de agua, bosque y suelos.

Complementariedad con los objetivos de las convenciones y los acuerdos internacionales. El marco jurídico no prevé instancias institucionales que garanticen el seguimiento y cumplimiento de los tratados internacionales, principalmente en materia ambiental y de derechos humanos para asegurar que sean complementarios o compatibles con los objetivos de los convenios y acuerdos nacionales. Se cita, como ejemplo, que algunos compromisos internacionales acordados por Honduras no han sido del todo integrados en el marco legal vigente, caso concreto del Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, para el cual, aun teniendo buenos niveles de aplicación, no existe una ley especial que permita instrumentalizar dicho Convenio sin que ello implique que la no observación o aplicación del mismo.

«Tampoco el Protocolo de Nagoya, instrumento internacional relevante para el abordaje de la Salvaguarda c, sobre el respeto a los conocimientos de las comunidades indígenas y locales ha sido efectivamente internalizado o instrumentalizado en la legislación nacional» (MiAmbiente CARE 2017).



Transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional

Derecho de acceso a la información y rendición de cuentas. Para MiAmbiente CARE 2017, el principal vacío es que la Constitución Hondureña no reconoce el acceso a la información pública como un derecho esencial, este se contempla únicamente en leyes secundarias. La misma autora identifica como vacío *«La no existencia en el marco legal hondureño de la tipificación y sanción del delito de retención de información pública, figura penal que si existe en otros países».*

El Marco legal tampoco proporciona definición sobre qué se entenderá por información completa, veraz, adecuada y oportuna. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) solo ordena que la información pública solicitada sea proporcionada en el formato en que se encuentre disponible (ibídem), esto sin duda pone en desventaja a grupos vulnerables, como los pueblos indígenas que no hablan español, o a las comunidades locales donde el acceso a la información es difícil, tanto por su formato que suele ser demasiado técnico, como porque la distancia o inaccesibilidad es un elemento limitante.

También está el hecho de que la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional¹¹ se opone a la LTAIP. Por su falta de transparencia esta ley es germen de conflictos potenciales, extremo este señalado incluso por la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) que ha solicitado formalmente su derogación. *“Esta ley amplía el número y perfil de los funcionarios públicos que tienen facultades para declarar la información “Reservada” o “Confidencial” en sus instituciones”* (CL&P 2014).

CL&P en la obra citada encuentra que el marco legal exige rendición de cuentas, pero en materia forestal no hay claridad respecto a la forma en que se desarrolla el Programa Nacional de Reforestación, que ejecutan el ICF y las Fuerzas Armadas. Sobre los consejos forestales que fueron creados en la LFAPVS a nivel departamental, municipal y local, Flores y Meijers (2015, citados en Flores 2016) reportan que muchas de estas estructuras no se han desarrollado y que se ha subestimado su valor consultivo y de veeduría, especialmente al nivel local, de comunidad.

«Tampoco se han establecido los mecanismos transparentes que permitan un verdadero monitoreo, verificación y reportaje en ninguno de sus niveles, que permitan que la veeduría sea eficaz y pública, con información accesible, no solamente a las autoridades locales, municipales y nacionales, sino que, además, al público en general. Un resultado de esto es el nivel de ilegalidad en los volúmenes aprovechados, industrializados, transportados y comercializados, a su vez generando una imagen de impunidad y corrupción» (Flores 2016).

Marco legal claro y coherente. Las leyes relacionadas que propiciarían una gobernanza forestal efectiva no son claras ya que en varios casos se pueden dar a interpretaciones y/o criterios discrecionales por parte de las autoridades. Por lo general, las leyes no están basadas en un marco jurídico y político sólido y coherente. Al respecto, Flores 2016 observa que pese a la aparente compatibilidad y complementariedad y la perfecta sincronía entre la Salvaguarda (b) de Cancún y los principios del AVA FLEGT, *«en la práctica, los criterios discrecionales conducen a conflictos en lo referente a propiedad forestal»*.

También se observa una dualidad de funciones entre el ICF y las Fuerzas Armadas; ambas entidades tienen competencias legales en materia de protección forestal y reforestación, pero no hay claridad respecto a los roles de cada una. Esta falta de claridad en las competencias institucionales crea vacíos de gobernanza forestal.

Derechos claros sobre la tenencia de la tierra y distribución equitativa de beneficios. Con el usufructo hay problemas en los casos donde el ICF ha dado contratos de usufructo en tierras forestales nacionales a favor de grupos que realizan Forestería comunitaria y el Instituto

¹¹ Aprobada mediante Decreto 418-2013 y que conocida con el nombre de “Ley de Secretos Oficiales”.

Nacional Agrario (INA) otorga títulos en dominio pleno a favor de terceras personas que incluso cobran a los usufructuarios. También los misquitos reclaman que los usufructos dados en sus territorios violentan sus derechos territoriales.

Aunque se reconoce la propiedad colectiva comunitaria e intercomunitaria a favor de los pueblos indígenas y afrohondureños, en el marco legal no existe un reconocimiento de la propiedad forestal colectiva para las comunidades locales, bajo esta denominación. Lo más aproximado son los grupos del Sistema Social Forestal que hacen Forestería Comunitaria amparados en contratos de usufructo. Pero se debe reconocer el avance en los territorios misquitos donde mediante títulos de propiedad comunitaria e intercomunitaria se les reconocen derechos que antaño les eran negados.

Por otra parte, en el marco de políticas y normas jurídicas vigentes no se percibe que haya claridad respecto a la distribución justa y equitativa de los beneficios relacionados con el uso de algunos bienes y servicios forestales, en especial los que se relacionan con el mercado del carbono, que es posiblemente donde se observa mayor falta de claridad.

Aplicación de la ley. Exceso de infracciones son tipificadas como delitos, lo que implica el envío de casos forestales al sistema judicial, saturado de casos de delitos comunes. Cuando el Ministerio Público judicializa los casos forestales los presenta ante los tribunales comunes donde los jueces no tienen el conocimiento necesario sobre la legislación forestal y, además, están saturados de casos de delitos comunes, con lo cual los forestales son relegados.

En general, se considera que en el ámbito jurisdiccional hace falta recurso humano capacitado en materia forestal (y ambiental en general) y en las técnicas para el aporte y sustento de pruebas.

Coordinación intersectorial. En la práctica se percibe que faltan líneas de coordinación efectiva entre los sectores que inciden en las actividades claves para la gestión forestal, tales como: titulación de áreas forestales públicas, entre Instituto Nacional Agrario y el ICF; con la Secretaría de Desarrollo Económico y Agricultura y Ganadería por la promoción de cultivos agroindustriales o agrícolas en áreas de vocación forestal e incluso en bosques (palma africana, zacate, café y otros).



Respeto de conocimientos y derechos de los PIAH y comunidades locales

Definición de pueblos indígenas y comunidades locales. El marco legal nacional no define claramente quienes pueden ser considerados pueblos indígenas en Honduras; de hecho la definición legal en Honduras no existe dado que se toma lo descrito en el artículo 1 del

Convenio 169 de la OIT, sin embargo Honduras reconoce legal y oficialmente siete pueblos indígenas y dos pueblos afrodescendientes. Tampoco define quiénes son las comunidades locales, utilizando eventualmente término para referirse a comunidades indígenas, lo que causa confusión.

Pese a que hay disposiciones afines, el concepto de conocimiento tradicional no es específico; tampoco se pudo localizar la definición legal de «conocimientos tradicionales», ni alguna referencia sobre la protección a los conocimientos tradicionales de las comunidades locales. *«Las leyes nacionales que tutelan la propiedad intelectual y los derechos de autor en el país, no hacen referencia específica a la protección de los conocimientos, prácticas, técnicas y expresiones artísticas tradicionales o ancestrales indígenas y comunitarias»* (MiAmbiente CARE 2017).

En la práctica no se pudo identificar iniciativas para recopilar y divulgar los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y las comunidades locales, como el caso de la batana o el aceite de Swah (cedro macho) en comunidades misquitas y las experiencias de agricultura sostenible de algunas comunidades locales en ciertos municipios del departamento de Lempira. El consultor ha podido constatar que existen experiencias de este tipo, pero los niveles de divulgación son escasos y la tecnología utilizada, totalmente artesanal, lo que les resta competitividad a los productos en el mercado.

Reconocimiento y Ejecución de los derechos de los PIAH y las comunidades locales de conformidad con el Derecho Internacional. El marco legal protege a los pueblos indígenas de conformidad con instrumentos internacionales, pero se percibe una menor protección para las comunidades locales (asumiendo que se trata de los grupos de personas que viven dentro o en los alrededores de las áreas forestales públicas y que desarrollan actividades de Forestería Comunitaria).

Para Flores 2016, *«una de las controversias con los Pueblos Indígenas es la invasión y titulación de sus tierras ancestrales a personas ajenas a sus culturas, que llegan con propósitos de deforestar para ganado y palma africana»*. Respecto a esta variable este autor reitera el señalamiento de que, en su mayoría, estos NO son actores involucrados en actividades forestales, refiriéndose posiblemente a los invasores de esas tierras ancestrales.

Respecto al reconocimiento de los derechos de las comunidades locales el mismo autor señala que *«Si bien es cierto que el marco legal nacional regula sobre la Forestería Comunitaria, que por asociación correspondería a las comunidades locales, existen muchos problemas de invasiones, titulaciones de parte del INA y el IP en las áreas de forestería comunitaria, aún con contratos de manejo forestal o de usufructo»*.

Un problema para la ejecución de derechos de los PIAH y las comunidades locales es la falta de saneamiento de la propiedad que es objeto de regularización en las tierras urbanas y rurales en general. Para MiAmbiente CARE 2017, el vacío consiste en que el «*El marco legal hondureño no cuenta con un procedimiento apropiado para realizar el saneamiento de las tierras tituladas a favor de los PIAH a fin de hacer frente a las invasiones y usurpaciones que enfrentan por parte de personas ajenas*».

Derecho a la autodeterminación y a la participación en los beneficios. Como mecanismo de autodeterminación, el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) solo ha sido oficializado por el Pueblo Misquito. Los demás pueblos, tienen pendiente de definir cuál será su plataforma de autodeterminación (protocolo, reglamento, etc.), la cual, según recomendación en C&LP 2014, debería estar regulado en el proyecto de la Ley de CLPI que actualmente se socializa.

Por otra parte, el marco legal nacional no garantiza de manera efectiva la distribución justa y equitativa de beneficios, ni indica cómo se hace operativa. Lo usual es que los beneficios de derivados de la utilización de los recursos forestales, genéticos o de los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques, cuando llegan, solo es a un porcentaje mínimo de los pobladores (indígenas o campesinos) que se agrupan para desarrollar actividades de protección y aprovechamiento de los recursos.

Derechos procesales. El marco legal tipifica como delitos o faltas, prácticas tradicionales de los indígenas y comunidades locales. Por ejemplo, exigen planes de manejo o permiso especial para sacar leña, madera de construcción o herramientas de trabajo para indígenas que realizan aprovechamientos de subsistencia según su forma tradicional. Hay varios casos donde por hacer estas actividades de subsistencia, indígenas y pobladores locales han sido procesados y condenados (MASTA 2017).¹²

«De acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales, la participación plena y efectiva – de los pueblos indígenas y comunidades locales– generalmente está asociada con el reconocimiento y la aplicación de los derechos procesales (también conocidos como derechos de acceso), tales como el acceso a la información, a la participación y a la justicia. A fin de implementar esta Salvaguarda, será necesario crear un entorno propicio para que las personas ejerzan sus derechos procesales» (Flores 2016).



Participación plena y efectiva de los interesados

¹² MASTA 2017. Propuesta de Protocolo Forestal Indígena para La Muskitia hondureña (versión del 11 de marzo de 2017).

Definición y regulación de la participación plena y efectiva. El marco legal nacional no define cómo se logra la participación plena y efectiva de acuerdo con los requisitos establecidos por el derecho internacional. Los consejos consultivos forestales que pudieran ser considerados como plataforma de participación en los procesos de toma de decisiones del sector forestal, no están organizados en todo el país y de los que están, no todos funcionan adecuadamente.

Con el reconocimiento del Protocolo Biocultural del Pueblo Miskitu se respeta la participación de este pueblo en la toma de decisiones, pero no ocurre lo mismo en los demás pueblos, quienes carecen de una plataforma concertada que les permita tomar decisiones basadas en los principios del CLPI. La participación de la mujer de forma expresa está limitada a aspectos de regularización de tierra, y ello haciendo asociación a la equidad de género, pero prevalece solamente cuando la mujer es viuda o madre sola.

Hay problemas en saber a quién le corresponden legalmente los derechos, tenencia y negociación de unidades de reducción de emisión de carbono y los certificados. La Ley de Cambio Climático no contiene disposición alguna sobre estos temas y con las disposiciones reglamentarias actuales *«se estaría excluyendo a las organizaciones comunitarias y sus miembros (tanto locales como indígenas) que hayan celebrados Contratos de Manejo Forestal Comunitario o de Usufructo con el Estado»* (MiAmbiente CARE 2017).

Acceso adecuado a información en procesos de toma de decisión en materia ambiental. El concepto de «información reservada o confidencial» en la forma en que se plantea en la «Ley de Secretos Oficiales», es muy amplio y puede significar una limitación para la participación efectiva en los procesos de toma de decisión en materia forestal y ambiental.

El marco legal no cuenta con disposiciones que requieran que la información sea distribuida de forma culturalmente apropiada. La distribución de información de forma oportuna no alcanza a todos los niveles de población, solo a quienes tienen acceso a internet. Las publicaciones impresas solo llegan a un reducido número de personas y no necesariamente bajo la forma en que todos la entienden. Para un buen porcentaje de los nativos de pueblos indígenas y afro hondureños la información en español y por medio de boletines y publicaciones similares, es inaccesible.

Implementación de Mecanismos de Participación. El marco legal nacional no define un plazo claro para la toma de decisiones. En la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana únicamente prevé plazos previos a dar trámite a una solicitud ciudadana como el referéndum, plebiscito o iniciativa de ley ciudadana. Sin embargo, en temas relacionados con REDD+, en la práctica no se respetan los plazos para que la autoridad decida o dé la versión final a las partes, por ejemplo, en la aprobación de planes relacionados con el sector forestal, sean estos de manejo, operativos o de protección.

El marco legal tampoco define plazos claros para recibir insumos o para abordar insumos en los aspectos de rendición de cuentas.

Para Flores 2016, existe un vacío más en las funciones que no son aplicables a los actores entre la Salvaguarda (d) y el Principio 6 del AVA FLEGT. *«La participación plena y efectiva de las partes interesadas del sector forestal solamente son aplicables cuando ellos mismos (las partes interesadas) deben cumplir con sus obligaciones tributarias y arancelarias. En este caso, hay complementariedad y compatibilidad. Si fuesen otros actores en tierras forestales indígenas, por ejemplo, no habría ni complementariedad ni compatibilidad. Igual es el caso de las comunidades locales en sus áreas de contratos de manejo o de usufructo».*



Compatibilidad con la conservación de bosques naturales, diversidad biológica y potenciar otros beneficios sociales y ambientales

Definiciones sobre bosques y plantaciones. En la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre se proporciona una definición de bosques. Sin embargo, el término alude tanto a bosque natural como asociación vegetal plantada. Lo cual podría dar pie a considerar el monocultivo dentro de la definición. La ley mencionada no cuenta con una definición clara de bosques naturales ya que se encuentra mezclada con la de plantaciones, que tampoco hace alusión sobre si permite, o no, los monocultivos.

El marco legal nacional tampoco proporciona definiciones claras que distingan a las plantaciones y los bosques ni prohíbe expresamente la conversión de bosques naturales a otros usos. Más bien, leyes de reciente aprobación, como la Ley De Protección a la Actividad Caficultora y Cacaotera (Decreto 37 – 2016), prácticamente están fomentando el cambio de uso del suelo *«Los predios dedicados al cultivo del café o cacao no son expropiables cualquiera que fuere su ubicación, medida, vocación y condición, de tierras nacionales, ejidales o de propiedad privada»* (Art. 4).

Potenciación de otros beneficios. La posibilidad de potenciar otros beneficios sociales, económicos o ambientales procedentes de los bosques naturales y la biodiversidad se ve disminuida en la práctica porque el trámite para obtener la aceptación de los planes de manejo es, en general, bastante demorado, costoso y complicado. La acción de la administración forestal del Estado se agota en este trámite, pero es muy débil para dar seguimiento a las prescripciones contenidas en los planes aprobados.

La complejidad del trámite anterior ha provocado que los dueños de bosques prefieran dejar que lo hagan los empresarios madereros, olvidando, o desconociendo, que ellos son los responsables por las infracciones que se hagan contra el plan de manejo, haciéndose

acreedores a multas o sanciones de otro tipo, que los desincentiva al manejo forestal. Por lo tanto, es común que bosques naturales queden convertidos en potreros o áreas agrícolas.

Lo anterior se agrava porque no hay adecuada valoración de los recursos forestales lo que incide en una falta de apreciación del sector en las políticas públicas, que por lo general valoran el impacto económico y la generación de empleos para priorizar un sector dentro de las políticas nacionales o de gobierno.

Protección y conservación de bosques naturales y biodiversidad. Respecto a estos temas, el marco legal nacional contiene disposiciones para la protección de áreas forestales, pero no hay una mención expresa a la protección de los bosques naturales. Tampoco hay sanciones por la plantación o reforestación con especies que atentan contra la conservación de un determinado ecosistema, esto es particularmente peligroso en las actuales circunstancias, donde el ataque del gorgojo del pino se pretende enfrentar con plantaciones, pero sin la debida evaluación ambiental estratégica que indique si las acciones a tomar son las correctas.

En Honduras «*el Marco Legal no prohíbe expresamente la conversión de bosques naturales y en este momento de restauración de bosques afectados por la plaga del gorgojo, es importante mantener la integridad ecológica de los ecosistemas de pino*» (Flores 2016). Para este Autor, cuando hay seguridad en la tenencia de la tierra los problemas se minimizan, especialmente en los territorios indígenas, porque su cosmovisión no permite la conversión de bosques naturales. «*Hay, sin embargo, muchas divergencias entre varias convenciones y protocolos firmados por Honduras, que no son compatibles con las leyes pertinentes, específicamente, los Artículos 45 y 77 de la LFAPVS y el Convenio 169 de la OIT, la Convención de Biodiversidad y otras*».

«*Ante los incentivos que se establecen para la caficultura, la palma africana y la ganadería, estos cambios de uso ocurren, especialmente en la frontera agrícola y en las áreas de amortiguamiento de la Biósfera del Río Plátano y otras áreas ubicadas en la frontera agrícola*».

Se vuelve a repetir el supuesto de que la mayoría de los actores que provocan estos cambios, NO son del sector forestal. Es más, las leyes que incentivan estas malas prácticas, son de otros sectores, especialmente del agropecuario (Flores 2016).

f y g

**Adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión; y
Adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones**

Monitoreo y Evaluación La Estrategia Nacional Contra la Tala Ilegal, que es una herramienta de control de la cadena de producción, transporte y comercialización de productos forestales, no alcanza, todavía, los niveles de aplicación que le den la efectividad esperada.

En la actualidad, el ICF, que es la entidad responsable de velar por la aplicación de la LFAPVS tiene recursos muy escasos para las actividades de monitoreo, pero su personal tiene conocimientos suficientes para llevar a cabo esta actividad.

Medidas para hacer frente a Reversiones y el Desplazamiento. Para MiAmbiente CARE 2017 el principal vacío es que *«Actualmente no existen convenciones internacionales, ni legislación nacional, que trate explícitamente sobre las fugas de carbono o las reversiones»*.

En muchos casos, las medidas para hacer frente a reversiones y el desplazamiento de emisiones por deforestación y degradación forestal no son atendidas en la práctica. La falta de recursos en el ICF es aprovechada para la actividad ilegal que propicia la deforestación y degradación forestal (CL&P 2014).

La dificultad para que sea aprobado un plan de manejo desestimula a los dueños de bosques para manejarlos de forma sostenible. Ellos no perciben que el bosque se puede cultivar y obtener beneficios continuados, optando por vender la madera a un contratista maderero y aprovechando la falta de seguimiento a los planes de manejo, convertir el área en potrero u otros usos «menos problemáticos».

Causa preocupación las medidas que puedan tomarse para enfrentar los efectos de la plaga del gorgojo del pino, con riesgo grave de sustituir el ecosistema original por uno extraño. «Hoy por hoy, después de la plaga de gorgojo descortezador y las cortas de saneamiento, el riesgo de reversión es muy grande» (Flores 2016).

«Después de las cortas de saneamiento por la plaga del gorgojo descortezador en los bosques de pino, a nivel nacional, el riesgo de reversión se acentúa, especialmente por muchos desincentivos para la actividad forestal y la cantidad de incentivos para otras actividades agrícolas, especialmente agropecuarias» (Ibídem).

Cooperación Internacional. En la actualidad, el seguimiento a los tratados y acuerdos internacionales relacionados con los bosques está disperso en diferentes instituciones (MiAmbiente, Secretaría de Agricultura y Ganadería, ICF y otras). No se identifica una instancia única que dé seguimiento a los objetivos, actividades y compromisos derivados de estos instrumentos internacionales.

Aunque por medio de la forestería comunitaria se promueve el acceso de las comunidades locales y los pueblos indígenas a los recursos forestales, el apoyo en el acceso a los mercados

está limitado a unas pocas comunidades (indígenas y nativas) que cuentan con apoyo de proyectos de financiamiento internacional.

4. Antecedentes documentales sobre el SIS

En varios documentos consultados, empezando por el R-PP, se hace alusión al tema del Sistema de Salvaguardas, tanto como parte de la Estrategia Nacional de REDD+ como en un marco de correlación del proceso REDD+ con el AVA-FLEGT y para orientar sobre cómo podría funcionar un sistema de información de Salvaguardas.

4.1 Salvaguardas como parte de EN-REDD

En primer lugar, en el R-PP se establece que la *«Estrategia Nacional de REDD+ (EN-REDD) deberá diseñar de forma participativa, las Salvaguardas ambientales y sociales para REDD+ en Honduras y un sistema que suministre información sobre cómo serán respetadas a través del proceso de implementación de las actividades elegibles al mecanismo de REDD+»* (P 119).

En el documento citado no se indica la forma en que estas Salvaguardas serán construidas, pero en otros documentos revisados se identifica que, en su mayoría, estas se amparan en disposiciones nacionales de política y normativa jurídica que están vigentes en el país, pero su construcción es una incógnita que supuestamente debería despejarse en el marco de la Estrategia Nacional de REDD+ que actualmente está en su fase de diseño.

Pero lo que resulta claro es que su proyecto del SIS deberá ajustarse a la realidad del país y que el mismo debe ser: «económico, riguroso y sostenible». Para ello es necesario consolidar los esfuerzos nacionales de recolección de datos a fin de incluir solo los que sean pertinentes para los SIS de REDD+, pero la integración de estos, así como la exhaustividad y la calidad de los mismos son desafíos para el sistema de información que se pretenda construir e implementar (CIFOR/CGIAR 2014).

4.2 Salvaguardas REDD y el AVA FLEGT

De acuerdo al R-PP, *«La forma como los procesos de monitoreo de Salvaguardas (sistema de información) y los procesos de monitoreo bajo el AVA FLEGT es un tema que responde a la preocupación que muchos involucrados en estos procesos se plantean. En el documento aludido se propone que la búsqueda para poder vincular ambos procesos depende de que estos sean establecidos y negociados, para así establecer vínculos más estrechos. Al respecto, se destaca «el interés que existe por parte del Gobierno y de los Pueblos Indígenas para que ambos procesos puedan complementarse y sean una herramienta para lograr generar una clara participación de todos los actores en la toma de decisiones»* (Pág. 103).

En el mismo documento se plantea que el uso de los mecanismos de quejas o resolución de conflictos contemplados en dicho documento debe ser definido como parte básica del proceso de preparación REDD+ y se visualiza como una herramienta de apoyo en la negociación del AVA FLEGT.

4.3 Orientaciones para el diseño del SIS

El Componente 4 del R-PP Honduras trata sobre el diseño y desarrollo de un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal bajo los principios de Monitoreo y Reporte. Por expresa mención, este sistema servirá para contabilizar las emisiones y absorciones de dióxido de carbono producidas por la deforestación y degradación forestal. Además, se prevé que el Monitoreo y Reporte sea una herramienta útil para *«la formulación de políticas, el desarrollo de estrategias, programas y acciones para reducir la deforestación y fomentar un manejo forestal sostenible en los bosques de Honduras, incluyendo la información sobre el cumplimiento de las Salvaguardas REDD+»* (pág. 197).

El texto final del párrafo anterior es relevante porque parece dejar establecido que el seguimiento al cumplimiento de las Salvaguardas será parte del Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, lo cual, de acuerdo al documento, requiere del desarrollo de metodologías que permitan monitorear el desempeño de las actividades que tenga REDD+ en cada una de sus fases, entre ellas el seguimiento al cumplimiento de las Salvaguardas, dando preferencia a la observancia de políticas, programas y disposiciones legales vigentes, pero sin descartar reformas e estas o incluso la creación de nuevos instrumentos.

El documento revisado apunta que la implementación del sistema de Monitoreo y Reporte solamente será posible, si de manera simultánea las capacidades nacionales son fortalecidas *«en la medida que el sistema evolucione y adquiera nuevos roles»* (pág. 197).

De acuerdo al R-PP, institucionalmente la ejecución del sistema de monitoreo estará a cargo de la Unidad Nacional de Monitoreo Forestal que fue creada en el ICF, en conjunto con el Centro de Información Geográfica de ESNACIFOR bajo el marco del SINFOR, sin perjuicio del apoyo que se pueda recibir de otras instituciones especializadas, como la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y los órganos especializados en la actual «MiAmbiente», sin perjuicio de que se puedan involucrar *«otras instituciones que colaboren en el desarrollo de un sistema más robusto. Para ello, contempla involucrar instituciones que desarrollen actividades que impactan directamente con los agentes de deforestación o que sean relevantes para la implementación de la Estrategia REDD+»* (pág. 198).

Teóricamente, el sistema de Monitoreo y Reporte *«tendrá un enfoque integrado en el cual se combinarán tecnologías de percepción remota, sistemas de información geográfica con*

mediciones en el terreno (inventarios forestales). Las mediciones en el terreno serán necesarias para medir el carbono y para verificar el estado de los bosques»; pero no se dice nada respecto a la forma de integrar los indicadores para el cumplimiento de las Salvaguardas.

La lectura del texto anterior deja la sensación de que este sistema está concebido para monitoreo de variables relacionados con aspecto técnicos de REDD+. Aunque en la página 198 del R-PP se menciona que el sistema debe medir la información sobre el cumplimiento de Salvaguardas y co-beneficios, no parece haber claridad sobre cómo esta información podrá medirse y más aún, como se podrá integrar en el Sistema Nacional de Monitoreo Forestal que funciona en el ICF. Lo anterior pese a que R-PP menciona que «*con este documento de preparación, se establecerán los criterios e indicadores bajo esquemas que permitan informar sobre cómo las Salvaguardas sociales y ambientales son abordadas*» (pág. 222).

En las «Generalidades de las Salvaguardas» se menciona que los conceptos de medición, notificación y verificación deben ser esenciales para el abordaje y respeto de las Salvaguardas. Podría entenderse que ese respeto y abordaje debería estar enmarcado en el Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) para el cual, según Linda Rivera de CL&P, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático exige tres condiciones especiales:¹³

1. Que las actividades REDD+ sean implementadas en conformidad con las Salvaguardas adoptadas por la CMNUCC;
2. Que los países establezcan un sistema de información sobre como las Salvaguardas han sido abordadas y respetadas; y
3. Que los países proporcionen un resumen de información sobre el abordaje las Salvaguardas.

En un documento del Programa REDD de las Naciones Unidas (ONU REDD 2014) también se señalan una serie de consideraciones prácticas para el diseño del SIS entre las cuales destacan:

- 1) El desarrollo de un SIS no requiere el establecimiento de un sistema totalmente nuevo;
- 2) El diseño y el funcionamiento del SIS serán diferente en cada país; y,
- 3) Al momento de desarrollar un SIS Los países pueden tomar en cuenta tres aspectos prácticos de diseño: objetivos, funciones y arreglos institucionales

La responsabilidad por asegurar la implementación de las Salvaguardas de la CMNUCC es compartida y no solo de los gobiernos. En USAID-CARE 2016 se recalca que «*todo actor involucrado en la implementación de las medidas REDD+ debe dar cumplimiento e*

¹³ Rivera Macedo, Linda. 2014. Introducción al diseño de un enfoque nacional de Salvaguardas (ENS): rol del marco jurídico. En el marco de la Reunión CLP-GIZ con consultores nacionales. San Salvador, agosto 2014.

implementación a las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, incluidos los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales, la sociedad civil, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado».

En el mismo documento se sugiere que los países consideren que todas las medidas REDD+ que se implementen a través de las iniciativas multilaterales REDD+, o iniciativas privadas que sean consistentes con las Salvaguardas de la CMNUCC, serán relevantes para el reporte de las Salvaguardas de la Convención. *«La CMNUCC no requiere un sistema MRV para las Salvaguardas, solo se requiere proporcionar información de cómo se han abordado y respetado las Salvaguardas de la CMNUCC a través de un sistema de información».*

Estas, y otras orientaciones, tanto documentales, como resultado de entrevistas y encuestas, se retoman en la separata que contiene la propuesta para el Marco de Cumplimiento de las Salvaguardas REDD+ en Honduras.

5. Sobre la Solución de Conflictos

Para la atención de controversias y conflictos en el Proceso REDD+ el R-PP determina que la Junta Directiva del Subcomité [REDD+ Honduras] tiene la responsabilidad y las atribuciones pertinentes para mediar y también de crear comisiones de trabajo (Comité SESA, Resolución de Conflictos) y que crearán una instancia específica para *«repcionar, analizar, gestionar soluciones y dar seguimiento a los conflictos que prosperen hasta el nivel central, después de no poder resolverse en el marco sub-nacional y por la vía bilateral, a través de las Mesas de Diálogo Regionales».*

En el mismo escrito también se menciona la pertinencia de crear en el futuro una «Unidad de Derechos» que pueda procurar el reconocimiento de derechos bajo una sombrilla institucional adecuada que pueda velar por el cumplimiento y respeto de los derechos de todas las partes implicadas, así como desempeñar el rol de mediador entre los conflictos que se generen a futuro.

En el documento se bosqueja incluso una modalidad para el abordaje de la resolución de conflicto con el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas (COPINH), para que las todas las organizaciones gremiales indígenas puedan integrarse a la Mesa Indígena y Afro hondureña de Cambio Climático (MIACC).

Según consta en el R-PP este abordaje se realizará con:

- 1) Acercamientos verbales de CONPAH con representantes de COPINH, con el objetivo de invitarlos a que puedan integrarse a la comisión política y técnica que ha desarrollado un diálogo con el gobierno desde 2012, sin tener algún tipo de respuesta.

- 2) Búsqueda de un diálogo político en el corto plazo con COPINH, OFRANEH y otras organizaciones gremiales indígenas con el objetivo de que todas puedan integrarse a la MIACC.

Como mecanismos existentes en el tema de resolución de disputas, el R-PP se refiere a la fiscalía del ambiente y fiscalía de las etnias para atender quejas y posibles casos de violación de derechos.

Sobre este tema en otro documento se señala que en cumplimiento al principio de reconocimiento y respeto los derechos a las tierras, territorios y recursos, *«la EN-REDD+ debe identificar los principales conflictos territoriales y contar con un mecanismo eficiente de resolución de los mismos, que sea transparente, accesible y eficaz e intercultural para lo relacionado con los derechos de tierras, territorios y recursos»* (USAID-CARE 2016).

Más allá de los documentos generados en el marco de REDD+ cabe referirse a algunas herramientas para resolución de conflictos desde la esfera del estado u otros medios alternativos:

- 1) Desde la esfera del Estado, la Ley de Conciliación y Arbitraje¹⁴ permite la creación de centros de conciliación y arbitraje cuyos laudos o sentencias adquieren el carácter de «cosa juzgada» si se sigue el procedimiento aprobado en dicha ley. Actualmente hay centros de conciliación y arbitraje en la Cámara de Comercio y en el Colegio de Abogados, pero pueden crearse otras más especializadas en temas ambientales que incluyan REDD+.
- 2) En el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica-Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR) hay un capítulo para la «solución de controversias» que, aunque está concebido para que las Partes en el CAFTA-DR alcancen soluciones satisfactorias en asuntos relacionados con el tratado, podría ser aconsejable revisar el diseño de este sistema de solución de conflictos para obtener insumos que podrías ser aplicables en el Sistema de Información de Salvaguardas.
- 3) Por último, vale la pena explorar las instancias de solución alternativa utilizadas por los pueblos indígenas o afrohondureños. En un documento del Instituto de la Propiedad se menciona que, en muchos casos, los conflictos entre comunidades y entre miembros de los pueblos indígenas y afrohondureños son resueltos por mecanismos

¹⁴ LCA: Esta ley tiene por objeto establecer métodos idóneos, expeditos y confiables para resolver conflictos y fortalecer de esta manera la seguridad jurídica y la paz (Art. 1); Son conciliables todos los asuntos que sean susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley (Art. 3); Podrán someterse a arbitraje las controversias que hayan surgido o surjan entre personas naturales o jurídicas, sobre materias respecto de las cuales tengan la libre disposición (Art. 28).

consuetudinarios, por ejemplo, por los consejos de ancianos y los consejos comunitarios. «En La Muskitia (tanto hondureña como nicaragüense), existe la mesa denominada «Panapanalaka» (que puede traducirse como solución de problemas entre amigos), que por costumbre usan los misquitos y los tawahka. Sus decisiones se basan en el valor moral de los ancianos y aplica a todos los conflictos entre nativos».¹⁵

En el mismo estudio del Instituto de la Propiedad se mencionan otras experiencias específicas sobre solución de conflictos de recursos naturales, pero según apunta la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) en el mismo documento, el problema es que «aunque haya mecanismos informales, estos solo cubren un pequeño porcentaje de la población en determinadas regiones del país. No son ni ampliamente conocidos, ni utilizados».

6. Conclusiones y recomendaciones

- 1) El marco jurídico nacional aplicable a las Salvaguardas REDD es amplio y disperso. En 79 instrumentos jurídicos de diferente jerarquía y en varias políticas, programas y estrategias se encuentran elementos que sirven de soporte para todas las Salvaguardas, no obstante, también se encontraron algunos vacíos que es necesario subsanar a través de aclaraciones, abordaje correcto e incluso reformas legales para que el Estado hondureño pueda cumplir de manera efectiva con los compromisos asumidos al suscribir la CMNUCC.

El marco institucional más afín a la temática REDD+ (MiAmbiente e ICF) puede facilitar para el marco de cumplimiento de las Salvaguardas, a través de la subsanación de los vacíos legales o de política, mediante la adopción de medidas y acciones que correspondan dentro del ámbito administrativo, o proponiendo reformas o leyes para su aprobación por el Congreso Nacional. Lo anterior permitirá superar las contradicciones en políticas y leyes, la articulación de programas y estrategias y la creación de instancias para dar seguimiento y reporte a las Salvaguardas.

- 2) Para la conformación del Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) hay compromisos de Estado, asumidos en el R-PP, que tienen un buen nivel de avance, como la creación de la Unidad de Monitoreo Forestal adscrita al ICF, quedando pendiente de coordinar para integrar al Centro de Información Geográfica de la UNACIFOR, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y otras instancias o

¹⁵ Edy McNab Ronas. Viceministro de la Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afro descendientes. Opinión personal. En IP/PATH II 2013. Evaluación preliminar sobre la Resolución de disputas y manejo de conflictos en materia de tierras en Honduras (Mario Vallejo Larios, consultor).

mecanismos que permitan dar seguimiento y proporcionar información sobre el abordaje y respeto a las Salvaguardas de la CMNUCC.

Asimismo, queda pendiente de visualizar la forma en que los demás actores dentro del CONASASH y otros interesados puedan contribuir a alimentar el SIS y a recibir la información en forma veraz, pertinente, actualizada y con una interpretación aceptable. A esto contribuye la propuesta de diseño del SIS para Honduras que se presenta como una separata de este documento.

- 3) Respecto a la resolución de conflictos por incumplimiento de las Salvaguardas, el análisis permite concluir que las instancias y responsabilidades que en el R-PP se da al CONASASH y a otras instancias como la fiscalía del ambiente y la de las etnias, para atender quejas y posibles casos de violación de derechos presenta algunos vacíos:

Según el R-PP, el CONASASH puede mediar y crear comisiones para la «Resolución de Conflictos», pero dado a que este comité carece de personalidad jurídica, solo puede cumplir de forma parcial con esto, ya que, aunque pueda participar en la solución de conflictos y crear comisiones de trabajo, estas serían acciones «de hecho». Por lo tanto, corresponde a MiAmbiente, en su condición de Punto Focal de la CMNUCC, dar el soporte institucional a la «Unidad de Derechos», que en el R-PP se concibe para *«velar por el cumplimiento y respeto de los derechos de todas las partes implicadas, así como desempeñar el rol de mediador entre los conflictos que se generen a futuro»*.

Lo mismo puede decirse del papel de las fiscalías del Ministerio Público, cuyo rol es de ejercer la acción penal por el incumplimiento de las Salvaguardas, dejando de lado la solución alternativa de conflictos o el ámbito extra judicial para la resolución de conflictos que estaría representado por un centro de conciliación amparado en la Ley de Conciliación y Arbitraje.

Por lo anterior, es recomendable que en la Estrategia Nacional REDD se considere la incorporación de las instancias que con base en su derecho consuetudinario sirven de plataforma de resolución de controversias entre algunos pueblos indígenas (por ejemplo, la mesa «Panapanalaka» que costumbre usan los misquitos y los tawahka) para solución de sus problemas; o la creación de un centro de conciliación que con base en la Ley de Conciliación y Arbitraje, pueda conocer y conciliar asuntos relacionados con las Salvaguardas «desde lo técnico» (el Colegio de Profesionales Forestales de Honduras tiene avances en este sentido), ya que los centros existentes se limitan a los casos «desde lo legal».

- 4) En el caso de la Unidad de Derechos, para evitar duplicidad y mal uso de los recursos, sería conveniente revisar si dentro del organigrama de MiAmbiente existe un órgano que pueda asumir las responsabilidades de atender y resolver las denuncias por incumplimiento de las Salvaguardas, a efecto de abreviar el proceso. De inicio se conoció que en la Unidad de Transparencia se atienden las denuncias, por lo tanto, cabe la posibilidad de que, fortaleciendo esta unidad se pueda cumplir con las expectativas en torno a las Salvaguardas REDD+.

La misma separata mencionada en el 2) abarca el diseño del mecanismo de atención y resolución a denuncias por incumplimiento de las Salvaguardas, tratando de aprovechar plataformas existentes, que tal vez no requerirán de acciones administrativas formales (por ejemplo, la creación de una nueva unidad en el organigrama de MiAmbiente) pero que sin duda se requerirá de recursos humanos y financieros adicionales.

Bibliografía Citada

- AFH 2016. Propuesta de Observatorio Nacional de Políticas Agroforestales de Honduras. En el marco de la Carta Acuerdo AFH-Proyecto ONU REDD Honduras (Mario Vallejo Larios, consultor).
- CAFTA-DR. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica-Estados Unidos y República Dominicana (Capítulo 20: Solución de Controversias).
- CCAD 2011. Propuesta de El Salvador en nombre de Honduras, Panamá y República Dominicana. Orientación sobre los sistemas para proporcionar información sobre el abordaje y respeto de las Salvaguardas de REDD.
- CIFOR/CGIAR 2014. Diseño de sistemas de información de Salvaguardas de REDD+ económicos, rigurosos y sostenibles. Nota informativa sobre las Salvaguardas REDD+. Pamela Jagger y Pushendra Rana.
- CL&P 2012. Abordaje, Avances y Proceso de Construcción de Salvaguardas de Honduras según lo propuesto en el R-PP. Climate Law and Policy
- _____ 2014. Análisis al Marco Legal hondureño para la Implementación de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Mario Vallejo Larios, Linda Rivera Macedo y Ugo Ribet.
- FCP/PNUD 2014 (Dumas, Juan et al). Mecanismos de atención de reclamos en Taller Regional de Construcción de Capacidades para la Inclusión Social en la etapa preparatoria de REDD+. Antigua, Guatemala.
- Flores Rodas José Guillermo 2016. Vínculos entre las Salvaguardas de Cancún del proceso REDD+ con las tablas de legalidad y con el anexo de medidas complementarias del proceso AVA FLEGT. UICN Programa Regional de Cambio Climático.
- GOH 2017. Plan Maestro de Agua, Bosque y Suelos. Tegucigalpa, Honduras.
- _____ 2013. Propuesta Final “Readiness Preparation Proposal (R-PP)” Honduras, presentada a Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) y The United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (UN-REDD) marzo 2013”.
- ICF 2012. Oficio SDDF/ICF 005-2012 girado al titular de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA).
- _____ 2012. Organigrama del ICF, publicado en La Gaceta del 28 de septiembre de 2012.

IP/PATH II 2013. Evaluación preliminar sobre la Resolución de disputas y manejo de conflictos en materia de tierras en Honduras (Mario Vallejo Larios, consultor).

MASTA 2017. Propuesta de Protocolo Forestal Indígena para La Muskitia hondureña (versión del 11 de marzo de 2017).

MARENA/SERNA 2004. Compendio de compromisos internacionales en materia de ambiente suscritos y ratificados por la República de Honduras.

MiAmbiente CARE 2017. Análisis del Marco Legal Hondureño aplicable y relevante a las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

_____. TdR de la consultoría: Propuesta del Marco de Cumplimiento para el Enfoque Nacional de Salvaguardas de Bosques en Honduras.

ONU REDD 2015. Sistemas de información de Salvaguardas de REDD+: Consideraciones prácticas de diseño. Nota informativa sobre Salvaguardas REDD+. Serie de Recursos Técnicos; Edición Salvaguardas.

Rivera Linda 2014. Introducción al diseño de un enfoque nacional de Salvaguardas (ENS): rol del marco jurídico. Reunión CLP-GIZ con consultores nacionales. San Salvador, agosto 2014.

_____. Metodología CL&P para el análisis del marco legal relevante a las Salvaguardas (papel y práctica). Reunión CLP-GIZ con consultores nacionales. San Salvador, agosto 2014.

USAID–CARE 2016. Lineamientos Generales para la Incorporación de las Salvaguardas Ambientales y Sociales para REDD+ en las Estrategias Nacionales REDD+: El camino de preparación de un Enfoque Nacional de Salvaguardas. Centroamérica y República Dominicana. Proyecto Regional de Cambio Climático.

USAID/MIRA 2007. Propuesta de Reglamento de Consultas, Denuncias y Quejas por incumplimiento al CAFTA–DR.

_____. 2007A. Prediseño del Sistema de Consultas, Denuncias y Quejas Ambientales: Referencia para diseño detallado y desarrollo informático.

Vallejo Larios, Mario 2014. Identificación de normas legales relacionadas con las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Subproducto de la consultoría «Análisis del Marco Legal para el abordaje de salvaguardas en Honduras».

Anexo 1. Normas jurídicas o instrumentos de política aplicables por Salvaguarda

Norma jurídica o instrumento de política	Salvaguarda					
	A	b	c	d	e	f y g
Constitución de la República	X	x	x	x	x	x
Acuerdo de Cooperación Ambiental, ACA, para la implementación del DR-CAFTA	X					
Convenio para Conservar la Biodiversidad y Proteger áreas silvestres prioritarias en América Central	X					
Convenio Regional sobre Cambio Climático	X					
Convención relativa a los humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, RAMSAR	X					
Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre, CITES	X					
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	X		X	X	X	
Convenio Centroamericano de Bosques (para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales y el desarrollo de plantaciones forestales)	X					
Convenio de Lucha contra la Desertificación y la Sequía	X					
Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	X					
Convenio sobre la Diversidad Biológica	x					
Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica-USA y República Dominicana, DR-CAFTA	x					
Código de conducta ética del servidor público		x				
Código del Trabajo			x			
Código Penal		x	x	x		x
Código Procesal Penal		x	x	x		
Código Procesal Civil		x	x	x		
Comisión intersectorial de titulación, saneamiento y protección de tierras de garífunas y misquitas de Honduras			x			
Creación de la Comisión Nacional de Competitividad		x				x
Creación de la Universidad para Afrodescendientes de las Américas			x			
Creación del Sistema de Alerta Temprana						x
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas			X	X		
Estrategia Nacional Contra la Tala Ilegal	x	x			x	x
Estrategia de equidad de género para el proceso de titulación de tierras en comunidades Miskitas			x			
Estrategia Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras			x		x	x
Estrategia Nacional de Cambio Climático		x			x	x
Estrategia Nacional de Co-manejo de Áreas Protegidas					x	

Propuesta del Marco de Cumplimiento para el Enfoque Nacional de Salvaguardas de Bosques en Honduras

Norma jurídica o instrumento de política	Salvaguarda					
	A	b	c	d	e	f y g
Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible del Sector Turismo en Honduras					X	X
Ley de Cambio Climático		X	X		X	X
Ley de Conciliación y Arbitraje		X	X	X		
Ley de contratación del Estado		X				
Ley de creación de Gabinetes Sectoriales		X			X	X
Ley de creación de la Unidad Especializada en Materia de Ecosistema y Ambiente		X			X	X
Ley de creación del Foro Nacional de Convergencia		X		X		
Ley de creación del Centro de Cultura Garinagu de Honduras			X			
Ley de derechos de autor y de los derechos conexos			X		X	
Ley de Educación y Comunicación Ambiental					X	
Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables					X	
Ley de Expropiación Forzosa		X				
Ley de igualdad de oportunidades para la mujer			X			
Ley de Interdicción Marítima para Combatir el Narcotráfico		X				
Ley de Municipalidades y sus reformas	X	X	X	X		X
Ley de Ordenamiento Territorial		X				X
Ley de Participación Ciudadana		X	X	X		
Ley de Policía y de Convivencia Social		X				
Ley de Procedimiento Administrativo		X	X	X		
Ley de Propiedad		X	X			X
Ley de Simplificación Administrativa		X	X			
Ley de Reforma Agraria			X			
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública		X	X	X		
Ley del Consejo Nacional Anticorrupción		X		X		
Ley del Ministerio Público		X	X	X		X
Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos						X
Ley especial de expropiación		X	X			
Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre y sus reformas	X	X	X	X	X	X
Ley Fundamental de Educación			X			
Ley General de Aguas					X	
Ley General de la Administración Pública y sus reformas	X	X	X			
Ley General del Ambiente		X	X	X	X	X
Ley General de Minería			X	X		
Ley orgánica de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones		X				
Ley orgánica de la Procuraduría General de la Republica		X				
Ley orgánica del Comisionado Nacional de Derechos Humanos		X	X	X		X
Ley Orgánica del Presupuesto		X				
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas		X				

Norma jurídica o instrumento de política	Salvaguarda					
	A	b	c	d	e	f y g
Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal			X			
Ley para Fomento del Turismo Rural Sostenible					X	X
Ley para la modernización y desarrollo del sector agrícola			X		X	X
Ley para la protección de obtenciones vegetales					X	
Ley para el establecimiento de una Visión de País y un Plan de Nación para Honduras	X	X	X	X	X	X
Ley para la Optimización de Administración Pública		X				X
Ley para la protección del Patrimonio Cultural de la Nación			X			
Ley para institucionalizar la educación bilingüe: Programa de educación para las etnias autóctonas y Afroantillanas de Honduras			X			
Ley para sometimiento de controversias entre el Estado y los particulares		X	X	X		
Ley que declara como embajadores al Ballet Nacional Garífuna			X			
Ley que declara el 12 de abril como “Día de la etnia negra hondureña”			X			
Leyes de creación de áreas protegidas y sitios de vida silvestre					X	
Leyes de implementación del CAFTA-DR						X
Mesa Nacional Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático, MNIACC			X	X		
Plan Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía					X	
Política ambiental de Honduras		X	X		X	
Política de equidad de género de la SERNA			X			
Políticas Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	X	X		X	X	X
Procedimiento de titulación de tierras ancestrales de pueblos indígenas asentados en Biosfera Río Plátano			X			
Protocolo Bio-cultural del Pueblo Indígena Miskitu: Derecho al consentimiento libre, previo e informado en La Mosquitia Hondureña		X	X	X		
Programa Forestal Nacional	X	X			X	
Propuesta de lineamientos para una estrategia nacional de adaptación y mitigación al cambio climático en la Republica de Honduras					X	
Reglamento a la Ley de Contratación del Estado		X				
Reglamento de adjudicación de tierras			X			
Reglamento de aplicación de la Convención CITES					X	X
Reglamento de Auditorías Ambientales		X				
Reglamento de bioseguridad con énfasis en plantas transgénicas			X			
Reglamento de organización y competencias del Poder Ejecutivo			X			
Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos						X
Reglamento de la Ley de Municipalidades		X				

Norma jurídica o instrumento de política	Salvuarda					
	A	b	c	d	e	f y g
Reglamento de la Ley de Propiedad		x	x			
Reglamento de la Ley General de Minería			x			
Reglamento de los contratos agrarios			x			
Reglamento de organización y competencias del Poder Ejecutivo		x				
Reglamento del Fondo de Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones					x	
Reglamento del Fondo para Conservación de Áreas Protegidas y Vida Silvestre					x	
Reglamento General a Ley del Ambiente		x			x	x
Reglamento General de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	x	x	x	x	x	x
Reglamento de la Ley General de Minería				x		
Reglamento General de Pesca		x				
Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impactos Ambientales				x	x	x