

**I PARTE**  
**EL MARCO LEGAL  
E INSTITUCIONAL**

**de Honduras  
frente al  
Cambio Climático**

# MARCO LEGAL

## Requerimientos legales e institucionales para participar en el MDL

El Artículo 12 del Protocolo de Kyoto introduce el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) bajo la dirección de la Conferencia de las Partes (COP) y la supervisión de un Comité Ejecutivo, para promover proyectos entre los países del Anexo 1 y los que están en vías de desarrollo. También establece que la reducción de emisiones a partir del 2000, cuenta en los compromisos para reducir las emisiones agregadas durante los años 2008-2012, siempre que sean certificadas por una entidad aprobada por la COP.

Para cumplir con estos requerimientos, el citado Protocolo establece la necesidad de preparar “guías sobre métodos de inventario” (Art. 10) y, a través de la COP, instituye las reglas para la transacción de emisiones entre países del Anexo B (Art. 17).

De acuerdo con una reciente publicación de la FAO, que analiza el tema bosques y cambio climático (FAO, 2002), las medidas legislativas que los gobiernos pueden tomar para dar cumplimiento a la Convención Marco de Cambio Climático (CMCC) y al Protocolo de Kyoto (PK) son:

1. Regular el manejo forestal y el uso forestal. Por ejemplo, se puede limitar la cosecha y exigir la inmediata reforestación en áreas aprovechadas de mayor prioridad para la captura de dióxido de carbono.
2. Regular la producción y uso de productos forestales, lo mismo que la disposición y uso de desperdicios y manejo de residuos.
3. Regular a los productores de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y promover la inversión en sumideros de carbono.

En este sentido, Honduras debe cumplir con las obligaciones siguientes:

- Desarrollar y actualizar inventarios de emisiones y remoción de GEI: incluye deforestación, plantaciones y regeneración de bosques, quema o descomposición de madera.
- Desarrollar programas para mitigar los efectos del cambio climático, incluyendo medidas sobre emisiones y sumideros.
- Promover tecnologías para reducir emisiones.
- Promover manejo sostenible de sumideros y reservas.
- Prepararse para la adaptación a los impactos del cambio climático y desarrollar planes apropiados para áreas que podrían ser afectadas por inundaciones, sequías o procesos de desertificación.

## Leyes y reglamentos para el sector forestal en Honduras

El ordenamiento jurídico forestal de Honduras consta de tres leyes que regulan el recurso en forma general y directa<sup>4</sup>:

1. *La Ley Forestal* vigente (Decreto N°85), emitida el 18 de noviembre de 1971. Contiene disposiciones que se aplican al tema de bosques y cambio climático. Así, para alcanzar los fines previstos en la Ley se promoverá el uso múltiple de las áreas forestales (Art. 2). Entre los objetivos de esta ley se menciona la regulación de los beneficios de las actividades forestales en tierras públicas y privadas.
2. *La Ley de creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal -COHDEFOR-* (Decreto N°103, 10 de enero de 1974), que asume la representatividad de la Administración Forestal del Estado, hasta entonces detentada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Uno de los mayores impactos de esta ley es la nacionalización de los bosques, ya que el Estado asume el control absoluto de todas las actividades forestales.

<sup>4</sup> El Decreto de Emergencia 323-98 se emitió tras la devastación causada por el Huracán Mitch. Este Decreto contiene varias disposiciones aplicables al sector forestal, pero su condición de temporalidad le impide ser incluido dentro del marco legal forestal vigente.

3. *La Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola* (Decreto N°31-92, del 5 de mayo de 1992) que, entre otras cosas, devuelve el usufructo forestal al titular de dominio de la tierra. Los dueños de las áreas forestales pasan a ser propietarios del bosque, con facultades de uso, goce y disfrute de los productos, pero sujetos a las normas técnico-administrativas que impone el Estado<sup>5</sup>. Las relaciones se regulan por medio de los planes de manejo.

Existen tres reglamentos para estas tres leyes:

- El Reglamento General Forestal (Acuerdo N°634, de 1984), que desarrolla los principios contenidos en la Ley Forestal de 1971 y en la Ley de creación de la COHDEFOR, las cuales integran la normativa fundamental del sector forestal en ese período. Esta norma reglamentaria, pese a estar vigente, ha sufrido bastantes modificaciones como resultado de los cambios introducidos en leyes más recientes, en especial la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola.
- El Reglamento al Título Forestal del Decreto N°31-92 (Acuerdo N°1039-93) que desarrolla los principios generales incluidos en la Ley de Modernización Agrícola.

- El Reglamento de Sanciones por Incumplimiento de la Legislación Forestal (Acuerdo N°1088-93) actualiza el valor de las multas por infracciones forestales.

Aparte de las normas legales mencionadas, se identificaron 18 leyes y reglamentos que regulan otras materias o recursos; sin embargo, éstos poseen disposiciones aplicables a ciertos aspectos del sector forestal, entre otros, el Código Civil, el Código Penal y la Ley de Municipalidades (Vallejo, 1992).

### **Normas legales aplicables al tema de bosques y cambio climático**

A partir de la Cumbre de Río, la producción legislativa en temas de medio ambiente ha sido muy dinámica. Un estudio reciente logró identificar 79 normas jurídicas aplicables al ambiente y los recursos naturales (UA, 2002), emitidas o aprobadas durante los últimos diez años, de las cuales al menos 16 se pueden aplicar al tema de bosques y cambio climático (ver Cuadro 1).

Otra norma importante para el tema de estudio es el Decreto Ejecutivo N°007-97, que crea y regula la oficina nacional que habrá de ocuparse de lo que, conforme al Convenio Marco, se denominó “Implementación Conjunta”.

<sup>5</sup>Con esta ley, hay tres categorías de propietarios o administradores de bosques y áreas forestales: el Estado para las tierras nacionales, los municipios para áreas ejidales y las personas particulares para terrenos en dominio pleno. En aplicación a la normativa que reivindica los derechos de los indígenas, también se agrega la propiedad comunal, modalidad que los pueblos indígenas y negros utilizan con base en el derecho consuetudinario.

**Cuadro 1**  
**Normas jurídicas aplicables al tema de bosques y cambio climático**

Norma Jurídica	Número	Fecha
<b>Tratados Internacionales</b>		
Convenio Constitutivo de la CCAD	14-90	03/07/90
Convenio Centroamericano de Bosques	11	17/03/92
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y sus Anexos, y del Protocolo de Montreal	73-93	21/08/93
Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	26-94	10/05/94
Convenio de Biodiversidad	10-95	10/06/95
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	D-26-95	14/02/95
Aprobación del Convenio Regional sobre Cambio Climático (Guatemala 1993)	D-111-96	30/07/96
Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	D-37-2000	17/04/2000
Enmiendas al Protocolo de Montreal sobre Protección de la Capa de Ozono	D-141-2000	19/09/2000
<b>Leyes Nacionales</b>		
Ley de Municipalidades	D-134-90	29/10/90
Ley General del Ambiente	D-104-93	27/05/93
Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque	D-163-93	20/09/93
Ley Marco del Subsector Eléctrico	D- 158-94	26/11/94
Ley para Declarar de Utilidad Pública las Fuentes Nuevas y Renovables de Energía	D-85-98	31/03/98
Ley de Incentivos a los Recursos Naturales Renovables y Sostenibles	D- 267-98	30/10/98
Ley para el Desarrollo Rural Sostenible	D-12-2000	7/03/2000
Ley de Conciliación y Arbitraje	D-161-2000	17/10/2000
<b>Reglamentos y otros Acuerdos</b>		
Reglamento General de la Ley del Ambiente	Ac. 109-93	20/12/93
Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	Sn	5/03/95
Reglamento de Regularización de Derechos de Pobladores en Tierras Nacionales de Vocación Forestal	Ac. 016-96	01/12/96
Creación de la Oficina Nacional de Implementación Conjunta (OICH)	Ac. 007-97	20/11/97

## Análisis y discusión sobre el marco legal

En la actualidad, las tres leyes vigentes y sus reglamentos aplicables al recurso forestal, son considerados obsoletos. Es por esta razón que se desea promulgar una nueva Ley Forestal de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre, que está en discusión en el Congreso Nacional. Así las cosas, un análisis sobre las mismas sería infructuoso, como tampoco es posible discutir sobre el anteproyecto porque puede sufrir variantes.

Por otra parte, en las normas legales contenidas en el Cuadro 1 se perciben características importantes para el desarrollo del tema de bosques y cambio climático en Honduras.

### *Los tratados internacionales*

La mayoría de las normas jurídicas que se refieren al tema están contenidas en los tratados internacionales entre los cuales destaca la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC), el Protocolo de Kyoto (PK) y el Convenio Regional celebrado en Guatemala en 1993, que básicamente recoge los principios, objetivos y compromisos del Convenio Marco.

El Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, es importante porque es el marco referencial en que se amparan las etnias hondureñas para legalizar sus tierras históricas, que en muchos casos están cubiertas de bosque y coinciden con áreas protegidas.

También son relevantes, en el ámbito regional, el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el Convenio Centroamericano de Bosques.

### *Las leyes nacionales*

Las leyes a que se hará referencia seguidamente no se refieren al tema de bosques y cambio climático en

forma específica. Sin embargo, su inclusión como norma aplicable es porque el contenido de las mismas regula áreas o temas que tienen coincidencia o pueden ser utilizadas para proyectos de cambio climático, de manera directa o indirecta.

Brevemente, se hace referencia a cada una de las leyes en orden cronológico:

- *Ley de Municipalidades.* Incluye a los municipios, como actores importantes en relación con el tema de bosques y cambio climático, por ser propietarios de aproximadamente el 28% de los bosques del país (UNAT, 2000). La Ley de Municipalidades faculta a las respectivas entidades municipales a ejecutar actos jurídicos con los bienes que conforman la hacienda municipal, entre los cuales están los bosques. Por tanto, pueden celebrar actos y contratos para el aprovechamiento forestal sostenible en su jurisdicción, sin más requisito que tener un plan de manejo aprobado por la autoridad forestal.
- *Ley General del Ambiente.* Esta norma legal es importante porque regula la materia ambiental en forma general. Hay una relación por diversas disposiciones relativas a la contaminación en todas sus formas, así como la obligación de realizar la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), además de dar un marco legal a las áreas protegidas.

En materia de contaminación la ley abarca una amplia gama de regulaciones, que empieza con la declaración de interés público de todas las actividades tendientes a evitar la contaminación, pero también sobre el uso y disposición de residuos, las sanciones por contaminar y los insumos para las industrias que la eviten. A efecto de tener un control sobre los niveles de contaminación, esta ley sirve de marco para elaborar normas técnicas que establezcan los límites permisibles.

Respecto a la EIA, obligatoria en todos los proyectos susceptibles de contaminar o degradar el ambiente o los recursos naturales, se supone que las operaciones acogidas a los beneficios de la CMCC tendrán un impacto ambiental positivo. No obstante, algunos podrían contener actividades que alteran el ambiente, como por ejemplo una planta dendroenergética, generadora de energía biomásica, que al abastecerse de madera de plantaciones fomenta la tala de bosques (naturales o artificiales) para su funcionamiento.

Por otra parte, las áreas protegidas, que son fuente potencial para proyectos de sumideros de carbono, no tienen su propia ley. Muchas de las regulaciones vigentes (incluido el propio reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas) se acogen a la Ley General del Ambiente.

- *Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque.* El objetivo general de esta ley (Decreto N°163-93) es “establecer incentivos para promover la incorporación del sector privado en la ejecución de actividades de forestación, reforestación y de protección de los bosques, con el propósito de lograr su más amplia participación en la reversión del proceso de deforestación que sufre el país, el adecuado manejo de los bosques naturales y el establecimiento de plantaciones forestales” (Art. 1).

Esta legislación de incentivos, aprobada en setiembre de 1993, que entró en vigencia en marzo de 1994, merece un señalamiento especial. El tiempo de *vacatio legis*<sup>6</sup> se aprovechó para estructurar los mecanismos de aplicación que dicha norma legal contenía, en especial el Programa Nacional de Incentivos y el Fondo Forestal que sería el dispositivo de financiamiento.

Por razones que no se han podido establecer claramente, la Ley de Incentivos no ha sido

aplicada. Ningún proyecto se ha acogido a los beneficios de esta ley. De las casi 20 modalidades de incentivos, únicamente se han oficializado los certificados de reforestación, mediante una resolución de la Gerencia General de COHDEFOR y no por reglamento.

Este decreto posee las disposiciones más adaptables a la temática de bosques y cambio climático, sin tener como base la CMCC, debido a sus características de estatuto especializado.

- *Ley Marco del Sector Eléctrico.* Esta legislación tiene el propósito de regular las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica a las personas, naturales o jurídicas, o las actividades que requieran de esta energía en el país.

La biomasa, es uno de los tipos de fuente generadora de energía eléctrica, que de acuerdo con esta ley, debe ser fomentada. Por lo tanto, es una norma que debería incentivar a los proyectos de co-generación de energías limpias. Sin embargo, en la práctica no ha sido así. Varios proyectos<sup>7</sup> no inician operaciones porque no han podido contratar la energía producida con la autoridad nacional que regula la actividad energética en Honduras.

Uno de los principales problemas presentados es el denominado costo marginal que tiene mayores exigencias para algunos tipos de energía, entre ellos la biomásica con respecto a la energía térmica, en la cual se basa la capacidad de generación eléctrica del país. Paradójicamente, tienen más problemas las energías renovables, limpias y generadoras de empleo local, que las no renovables, contaminantes y que causan fuga de divisas.

Ante los problemas que se han presentado en la aplicación de esta norma legal, desde hace algunos años se han realizado esfuerzos por reformar la Ley Marco del Sector Eléctrico, entre

<sup>6</sup> Vacación de la ley: plazo inmediatamente posterior a su publicación, durante el cual no es obligatoria (Cabanelas, 1996).

<sup>7</sup> En 1998 habían por lo menos 18 estudios de proyectos de energía renovable, pero tenían problemas por falta de claridad en la ley.

otras cosas, tratando de llenar algunos vacíos y promover los incentivos para la energía limpia. En materia legislativa un esfuerzo hecho realidad es el Decreto N°85-98, que declara de utilidad pública las fuentes renovables de energía.

- *Ley para declarar de utilidad pública las fuentes nuevas y renovables de energía.* En Honduras, la empresa privada sólo ha construido proyectos de energía a través de plantas que consumen combustible fósil. Este decreto se promulga para establecer un equilibrio al favorecer la utilización de otras fuentes de generación que usen de preferencia recursos naturales nacionales.

Este decreto responde al cumplimiento del Convenio Regional sobre Cambio Climático y promueve los proyectos formulados bajo los requerimientos de la CMCC y el PK.

Los beneficios de esta ley están dirigidos a la exoneración del pago de aranceles por importación y del impuesto sobre la venta del equipo y maquinaria requerido para la generación de energía. Así como el apoyo del Estado a estos proyectos, para gestionar financiamiento. Además, se presentan varias opciones para que los generadores de energía eléctrica renovable puedan vender su producto (Art. 11 y 12).

Asimismo, esta norma legal crea el Fondo de Desarrollo para Proyectos de Generación con Recursos Renovables y Sostenibles, con el fin de financiar la elaboración y construcción de proyectos de interés nacional, que utilicen fuentes renovables y sostenibles para la generación de energía (Art. 17).

Esta ley fue reformada en noviembre de 1998, mediante el Decreto N°267-98. La modificación del Artículo 10 garantiza la inversión de las personas que establecen plantaciones para el

desarrollo de sus proyectos. En la reforma de los Artículos 11 y siguientes, se amplía la lista de incentivos para los proyectos de generación de energía eléctrica utilizando recursos naturales renovables. Además, se instituye un responsable y las fuentes de financiamiento para el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Generación con Recursos Naturales Renovables y Sostenibles.

- *Ley para el Desarrollo Rural Sostenible.* Esta norma legal se considera pertinente debido a que crea el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales a través de la autogestión, con un enfoque de manejo sostenible de los recursos naturales. También hace énfasis en aspectos que tiendan a disminuir la alta vulnerabilidad ambiental.

En el marco de este Programa se creó el Fondo de Desarrollo Rural (FONADERS) para financiar conjuntamente inversiones rentables y sostenibles en actividades vinculadas con proyectos de manejo, conservación y recuperación de los recursos naturales, afines con el enfoque de ordenamiento territorial y manejo de cuencas.

Este Programa se considera como una buena opción para financiar proyectos de mitigación.

- *Ley de Conciliación y Arbitraje.* El objeto de esta ley es establecer métodos idóneos, expeditos y confiables para resolver conflictos y fortalecer la seguridad jurídica (Art. 1). Estos son medios alternativos de solución, para no tener que recurrir a las decisiones de los tribunales.

Esta ley procede en todos los procesos donde no se haya proferido sentencia en primera o única instancia -aplicable por lo tanto, para causas ambientales y de recursos naturales- y tiene los efectos de un caso ya juzgado. Su fuerza ejecutiva es similar a la de una sentencia firme.



Los dos mecanismos que son parte de la ley pueden ser utilizados para la solución de controversias suscitadas en los proyectos MDL o en materia ligada a éstos, tales como cuestiones de uso o propiedad de la tierra, los bosques o

sus productos. Para la conciliación se pueden habilitar centros especiales, creados dentro de organizaciones (gremios, universidades, etc); mientras que el arbitraje requiere de tribunales especiales determinados por las partes.

### Fortalezas y debilidades del marco legal para desarrollar MDL

Como resultado del análisis sobre el marco legal, se identificaron las principales fortalezas y debilidades de este componente, con el fin de poder cumplir con los compromisos derivados de la CMCC y el PK, y procurar facilidades para desarrollar proyectos dentro del MDL. En el cuadro siguiente se resumen estas características:

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En forma parcial, el marco legal nacional vigente se ha adaptado a la CMCC y el PK, y permite el desarrollo de iniciativas relacionadas con el MDL.</li> <li>• Las leyes vigentes dan buenas posibilidades para impulsar el MDL en diferentes sectores (forestal, energético, uso de la tierra, entre otros).</li> <li>• Existen varias iniciativas de leyes especiales que mejorarían la institucionalidad y facilitarían los procesos relacionados con los MDL.</li> <li>• Honduras ha logrado avances significativos en la normativa sobre planes de manejo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasez de instrumentos nacionales que faciliten la aplicación de los tratados internacionales.</li> <li>• Falta aplicación de algunas leyes, divulgar su existencia o capacitar sobre sus alcances, entre los sectores interesados en conocerlas y manejarlas.</li> <li>• Algunas leyes sectoriales, reglamentos especiales, normas técnicas o estándares son deficientes u obsoletas.</li> <li>• Se carece de normas especiales para regular las actividades o proyectos vinculados al MDL.</li> <li>• Algunas leyes y reglamentos no fomentan la sostenibilidad en las actividades productivas del sector agrícola, forestal y energético. Las que existen, no han tenido aplicación práctica.</li> </ul>