

# MARCO INSTITUCIONAL

## Marco institucional vinculado al sector público

La estructura institucional de Honduras, en cuanto a la definición de políticas relacionadas con el MDL, está configurada por al menos tres secretarías de Estado:

1. Agricultura y Ganadería, encargada de definir la política forestal para los bosques productivos y para el aprovechamiento y comercialización de madera, además de las actividades agropecuarias, riego y drenaje.
2. Recursos Naturales y Ambiente, encargada de definir e implementar la política de las áreas protegidas y la vida silvestre.
3. Gobernación y Justicia, en lo que compete a los asuntos municipales, catastro y ordenamiento territorial.

La Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) es la autoridad nacional para la ejecución de acciones en el campo forestal, ya que es la institución más representativa de la Administración Forestal del Estado. También se puede incluir a las municipalidades, aunque no tienen competencias expresas en materia de cambio climático, con la nueva legislación adquieren mayor protagonismo en el manejo y gestión forestal. Muchos municipios administran un patrimonio muy importante constituido por los bosques municipales<sup>8</sup>.

En Honduras la estructura institucional para desarrollar el Mecanismo de Desarrollo Limpio se inició con la creación de la Oficina de Implementación Conjunta (OICH). Paralelamente, al interior de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) se crea la Oficina de Cambio Climático. La última acción es la creación de la Fundación Iniciativas de Cambio Climático de Honduras, en abril de 2002.

Seguidamente, se amplía la información sobre el papel de las instituciones mencionadas, con excepción de la Secretaría de Gobernación porque aún no tiene claras sus funciones con relación a los bosques<sup>9</sup>.

### ***Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA)***

Esta institución, creada inicialmente como Secretaría del Ambiente (Decreto N°104-93, del 30 de junio de 1993), se modificó en 1996 (Decreto N°218-96) para convertirse en la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente. Entre otras atribuciones le corresponde la coordinación y evaluación de las políticas relacionadas con el ambiente, los ecosistemas, el sistema nacional de áreas naturales protegidas y parques nacionales, la protección de la flora y la fauna, así como los servicios de investigación y control de la contaminación en todas sus formas. También se enmarca lo relativo a cambio climático y, en consecuencia, los denominados servicios ambientales.

Entre las atribuciones que, de acuerdo con el Reglamento, le corresponden a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente se pueden identificar acciones tales como<sup>10</sup>:

- Estudios para la protección y uso sostenible de la biodiversidad, de conformidad con la legislación nacional y los convenios internacionales sobre la materia.
- Creación y administración de normas técnicas que orienten los procesos de utilización de los suelos, aguas y demás recursos naturales renovables, así como de las demás actividades que incidan en el ambiente.

<sup>8</sup> El tema de servicios ambientales es objeto de discusión en el ámbito municipal, tal como se desprende de un compendio de estudios de caso en nueve municipalidades de todo el país (GTZ, 2002). La discusión es rica, pero denota alguna falta de información sobre el tema.

<sup>9</sup> La actual Secretaría de Gobernación y Justicia está en proceso de convertirse en el Ministerio del Interior, con una Subsecretaría de Gobernación y Ordenamiento Territorial, con lo cual adquirirá amplio protagonismo en el tema del ordenamiento forestal y por lo tanto en los aspectos vinculados al MDL. Sin embargo, el decreto correspondiente aún no ha sido aprobado y resulta poco útil discutir sobre una institucionalidad inexistente.

<sup>10</sup> Síntesis de las competencias de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, derivada del Reglamento General a la Ley del Ambiente (Acuerdo 104-93) y del Reglamento de Competencias del Poder Ejecutivo (DE-007-98).

- Coordinación de las actividades que corresponden a los organismos públicos, centralizados o descentralizados, con competencias en materia ambiental.
- Fomento de la participación de la población en actividades ambientales y la coordinación de las entidades privadas que operan en este campo, de acuerdo con las leyes.
- Servicios de investigación y control de la contaminación ambiental en todas sus formas.
- Investigaciones para la preparación de normas técnicas ambientales.
- Supervisión de la aplicación de la legislación ambiental por los organismos públicos o privados, incluyendo los tratados o convenios internacionales de los que el Estado sea parte.

La SERNA está organizada en dos Sub-Secretarías: la de Recursos Naturales y Energía y la de Ambiente, de las cuales dependen varias direcciones generales. La Sub-Secretaría de Recursos Naturales y Energía está integrada por las Direcciones generales de Recursos Hídricos, Minas e Hidrocarburos y Energía. La Sub-Secretaría de Ambiente tiene adscritas las direcciones generales de Evaluación y Control Ambiental, Gestión Ambiental, Biodiversidad y el Centro de Estudios y Control de Contaminantes.

La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente no tiene un sistema regional bien desarrollado y su presencia a este nivel no es muy fuerte, pero posee vínculos con las municipalidades a través de las Unidades Municipales Ambientales (UMA's).

La SERNA cuenta con tres oficinas para el desarrollo de sus competencias en materia de control de la contaminación, cada una con su área de acción: el Centro de Estudios y Control de Contaminantes (CESCCO), la Oficina de Implementación Conjunta de Honduras (OICH) y la Oficina de Cambio Climático.

#### *El Centro de Estudios y Control de Contaminantes (CESCCO)*

Este centro es responsable de conducir estudios y acciones relacionados con la prevención y control de la contaminación en sus diferentes formas, según el reglamento de Competencias del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se establece que CESCCO es responsable de procurar la prevención y el control de la contaminación en todas sus formas, cualquiera que sea su naturaleza y origen, para lo cual ha desarrollado una capacidad institucional que le permite controlar los efectos de los contaminantes (CESCCO, 2001). Dentro de sus funciones, el Centro realiza estudios e investigaciones científicas y auditorías ambientales a instituciones y empresas que ejecutan actividades susceptibles de contaminar el ambiente.

Aunque no se pudo constatar que CESCCO haya efectuado alguna investigación relacionada con los bosques, es posible para ellos trabajar en este eje temático, ya que entre las áreas de estudio está la contaminación atmosférica. En esta materia, el Centro tiene capacidad de efectuar estudios y análisis de parámetros indicadores de la calidad del aire.

#### *La Oficina de Implementación Conjunta de Honduras (OICH)*

Con un mandato especial para impulsar el MDL, la Oficina de Implementación Conjunta de Honduras (OICH) se creó el 20 de noviembre de 1997, mediante Decreto Ejecutivo N°007-97. Su función es promover y dar seguimiento a los proyectos de implementación conjunta, tendientes a reducir las emisiones contaminantes que provoca el efecto de invernadero, así como diseñar propuestas de proyectos que garanticen el desarrollo sostenible, propiciando la armonización de acciones para mejorar las condiciones de vida de los hondureños (Art. 1, Decreto Ejecutivo N°007-97).

La OICH es el organismo que tiene la responsabilidad de atender los diferentes compromisos que se desprenden de la CMCC, en representación del Estado de Honduras. Fue creada como una institución mixta, tratando de involucrar al sector privado en la temática de cambio climático. En el Consejo Directivo de la OICH hay representación mayoritaria del sector privado, pero es presidido por el titular de la SERNA.

Con la aprobación del Protocolo de Kyoto se define mejor el mandato original de la oficina encargada de la implementación conjunta, ya que introduce la necesidad de incorporar los denominados mecanismos de desarrollo limpio (MDL).

En la actualidad parece que la vida útil de la OICH ha llegado a su fin. Ya terminó el proyecto que permitió organizar y fortalecer la oficina, gracias al financiamiento de la Agencia Canadiense de Cooperación; ahora hay una fase de liquidación. Parte de los recursos pasarán a la Fundación MDL, organización privada creada por instancia de la OICH.

#### *La Oficina de Cambio Climático*

Inicialmente, esta Oficina tuvo la responsabilidad de preparar la primera comunicación a la CMCC. En la actualidad se encarga de dar seguimiento a algunas acciones relacionadas con cambio climático. No tiene estatuto legal y todavía no forma parte de la estructura organizativa formal de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente. Sus funciones y atribuciones no están bien definidas.

En entrevista con la actual titular de la SERNA, quedó de manifiesto la intención de esa Secretaría de Estado por reformar la estructura actual de la OICH y por fortalecer la Oficina de Cambio Climático para que sirva y tenga las facultades de enlace para efectos de la CMCC<sup>11</sup>.

#### **Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)**

Esta Secretaría de Estado fue creada mediante el Decreto N°218-96, en el marco de la modernización

de la Administración Pública. En materia de bosques, tiene a su cargo el diseño, dirección, ejecución y evaluación de los programas de generación y transferencia de tecnología agropecuaria, incluyendo, entre otras, la asistencia técnica a la producción silvícola (bosques productivos).

La SAG es la cabeza del Sector Público Agrícola y preside las instancias que regulan la institucionalidad forestal. Esta Secretaría tiene su propia estructura regional, la cual coincide, en parte, con las direcciones regionales donde opera la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal.

Algunas dependencias o programas de la SAG, aunque no están ejecutando actividades en forma directa, pueden contribuir con acciones y proyectos de MDL. Entre las más afines se pueden mencionar a la Dirección de Investigación, Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA), el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA) y la Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS).

#### **Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR)**

Esta institución tiene por objeto lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos forestales del país y asegurar la protección, mejora, conservación e incremento de los mismos. Fue creada mediante Decreto de Ley N°103, del 10 de enero de 1974, como un ente descentralizado, responsable de ejecutar la política forestal del Estado. Cuenta con Personería Jurídica y patrimonio propios.

A la COHDEFOR, en coordinación con la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, le corresponden las funciones de poner en marcha los compromisos que en materia de bosques se desprenden de la CMCC. Anteriormente, el MDL no fue prioritario para la institución, pero la nueva administración ha incluido en su agenda gerencial varios aspectos vinculados con el tema, entre ellos el desarrollo de un

<sup>11</sup> Con esta acción se estaría acatando una disposición contenida en el Plan de Gobierno actual, que en el eje temático de producción forestal establece como compromiso: "reformar la Oficina de Implementación Conjunta, de tal forma que la dirección y administración estén en manos de las organizaciones ambientalistas y del sector privado, con la participación minoritaria del gobierno" (Ricardo Maduro: mi compromiso contigo).

procedimiento para entregar certificados de plantación a los reforestadores que cumplan ciertos requisitos mínimos.

La COHDEFOR tiene una estructura regional conformada por 12 regiones forestales (Atlántida,

Comayagua, Francisco Morazán, El Paraíso, La Mosquitia, Olancho Este, Olancho Oeste, Noroccidental, Occidental, Río Plátano, Yoro y Zona Sur). En el ámbito local funciona a través de Unidades de Gestión Forestal, adscritas a las diferentes regiones.

### Fortalezas y debilidades del marco institucional estatal

El tema de bosques y cambio climático tiene diferentes niveles de avance en las distintas instituciones estatales. Asimismo, hay fortalezas y debilidades que se pueden observar a continuación:

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La autoridad forestal nacional tiene cobertura regional y local.</li> <li>• Hay avances en la elaboración y ejecución de planes de manejo forestal, tanto en bosques de pino como en las áreas naturales protegidas.</li> <li>• La certificación de plantaciones y el desarrollo de proyectos MDL han sido incluidos en la política forestal y ambiental, y más recientemente en la Agenda Forestal Gerencial de la actual administración de la COHDEFOR.</li> <li>• Hay avances significativos en el proceso de definición de criterios e indicadores para el manejo forestal sostenible -modelo de <i>Lepaterique</i> - que han sido discutidos con los diferentes sectores.</li> <li>• La existencia de dos centros de educación forestal<sup>12</sup>, así como personal técnico y profesional forestal calificado para dar cumplimiento y seguimiento a los proyectos forestales del MDL.</li> <li>• Mayor participación de las municipalidades en el manejo y administración de bosques municipales y la regulación de actividades forestales.</li> <li>• El tema de servicios ambientales está en discusión en las diferentes instituciones nacionales.</li> <li>• Hay buena participación de la sociedad civil con respecto a la conservación de áreas naturales protegidas y en aspectos de fomento de plantaciones para leña y uso eficiente de energía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En algunos casos, la institucionalidad forestal actual adolece de problemas legales y operativos. La falta de control efectivo, transacciones poco transparentes y otras decisiones mal tomadas han reducido los ingresos del sector, ponen en riesgo la existencia de la COHDEFOR y tienen sumido en una crisis a todo el sector.</li> <li>• A pesar de que hay un solo organismo ejecutor de la política forestal, existen dos entidades que regulan en el ámbito de política superior los dos grandes campos en que se divide el sector forestal (bosques productivos y áreas protegidas).</li> <li>• Poco interés de la COHDEFOR en las actividades relacionadas con la CMCC e impulso del MDL<sup>13</sup>.</li> <li>• Existen cuestionamientos al otorgamiento de permisos a las industrias madereras y una fuerte tendencia a la disminución de los ingresos por exportaciones<sup>14</sup>.</li> <li>• Baja capacidad de supervisión y monitoreo de los planes de manejo, especialmente en áreas forestales públicas, donde el cumplimiento de normas en planes de manejo y planes operativos anuales sólo se aplica a la corta y extracción de la madera. De tal modo, dejan las áreas aprovechadas sin vigilancia ni control, propiciando la transformación en pastizales o tierras para agricultura de subsistencia.</li> <li>• Con los cambios en la legislación, el mandato de la COHDEFOR es ambiguo, obsoleto y complicado, pues no ha podido adaptarse a la dinámica y condiciones que imperan en el sector agrícola ni a las políticas de modernización del Estado.</li> <li>• La OICH que nace como una opción de mediano plazo para iniciar la ejecución de la CMCC, ya ha cumplido su papel y está en proceso de liquidación, mientras que la Oficina de Cambio Climático todavía no tiene definido un espacio dentro de la estructura administrativa de la SERNA y cuenta con recursos muy limitados.</li> </ul>

<sup>12</sup> Escuela Nacional de Ciencias Forestales que gradúa Dasónomos (nivel medio Superior desde 1974) e Ingenieros Forestales (desde 2000) y el Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico que gradúa Ingenieros forestales (desde 1975).

<sup>13</sup> La nueva administración que asumió en febrero del 2002, muestra mayor interés en el tema, como lo manifestaron dos asesores del Gerente General de la COHDEFOR, quienes asistieron a una reciente reunión convocada por el Proyecto Bosques y Cambio Climático (acta de la reunión).

<sup>14</sup> A pesar de que en la actualidad la corta anual permisible, según los planes de manejo aprobados por la COHDEFOR, supera significativamente la cuota anual.

## Marco institucional vinculado al sector privado

### ***Fundación Iniciativas de Cambio Climático***

Durante los años 2000 y 2001 se discutieron, en el seno de la Junta Directiva de la OICH, varias opciones para hacer más operativa y eficiente la gestión del MDL. Concretamente para dar mayor fuerza legal a la oficina, de modo que tuviese capacidad real para responder a los diferentes compromisos que se derivan de los convenios internacionales mencionados. El esquema más aceptado fue la figura de fundación, mediante la cual se logra integrar al sector privado y la sociedad civil organizada.

El 11 de mayo del 2001 nace la Fundación Iniciativas de Cambio Climático (Fundación MDL), como “entidad civil, de interés público, multidisciplinaria de carácter privado sin fines de lucro y de duración indefinida” (Art. 1 de los estatutos aprobados). La certificación de la Personería Jurídica fue extendida por la Secretaría de Gobernación y Justicia el 10 de mayo del 2002, con el número 169-2000.

Seguidamente, se presenta un resumen sobre las características<sup>15</sup>, ventajas y desventajas de la figura legal de fundación, que es la apuesta nacional para mejorar la capacidad institucional en negociación de proyectos de MDL:

Características	Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predomina el elemento patrimonial.</li> <li>• El patrimonio de la entidad depende del cumplimiento del fin instituido por el fundador.</li> <li>• Carece de miembros y tiene, en cambio, <i>beneficiarios</i> que están fuera de su organización.</li> <li>• El mantenimiento económico de las fundaciones no corresponde a los <i>beneficiarios</i> sino al <i>Fundador</i> o <i>Fundadores</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene Personería Jurídica propia.</li> <li>• Posee capacidad legal para manejar proyectos y acceso a fondos frescos para el cumplimiento de sus objetivos.</li> <li>• Puede incorporarse en igualdad de condiciones, instituciones del sector público o personas, naturales o jurídicas, del sector privado.</li> <li>• Tiene agilidad administrativa y adaptan fácilmente su política a cambios externos.</li> <li>• Cuenta con independencia técnica y administrativa.</li> <li>• Es poco sensible a los vaivenes políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependier de los recursos del <i>Fundador</i>, o los que pueda adquirir según las reglas que se establecen en el estatuto de su creación.</li> <li>• Existe poca participación de los sujetos involucrados en el proceso de desarrollo.</li> <li>• Carece de capacidad legal para obligar a que los proyectos se certifiquen.</li> </ul>

<sup>15</sup> Mario Vallejo Larios. Opciones Legales para la OICH.

### ***Centro Nacional de Producción más Limpia (CNP+L)***

Este Centro tiene como visión establecer una red de industria, gobierno, instituciones financieras, académicas y otros grupos profesionales que promuevan el desarrollo sostenible en Honduras por medio de la producción más limpia. Funciona dentro de las instalaciones físicas de la Cámara de Comercio e Industrias de Cortés, en la ciudad de San Pedro Sula.

El CNP+L de Honduras pretende ser un organismo autosostenible y constituirse como punto de contacto confiable en producción limpia en Honduras y el resto de los países del mundo, con el cual el Estado hondureño mantiene relación. Además, una de sus metas es colaborar para crear políticas ambientales favorables y coherentes con la producción limpia en Honduras.

La producción más limpia implica el uso eficiente de insumos, agua y energía, reducción de productos tóxicos, de emisiones y desechos en el ambiente. Con base en este concepto, las empresas relacionadas con el uso de bienes y productos del bosque pueden aprovechar algunos servicios que presta el centro, tales como los que en CNP+L se denominan eco-diseños, consumo más limpio y la adopción de normas de control y certificación ambiental.

#### ***Otras iniciativas***

A nivel nacional se han hecho esfuerzos por incorporar al sector privado en actividades relacionadas con bosque y cambio climático. Sin embargo, se ha comprobado que la falta de información impide aprovechar mejor las opciones

que ofrecen temas nuevos -por ejemplo los servicios ambientales- para formular proyectos más realistas y sostenibles.

Los siguientes son ejemplos de iniciativas relacionadas con los servicios ambientales:

- La Fundación BANHCAFE ejecuta el Proyecto FUNBANHCAFE-PRACC-Los Amayas, desde el 2001. Su objetivo es impulsar el pago de servicios ambientales en la microcuenca Los Amayas, que abastece de agua al municipio de Campamento, en el departamento de Olancho.
- En 1998, la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportaciones (FIDE), con apoyo del BID, formuló un proyecto para organizar un Centro de Gestión Ambiental Empresarial, con la intención de convertirse en una entidad certificadora de los procesos industriales y de las empresas. Parece ser que al final se optó por potenciar al CNP+L.
- En un reporte reciente que recoge experiencias de desarrollo en nueve municipios de diferentes regiones del país, se percibe el conocimiento (aunque limitado) e interés de las Corporaciones Municipales por el tema de los servicios ambientales (GTZ, 2002). Este sector es muy importante porque muchos municipios poseen bosques y casi un 30% de las tierras forestales del país son ejidales.
- Ante la depresión que tienen los precios del café, por medio de un anuncio radial, el presente Gobierno de Honduras ofrece pagar un bono por servicios ambientales al sector del gremio cafetalero que reúna condiciones especiales de manejo en su actividad productiva.

## Fortalezas y debilidades del marco institucional privado

En el siguiente cuadro se indican las fortalezas y debilidades que el sector privado tiene en materia de bosques y cambio climático:

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidades privadas, como la Fundación MDL, cuentan con recursos humanos capacitados, con buena imagen y credibilidad, dentro y fuera del país.</li> <li>Hay negociaciones y compromisos para el financiamiento de la Fundación MDL. El CNP+L ya ejecuta pequeños proyectos.</li> <li>Los planes y programas de las instituciones públicas relacionadas con el MDL favorece la participación de la sociedad civil organizada.</li> <li>Existen proyectos sobre MDL identificados y con su respectivo perfil. Varios se encuentran en un avanzado proceso de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hay desconfianza por posibles cambios institucionales. El traspaso de la OICH a la Fundación MDL, no se ha dado como estaba previsto.</li> <li>La Fundación MDL no cuenta con financiamiento para iniciar sus actividades y presenta problemas de organización.</li> <li>La comunicación sobre las acciones realizadas no se divulga adecuadamente y por lo tanto, el conocimiento que tienen los sectores interesados es escaso e inadecuado.</li> <li>En cierta parte de este sector falta claridad estratégica e innovación para adecuarse a los cambios.</li> <li>Faltan alianzas estratégicas, a nivel nacional e internacional.</li> </ul>

### Acciones que favorecen la ejecución de proyectos MDL

A pesar de no haber un desarrollo jurídico ni institucional muy fuerte sobre el tema de bosques y cambio climático, se han desarrollado varias acciones<sup>16</sup> que sientan bases para futuros proyectos en la materia. A continuación se mencionan los eventos que se han logrado identificar, aunque con mucha probabilidad, varios quedarán fuera de este listado<sup>17</sup>:

- En 1993 se crea la Asociación para el Fomento Dendroenergético de Honduras (PROLEÑA) que es una organización privada, no lucrativa, especializada en el tema de la energía derivada de la biomasa y temas vinculantes como hornos que ahorran energía, plantaciones energéticas, incidencia en políticas y leyes sobre la materia, entre otros.

- Además, en 1993 los ministros de Relaciones Exteriores de Centro América, incluyendo Panamá, firman el Convenio Regional sobre Cambio Climático, en ciudad de Guatemala. Este convenio fue aprobado en 1996 por el Congreso Nacional de Honduras.
- En el período 1994-1995 se ejecutó una fase preliminar del Proyecto Centroamericano sobre Cambio Climático. En el ámbito nacional se desarrollaron los tres componentes que el proyecto contenía, tras realizar un estudio por cada tema.
- Durante 1997, en el marco de la Estrategia de Desarrollo Energético y Planes Vinculados, se presentó un borrador de discusión sobre la política dendroenergética. Este esfuerzo fue coordinado por la Agenda Forestal Hondureña y la Comisión Dendroenergética Interinstitucional, ambas instancias conformadas por los actores en estos campos.

<sup>16</sup> Algunas acciones no se enmarcan dentro de la actividad propia de la Convención Marco, pero por su naturaleza se incluyen como parte del tema de cambio climático.

<sup>17</sup> Tomado del documento: Contexto Macrojurídico Ambiental de Honduras. SEDA/B.M. (Proyecto de Desarrollo Ambiental de Honduras, PRODESAMH), 1995. Después de ese año la recopilación es responsabilidad de los autores.