

RESUMEN EJECUTIVO

La nueva *Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre* ofrece novedosos instrumentos para lograr que los bosques, manejados de manera sustentable, contribuyan de manera significativa a aliviar la pobreza de comunidades rurales en las zonas más deprimidas de Honduras. Por otro lado, la provisión de los servicios ambientales que los bosques generan hacen de ellos un recurso estratégico nacional para mantener y aumentar la producción agropecuaria nacional, conservar el agua y mitigar la vulnerabilidad a desastres naturales.

En el marco de la Visión de País (2010-2038), del Plan de Nación (2010-2022) y del Programa Nacional Forestal, la presente *Estrategia* tiene la misión de ***unir a todos quienes impulsan el aprovechamiento sustentable y la conservación de los ecosistemas forestales y la vida silvestre de Honduras, promoviendo alianzas y sinergias***. La participación de todos los actores y sectores que dependen del agua es fundamental para lograr que los preceptos contenidos en la Ley antes citada puedan hacerse realidad. Es por ello que el ICF convoca a toda Honduras y a sus aliados, a participar en la implementación de esta Estrategia y de su Plan de Acción.

La *Estrategia* y su plan de acción están organizados alrededor de tres grandes objetivos: PREVENIR, FOMENTAR y CONTROLAR; con sus respectivos resultados y actividades.

Para PREVENIR el aprovechamiento ilegal y predatorio de los bosques es necesario lograr que el sector adquiera cohesión y fortaleza políticas, y que se construya una institucionalidad sectorial sólida. Sólo de esta manera el ICF podrá cumplir con el mandato de coordinar y articular las actividades de las entidades que conforman el sector, promoviendo la gestión participativa y descentralizada. La armonización de las políticas públicas que afectan a los bosques, en especial las relacionadas con la expansión de la frontera agrícola, la seguridad y la tenencia de la tierra, son fundamentales. Por otro lado una fluida coordinación del ICF con los operadores de justicia es fundamental para reducir la impunidad que aun prevalece en el sector (Resultado 1.a – 1.h).

El objetivo estratégico de FOMENTAR está orientado a poner en práctica los instrumentos de fomento económico que la nueva Ley prevé para pagar a las comunidades rurales por conservar y utilizar de manera sustentable los bosques, en línea con los procesos internacionales orientados a reducir las emisiones de gases con efecto invernadero producidos por la deforestación y la degradación forestal (REDD). Por otro lado será necesario simplificar las normas y los trámites que elevan los costos de quienes hacen aprovechamiento forestal sustentable para apoyar al sector forestal formal (Resultado 2.a-d).

Para CONTROLAR el aprovechamiento ilegal es necesario reforzar la presencia del Estado en el territorio, contribuyendo así además a mejorar la gobernabilidad. Esto se dará fortaleciendo y des-concentrando la gestión del ICF hacia las regiones, así como delegando competencias de administración y supervisión forestales a gobiernos municipales, consejos consultivos y a “técnicos forestales calificados”. Se prevé la creación de una novedosa herramienta informática, el “SIRACOF” para dar eficiencia y transparencia a la administración, registro y control de la cadena de valor forestal desde el bosque hasta los centros de transformación y comercialización. Un elemento central para controlar la ilegalidad y reducir la impunidad es la implementación de la Guardia Forestal, cuerpo interinstitucional especializado para combatir la tala ilegal para lo cual el ICF comprometerá la participación conjunta, organizada y sistémica de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, entre otros, en el marco de un sistema de control y vigilancia, el “SCVRF”. (Resultado 3.a – 3.d).

CONTENIDO

I.	CONTEXTO	
	A. Entorno Político	2
	B. Entorno Estratégico: Visión de País, Plan de Nación, PRONAFOR y el PEI del ICF	2
	C. Marco institucional de la ENCTI	3
	D. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas	3
II.	DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA ESTRATEGIA	
	A. Definición	4
	B. Tipificación de la tala ilegal	5
	C. Alcance	5
III.	IMPACTOS DE LA “TALA Y COMERCIO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES Y VIDA SILVESTRE”	
	A. Deforestación (Pérdida de cobertura forestal)	6
	B. Vulnerabilidad	6
	C. Robo de recursos forestales y pérdida de ingresos fiscales	7
	D. Extinción de especies amenazadas	7
	E. Corrosión de instituciones y personas	7
IV.	CAUSAS DE ILEGALIDAD EN EL SECTOR FORESTAL, AREAS PROTEGIDAS Y VIDA SILVESTRE	
	A. Problemas relativos a la tenencia de tierras forestales	8
	B. Falta de coherencia entre políticas públicas y contradicciones legales	9
	C. Procedimientos complejos y altos costos de transacción	9
	D. Altos costos de pre-inversión que demanda el aprovechamiento forestal	9
	E. Falta de aplicación de las leyes pertinentes	9
V.	MARCO ESTRATEGICO	
	A. Misión	10
	B. Visión	10
	C. Principios y Valores	10
VI.	OBJETIVO 1: PREVENIR EL APROVECHAMIENTO ILEGAL	11
VII.	OBJETIVO 2: FOMENTAR EL APROVECHAMIENTO LEGAL	12
VIII.	OBJETIVO 3: CONTROLAR EL APROVECHAMIENTO	13
	ACRÓNIMOS	16

I. CONTEXTO

A. Entorno político

En Febrero del año 2008 fue publicada la nueva de “Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre” (LFAPVS). Deben destacarse algunos fundamentales logros de este nuevo marco legal, como lo son entre otros:

- Se reconoce al Sector Forestal como sector independiente en la economía.
- Se crea el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) como entidad desconcentrada con amplia independencia técnica, administrativa y financiera para ejercer todas las competencias inherentes al ejercicio de la autoridad forestal nacional.
- A la cabeza del sector forestal está el(la) Director(a) Ejecutivo(a) del ICF, quien tiene el elevado rango de Secretario de Estado y participa en el Consejo de Ministros.
- La Ley crea una importante estructura de asesoría, participación y contraloría social a la gestión de los recursos forestales mediante consejos consultivos forestales a los niveles nacional, departamental, municipal y comunitario.
- La Ley crea dos importantes fuentes de financiamiento para el sector: el Fondo para la *Reinversión Forestal y Fomento de Plantaciones* el mismo que debe ser equivalente al 1% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; y el *Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre* constituido mediante un aporte inicial público de 60 millones de Lempiras.
- Se establece sanciones drásticas para delitos forestales, y éstos no son conmutables.

Mediante este nuevo marco legal el Sector Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre Hondureño (SFAPVS) ha alcanzado lo que en la mayoría de otros países de América y el Mundo parece ser apenas un sueño, improbable de ser realidad. El reto ahora consiste en lograr que estas fundamentales conquistas se vuelvan realidad en los hechos.

B. Entorno estratégico: Visión de País, Plan de Nación, PRONAFOR y el PEI del ICF

La ENCTI pretende unir y consolidar todos los elementos orientados a mejorar la aplicación de la legislación forestal que están contenidos en procesos de planificación estratégica ya existentes. Éstos son la Visión de País (2010-2038) y el Plan de Nación (2010-2022) (*VP), el Programa Nacional Forestal 2010-2030 PRONAFOR (*PNF) y en el Plan Estratégico Institucional del ICF 2010-2014 (*E-ICF). Estos ya contienen objetivos, estrategias, lineamientos, instrumentos, acciones y metas; todos orientados hacia la prevención, el control y la sanción del aprovechamiento ilegal de productos forestales.

De manera deliberada en esta estrategia se copia de manera literal varios de éstos temas y elementos ya contenidos en los documentos antes citados con el objetivo de destacar la necesidad de que aquello que se ha venido planificando desde hace años no se vuelva a escribir, una vez más con una redacción diferente o con otras palabras, sino de que mediante esta estrategia, se implemente. En el desarrollo del marco estratégico contenido en la

sección quinta, éstos elementos están marcados con un asterisco y una letra (*VP, *PNF, *E-ICF) con el objetivo de poderlos diferenciar.

C. Marco institucional de la ENCTI

El artículo 18, numeral 22 de la LFAPVS manda que el ICF diseñe e implemente la “Estrategia Nacional para el Control de la Tala y el Transporte Ilegal de los Productos Forestales” (ENCTI). El ICF deberá además *“coordinar y articular las actividades de las entidades que conforman el sector forestal, áreas protegidas y vida silvestre, promoviendo la gestión participativa y descentralizada”* (Art.18; Num.5).

Por otro lado dicha Ley crea el Consejo Consultivo Nacional Forestal (COCONAFOR) como una amplia plataforma de participación sectorial para asesorar, proponer y recomendar a la autoridad sectorial nacional en la formulación, implementación y evaluación de políticas, estrategias y programas y, específicamente, *“en acciones de supervisión y control social sobre la gestión pública y privada”*. El COCONAFOR tiene además la facultad concreta de *“realizar acciones de supervisión sobre los Consejos Departamentales, Municipales, Comunitarios y otras instancias”* (Art.23, Num.3).

El liderazgo en la formulación y en el gerenciamiento estratégico de la implementación de la ENCTI será asumida por el ICF con el apoyo del COCONAFOR y la participación de otras instituciones públicas con competencia legal para hacer cumplir la legislación sectorial como lo son: la FEMA, la PARN, la Policía Nacional, las FFAA, el Poder Judicial, los Municipios y el CONADEH. Todos los demás actores institucionales así como la sociedad civil organizada, la industria forestal y la maderera, el sector comunitario, otros sectores económicos que intervienen en el sector, los consejos consultivos a nivel regional, municipal y local, y la cooperación internacional serán convocados por el ICF a participar activamente en la implementación de la ENCTI.

D. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

Entre las más importantes fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que tiene el ICF para lograr una mejor aplicación de la legislación forestal se destacan las siguientes:

Fortalezas:

- Directo(a) Ejecutivo(a) del ICF es parte del Consejo de Ministros y tiene rango de Secretario(a) de Estado(a).
- Sector FAPVS es considerado como sector independiente de la economía.
- La nueva ley abre la posibilidad de construir una nueva institucionalidad forestal, con más personal técnico.
- Existe cooperación con otras instituciones para aplicar la legislación forestal.
- El ICF ya no dependería de los ingresos provenientes del aprovechamiento forestal.

Oportunidades:

- Disposición de la comunidad internacional de apoyar iniciativas orientadas a mejorar la aplicación de la legislación forestal (FLEGT, REDD+, otros).
- Exportación de productos forestales de origen legal verificado a mercados exigentes.

- Asignaciones fiscales creadas para financiar actividades en el sector (fondos).
- Vincular la ENTCI a la problemática de deforestación y degradación forestal evitada (REDD+).
- Capitalización política del potencial de los bosques para combatir la pobreza rural.

Debilidades:

- Insuficiente credibilidad de la autoridad forestal.
- Mala reputación del sector frente a la opinión pública.
- Debilidad política frente a otros sectores de la economía.
- Limitados recursos y capacidades del ICF.
- Centralización institucional.
- Poco de diálogo intersectorial ha generado aislamiento a nivel de las políticas y contradicciones legales.
- Marco legal muy prescriptivo y sobre-regulación genera altos costos para acceder a la legalidad.
- Sanciones demasiado altas y desproporcionadas (podrían no ser aplicables).
- Falta de comunicación sobre la gestión del ICF y sobre las ventajas sociales y económicas de la conservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales.

Amenazas:

- Que los fondos necesarios no sean asignados al ICF por parte del Tesoro Nacional.
- Que baje aun más el nivel de relevancia política del sector forestal frente a otros sectores.
- Injerencia de sectores con mayor poder político en decisiones fundamentadas en la técnica y la ley.
- Que continúe o empeore el clima de desconfianza y confrontación en el sector.
- El bajo nivel de observancia a la Ley generalizado y alto nivel de tolerancia hacia la corrupción.
- Alto nivel de impunidad.
- Sistema legal propenso a ambigüedades, contradicciones y subjetividades.
- Percepción generalizada que el aprovechamiento forestal equivale a la destrucción de los bosques (manejo forestal sustentable no es entendido).

El marco legal e institucional actual brinda una oportunidad única para consolidar y fortalecer al sector, en particular para lograr que el alto nivel jerárquico del cual está investida la autoridad y la autoridad forestal nacional, tenga su correspondencia en un nivel similar de prioridad y de fortaleza en el plano político. No obstante el clima de confrontación y desconfianza imperante en el sector es una de las más graves amenazas que dificulta aprovechar la oportunidad mencionada. Es por tanto necesario unir al sector tras el liderazgo visionario del ICF y sus máximas autoridades: la ENCTI debe ser el vehículo para lograr la cohesión y el fortalecimiento sectorial que son necesarios para posicionar mejor políticamente al ICF y al sector forestal en su conjunto.

II. DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA ESTRATEGIA

A. Definición

Para los fines de esta Estrategia se define bajo el concepto general de “*tala y comercio ilegal de productos forestales*” a las siguientes actividades, las mismas que atentan contra la Ley (LFAPVS). Éstas están tipificadas como delitos en los artículos correspondientes [art.]:

- Corte o aprovechamiento (172), transporte (173), comercialización (174), industrialización (175) o tráfico (176) ilegales de productos o subproductos forestales.
- Apropiación de áreas forestales públicas a través de la deforestación, anillamiento, rondas, acotamiento o actividades agropecuarias (178).
- Tala, descombro, roturación y roza de terreno forestal sin la autorización correspondiente (179).
- Autorizar el aprovechamiento comercial forestal o de fauna sin el correspondiente plan de manejo, licencia o autorización que sean obligatorias (180, 190).
- Incumplimiento u obstaculización de actividades o prescripciones técnicas contenidas en planes de manejo y planes operativos anuales (181, 182, 183).
- Capturar o extraer ilegalmente especies de fauna para fines comerciales (187).
- Comercializar de manera ilegal o producir daños a especies de fauna (188, 189).

B. Tipificación de la tala ilegal

Las actividades antes listadas que se constituyen en ilegales y por lo tanto se definen bajo el concepto de “*tala y comercio ilegal de productos forestales*” pueden ser tipificadas como sigue:

- Prácticas agrícolas, ganaderas y de otra naturaleza que ocasionen deforestación, descombro y quemas no autorizados y que atenten contra la LFAPVS.
- Aprovechamientos domésticos de productos forestales y de la fauna silvestre no autorizados (leña, madera para construcción, productos de caza y pesca, entre otros)
- Aprovechamientos con fines comerciales: las actividades ilegales más frecuentes para el aprovechamiento comercial de productos forestales y de la vida silvestre son:
 - El incumplimiento de normas técnicas en los planes de manejo, planes operativos anuales (sobre-corte, franja excesiva, entre otros).
 - Irregularidades en la preparación de informes técnicos.
 - Uso fraudulento de documentos para el transporte y la comercialización de madera (guías de transporte falsificadas, adulteradas, doble uso, etc.).
 - Comercio e industrialización de madera indocumentada, defraudación al fisco.
 - Uso de documentos de tenencia de la tierra incorrectos o falsos.

C. Alcance

Una buena parte de la madera, la leña y de las especies de fauna que son extraídas y comercializadas de manera ilegal provienen de áreas boscosas que son degradadas y/o deforestadas. Muchas de ésta áreas han sido apropiadas de manera ilegal y/o fraudulenta. Es evidente entonces que la solución al problema no puede limitarse al aprovechamiento, transporte, comercialización e industrialización de productos forestales y de la vida silvestre, sino que tiene que orientarse también hacia la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales que son las causas subyacentes de la ilegalidad en el sector forestal como lo son por ejemplo la problemática de la claridad en la definición de la tenencia de la tierra, la

dificultad de acceder de manera legal a los productos forestales, los incentivos perversos que incentivan el cambio de uso de suelo, la inequidad, la pobreza, entre los principales.

III. IMPACTOS DE LA “TALA Y COMERCIO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES Y VIDA SILVESTRE”

A. Deforestación (Pérdida de cobertura forestal)

Poco más de la mitad de la superficie territorial de Honduras está aún cubierta por bosques (51%). No se tienen datos exactos y actualizados respecto a la deforestación en Honduras. Las cifras están entre las 80,000¹ y las 34,000² ha/año para los períodos de 1964 a 1986 y 1964 a 2005, respectivamente.

Parece evidente que la severa pérdida de bosques sufrida en los años setenta y ochenta del siglo pasado ha disminuido y que durante los primeros años del presente siglo, la pérdida de cobertura forestal podría estar en alrededor de 58,000 ha/año, como lo indica la tabla siguiente:

Cambios de Cobertura Forestal en Honduras de 1991 a 2006, por tipo de bosque.

Tipo de bosque	Cobertura en 1991 (*)		Cobertura en 2006 (**)		Reducción de Cobertura		Tasa neta anual deforestación (***)	
	Millones de ha	%	Millones de ha	%	Millones de ha	%	ha	%
Pino	2.79	49	2.22	45.9	0.57	65.5	38,000	1.712
Latifoliado	2.91	51	2.61	54.1	0.30	34.5	20,000	0.766
Promedio global	5.7	100	4.83	100	0.87	100	58,000	1.201

(*) Fuente: Análisis del Subsector Forestal, 1996 / (**) Fuente: Evaluación Nacional Forestal, Resultados del Inventario de Bosques y Árboles 2005-2006 / (***) Con relación a la cobertura del año 2006.

Si suponemos que la cifra real está entre 34,000 y 58,000 ha deforestadas por año, Honduras estaría perdiendo el área equivalente a 67 - 114 canchas de fútbol de bosques todos los días.³ En promedio, Honduras habría perdido entonces el área equivalente a 90 canchas de fútbol de bosques por día durante la última década.

B. Vulnerabilidad

La tala ilegal y el aprovechamiento predatorio de los bosques disminuye su capacidad para brindar servicios ambientales como son la protección del suelo y la regulación del régimen hídrico, entre otros. En Honduras el 60% del territorio nacional (67,500 km²) tiene una pendiente superior al 30% y está en riesgo de sufrir deslizamientos de tierra. (Medina Argucia, 2006) por lo tanto altamente vulnerable a deslizamientos de tierra. Este factor, unida a la deforestación y degradación de los bosques, genera un alto grado de vulnerabilidad para una gran parte del territorio nacional. Así el huracán *Mitch* comprometió en 1998 el 80% de

¹ Período entre inventario FAO de 1964 con inventario COHDEFOR 1986.

² Período entre inventario FAO de 1964 con FAO 2005.

³ Cancha de 120 m x 60 m = 0,72 has.

PIB hondureño y destruyó el 79% de la red vial del país (Banco Mundial, Análisis Ambiental País, 2007). Estos daños hubieran podido ser menores si se hubieran manejado adecuadamente los bosques, en especial en las zonas con más alto riesgos de deslizamientos e inundaciones.

C. Robo de recursos forestales y pérdida de ingresos fiscales

La producción clandestina de maderas del bosque latifoliado fue estimada en el año 2004 (Del Gatto, F. 2004) en alrededor de 125-145 mil metros cúbico por año (75-85% del consumo total), mientras que para el bosque de pino esta cifra estuvo entre los 350 – 600 mil metros cúbicos por año, o sea entre el 30 y el 50% del consumo nacional. El valor económico bruto de estos volúmenes obtenidos de manera ilegal superó los 55 millones de dólares por año.

La misma fuente estima que las pérdidas ocasionadas a la sociedad hondureña por la evasión del pago de impuesto de producción (central y municipal), impuesto sobre la renta y el desperdicio de gasto público a favor del MFS que la producción clandestina ocasiona, suman un valor que está en un rango aproximado de entre 11 y 18 millones de dólares anuales, suma equivalente al presupuesto anual de la autoridad forestal del año 2003.

Por otra parte, FEHCAFOR-REMBLAH-NICAMBIENTAL (2003) encontró que las pérdidas financieras directas para el Gobierno de Honduras ocasionadas por la tala ilegal oscilan entre US \$ 55 millones a US \$ 70 millones anuales. Si bien las cifras oscilan dentro de un rango muy amplio, se puede afirmar que Honduras ha dejado de percibir importantes recursos que pudieron haberse invertido en el bienestar de la población rural y en el fomento al aprovechamiento sustentable de los mismos bosques de los cuales éstos recursos fueron robados.

D. Extinción de especies amenazadas

Los ecosistemas forestales de Honduras albergan una extraordinaria diversidad biológica. Esta riqueza se refleja en 7,524 especies de plantas vasculares, de las cuales 244 son endémicas. También se reportan 718 especies de aves de las cuales 5 están en la Lista Roja de la UICN, incluyendo a la única ave endémica de Honduras el Colibrí Esmeralda Hondureño (*Amazilia luciae*). Además se encuentran reconocidos 228 especies de mamíferos, de los cuales 19 se encuentran amenazados, incluyendo 2 especies endémicas; la herpetofauna hondureña tiene un alto endemismo, ya que de las 352 especies de reptiles y anfibios, al menos 45 son endémicas.

Con el propósito de conservar este patrimonio, Honduras ha protege el 27% del territorio nacional a través de un sistema de 95 áreas protegidas que abarcan un total de 3,324,452 hectáreas. Sin embargo esta protección está basada en un marco jurídico y normativo, que para tener su efecto, debe ser adecuadamente aplicado en la práctica. Caso contrario la fragmentación del hábitat de las especies ocasionada por la deforestación seguirá siendo uno de las principales amenazas para la biodiversidad de Honduras y causa de extinción irreversible de algunas especies únicas en el planeta.

E. Corrosión de instituciones y personas

La tala ilegal no solo afecta el medio ambiente, sino que tiene también un fuerte impacto en el tejido social. Quienes se enriquecen a través del aprovechamiento, comercio e industrialización ilegal de productos forestales generalmente corrompen también a funcionarios, instituciones y comunidades. En los últimos tres años Honduras ha descendido 19 posiciones en el índice del “*Centre for Corruption Index*”, bajando del puesto 107 al puesto 126, por cuanto la corrupción se ha agravado notablemente (<http://in-honduras.com/wordpress/?p=37>) en los últimos años. En esta misma línea, el índice de percepción de la corrupción levantado en el 2007 por Transparencia Internacional ubica a Honduras en el puesto 131 de 179 naciones, poniendo de manifiesto que la corrupción es una lacra social “grave”, a un paso de ser “muy grave” (<http://www.heritage.org/Index/country/Honduras#freedom-from-corruption>).

IV. CAUSAS DE ILEGALIDAD EN EL SECTOR FORESTAL, AREAS PROTEGIDAS Y VIDA SILVESTRE

A. Problemas relativos a la tenencia de tierras forestales

La evaluación nacional forestal realizada en el año 2005/2006 arrojó la siguiente distribución en la tenencia de tierras forestales:

TENENCIA DE LA TIERRA	SUPERFICIE	
	Hectáreas	%
BOSQUE	4,830,010	46.9
Nacional	2,207,240	45.7
Privado individual	1,827,857	37.8
Ejidal (municipal)	335,171	6.9
Comunitario	234,295	4.9
Privado tribal	107,791	2.2
Conflictos fronterizos	71,904	1.5
Privado empresarial	29,365	0.6
Desconocido	16,387	0.3
FUERA DE BOSQUE	5,457,598	53.1
Privado individual	2,866,490	52.5
Nacional	1,635,311	30.0
Ejidal (municipal)	350,417	6.4
Comunitario	128,816	2.4
Privado empresarial	248,591	4.6
Privado tribal	23,721	0.4
Desconocido	204,251	3.7
ÁREA MUESTREADA	10,287,608	100.0

Fuente: Evaluación Nacional Forestal, Resultados del Inventario de Bosques y Árboles 2005-2006.

Se estima que más del 60% de los bosques nacionales se encuentran ocupados (Santos A., 2008), pero si se consideran sólo los bosques de pino, esta cifra es muchísimo mayor. Ante la ausencia de instrumentos adecuados que promuevan y regulen el aprovechamiento legal estos bosques frecuentemente son aprovechados de manera ilegal.

Para legalizar la ocupación ilegal de bosques nacionales, los ocupantes cambian el uso del suelo mediante la tala y quema para que éstas tierras sean consideradas como tierras

agrícolas: es por esto que la falta acceso regulado a los recursos forestales y de seguridad en la tenencia de las tierras forestales es considerada como uno de los más importantes motores para la deforestación. Éste fenómeno de apropiación fraudulenta, que involucra la participación de instituciones como el INA, el IP, Municipalidades y Juzgados mediante diferentes modalidades, está llevando a una privatización sucesiva del patrimonio forestal nacional. El IFC está haciendo esfuerzos por recuperar parte de los bosques nacionales apropiados de manera ilegal o fraudulenta, y por otro lado facilitar el acceso a los bosques mediante convenios de aprovechamiento con las comunidades locales.

B. Falta de coherencia entre políticas públicas y contradicciones legales.

La falta de coherencia entre las políticas agrarias, ganaderas, de tenencia de tierras y forestales (entre varias otras) tienen como consecuencia incentivos perversos que inciden en la pérdida de los bosques. Por otro lado la incoherencia en las políticas públicas lleva necesariamente a contradicciones en el campo legal y normativo, que es en donde se implementan las políticas. Las contradicciones legales resultantes hacen que para cumplir con una ley sectorial se vulnere otra, imposibilitando al usuario el cumplimiento del marco legal en su conjunto. Esto es especialmente notorio en el ámbito institucional, en el cuál cada institución pública se guía por su marco legal sectorial, lo cual genera confrontaciones institucionales dentro del mismo Gobierno y hace muy difícil la coordinación y cooperación interinstitucional necesaria para resolver los graves problemas que afectan a los bosques.

C. Procedimientos complejos y altos costos de transacción.

Los costos de acceso a la legalidad para planes de manejo en bosques de coníferas y latifoliados en Honduras son altos: para madera de pino el costo de transacción asciende a USD 7.33/m³, mientras que para la madera de color este costo es de USD 13.27/m³ (Sánchez M., VERIFOR, 2007). Los mismos autores identificaron que en los procesos requeridos para acceder a la legalidad forestal intervienen 20 actores en diferentes niveles institucionales, los cuales ejecutan 53 procedimientos y 71 pasos. Si bien la investigación citada se realizó antes de que la nueva LFAPVS fuera promulgada, desde entonces no se han introducido cambios significativos en este sentido, por lo cual se puede afirmar que los altos costos de transacción siguen siendo un importante desincentivo a la legalidad en el sector forestal de Honduras.

En ocasiones a esto se suma el denominado “impuesto de guerra” que cobran las comunidades, las juntas de agua y/o los municipios para obras comunales o para la reparación de los daños ocasionados por los camiones que transportan la madera.

D. Altos costos de pre-inversión que demanda el aprovechamiento forestal.

Las comunidades rurales y los grupos forestales que dependen del aprovechamiento de productos forestales con frecuencia no están en capacidad de pre-financiar la elaboración de planes de manejo, planes operativos y de pagar el valor del tronconaje. Es por ello que con frecuencia recurren al financiamiento de un intermediario o comerciante de madera quien generalmente se queda con la mayoría de las ganancias que se generan.

E. Falta de aplicación de las leyes pertinentes.

Existe la percepción generalizada que los delitos forestales quedan impunes: así el impresionante operativo militar permanente desplegado a partir del año 2006 debería haber generado una cantidad correspondiente de denuncias por “delito forestal de ocupación, roturar, descombrar ilegalmente”, pero esto no fue el caso: en el 2006 no existe ninguna denuncia interpuesta a la FEMA por este delito y en el 2007 fueron apenas 13 (Thiel H., Del Gatto F. 2008). El riesgo y el costo por quebrantar la Ley es muy bajo, mientras que las ganancias por traficar madera, muy altas (Global Witness, 2009).

Por otro lado, la débil presencia de los operadores de justicia en las zonas forestales y los altos costos de desplazamiento dificultan, en lo operativo, el perfeccionamiento de los procesos de denuncia y sanción.

V. MARCO ESTRATEGICO

A. Misión

La ENCTI es un instrumento que une a quienes impulsan el aprovechamiento sustentable y la conservación de los ecosistemas forestales y la vida silvestre de Honduras, promoviendo alianzas y sinergias entre los actores involucrados.

B. Visión

Los bosques hondureños son manejados con un notable mejoramiento en el cumplimiento de la legislación forestal al año 2022.

C. Principios y Valores

i. Fomento.

Todas las medidas orientadas a fomentar la conservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales y la vida silvestre serán puestas en práctica y todos los costos, en especial para las comunidades rurales pobres, serán reducidos.

ii. Simplificación.

Las normas y procedimientos que regulan el aprovechamiento y la conservación de los bosques y de la vida silvestre deberán ser simples y aplicables.

iii. Especialización y complementariedad.

Las instituciones y los actores deberán actuar cumpliendo su rol específico de manera especializada, en complementariedad con otros mediante la generación de alianzas.

*iv. Subsidiariedad. ^{*VP}*

Los servicios vinculados a la conservación y al uso sustentable de los bosques y de la vida silvestre serán prestados procurando máxima cercanía a los usuarios a través de la descentralización, desconcentración y la delegación de funciones, según el caso.

v. *Integridad y transparencia.*^{*VP}

Todos los procesos de registro, administración, licenciamiento y sanción vinculados al aprovechamiento de recursos forestales son documentos públicos a los cuáles la sociedad civil debe tener libre acceso.

vi. *Reducción de la discrecionalidad.*

Los procesos de licenciamiento, control y sanción forestal deben estar estandarizados con la finalidad de reducir al mínimo la discrecionalidad.

vii. *Participación ciudadana.*^{*VP,E}

Se procurará incluir a los actores afectados en los procesos de formulación de nuevas normas, regulaciones e instrumentos, las cuales serán discutidas en el marco de procesos de mejoramiento adaptativo para que sean más aplicables y realistas.

viii. *Distribución equitativa de los beneficios.*

El aprovechamiento de bosques nacionales se realizará propiciando la distribución equitativa de los beneficios y el combate a la pobreza rural.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

VI. OBJETIVO 1: PREVENIR EL APROVECHAMIENTO ILEGAL

Resultados deseados:

A. El sector forestal (SFAPVS) está más cohesionado.

La implementación sostenida de la ENCTI requiere de voluntad política y apoyo al más alto nivel de gobierno, la cual solamente se podrá lograr si el sector forestal (SFAPVS) está unido tras la consecución de metas y objetivos comunes. El sector forestal deberá unificar sus criterios para generar mayor apoyo a sus líderes y a la autoridad forestal dentro del consejo de ministros.

B. El ICF lidera de manera proactiva y ejerce la coordinación inter-institucional en el sector.

El ICF liderara de manera pro-activa la coordinación entre todos los actores e instituciones que intervienen en el sector con el objetivo de implementar con eficiencia las políticas y estrategias sectoriales. El espacio oficial para lograr la articulación entre los actores del sector es el COCONAFOR, mientras que la instancia para coordinar las intervenciones de los donantes en la implementación de las políticas sectoriales es la Mesa Sectorial Forestal. La Agenda Forestal Hondureña es una plataforma abierta de discusión para la sociedad civil organizada.

C. Las políticas públicas que afectan el SFAPVS están siendo armonizadas.

El ICF liderará procesos de diálogo y negociación orientados a lograr la armonización de políticas y acciones públicas con los otros sectores y/o actores que afectan al SFAPVS,

propendiendo que las mismas fomenten la conservación y el uso sustentable de los bosques y su biodiversidad.

D. El marco legal y normativo está siendo perfeccionado.

La armonización de las políticas debe plasmarse en reformas legales que corrijan las contradicciones legales que existen entre los distintos marcos legales sectoriales con el objetivo de generar un marco legal y normativo que coadyuve a la conservación y al aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.

E. El ICF ha sido modernizado.

Fortalecer la capacidad institucional del ICF y de otras instituciones del Estado para cumplir con eficacia las funciones de orientar, normar, regular, administrar y facilitar la inversión en el desarrollo del sector.

F. La impunidad por delitos forestales ha sido reducida.*^E

Sensibilizar a los operadores de justicia para aplicar la legislación forestal y dotarles de mayores recursos y capacidades para la investigación, sanción y seguimiento de los delitos forestales.

G. La tenencia de la tierra en áreas forestales nacionales está siendo regularizada.*^{VP,E}

Intensificar la coordinación interinstitucional con el INA y el IP y los procesos de titulación y registro de bosques forestales nacionales a favor del Estado, así como regularizar su uso mediante convenios de aprovechamiento a favor de comunidades rurales y otros grupos de usuarios.

H. Se está ejecutando una estrategia de comunicación.

Formular e implementar una estrategia y programas permanentes de comunicación respecto al aprovechamiento forestal sustentable y a la tala y comercialización ilegal.

VII. OBJETIVO 2: FOMENTAR EL APROVECHAMIENTO LEGAL

Resultados deseados:

A. Instrumentos de fomento económico han sido diseñados y están en operación.*^{VP,E}

Implementar el “Fondo de Re-inversión Forestal y de Fomento de Plantaciones”, el “Fondo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre” y demás mecanismos de fomento y de pago por servicios ambientales creados mediante Ley (LFAPVS) y; revisar, con miras a eliminar, los gravámenes, tasas, pagos por tronconaje y otros desincentivos el aprovechamiento sustentable de recursos forestales y de la vida silvestre.

B. Las normas que regulan el aprovechamiento forestal han sido simplificadas.

El ICF deberá liderar un proceso de mejoramiento adaptativo de las normas que rigen el aprovechamiento forestal, para que éstas sean fáciles de entender y cumplir tanto por la Administración como por los Administrados. Los requisitos técnicos y legales deben ser los mínimos indispensables y deben ser diferenciados en virtud del impacto que el aprovechamiento cause sobre la formación boscosas a ser aprovechada (p.Ej.: aprovechamiento de árboles en potreros y cultivos vs. aprovechamiento selectivo en bosque latifoliado o tala rasa en bosque de pino).

C. Los procesos administrativos han sido racionalizados y estandarizados. * VP

Racionalizar, estandarizar procesos administrativos con miras a reducir al mínimo indispensable el nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones técnicas y administrativas, para que los tiempos que demora para la aprobación de planes de manejo y planes operativos anuales puedan ser menores.

D. Las comunidades rurales están siendo favorecidas mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales. * VP, E-ICF

Propiciar condiciones técnicas, legales y económicas que posibiliten a comunidades rurales el manejo sustentable de los bosques públicos a través de la venta de los productos forestales bajo condiciones preferenciales que coadyuven a combatir a la pobreza rural.

VIII. OBJETIVO 3: CONTROLAR EL APROVECHAMIENTO

Resultados deseados:

A. La presencia del Estado en el territorio ha sido reforzada. * VP

Fortalecer de la presencia de la autoridad forestal en el territorio mediante la desconcentración, descentralización y delegación⁴ de competencias, funciones y recursos con la finalidad de mejorar la gobernabilidad.

- i. Reforzar la acción municipal en el sector forestal *PNF
Descentralizar progresivamente competencias de administración y licenciamiento forestal a las Unidades Municipales Ambientales que cuenten con recursos y capacidades para asumirlas.
- ii. Fortalecer los Consejos Consultivos a nivel municipal y comunitario.
Capacitar y apoyar el funcionamiento de los consejos consultivos a nivel municipal y comunitario para mejorar la gobernanza local relativa a la conservación y al aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y el uso del suelo.⁵

⁴ Desconcentrar: transferir funciones, recursos y capacidades del nivel central al regional y local, esto es a los niveles jerárquicos inferiores de una misma institución. Descentralizar: transferir competencias y recursos a niveles inferiores de gobierno (municipios, comunidades). Delegar: celebrar convenios de delegación de funciones o contratos de prestación de servicios a instituciones públicas o privadas (para el último caso denominado también "tercerizar"). Para el uso de estos tres instrumentos se formulará una estrategia específica.

⁵ Se propenderá a una articulación de los consejos consultivos forestales con los de ordenamiento territorial y de aguas.

B. La Guardia Forestal ha sido instituida y opera en el marco de un Sistema de Control y Vigilancia de los Recursos Forestales, Areas Protegidas y Vida Silvestre (SCVRF)^{6* VP}

i. Generar una arquitectura institucional activa.

Para que las diferentes instituciones que tienen cargo de la aplicación de la legislación forestal puedan actuar de manera sistemática y eficiente, deben considerarse entre otros los siguientes criterios:

- Cada institución (ICF, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Fiscalía y Procuraduría, otros) debe tener definidos con claridad sus roles y responsabilidades en virtud de las competencias otorgadas por la Ley para poder actuar de manera especializada en complementariedad y en equipo con los demás actores.
- Para que se generen los pesos y contrapesos necesarios, la arquitectura institucional no debe responder a solo una, sino a varias cadenas de comando y control. El entramado institucional debe fundamentarse en la transparencia y en que se aceptan controles cruzados.^{*VP: meta 4.5}

ii. Implementar la Unidad Especial de Combate a la Tala Ilegal de la Guardia Forestal mediante unidades móviles de control y postas fijas.

El ICF deberá operar unas pocas unidades “élite” de control móvil, las mismas que tendrán acceso en línea al SIRACOF. Su objetivo principal es verificar que quienes transportan y comercializan productos forestales cumplan con el marco legal. Cada unidad móvil podría estar integrada por dos miembros de la Autoridad Forestal (un técnico y un abogado) y dos o más miembros de la Fuerza Pública (FFAA y Policía); quienes actuarán en equipo de manera especializada y complementaria.

Podrá ubicarse además unas pocas postas fijas en lugares estratégicos (cuellos de botella) en la red vial por los cuales circule más del 60% del volumen de madera a nivel nacional. Deberá asegurarse que estas postas de control tengan acceso en línea al SIRACOF y dotarlas con personal técnico del ICF y personal de la Fuerza Pública quienes deberán actuar siempre en forma conjunta y nunca de manera individual, para controlar los transportes de madera y verificar las guías de transporte.

C. Un Sistema Informático de Registro, Administración y Control Forestal (SIRACOF) articulado al SNIF ha sido conceptualizado, diseñado e implementado.^{*VP, meta4.4}

- Todos los actores de la cadena de valor forestal desde el bosque hasta la industria y/o el comercio deberán realizar los procesos administrativos que el marco legal exige accediendo al SIRACOF. En el marco del este sistema el usuario, tanto administrador como administrado, debería poder realizar trámites rutinarios, como por ejemplo: presentar, revisar y aprobar PMFs y POAs, emitir e imprimir guías de movilización, registrar el ingreso /compra de madera en la industria, pagar tasas, registrar al personal calificado, entre otros. La información generada ser transparente para los usuarios y se deben generar de manera automática controles cruzados.
- Todos los actores del sector obligados a estar registrados oficialmente⁷ por la autoridad forestal deberán registrarse en el SIRACOF como sistema unificado de registro, administración y control forestal. Una vez registrados deberán poder

⁶ Artículo 156, LFAPVS

⁷ La LFAPVS exige que personas, tanto jurídicas como naturales que intervienen en la cadena de valor desde el bosque hasta la industria y/o comercio sean registradas por la autoridad forestal (Art. 18, num. 13; art.19, num. 7 y 9; art. 75; art. 98; art. 99; art. 119).

ingresar y realizar los procesos administrativos correspondientes a sus actividades accediendo al sistema a través de su clave individual de acceso.

- El SIRACOF deberá ser un sistema modular, que pueda ser ampliado y articulado a otros sistemas informáticos de la gestión pública, como por ejemplo los de la autoridad tributaria, de aduanas y exportaciones, de catastro de la propiedad rural, el seguimiento a la sanción de delitos ambientales (SEDI), entre otros.
- El SIRACOF deberá articularse al SNIF y al sistema de información geográfica que se utilice para monitorear la cobertura forestal (catastro / e inventario nacional forestal) y el sistema de monitoreo de la deforestación y degradación forestal (MRV - REDD).
- En el portal web del ICF deberá publicarse toda la información que se genere a través del SIRACOF para dar a la sociedad civil el espacio adecuado para ejercer su derecho a la veeduría y control social sobre la administración y el aprovechamiento de los recursos forestales.

D. El ICF verifica la correcta ejecución de los Planes de Manejo Forestal y los POA en los bosques, así como el consumo de madera legal por parte de la industria.

- El ICF deberá fortalecer sus capacidades para realizar auditorías técnicas a la ejecución de los PMF y los POA por parte de los ejecutores del aprovechamiento forestal y a la supervisión de los mismos por parte de los “técnicos forestales calificados”. Esta actividad debe tener un carácter de acompañamiento técnico y de apoyo con fines correctivos, con el objetivo de apoyar a aquellos que ya está operando en la legalidad y que desean mejorar sus prácticas y procedimientos; a diferencia del carácter represivo con el cuál deberá actuar la Guardia Forestal sobre los ilegales.
- El ICF permitirá que entidades públicas y no-gubernamentales ejerzan veeduría y el control social sobre las auditorías técnicas (llamada también “*monitoreo forestal independiente*”) que realice a bosques e industrias, mediante la celebración de convenios de cooperación respectivos.

ACRÓNIMOS

ALF	Aplicación de la Legislación Forestal
COCONAFOR	Consejo Consultivo Nacional Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
ENCTI	Estrategia Nacional para la Prevención y Control de la Tala y Comercio Ilegal de Productos Forestales y Vida Silvestre
CFV	Certificación Forestal Voluntaria
DATA	Departamento de Auditoría Técnica del ICF
FFAA	Fuerzas Armadas de Honduras
FEMA	Fiscalía Especial de Medio Ambiente
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
INA	Instituto Nacional Agrario
IP	Instituto de la Propiedad
LFAPVS	Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. República de Honduras. Publicada en La Gaceta el 26 de febrero del 2008.
MFI	Monitoreo Forestal Independiente
ONG	Organismo no gubernamental
OT	Ordenamiento Territorial
PARN	Procuraduría del Ambiente y Recursos Naturales
PEI – ICF	Plan Estratégico Institucional del ICF
PF	Política Forestal de la Visión de País 2010-2038
PN	Policía Nacional
POA	Plan Operativo Anual
PMF	Plan de Manejo Forestal
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal 2004-2021
SCVRF	Sistema de Control y Vigilancia de los Recursos Forestales, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
SIRACOF	Sistema Informático de Registro, Administración y Control Forestal
SFAPVS	Sector Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
SNIF	Sistema Nacional de Información Forestal