

ANALISIS LEGAL
TENENCIA DE TIERRAS INDIGENAS
Y COLONIZADORAS
EN LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO

Mario Vallejo Larios

Diciembre 1997
Tegucigalpa, Honduras

TABLA DE CONTENIDO PRELIMINAR

- I INTRODUCCION
 - A Antecedentes de la Propuesta
 - B Objetivos Generales y Específicos

- II UNA CARACTERIZACION DE LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO
 - A Marco Legal para la RBRP
 - B Tenencia de la Tierra

- III MARCO LEGAL VIGENTE, APLICABLE A LA SITUACION DE LA RBRP
 - A Derecho de los Indígenas sobre la Tierra en la RBRP
 - B Derecho de Asentados en Areas Protegidas
 - C Legislación Especial que puede impactar en forma negativa, para la Conservación de Areas Protegidas

- IV ANALISIS DE FIGURAS LEGALES DE INTERES PARA PROTECCION DE LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO
 - A Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable
 - B Convenios de Usufructo
 - C Convenios de Manejo y Administración en Areas Protegidas
 - D Plan de Manejo Global como Decreto del Congreso Nacional

- V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
 - A Conclusiones
 - B Recomendaciones

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS:

- ANEXO 1. Listado de Personas Entrevistadas
- ANEXO 2. Normas Legales Consultadas
- ANEXO 3. Siglas y Abreviaturas Utilizadas en el Documento

**ANALISIS LEGAL A SITUACION DE TENENCIA DE TIERRAS
INDIGENAS Y COLONIZADORAS EN LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO**

I INTRODUCCION

A Antecedentes de la Propuesta

El presente estudio es el resultado de una Consultoría realizada para el Programa PROARCA/CAPAS, dentro de la actividad que bajo la denominación: "Establecer un Marco de Trabajo Legal y de Política para Administrar el Sistema de Areas Protegidas" se ejecuta en dicho programa. En esta actividad han realizado trabajos conjuntos CAPAS, TNC/PiP y el Programa Social Forestal de Honduras-Alemania en La Mosquitia Hondureña, para fortalecer el marco legal e institucional en la Biosfera del Río Plátano y aclarar situaciones confusas sobre la tenencia de la tierra para las comunidades que viven en la citada zona.

El análisis se desarrolló en coordinación con el Ing. Juan Enrique Cardona, del Proyecto Protección y Manejo de la Biosfera del Río Plátano (AFE/COHDEFOR-GTZ/KfW), contando además, con los insumos de la consultoría "Aspectos Legales de los Derechos de Usufructo y de Dominio, en la Biosfera del Río Plátano", realizada por el Dr. Uwe Gebauer, para el citado Proyecto. De hecho, se complementan ambos trabajos, dándole mayor basamento jurídico a la primera, con los resultados de la Consultoría PROARCA/CAPAS. Para enriquecer la sección sobre los Convenios de Usufructo se participó, conjuntamente con personal PMRBRP, en un taller de discusión patrocinado por dos proyectos de COHDEFOR (Desarrollo de Bosques Latifoliados, ACIDI y TRANSFORMA, CATIE).

B Objetivos Generales y Específicos

El objetivo General del estudio es realizar un análisis profundo de los instrumentos legales e institucionales que regulan la tenencia de tierras indígenas y colonizadoras en la Biosfera del Río Plátano, con miras a encontrar opciones legales de convivencia y armonía.

Los objetivos específicos son:

1. Analizar el concepto y figura legal denominada Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable en general, pero especificando su aplicación en la Reserva de la Biosfera del Río Plátano y en la región de La Mosquitia.
2. Analizar el concepto y figura legal denominada "Convenios de Usufructo", para distintos usos, incluyendo un análisis comparativo con otros tipos de dominio.
3. Analizar la Legislación Hondureña relacionada con los derechos de los Pueblos Indígenas sobre la tierra, y su relación con el Convenio 169 de la OIT.

4. Analizar las disposiciones legales contenidas en la Constitución de la República y otros instrumentos jurídicos y su relación con las disposiciones del reglamento del Sistema de Areas Protegidas y los derechos de las comunidades asentadas en estas áreas.
5. Analizar la Ley de Incentivos a la Actividad Caficultora y otros instrumentos legales relacionados con la Conservación de las Areas Protegidas.
6. Realizar entrevistas con personalidades, involucrados en cada uno de los temas de análisis.

II UNA CARACTERIZACION DE LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO

Dentro de su política de defensa y protección del ambiente y manejo racional y sostenible de los recursos naturales, el Estado hondureño ha declarado 107 áreas protegidas o de manejo especial (54 de ellas debidamente declaradas y las restantes a nivel de propuesta), para asegurar la conservación de la biodiversidad, belleza escénica y paisajística, etc., dentro de ellas está la Reserva de la Biosfera del Río Plátano (RBRP o "La Reserva").

Como área protegida la RBRP forma parte, del propuesto Corredor Biológico Mesoamericano, que geográficamente está situada al Noreste de la República de Honduras, (conocido como Sector Oriental), ubicada en su mayor parte en el departamento de Gracias a Dios, pero extendiéndose por los departamentos de Olancho y Colón.

La superficie de la Reserva está configurada por sábanas que corresponden a la clasificación de tierras bajas del Caribe, caracterizadas por la fragilidad de sus suelos y su vocación forestal; al Sur de la Reserva se encuentran cerros y montañas (SECOPT, 1996). Predominan los bosques de hoja ancha, con pequeños enclaves de bosques de coníferas (COHDEFOR, 1996). La zona de vida predominante es el Bosque Húmedo Tropical, con incrustaciones de Bosque Muy Húmedo Sub Tropical.

En el área hay poblaciones de las etnias Misquita, Pech y Tawahka, con muy poca mezcla en algunos casos, pero fuertemente influenciados por la cultura ladina¹, en otros. A su vez, los ladinos han tomado muchos elementos de las culturas autóctonas lo que permite una asimilación que favorece la convivencia de relativa armonía entre las diferentes poblaciones.

¹ El concepto "Ladino" engloba a las poblaciones asentadas en áreas indígenas, sin vínculos de consanguinidad con los pueblos autóctonos.

Por ser área protegida, adscrita al Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras, la Biosfera depende administrativamente de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, la cual ha creado una Regional Forestal especialmente para hacerse cargo del Manejo de la Biosfera y que actualmente cuenta con el apoyo del Programa Social Forestal de la Cooperación Alemana, por medio del Proyecto Manejo y Protección de la Biosfera del Río Plátano (PMRBRP).

De acuerdo a la estrategia de trabajo del Proyecto, la Reserva está dividida en tres zonas: Núcleo, Cultural y Amortiguamiento²; la idea es mantener incólume la zona núcleo y las dos últimas se dividen en cuatro sub zonas: Uso Múltiple, uso extensivo, uso especial y áreas de protección y conservación, con diferentes tipos de manejo.

A Marco Legal para la RBRP

Existen varias disposiciones legales que tienen vigencia y aplicabilidad directa sobre la Biosfera del Río Plátano, a continuación se hará una enumeración de las mismas en estricto orden cronológico de emisión. Otras normas legales aplicables en forma indirecta, son mencionadas dentro de la discusión de los diferentes sub temas del estudio.

En 1980, mediante Decreto Ley 977 se crea la Reserva del Hombre y de la Biosfera del Río Plátano; Dos años después, la UNESCO declara la Biosfera del Río Plátano como Patrimonio Mundial. En 1992, Mediante el Acuerdo 1118-92, se proponen nuevos límites para la Biosfera.

En 1997, por gestiones del Proyecto de la Biosfera del Río Plátano se logra que mediante Decreto 170-97 se aprueben los nuevos límites propuestos para la Biosfera.

Pese a que existen cuatro disposiciones distintas, no hay conflicto entre ellas, y más bien puede pensarse que se establece una relación de complementariedad. Sin embargo, existen otras leyes que no han sido emitidas en el contexto de la Biosfera pero que indirectamente influyen negativamente en su adecuado manejo. Las más notorias son el Decreto 009-95, donde se declara zona de reforma agraria a las tierras nacionales de los valles de

² Según la agrupación de la UICN, la zona cultural y la de amortiguamiento se clasifican en una sola: Zona de Amortiguamiento donde existen etnias.

Sico y Paulaya y la otra es el Decreto 199-96, Ley de Protección a la Actividad Caficultora.

B La Tenencia de la Tierra

Del estudio del consultor Uwe Gebauer, 1997, se desprende que el tipo de tenencia de la tierra en la biosfera es diferente según se trate de áreas indígenas (zona cultural) o áreas de frontera agrícola. En las primeras prevalece la tenencia familiar pero la disposición de ellas, al igual que los conflictos por la tierra, es manejada por las comunidades, con el agregado que se restringe severamente la venta de tierras a inmigrantes; en cambio, en la zona de amortiguamiento la población es en su mayoría ladina y la tierra se utiliza en forma individual, a través de mecanismos de compra-venta en forma frecuente.

Por lo general, no hay títulos de propiedad en dominio pleno salvo unos pocos que se otorgaron antes de establecerse la Reserva. En los últimos años el Instituto Nacional Agrario otorgó títulos cuya validez es muy discutible por ser estas tierras de vocación forestal y estar definidas jurídicamente como áreas protegidas. *"En agosto del presente año se hizo el traspaso formal de 435 mil hectáreas de bosques por parte del Instituto Nacional Agrario a la Administración Forestal del Estado representada por COHDEFOR, fortaleciendo en esta forma la propiedad fiscal y el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable"* (Hablemos Claro).

En la relación histórica de los contratos de compra-venta, se detectó que hasta hace algunos años éstos se realizaban a nivel de "pacto de caballeros" o "de palabra", pagando el comprador el precio convenido en efectivo; ahora se acostumbra hacer un documento privado con las formalidades elementales de traspaso. Una variante de lo anterior se da en la parte Sur de la Zona de Amortiguamiento donde los interesados celebran contratos avalados por el Juez de Paz de Culmí, lo que a los ojos de las partes le da una seriedad que adquiere características de legalidad. Estos contratos no se pueden considerar formalmente como tales y el aval del Juzgado de Paz no le da necesariamente un carácter de legalidad, si no se han cumplido con los requisitos exigidos para este tipo de contratos. De todas formas, en la práctica la relación contractual informal es respetada por las partes y en cierta forma representa derecho de uso que puede ser esgrimido a la hora de reclamar derechos.

III MARCO LEGAL VIGENTE, APLICABLE A LA SITUACION DE LA RBRP

A Derecho de los Indígenas sobre la Tierra en la RBRP

El derecho de los indígenas a la tierra empieza por un reconocimiento a la existencia Legal de sus Comunidades. La legislación hondureña es clara al calificar como un sector especial a los indígenas, empezando por la

Constitución de la República que en su artículo 346 compromete al Estado a "*dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país ...*" La Carta Magna, en su artículo 173 denomina "culturas nativas" a estas comunidades. Otras normas legales ordinarias reconocen a las comunidades indígenas, dándoles diferentes nombres, pero en forma inequívoca, refiriéndose a ellos como un sector especial, entre estos destacan en orden jerárquico los siguientes: Convenio 169 de la OIT que los llama "Pueblos Indígenas"; Ley de Reforma Agraria reformada por la LMDSA, que las denomina "comunidades étnicas" (art. 92); Ley Forestal de 1971 que las considera "comunidades tribales bajo la tutela del Estado" (art. 10). Cualquiera que sea su denominación queda clara la voluntad expresa del Estado, no solo de reconocer a estas poblaciones sino que además, les da un carácter especial otorgándoles derechos y responsabilidades que los distinguen de otros grupos.

Respecto al Derecho que tienen los indígenas sobre la tierra, son varias las normas legales que así lo confirman, partiendo de aspectos generales sobre propiedad contenidos en la propia Constitución de la República, los tratados internacionales hasta llegar a la normativa ordinaria, de carácter general o especial.

1 Contexto Macrojurídico Aplicable (Constitución de la República y Tratados Internacionales)

La Carta Magna contiene varios artículos aplicables al tema de posesión y propiedad de tierras por los pueblos indígenas. De manera general la Constitución en su artículo 61 *¿Garantiza a los hondureños y extranjeros residentes en el país, el derecho a la inviolabilidad de la vida, a la seguridad individual, a la libertad, a la igualdad ante la Ley y a la propiedad?*

Se expresa la voluntad del Estado por asegurar reconocimiento y respeto a la propiedad y derechos inherentes. Además, en los artículos constitucionales 103 al 106 se otorga capacidad para acceder y utilizar los bienes que las personas requieran para tener una vida mejor, tal como lo garantiza la Constitución.

En el artículo 346 la Constitución de la República reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad (las tierras donde estuvieren asentadas, y además, a los recursos naturales, específicamente los bosques que allí hubieren:

¿Es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas?

Al analizar el contenido del artículo y el carácter destacado que el legislador da a la tierra y los bosques, pudiera pensarse que la

expresión engloba los recursos naturales renovables de los cuales proveen los indígenas los usos y productos necesarios para su supervivencia, ya que además, en otras normas ordinarias se establece claramente que el Estado conserva el dominio sobre los recursos no renovables (art. 619 del Código Civil y art. 1º del Código de Minería).

En materia de Tratados Internacionales, es importante reconocer la relevancia del Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que desarrolla un enfoque y una estrategia de tratamiento a los reclamos de los pueblos indígenas en el tema territorial.

En los artículos 15 al 19 del Convenio, se desarrollan aspectos relacionados con la solidez y efectividad del derecho de los indígenas sobre la tierra, como el acceso efectivo al uso, administración y conservación de los recursos de sus territorios, inamovilidad de las comunidades en sus espacios, respeto a las formas de transmisión, manejo, sanción para quienes violen o invadan tales tierras y otras responsabilidades que procuran asegurar la diligencia de los Estados en la salvaguarda del derecho fundamental de la tierra para los indígenas.

Un aspecto notable del Convenio es el concepto "**tierras**", que deberá englobar, la noción de **territorio** para efectos de acceso y uso de los recursos por los indígenas y de protección por parte del Estado, lo que equivale a la comprensión dentro del espacio legalmente reconocido a los indígenas de "la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera".

En el Convenio se manejan dos figuras jurídicas como formas de titularidad y de apropiación que deberán ser plenamente reconocidas a los indígenas en el cumplimiento de las responsabilidades que, al suscribir y ratificar el Convenio, adquieren los Estados: "la propiedad (que otorga al titular la condición de señor y dueño de un bien) y la posesión (además del reconocimiento legal de la propiedad es necesario que los indígenas entren, en efectiva posesión del área cuyo dominio les es reconocido).

2 Derechos Territoriales Indígenas en Leyes Ordinarias

Dentro de la Legislación Ordinaria diversas normas se ocupan del asunto de los derechos territoriales y la legalización o titulación de tierras a las comunidades indígenas, siendo tal vez la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley N° 170 de 1974), reformada por la LMDSA la que contiene las disposiciones más claras, por ejemplo los artículos 15 y 92 que disponen:

Artículo 15.- (...) *"El Instituto Nacional Agrario exigirá la devolución de todos los terrenos rurales nacionales o ejidales que están ilegalmente en poder de particulares. No obstante lo anterior, quien acredite debidamente ante el mencionado Instituto, haber ocupado, por sí mismo y en forma pacífica, tierras nacionales o ejidales que estén siendo o hayan sido objeto de explotación durante un período no menor de tres años, tendrá derecho a que se le venda la correspondiente superficie, siempre que no exceda de doscientas hectáreas y que no se encuentre entre las exclusiones que establece el artículo 13 de esta Ley ...?"*

"Artículo 92.- (...) *"Las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras donde estén asentadas, por el término no menor de tres años indicado en el artículo 15 reformado de esta Ley, recibirán los títulos de propiedad en dominio pleno completamente gratis, extendidos por el Instituto Nacional Agrario en el plazo estipulado en el Artículo 15 referido?"*

Para ampliar lo anterior, el Reglamento de Adjudicación de Tierras en la Reforma Agraria (Acuerdo No. 2124 de 1992) contiene las disposiciones siguientes:

Artículo 34.- *"La adjudicación de tierras que haga el Instituto Nacional Agrario será en dominio pleno y a título oneroso ...?"*

Artículo 35.- *"Se exceptúa del pago dispuesto en el Artículo anterior, las tierras que el INA adjudique a las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras en que estén asentadas durante el término previsto en el Artículo 92, párrafo final de la Ley de Reforma Agraria, reformado por el Decreto Número 31-92" .*

No obstante lo dispuesto en las normas citadas, existen otras disposiciones relacionados con la materia forestal que parecen contradecir los mencionados artículos. La Ley Forestal (Decreto No. 85 de 1971) y el Reglamento General Forestal (Acuerdo 634 de abril 9 de 1984), hacen referencia a las tierras poseídas por los indígenas (art. 10 de la Ley y art. 29 del Reglamento), tratan de *"Áreas Forestales en fideicomiso poseídas por las comunidades tribales bajo la tutela del Estado"*. Y el Reglamento al Título VI, Aspectos Forestales, de la LMDSA, al hablar de aprovechamientos forestales hace mención de las *"reservas indígenas"*.

El concepto de fideicomiso no está desarrollado en las normas especializadas (agrícolas o forestales), pero cabría deducir que el legislador encontró razonable otorgarle a las comunidades indígenas la condición de titulares de un derecho en suspenso que es el significado

jurídico del fideicomiso, hasta que el Estado, a través del ente administrativo competente, les hiciera el reconocimiento en plena propiedad.

Podría decirse, después de las observaciones precedentes, que la legislación nacional ordinaria vigente relativa a las responsabilidades del Estado sobre la territorialidad indígena, acoge de manera clara y coherente la posición de atribuir al Estado el compromiso de efectuar el reconocimiento a las comunidades, como tales, del derecho de propiedad en pleno dominio, en comunidad y de manera gratuita de las tierras que ocupan en el ámbito de las zonas y regiones que jurídicamente se reconocen como "tierras nacionales". En el sentido aquí puntualizado, habría que observar que la legislación ordinaria hondureña se ajusta de manera bastante razonable a las disposiciones constitucionales y al texto del Convenio 169 de 1989, ratificado por el país.

B Derecho de Asentados en Áreas Protegidas

1 Derechos de los Indígenas

Como fue mencionado en la parte introductoria de la caracterización de la Biosfera del Río Plátano, el Estado hondureño ha declarado 107 áreas protegidas, también ha adoptado normativas legales tendientes a reconocer a los indígenas sus derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras. Las iniciativas para poner en marcha los compromisos en ambas áreas de la función pública estatal, conducen forzosamente a que, en diversos casos y sobre unas mismas áreas, confluyan las circunstancias de presentar doble condición jurídica y expectativas e intereses duplicados, que pueden conducir a la gestación de conflictos ya que por un lado se protegen los intereses de la sociedad representados en los beneficios directos o indirectos que se esperan de las áreas protegidas y por otro, los compromisos internacionales y algunas normas nacionales ordinarias se orientan a otorgar derechos a las comunidades étnicas asentadas en dichas áreas en forma ancestral.

El artículo 92 de la Ley de Reforma Agraria (reformado por la LMDSA), expresa que: "*las comunidades étnicas que acrediten la ocupación de las tierras donde estén asentadas, por el término no menor de tres años indicado en el Artículo 15 reformado de esta Ley, recibirán los títulos de propiedad en dominio pleno completamente gratis*". En el citado artículo no se hace distinción sobre el tamaño de las tierras ni sobre la vocación de éstas. por lo que podría entenderse que existe la responsabilidad de otorgar los títulos de propiedad en dominio pleno a favor de las comunidades sobre todas aquellas tierras en las cuales se cumpla la condición de ocupación de que habla el texto, siempre y

cuando se pueda atribuir a tales tierras la condición de tierras nacionales.

La discusión se podría centrar entonces, en la posibilidad o no, de titular tierras ocupadas por comunidades indígenas que tienen vocación forestal y que al tenor del artículo 92 de la Ley de Reforma Agraria, ya mencionado, susceptibles de titulación, es factible, lo que es reafirmado en varios artículos del Convenio 169, que tiene una jerarquía superior.

2 Derechos de los Ladinos Asentados en Areas Protegidas

También la existencia de asentamientos de personas calificadas como "Ladinos" en áreas protegidas, plantea un problema que debe ser analizado a la luz de varias normas que regulan la materia y que permite establecer "momentos" en los cuales una situación dada es legal o ilegal. La norma más clara es la LMDSA, que en el Título VI, *?Aspectos Forestales?* establece que *"El aprovechamiento, la industrialización y la comercialización interna y externa de la madera y demás productos forestales podrá efectuarse únicamente por personas naturales y jurídicas privadas, sujetándose a las disposiciones vigentes en materia forestal, tributaria, aduanera, del medio ambiente y, en su caso, de sanidad vegetal"*.

Por otro lado, el ya mencionado artículo 15 reformado por la LMDSA faculta al INA para exigir la devolución de todos los terrenos rurales nacionales o ejidales que están ilegalmente en poder de particulares, pero a la vez, si se acredita debidamente la ocupación directa y pacífica, de las tierras nacionales o ejidales objeto de explotación durante un período no menor de tres años, tendrá derecho a que se le venda la correspondiente superficie, siempre que no exceda de doscientas hectáreas y que no se encuentre entre las exclusiones que establece el artículo 13 de la Ley, que entre otras son: Que el predio objeto de solicitud de adjudicación, siendo de vocación forestal haya sido talado o descombrado para convertirlo a otros usos, o que la ocupación se base en un título supletorio. En terrenos de vocación forestal se establece claramente que el Instituto Nacional Agrario actuará de acuerdo con la Administración Forestal del Estado, con el fin de mantener el uso forestal.

Podría deducirse que las personas que estuvieren asentadas antes de 1992 tendrían derecho a que se les legalizara su situación, reconociéndoles los derechos inherentes, pero que quienes hubieren llegado en fecha posterior y en su ocupación hubieren talado o descombrado áreas, quedarían excluidos de este beneficio y más bien podrían ser sujetos de sanción, si así lo considerara la COHDEFOR, en su calidad de organismo técnica competente. Todo lo anterior no tendría

aplicación dada la connotación jurídica que tiene la Biosfera del Río Plátano, al ser inscrita en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable, pero en todo caso, en el proceso de inscripción deberían haberse analizado los derechos de cada persona dentro de la Biosfera, para reconocer los de aquellos que los tuvieran. Una forma de reconocimiento sería la suscripción de Convenios o Contratos de Manejo o Arrendamiento de que habla el Acuerdo 1039-93 y que se discuten ampliamente en la Sección ?B? del Capítulo IV.

3 Posibilidades para Legalización de Tierras en la RBRP, incluyendo los Recursos Naturales

Para hablar de legalización de tierras en la Biosfera del Río Plátano es inevitable establecer la diferencia que da el ordenamiento vigente a dos diferentes sectores: Como ya fue dicho, a los indígenas se le reconocen derechos y obligaciones especiales que permiten suponer que la titulación de tierras a su favor es viable, en tanto que a los ladinos, en virtud de los impedimentos que establece la legislación forestal, agraria y en general, la sectorial agrícola, les es imposible acceder a la titulación de estas tierras por su vocación forestal, salvo la circunstancia calificada de que las mismas estén cubiertas de café, según podría deducirse, *a priori*, de lo que establece el Decreto 199-95, del 21 de diciembre de 1995, que se desarrolla en la sección ?C? de este capítulo.

Es importante señalar que una vez reconocido el derecho de propiedad de la tierra, bajo cualquier modalidad, el actual ordenamiento legal, inviste al adjudicatario de tierras de las mismas atribuciones que tienen todos los propietarios privados según las disposiciones Civiles, es decir, del "*derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario*" (artículo 613 del Código Civil). No importa en este caso si la titulación se hace en forma individual, modalidad que ha sido aplicada por el INA, utilizando el procedimiento de titulación para campesinos, o bajo las modalidad de cooperativas o empresas campesinas asociativas, los actos de disposición pueden igualmente realizarse.

Igual discusión puede hacerse respecto a la utilización de los recursos naturales. Existen claros impedimentos legales para que un propietario privado pueda disponer libremente de los recursos del sub suelo, que se consideran no renovables (minas, hidrocarburos, canteras), con mayor razón, los simples poseedores u ocupantes de predios de carácter público tienen el mismo impedimento. Sin embargo, la discusión varía si se trata de recursos renovables (bosques, aguas, flora y fauna, etc.), que pertenecen al titular de dominio de la tierra.

De acuerdo a la Constitución, en el ámbito de los recursos naturales no hay consideraciones que justifiquen su no transferencia a favor de particulares, pero existen normas ordinarias que establecen limitaciones de traspaso, uso, goce y disfrute de ciertos recursos, por razones de interés común y utilidad pública, como es el caso de los bosques.

Al hacer referencia a los derechos de los indígenas sobre los recursos de los bosques en aquellas áreas sobre las cuales pueden acreditar un título de dominio, la legislación vigentes permiten entender que esto les pertenecen en propiedad y que sobre ellos tienen la capacidad de uso y comparten con el Estado la de administración y manejo. Si tales tierras y recursos se encuentran en áreas protegidas, el uso y aprovechamiento posibles tendrían que ser ajustados a los limitantes y controles que, para las áreas protegidas, pueden ser establecidos por el Estado. No obstante, parece comprensible, a la luz de las normas constitucionales sobre indígenas y del Convenio 169 de 1989 que, sobre tierras y bosques de indígenas en áreas protegidas, no podría ser aplicable por el Estado la figura de la expropiación o adquisición forzosa sobre tales bienes.

C Legislación Especial que puede impactar en forma negativa, para la Conservación de Areas Protegidas

1 Ley de Protección a la Actividad Caficultora (Dec. 199-96)

Aspectos generales de la Ley

Esta Ley viene a reiterar el contenido del Decreto N° 78, del 23 de septiembre de 1981, denominado Ley de Protección a la Actividad Caficultora, que a juicio de los legisladores fue derogado por el artículo 93 de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, entendiéndose tal derogación en forma tácita, ya que expresamente no se menciona. Para efectos del presente estudio trataremos de destacar algunos aspectos que son muy importantes al confrontarlos con otra situación jurídica que se da con las áreas protegidas, para analizar lo que muchas personas consideran conflictos reales al aplicar las leyes específicas en los respectivos campos.

Un primer objetivo del Decreto 199-95 es que las tierras dedicadas al cultivo del café no puedan ser afectadas con fines de reforma agraria (art. 1), sin importar la vocación de los suelos donde esté asentada la actividad caficultora; También se establece el derecho de los productores de café, para solicitar (y obtener) del Instituto Nacional Agrario, títulos en dominio pleno (art. 2), con la salvedad de que los beneficiarios solo pueden ser hondureños, sean personas naturales o

jurídicas, en este último caso, integradas en su totalidad por socios hondureños por nacimiento (art. 3).

Los artículos 4 y 5, "Disposiciones Generales" contienen también aspectos dignos de estudio especial: Uno de ellos es el que establece una garantía de inexpropiabilidad para los predios dedicados al cultivo del café y se eliminan los límites mínimo y máximo a la unidad productora, que dan lugar a minifundio y latifundio, según la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola; Por otro lado, se acredita el momento en que debe considerarse que se han iniciado labores de cultivo y por lo tanto, se tiene derecho a acogerse a la Ley de Protección a la Actividad Caficultora.

El Capítulo III es particularmente interesante porque trata de La Titulación a que da derecho el Decreto 199-95, que es abierta para los poseedores u ocupantes de predios nacionales o ejidales, cuando estén cultivados de café, estableciendo techos máximos para adjudicar dominio pleno en tierras bajo cultivo de café (art. 6). Asimismo se establece que cualquier persona que presente solicitud al INA, deberá llenar una serie de requisitos que son bastante comunes a las solicitudes que se presentan a la administración pública. Sin embargo, es particularmente importante que en el inciso b), del artículo 7, se establece que como requisito se debe dar una descripción del predio, indicando entre otras cosas, el tipo de tenencia del mismo, pero agregando la clasificación "Fiscal", a las ya conocidas de nacional y ejidal. Otro aspecto que destaca es que se debe declarar que el predio se ha venido trabajando en forma directa y eficiente, por más de tres años.

Impacto del Decreto 199-95, sobre las Áreas Protegidas

A la luz de la Ley de Protección a la Actividad Caficultora se han tejido varias hipótesis, casi todas conteniendo la certeza de que la mencionada norma legal influye negativamente sobre las áreas protegidas, porque permite la titulación sin hacer distinción por vocación de la tierra, tipo de tenencia y ubicación del predio. Aparentemente el requisito único es que la tierra esté cultivada de café, para poder acogerse a los beneficios de esta Ley. Sin embargo, es necesario analizar más a fondo varios aspectos de su contenido para llegar a conclusiones más acertadas.

Para que las tierras puedan acogerse al Decreto 199-95 tienen que estar cultivadas de café "o haber iniciado las labores de cultivo". Esta última circunstancia tiene gran importancia ya que si la misma se realiza previa tala o descombro de bosques después de 1992, proviene de una actividad ilegal según el artículo 15 reformado, de la LMDSA y por lo tanto, no puede acogerse a una norma legal por proceder de un acto ilegítimo.

Debe analizarse también el literal b) del artículo 7, en la parte que pide se indique si la tierra que se solicita es de carácter "Fiscal", debiendo entenderse que si se da esta condición, la solicitud no procede porque se estarían comprometiendo recursos del Estado que solo cabría modificar mediante una Ley especial, distinta a la de Protección a la Actividad Caficultora, que es general para toda una línea de producción.

Considerando que en el caso de la RBRP hay poseedores de tierra de fecha reciente y si se da la circunstancia de que éstos, habiendo iniciado actividades de cultivo de café, con el agravante de tala o descombro de bosques, quisieran titular sus predios amparados en el Decreto 199-96, tal situación no procedería porque una Ley vigente proscibía tal actividad. Se debe agregar que la Reserva se encuentra adscrita al Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable, mediante el cual las tierras catalogadas adquieren el carácter de fiscal y la posesión estatal o municipal sobre estas áreas es imprescriptible y no puede pasar en todo o en parte a dominio privado ni a la protección de particulares, salvo por disposición de una Ley (art. 12, Ley Forestal).

Puede concluirse que las tierras de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano (u otras áreas que se encuentren legalmente inscritas en el CPPFI) no pueden ser adjudicadas ni tituladas a particulares que se acojan a la Ley para la Protección a la Actividad Caficultora.

2. Decreto que declara zonas de reforma agraria a las tierras nacionales de los valles de Sico y Paulaya

Aspectos generales

El Decreto 009-95, del 22 de Febrero de 1995, fue emitido por el Poder Ejecutivo con el objeto de promover la reforma agraria y el desarrollo sostenible en las tierras de vocación agrícola en los valles situados en las márgenes de los ríos Sico y Paulaya, pero haciendo importantes excepciones, tales como la exclusión que se hace de las tierras de vocación forestal, las áreas protegidas y vida silvestre, no solo en la zona núcleo, sino que también en la zona de amortiguamiento. Asimismo se excluyen las zonas de riquezas arqueológicas o de interés turístico.

En el Decreto se prevee que el Instituto Nacional Agrario ejerza las acciones legales necesarias para lograr la nulidad de los títulos en dominio pleno otorgados en tierras nacionales de los citados valles cuando se hubieren obtenido en forma ilegal o fraudulenta por los

particulares o violentando los principios de la reforma agraria, manejo forestal, arqueológico o turístico.

En armonía con la obligatoriedad que establecen varios artículos de la Ley General del Ambiente (arts. 5,6,9 y otros), el Decreto 009-95 estipula que antes de iniciar acciones de incorporación de tierras a la producción se debe realizar una Evaluación de Impacto Ambiental, para lo cual se destina un fondo especial que servirá también para realizar el reordenamiento de la tenencia de la tierra.

Posibles impactos sobre la Biosfera

A primera vista no parece existir un impacto negativo directo del Decreto en estudio sobre la Biosfera del Río Plátano y es que las repercusiones en deterioro de la biodiversidad de la zona y menoscabo de la misma biosfera, son más bien a mediano plazo y asumiendo algunas presunciones (por demás válidas), como de que es imposible mantener estable la población en el número de personas que serán incorporadas al proceso de reforma agraria o de que las instancias competentes de velar porque se cumplan las leyes podrían encontrar problemas para enfrentar este caso específico.

Otro punto a discutir es que el Decreto queda jerárquicamente abajo de otras normas que tienen una marcada tendencia conservacionista, como la Ley del Ambiente y la Ley Forestal que regula lo concerniente al Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable y por lo tanto, en caso de conflicto entre éstas y áquel, tienen preeminencia las primeras.

IV ANALISIS DE FIGURAS LEGALES DE INTERES PARA LA PROTECCION DE LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO

A El Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable

1. Marco Legal e Institucional

Esta figura aparece en la Ley Forestal desde 1961 pero que está siendo ejecutado por la actual administración de la COHDEFOR, que la incluye como un proyecto prioritario en el Plan de Acción Forestal, para la identificación de áreas de vocación forestal, identificando y delimitándolas, con énfasis en aquellas que tienen la condición legal de áreas protegidas y además, establecer procesos de legalización y titulación a favor del Estado, de las áreas forestales nacionales identificadas en todo el país (PLANFOR, 1996).

El CPPFI ha empezado a plantearse como opción viable para las comunidades asentadas en áreas protegidas. Lo que parece una buena salida para el caso de terrenos convencionales (tenencia nacional o ejidal en poder de particulares), amerita un mayor análisis en el caso de que allí existan asentamientos indígenas, por los derechos especiales que a este sector otorga la Constitución de la República y el Convenio 169.

El Catálogo se define como un registro público de carácter Técnico Administrativo en el que se inscribirán las zonas protegidas y también las de interés forestal que se declaren catalogables, con el objeto de declarar, mantener y administrar el Patrimonio Público Forestal Inalienable, lo cual tiene efectos muy importantes para el manejo de las áreas inscritas.

2 Efectos jurídicos del CPPFI

Como efectos jurídicos del CPPFI sobre las áreas catalogadas se pueden mencionar los siguientes:

- a) Acredita el carácter de utilidad pública de todos los terrenos forestales incluidos en la zona catalogada.
- b) Acredita el dominio y posesión de la áreas forestales incluidas en la zona catalogada, a favor del Estado o de uno o varios Municipios, sin perjuicio de los derechos y títulos adquiridos legalmente por otras personas naturales o jurídicas con anterioridad al Decreto de declaración.
- c) La posesión estatal o municipal sobre áreas forestales incluidas en zonas forestales catalogadas, es imprescriptible.
- d) Las áreas forestales públicas incluidas en zonas forestales Catalogadas no podrán ser enajenadas, sino mediante autorización especial del Congreso Nacional.
- e) El suelo y el arbolado de los terrenos forestales públicos Catalogados son inembargables.
- f) La pertenencia o titularidad y los linderos que el Catálogo asigne a los terrenos públicos inscritos, sólo podrán impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los Tribunales competentes. Mientras no sean definitivamente vencidos en juicio el Estado o los Municipios que estén en posesión de zonas forestales catalogadas, serán mantenidas en posesión por el Poder Ejecutivo (art. 26, Ley Forestal).

El Patrimonio Público Forestal Inalienable será mantenido a perpetuidad bajo el dominio público y bajo la administración del Estado. Ninguna de las áreas incluidas en dicho patrimonio podrá pasar, en todo o en parte, a dominio privado ni a la protección de particulares, salvo por disposición de una Ley.

El procedimiento planteado en la Ley Forestal, establece que la inclusión de áreas forestales ejidales en el CPPFI, podrá ser acordado por el Secretario de Recursos Naturales, previa audiencia de las Municipalidades interesadas e informe favorable del Secretario de Gobernación y Justicia. A pesar de que el procedimiento no involucra a COHDEFOR, esto se debe a que la citada institución no había sido creada cuando se emitió la Ley Forestal, pero que en virtud del Decreto Ley 103, asume las funciones de la Secretaría de Recursos Naturales, en lo relativo a los aspectos de normativa forestal. El impulso que la actual Gerencia General de COHDEFOR ha dado al CPPFI ha significado importantes cambios sobre la propiedad forestal y logrado notables avances en la protección de las áreas catalogadas.

3 Inclusión de Áreas Protegidas en el CPPFI

La implementación del Catálogo se ha iniciado con la inclusión de Reserva de la Biosfera del Río Plátano. Está previsto que el deslinde y amojonamiento de áreas protegidas incluidas en el CPPFI son competencia de la COHDEFOR, para lo cual ya existe un procedimiento esbozado en los artículos 30 al 35 de la Ley Forestal, ampliamente desarrollados en el Reglamento General Forestal. Además, en el Acuerdo 1039-93, Reglamento al Título Forestal de la LMDSA, se dispone que estas actividades se harán en coordinación con el Instituto Nacional Agrario y los municipios respectivos³; se incluye a la Dirección Ejecutiva del Catastro Nacional, para el caso de las áreas protegidas amparadas en el Decreto 87-87, conocido como Ley de Bosques Nublados. Cuando las áreas sean nacionales deberán ser inscritas en el Registro de la Propiedad y además, contabilizados como bienes públicos en la Contaduría General de la República, pero la administración será siempre competencia de la COHDEFOR, en representación de la AFE. Con lo anterior, los bienes nacionales catalogados adquieren la característica de "bienes fiscales".

Está previsto que en el CPPFI se pongan notas marginales sobre servidumbres y otros derechos reales que existen en estas áreas catalogadas, pero el Secretario de Recursos Naturales (por delegación expresa de la Ley, el Gerente General de COHDEFOR), podrá declarar la

³ En los documentos del PLANFOR se incluye también al Instituto Geográfico Nacional y a las Fuerzas Armadas como entidades de coordinación.

incompatibilidad con el fin de utilidad pública, lo cual deberá acreditar en un expediente especial. En caso de que se declare la incompatibilidad se debe hacer una indemnización o compensación, por la servidumbre extinguida, de acuerdo a lo que al respecto tipifica la Ley de Expropiación Forzosa. También el Estado puede adquirir áreas forestales o derechos sobre las mismas, en áreas no catalogadas, con el objeto de contribuir a los fines del CPPFI, para lo cual puede recurrir a solicitar donación, hacer permuta, compra-venta y en caso extremo -si el propietario particular no acepta ninguna de las opciones anteriores- a la expropiación por causa de necesidad o utilidad pública.

4 El CPPFI en la Biosfera del Río Plátano

Este Catálogo está siendo ejecutado con algún éxito en la Biosfera del Río Plátano, pero caben algunas observaciones de acuerdo a las disposiciones legales que rigen para las diferentes situaciones que allí acontecen y que pueden ser de dos tipos: Cuando las tierras están en uso y posesión por comunidades indígenas y b) cuando los poseedores son personas particulares, conocidas con el peyorativo de "ladinos".

a) Cuando las tierras están en uso y posesión por comunidades indígenas

Este caso particular debe ser analizado conforme al articulado del Convenio 169, sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual como es conocido, tiene una jerarquía solo superada por la Constitución de la República, por lo cual toda norma ordinaria que se le oponga quedaría subordinada. El Convenio 169 es muy claro cuando en el artículo 14 establece que *"Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan ..."*, asimismo, *"los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente"* (art. 15).

De acuerdo a lo que se desprende de la mencionado norma internacional, las tierras que las comunidades indígenas ocupan en forma ancestral son sujeto de titulación, para lo cual debería seguirse un procedimiento especial, si embargo, en áreas de una situación como es la protección de una zona declarada como patrimonio mundial, podrían hacerse algunas consideraciones que concluyan en una situación más acorde a los objetivos conservacionistas que se persiguen al incluirla en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable. El propio Convenio 169 contiene algunas disposiciones que podrían ser utilizadas al respecto y que se encuentran distribuidas principalmente en los artículos 4,6 y 7, de los cuales entresacamos las partes de mayor interés para nuestro análisis:

"Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas... y el ambiente de los pueblos interesados; tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados" ... (art. 4).

"Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directa o indirectamente" ... (art. 6).

"Los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas ... y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional o regional susceptibles de afectarles directa o indirectamente" (art. 7).

Podríamos aseverar que la declaratoria de la zona como área protegida con categoría de Reserva de la Biosfera y su posterior inclusión dentro del CPPFI, son medidas especiales tomadas para salvaguardar el ambiente no solo en el ámbito nacional, sino que allende las fronteras, por el carácter de patrimonio mundial que le otorgó la UNESCO y con seguridad no serían contrarios a los deseos de los pueblos indígenas asentados en la zona. Por lo tanto, es de esperar que una medida administrativa como el Catálogo, sea bien recibida por los pueblos interesados si a su juicio, ésta impacta positivamente sobre su propio desarrollo, cabría por lo tanto, cumplir con el requisito de realizar las consultas pertinentes, e incorporar a las instituciones representativas de los indígenas en el proceso de planificación desarrollista del área.

5. Aplicabilidad en la RBRP

Dadas las condiciones técnico-jurídicas de la Biosfera del Río Plátano, es de suponer que su incorporación al Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable es un paso adecuado y lógico, sobre todo en lo que concierne a las poblaciones de ladinos. Sin embargo, es necesario acotar que esta posición debe ser conciliada de acuerdo a las comunidades indígenas que allí se encuentran asentadas, lo cual no parece muy difícil, si se toma en cuenta que la estrategia de trabajo del Proyecto Manejo y Conservación de la Biosfera del Río Plátano contempla actividades de desarrollo que son muy atractivas para las comunidades indígenas.

B Los Convenios de Usufructo

1 Marco Legal e Institucional

Como una de las acciones prioritarias del Plan de Acción Forestal, enmarcada dentro de la política de conservación a la naturaleza en las áreas protegidas se habla de *¿Regularizar los derechos de usufructo en bosques públicos y áreas directamente protegidas, llegando a acuerdos y compromisos con las comunidades involucradas?* (PLANFOR, Volumen I, pág. 30).

Surgen así, los convenios de usufructo, como un mecanismo de aplicación para las disposiciones legales que se desprenden de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, en el sentido de mantener la vigencia del Sistema Social Forestal, puesto en precario por el modelo de privatización de la mencionada norma legal. Al respecto el artículo 76 dice:

¿La Administración Forestal del Estado deberá incluir el desarrollo integral de las comunidades rurales en los planes de manejo forestal que administre, para lo cual se deberán promover actividades silvícolas que incorporen a la mayor parte de la población, haciéndola partícipe de los beneficios, en armonía con la conservación de las fuentes de aguas y los suelos ... ?.

Los artículos 40 y 41, del Acuerdo 1039-93, que reglamenta los Aspectos Forestales contenidos en el Título VI de la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, desarrollan el contenido del precepto anterior:

El Artículo 40, del Acuerdo 1039-93, establece que: *¿La Administración Forestal del Estado promoverá la aplicación del sistema social forestal, en áreas forestales nacionales en las que por la densidad de población existente antes de la vigencia de la Ley y por consideraciones técnicamente justificadas se considere adecuado mediante la participación directa de los beneficiarios o de las comunidades en la ejecución de las actividades contempladas en el plan de manejo y en los beneficios derivados de los aprovechamientos, como estrategia de desarrollo de la población campesina y de conservación ambiental?.*

¿Para los propósitos anteriores, la AFE estimulará la participación de pequeños productores forestales individuales, de campesinos organizados en grupos, cooperativas, empresas asociativas o cualquiera otra forma de organización societaria legalmente reconocida por el Estado? (Ac. 1039-93).

Respecto a la tenencia de la tierra de las comunidades asentadas pacíficamente en áreas forestales nacionales antes de 1992, se estipula que *¿la tenencia será regularizada mediante la suscripción de contratos de arrendamiento o de manejo forestal de mediano y largo plazo, integrándolos en las actividades forestales a través de los planes de manejo?* (art. 41, Ac. 1039-93).

De la norma reglamentaria se deduce que la aplicación de la figura de "Convenios o contratos de arrendamiento o manejo forestal es válida en áreas forestales cuyo régimen de propiedad es nacional o estatal, y que por definición son *¿las poseídas por el Estado en nombre y representación de la Nación?* (art. 10, Ley Forestal) y en aquellos lugares donde estuvieren asentadas poblaciones humanas.

Los beneficiarios que suscriban los Convenios o Contratos de Arrendamiento, que podrán ser pequeños productores individuales o asociados en cualquier tipo de organización legalmente reconocida por el Estado (si se ajustan a las disposiciones contenidas en un plan de manejo aprobado por la Administración Forestal del Estado, que incluye las actividades forestales, pero también las de carácter agrícola y pecuarias que contribuyan a asegurar el adecuado manejo del áreas) tienen acceso a los mismos derechos y obligaciones de los propietarios privados, pero no pueden acceder a la propiedad de la tierra. Actualmente existen 27 Convenios de Usufructo firmados por COHDEFOR con diferentes tipos de beneficiarios, distribuidos en cuatro departamentos del país y solo en la Región Forestal de Bosques Latifoliados hay por lo menos 20 convenios en proceso de firma. Pese a lo anterior, existen dudas respecto a la validez de estos instrumentos que empiezan por una casi aceptación de los actores, de que los mismos son demasiado complejos para la capacidad de una de las partes y que la propia COHDEFOR no cuenta con los recursos necesarios para dar seguimiento a los compromisos que de ellos se derivan.

2 Validez Legal de los Convenios o Contratos de Usufructo

La misma denominación de los documentos apuntados parece entrar en conflicto con la norma legal que habla de "arrendamiento o manejo", pero aún asumiendo que el usufructo cae dentro de las categorías anteriores, hay serios cuestionamientos respecto a la validez jurídica de los Convenios de Usufructo (denominados también Contratos de Usufructo). Básicamente se discute que las partes signatarias no tienen capacidad legal para crear el Fondo de Garantía Forestal de que se habla en el Título de Responsabilidades Conjuntas y que compromete entre otras cosas, recursos estatales como un porcentaje de los derechos de tronconaje, que a juicio de algunos entendidos solo es potestad del Congreso Nacional (ver modelos de contratos en Anexos).

Otro elemento de discusión es el plazo de duración de los Convenios o contratos, que en ciertos casos alcanza los 40 años (turno de aprovechamiento final de algunas especies de hoja ancha) lo cual supera con creces los cuatro años que corresponden a un período de gobierno y que si se aplica en forma indiscriminada se opondría a lo preceptuado en el artículo 205, 19) de la Constitución de la República:

Art. 205.- ?Corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes: ...

19) Aprobar o improbar los contratos que lleven involucradas exenciones, incentivos y concesiones fiscales o cualquier otro contrato que haya producir o prolongar sus efectos al siguiente período de gobierno de la República".

Pese a que podríamos pensar que la norma constitucional se refiere a otro tipo de contratos, en los cuales los intereses del país se encuentren en verdadero peligro, las partes que se consideran afectadas por los Contratos de Usufructo aducen que el citado precepto no hace distinción y que por lo tanto, estos Contratos de tipo administrativos están también sujetos a esa disposición. Al final será el legislador es el único con capacidad jurídica de interpretar los alcances de este artículo.

3. Aplicabilidad en la RBRP

Los Convenios de Usufructo en cuanto a sus efectos legales están en consonancia a lo dispuesto para el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable, y es una figura legal que reúne características muy importantes considerando el tipo de manejo que se pretende desarrollar en la Biosfera del Río Plátano. Se propone que la posesión sea imprescriptible, inajenable, e inembargable. En ambos casos, la titularidad de dominio de la tierra permanece inalterable a favor del Estado y no de los particulares.

C Convenios de Manejo y Administración en Areas Protegidas

1. Marco Legal e Institucional

Estos convenios representan una delegación expresa de las responsabilidades de administración y manejo de áreas protegidas que legalmente son competencia de COHDEFOR quien en el marco político de desconcentración y descentralización transfiere esas facultades a organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria en la protección de estas áreas.

Este tipo de convenios no han sido objetados y más bien se consideran un paso muy oportuno para involucrar efectivamente al sector privado en el manejo de las áreas protegidas dando participación activa a las comunidades rurales allí asentadas asegurando la conservación y el uso racional de los recursos naturales y la estabilización y desarrollo sustentable de la población inmersa en la zona (COHDEFOR, 1995).

Tampoco nos detendremos mucho en el análisis de estos convenios porque no tienen aplicación en la Biosfera ya que el único convenio que existe es para las áreas forestales públicas del departamento de Gracias a Dios que están fuera de la Reserva.

2. Validez Legal del Convenio

Analizando leyes recientes como la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, cuya tendencia es la desconcentración y descentralización de funciones del Estado, para fomentar la participación del sector privado, se justifican los convenios de Manejo y Administración en Áreas Protegidas, en los cuales COHDEFOR, acepta sus propias limitaciones para realizar eficazmente estas actividades y conviene en traspasar las mismas a una Organización No Gubernamental; lo anterior es refrendado en el Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con lo cual se puede asumir que dichos convenios son legales en tanto se apeguen a los principios y contenidos de las normas mencionadas y otras que puedan tener relación.

3. Aplicabilidad en la RBRP

En la zona de La Mosquitia se ha suscrito un convenio de manejo tripartito, entre COHDEFOR, MOPAWI y FINZMOS, sin embargo, para la Reserva de la Biosfera del Río Plátano no hay ningún convenio firmado y no se espera que haya ninguno debido a las características actuales de manejo en la misma, pese a éllo, tampoco podría descartarse si en el futuro se dan condiciones más propicias, como podría ser el caso de una eventual organización de la sociedad civil que pudiera apoyar las acciones que allí se realizan.

D Plan de Manejo Global como Decreto del Congreso Nacional

1. Marco Teórico

En el estudio: Aspectos Legales de los Derechos de Usufructo y de Dominio en la Biosfera del Río Plátano se emite una recomendación que consiste en preparar un "Plan de Manejo Global" para las diferentes zonas que componen la Biosfera en el cual se garanticen los derechos

de los "usufructuarios" y "poseionarios", y que se acepte y respete (buscando el respaldo legal) la realidad de la Biosfera, por lo cual debemos de entender que se desea reconocer algún tipo de derechos a las personas asentadas en la Biósfera. En resumen, se debe garantizar "a perpetuidad", los derechos individuales para dar seguridad a los "poseionarios" y "usufructuarios" sobre su predio, fortaleciendo el desarrollo sostenible de la zona, sin que se trate exclusivamente de titular tierras, sino que legalizar los derechos de usufructo o posesión, según las costumbres de uso y manejo de los recursos en cada zona (Gebauer, 1997).

De lo anterior se deduce que se sugieren modelos diferentes de acuerdo a las zonas en que se divide administrativamente la Biosfera.

El Consultor recomienda además, que dentro del proceso de zonificación que actualmente ejecuta el Proyecto de Manejo de la Biosfera del Río Plátano, se investigue a fondo los derechos individuales dentro de las zonas comunales y en la sub zona de uso intensivo

2. Validez Legal del Plan de Manejo Global

Los planes de manejo constituyen una figura reconocida en varias leyes, como un requisito *sine qua non* para que los particulares puedan optar a realizar actividades en un área forestal, pero no han sido concebidos como una Ley en sí, como parece ser la idea planteada en el estudio de GEBAUER, 1997, donde para ampliar la idea se agrega el calificativo "global" a lo que en esencia es un simple plan de manejo que por su naturaleza es una herramienta para garantizar el adecuado manejo del área. Pero analizando un poco más la figura de Plan de manejo Global podemos mencionar que en la Ley General del Ambiente existen algunas justificaciones legales que podrían justificar su validez, entre ellas:

Art. 36.- "Para los fines de su administración, las áreas naturales protegidas estarán sujetas a los planes de ordenamiento que se dicten".

Art. 40.- "La declaración de un área natural protegida permite a las autoridades competentes dentro de las atribuciones fijadas en esta y en las demás leyes sectoriales respectivas, imponer a los propietarios, usufructuarios, poseedores y ocupantes ubicados dentro de los límites respectivos, las restricciones u obligaciones que sean indispensables para el logro de los fines de utilidad y necesidad pública que conlleve el Decreto de declaración y que resulten de los planes de ordenamiento o de manejo que se aprueben.".

Es notorio el hecho de que se establece una sinonimia entre "Plan de Manejo" y "Plan de Ordenamiento", sin embargo, dada la connotación que

tiene el concepto de "ordenamiento", como una herramienta que procura la utilización del suelo de acuerdo a su uso potencial, pareciera más apropiada la expresión de Plan de Ordenamiento (que lleva implícita la globalidad del uso. Además, se podría facilitar la emisión de un Decreto por el Congreso Nacional para un Plan de Ordenamiento (que es más especial) y no a un Plan de Manejo que se asume como algo más común y ligado a la actividad forestal productiva.

3. Aplicabilidad en la RBRP

Una eventual propuesta de Decreto, donde el Plan de Manejo Global (o Plan de Ordenamiento de la Biosfera del Río Plátano) elevado a la categoría de Ley, en virtud de un Decreto del Congreso Nacional, es algo ideal y factible, sobre todo que por esa vía se podrían establecer condiciones especiales (como el tipo de manejo que se pretende en las diferentes zonas de la Biosfera) que de otra forma no sería posible por la condición de estar inscrito el área dentro del Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable.

El artículo 12 de la Ley Forestal establece que: *"Ninguna de las áreas incluidas en dicho patrimonio podrá pasar, en todo o en parte, a dominio privado ni a la protección de particulares salvo por disposición de una Ley"*.

Una ventaja de esta opción es que permite incorporar las demás figuras mencionadas en esta sección, sea conciliando la condición especial de los indígenas dentro del CPPFI, como también la eventual firma de Convenios de Usufructo con los asentados de la Biosfera o de Convenios de Manejo de Áreas Protegidas con alguna organización civil que reúna las condiciones de idoneidad.

V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A Conclusiones

- 1 Según lo investigado, existen cuatro disposiciones legales que tienen aplicabilidad y vigencia directa sobre la RBRP, las cuales se complementan entre sí. Además, hay varias leyes que inciden indirectamente sobre la Biosfera, como la que declara zona de reforma agraria los valles de sico y Paulaya y la Ley de Protección a la Actividad Caficultora.
- 2 Enmarcados en los compromisos asumidos por el Estado hondureño al ratificar el Convenio 169, Los indígenas del país están demandando el reconocimiento legal, en forma colectiva, de la propiedad sobre los espacios de uso tradicional, lo que entraña la opción de legalización de las tierras comunales y el reconocimiento de espacios mayores que constituyen el hábitat funcional. La legislación nacional ordinaria vigente relativa a la responsabilidad del Estado sobre la territorialidad indígena, acoge de manera clara y coherente la posición de atribuir al Estado el compromiso de efectuar el reconocimiento a las comunidades, como tales, del derecho de propiedad en pleno dominio, en comunidad y de manera gratuita de las tierras que ocupan en ámbito de las zonas y regiones que la tradición jurídica del país identifique como "nacionales".
- 3 Las variantes de posesión de tierras en la Biosfera se pueden categorizar en: Tierras de dominio pleno, acreditadas en títulos cuya validez está condicionada a un análisis que permita establecer su legalidad mediante el procedimiento de Tracto Sucesivo; tierras ocupadas por indígenas en forma ancestral; tierras ocupadas por particulares no indígenas antes de 1992 y las que son ocupadas por esta misma categoría de usuarios pero en fecha posterior. La forma de acceder a los derechos de legalización varía según la categoría en que estos espacios se encuentren.
- 4 De acuerdo a los antecedentes ya establecidos en otros lugares del país, las posibles opciones de legalización de tierras en la RBRP se podrían dar en las siguientes direcciones: Reconocimiento a las comunidades indígenas, titulando los predios en forma individual, familiar o comunal, utilizando el procedimiento previsto en la Ley de Reforma Agraria para la adjudicación de tierras a campesinos y reconocimiento a los ladinos a través de Convenios o Contratos de Manejo o Arrendamiento, previstos en el Reglamento al Título Aspectos Forestales de la LMDSA.

- 5 Los contratos informales para el traspaso de la tierra, que se celebran en la Biosfera -salvo prueba en contrario, para el caso, los que se hacen sobre títulos de dominio pleno- sean éstos contratos de palabra, documentos privados simples, o avalados por algún Juzgado de Paz, no tienen validez legal pero son respetados por las partes lo que de alguna manera podría generar derechos adquiridos.
- 6 Respecto a los alcances de la Ley para la Protección de la Actividad Caficultora, de acuerdo al estudio, las tierras de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano no pueden ser adjudicadas ni tituladas a favor de particulares que se acojan dicha Ley porque se encuentra inscrita legalmente dentro del Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable, que establece que: *ninguna área incluida en dicho patrimonio podrá pasar, en todo o en parte, a dominio privado ni a la protección de particulares, salvo por disposición de una Ley?* Se entiende que esa Ley debe ser de carácter especial, dirigida a invalidar el hecho jurídico de inscripción en el CPPFI.
- 7 De acuerdo a lo analizado, se puede asumir que es factible la coexistencia de la figura del Catálogo Público Forestal Inalienable sin menoscabar los intereses de los indígenas, tutelados en el Convenio 169, si se logra establecer un adecuado mecanismo de concertación que recoja los criterios de los indígenas y se plasme en acciones acordes a estos parámetros.

La declaratoria de la RBRP como área protegida reforzada por la declaratoria de la UNESCO como Sitio de Patrimonio Mundial y su posterior inclusión dentro del Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable son medidas especiales tomadas para salvaguardar el medio ambiente que favorece también a las comunidades indígenas allí asentadas. Por lo tanto, es de esperar que una medida administrativa como el Catálogo, sea bien recibida por los pueblos interesados si a su juicio, ésta impacta positivamente sobre su propio desarrollo.

Respecto a los ladinos (también aplicable a los indígenas), según se estipula en el artículo 15 reformado, de la LMDSA, las personas que estuvieren asentadas antes de entrar en vigencia dicha norma legal, tienen adquiridos ciertos derechos que les deberían haber sido reconocidos antes de inscribir la zona dentro del CPPFI.

- 8 Sobre el derecho a los recursos naturales que tienen los poseedores de tierras en la Biosfera del Río Plátano éstos se encuentran condicionados a la calidad de dominio que se tenga sobre la tierra, pero en todo caso, el

Estado al momento de escoger una u otra opción para legalizar estas tierras, puede establecer limitaciones al uso de los recursos naturales. Con arreglo a la Ley debe entenderse que tales tierras y recursos en el contexto normativo formal tienen como titular del dominio al Estado, sin embargo, sobre la base de las disposiciones legales adoptadas por el Estado sobre territorialidad indígena, tales tierras y recursos deberían ser reconocidos en propiedad a las agrupaciones indígenas que los han venido ocupando, y los ladinos que tengan posesión previa a la vigencia de la LMDSA tienen derecho a suscribir con el Estado un Convenio de Usufructo.

B Recomendaciones

- 1 Para conciliar los preceptos del Convenio 169, con los intereses planteados para la Biosfera del Río Plátano, como área protegida, es pertinente cumplir con el requisito de realizar las consultas en cada caso que afecte a las comunidades étnicas, e incorporar a sus instituciones representativas en el proceso de planificación desarrollista del área. Es previsible que los beneficios que se plantean a través del proyecto sean suficientes para que los indígenas acepten las modalidades sugeridas.
- 2 Dentro de lo posible se debería realizar un catastro rural (a nivel predial) que permita obtener información confiable no solo de los límites físicos de los predios sino que también su situación jurídica, al permitir establecer el tipo de documentación que se posee sobre la tierra, tiempo de posesión y otros detalles que sean útiles para sentar las bases de un verdadero inventario de bienes nacionales que es imprescindible en la actual condición de zona "catalogada" que ostenta la Biosfera. Por razones que bien expone Gebauer, 1997 en su estudio, se podría excluir de este catastro a la zona cultural.
- 3 Al momento de escoger una opción de legalización de tierras, sobre todo en el caso de los indígenas, se debe evitar que ésta se haga en forma individual, porque facilita el desmembramiento. Además, se debe respetar el interés de las étnias que propugnan por una legalización de tipo comunal, acorde a un procedimiento especial que podría diferir del que se utiliza para la titulación a campesinos. Se debe recordar que la situación jurídica de la Biosfera permite imponer limitaciones al uso de la tierra y sus recursos.
- 4 En caso de tener conflictos de aplicación con la Ley para la Protección de la Actividad Caficultora, es pertinente ampliar sobre su análisis, con el fin

de interpretar por los canales correspondientes, fuera de toda duda, los verdaderos alcances de esta Ley.

- 5 Si tomamos en cuenta los aspectos de política forestal de mediano plazo podemos razonablemente asumir que la aplicación de las tres figuras legales mencionadas para la Biosfera del Río Plátano (CPPFI, Convenios de Usufructo y Convenios de Manejo en Areas Protegidas) es una medida oportuna pero que debe ser analizada muy detenidamente para evitar las confrontaciones legales propias de un sitio que tiene duplicidad en algunos aspectos ya que por un lado como área protegida se está preservando un patrimonio de la humanidad y por otro se deben respetar los derechos de las comunidades indígenas y en general de los pobladores allí asentados.

BIBLIOGRAFIA

- ALVARADO GARCÍA, ERNESTO. 1958. *Legislación Indigenista de Honduras. Ediciones Especiales: N° 35*, Instituto Indigenista Interamericano, México, D.F.
- COLEGIO DE PROFESIONALES FORESTALES DE HONDURAS. 1992. *Actas del Seminario-Taller: Alternativas para el Desarrollo Social y Económico de La Mosquitia*. Tegucigalpa, Honduras.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL. 1994. *Planteamiento Único; Plan de Acción*. Documento de Trabajo.
- CORPORACION HONDUREÑA DE DESARROLLO FORESTAL. 1996. *Anuario Estadístico Forestal. Tegucigalpa, Honduras*.
- _____. 1996. *Plan de Acción Forestal 1996-2015, PLANFOR*. Volúmenes I, II y III. Tegucigalpa, Honduras.
- _____. 1995. *Convenio para el Manejo de Areas Forestales Públicas en el Departamento de Gracias a Dios entre la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, COHDEFOR, la Agencia para el Desarrollo de La Mosquitia, MOPAWI y la Federación de Indígenas y Nativos de la Zona de Mocarón y Segovia, FINZMOS*.
- _____. 1991. *Proyecto Integral para el Desarrollo de La Mosquitia*. s.d.t. (copia del perfil de Proyecto).
- FAO. 1965. *Mapa Clasificación de los Suelos de Honduras*.
- FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL. 1994. *Programa: Nuestras Raíces*. Documento de Relaciones Públicas del FHIS II. s.d.t.
- GEBAUER, UWE. 1997. *Consultoría sobre Aspectos Legales de los Derechos de Usufructo y de Dominio en la Biosfera del Río Plátano. (doc. borrador)*.
- GONZÁLES, S; TORRES, L; et al. 1995. *Diagnóstico de las Comunidades Pech*. Proyecto Integral Protección Ecológica y Rescate de la Herencia Cultural. IHAH. PNUD. Honduras.
- HABLEMOS CLARO. 1997. *INA entrega a la AFE-COHDEFOR: Presidente Reina participa en traspaso de Tierras Nacionales*. Revista Hablemos Claro de Septiembre 1997. pág. 64.
- IHT/COHDEFOR/Cuerpo de Paz. s.f. *Mapa de Areas Protegidas de Honduras*.

- INSTITUTO NACIONAL AGRARIO. 1996. *Título Definitivo de Propiedad por los terrenos de la Biosfera del Río Plátano, a favor de la Administración Forestal del Estado*. (Incluyendo título complementarios de 1997).
- LANZA, R. 1986. *Los Pech: Una Cultura Olvidada*. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, Honduras.
- MASTA. 1995. *Modelo de Legalización de Tierras de La Mosquitia*. (Propuesta). Puerto Lempira.
- MASTA-MOPAWI, et al. 1992. *Mapa: Tierras Indígenas de La Mosquitia Hondureña - 1992: Zonas de Subsistencia*. Escala 1: 500,000.
- PNUD/BANCO MUNDIAL. 1996. *Proyecto de Biodiversidad*. Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD/IHAH/CONPAH. 1993. *Apuntes sobre los pueblos autóctonos de Honduras*. Programa Integral de Protección Ecológica y Rescate de la Herencia Cultural de La Mosquitia y el Litoral Atlántico. Serie: Biodiversidad y Cultura. Tegucigalpa, Honduras.
- PROYECTO MANEJO Y PROTECCION DE LA BIOSFERA DEL RIO PLATANO. 1997. *MAPA: Reserva del Hombre y la Biosfera del Río Plátano. Propuesta 1996*.
- PROYECTO DE DESARROLLO DE BOSQUES LATIFOLIADOS. 1997. *Taller de Análisis a los Convenios de Usufructo. Insumos para la Consultoría (doc. borrador)*.
- RIVAS, RAMÓN D. 1993. *Pueblos Indígenas y Garífuna de Honduras (Una caracterización)*. Edit. Guaymuras, Tegucigalpa. D.C.
- SECOPT, IGN-INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTORIA. 1996. *Guía para Investigadores de Honduras*. Tercera Edición, IGN. Tegucigalpa. s.p.
- SECPLAN. 1994. *Plan de Emergencia para los Grupos Étnicos*. Documento de Trabajo
- SUAZO, JAVIER. 1996. *La Política Agraria de Honduras durante los 90*. Boletín Especial N° 77. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa.
- VALLEJO, MARIO; TORRES, LUIS, et-al. 1996. *Contexto Macro Jurídico Ambiental de Honduras*, en el marco de la Consultoría Armonización de la Legislación Ambiental. PRODESAMH (SEDA/BM). Tegucigalpa.

ANEXOS

ANEXO 1. Listado de Personas Entrevistadas

PERSONA ENTREVISTADA	INSTITUCION	CARGO DESEMPEÑADO
Alvarado, César	ESNACIFOR	Decano de Capacitación
Caballero, Medardo	CATIE	Coordinador Proy. TRANSFORMA (Atlántida y La Mosquitia)
Canelas, Manuel	CURLA	Director Carrera Forestal
Cartagena, Zoilo	INA	Enlace con las Etnias
Díaz, Doli	MASTA	Coordinador Pueblo Misquito en
Euceda, Leonardo	FUNAPIB	Tegucigalpa Asesor Ambiental
Flores, Oscar A.	COHDEFOR	Jefe de la Sección CPPFI
Gebauer, Uwe	PMRBRP	Consultor
Gutierrez, Rómulo	ITTO/ESNACIFOR	Técnico Forestal
Herleily, Peter	PMRBRP	Geógrafo
Hernández, Domingo	Usufructuario	Presidente Cooperativa Toncontin
Mairena, Amilcar R.	COHDEFOR	Coordinador de Proyectos
Messen, Arnulfo	COHDEFOR	Contraparte Proyecto WWF, en La Mosquitia
Munguía, Oswaldo	MOPAWI	Director Ejecutivo
Suazo Mejía, José	IHDECOOP	Asesor Legal
Rodríguez, Gerardo	FUNAPIB	Director Ejecutivo
Torres Pérez, Luís	PROLANCHO	Experto en Suelos y Recursos Naturales
Zelaya, Gloria	COHDEFOR	Directora PMRBRP

ANEXO 2. Normas Legales Consultadas

CUERPO LEGAL	Nº DECRETO O ACUERDO	FECHA DE EMISION O PUBLICACION
Constitución de la República	Decreto 131	11 de enero de 1982
Convenio 169	Decreto 26-26	30/07/94 (Honduras)
Código Civil	Decreto 76	1906
Código de Minería	Decreto 143	13 septiembre 1970
Ley de Reforma Agraria	Decreto 170	8 de enero de 1975
Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola	Decreto 31-92	6 de abril de 1992
Ley Forestal	Decreto 85	4 de marzo de 1972
Ley de creación de COHDEFOR	Decreto Ley 103	10 de enero de 1974
Ley de Bosques Nublados	Decreto 87-87	5 de agosto de 1987
Ley General del Ambiente	Decreto 104-93	30 de junio de 1993
Ley de Expropiación Forzoza	Decreto 113	9 de mayo de 1914
Ley de Protección al Patrimonio Cultural de la Nación	Decreto 81-84	8 de agosto de 1984
Ley de Protección a la Actividad Caficultura	Decreto 199-96	21 diciembre 1995
Reformas a la Ley General de la Administración Pública	Decreto 218-96	30 diciembre 1996
Acuerdo de Zonificación Turística Nacional	Acuerdo 312	13 de enero de 1988
Reglamento de Afectación de Tierras	Acuerdo 2123	5 de noviembre 1992
Reglamento de Adjudicación de Tierras	Acuerdo 2124	6 de noviembre 1992
Reglamento al Título VI, sobre Aspectos Forestales de la LMDSA	Acuerdo 1039	20 de junio de 1993
Reglamento General de la Ley del Ambiente	Acuerdo 109	5 de febrero 1994
Reglamento para Regularizar Derechos en Tierras Nacionales de Vocación Forestal	Acuerdo Ejecutivo Número 016-96	20 diciembre 1996

ANEXO 3. Siglas y abreviaturas utilizadas en el documento

AFE: Administración Forestal del Estado

Ac. 1039-93:	Reglamento al Título VI sobre Aspectos Forestales de la LMDSA.
CATALOGADAS:	Áreas incluidas en el CPPFI.
CATIE:	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
COHDEFOR:	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal.
CPPFI:	Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable.
CURLA:	Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico
DAPVS:	Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
Dec. 85 :	Ley Forestal vigente.
Dec. 31-92:	Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola.
Dec. 103:	Ley de creación de la COHDEFOR
ESNACIFOR:	Escuela Nacional de Ciencias Forestales
FF.AA:	Fuerzas Armadas de Honduras.
FUNAPIB:	Fundación Nacional Pico Bonito
IHDECOOP:	Instituto Hondureño de Cooperativas
INA:	Instituto Nacional Agrario.
ITTO:	Organización Internacional de Maderas Tropicales
LMDSA:	Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola
MASTA:	Unidad de la Mosquitia
MOPAWI:	Desarrollo de La Mosquitia (del Misquito: Mosquitia Pawisa).
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
PDBL:	Proyecto Desarrollo de Bosques Latifoliados.
PMRBRP	Proyecto de Manejo de La Reserva de la Biosfera del Río Plátano
SINAPH:	Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras.
SSF:	Sistema Social Forestal.

