

Informe N° 39933-HN



Informe de Investigación

**Honduras: Programa de Administración de
Tierras de Honduras
(Crédito de la AIF 3858-HO)**

12 de Junio de 2007

Quiénes somos

El Panel de Inspección fue creado en septiembre de 1993 por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial como mecanismo independiente que asegurara la rendición de cuentas en las operaciones del Banco con respecto a sus políticas y procedimientos. El Panel de Inspección es un instrumento a disposición de grupos de dos o más ciudadanos privados que consideren que determinadas actividades financiadas por el Banco son o pueden ser perjudiciales para ellos o sus intereses, ante el cual pueden presentar sus inquietudes por medio de una Solicitud de Inspección. En otras palabras, el Panel constituye un enlace entre el Banco y las personas que tienen probabilidades de verse afectadas por los proyectos que éste financia.

Los miembros del Panel son seleccionados “*sobre la base de su capacidad para dar un tratamiento justo y exhaustivo a las solicitudes que se les presenten, su integridad e independencia con respecto a la Gerencia del Banco, y su exposición a temas de desarrollo y a las condiciones de vida en los países en desarrollo.*”¹ El Panel cuenta con tres miembros y tiene facultades, con la aprobación del Directorio, para investigar los problemas que presuntamente hayan surgido como resultado de que el Banco haya ignorado sus propias políticas y procedimientos operativos.

Procesamiento de Solicitudes

Cuando el Panel recibe una Solicitud de Inspección, el procedimiento que sigue es el que se indica a continuación:

- El Panel decide *prima facie* sobre su competencia para considerar la Solicitud.
- El Panel registra la Solicitud – un procedimiento puramente administrativo.
- El Panel envía la Solicitud a la Gerencia del Banco, que dispone de 21 días hábiles para responder a lo alegado por los Solicitantes.
- A continuación, en un plazo de 21 días hábiles, el Panel realiza una breve evaluación para determinar la admisibilidad de los Solicitantes y la Solicitud.
- Si el Panel recomienda una investigación, y el Directorio lo aprueba, el Panel inicia una investigación completa, que no debe sujetarse a un plazo determinado.
- Aún si el Panel no recomienda una investigación, el Directorio Ejecutivo puede darle instrucciones para que realice una investigación, si se justifica.
- A los tres días de que el Directorio haya decidido si debe o no realizarse una investigación, se difunde públicamente el Informe del Panel (incluida la Solicitud de Inspección y la Respuesta de la Gerencia) en la página web y la Secretaría del Panel, así como en el *Infoshop* y la respectiva Oficina de País del Banco.

¹ Resolución No. 93-10 del BIRF; Resolución No. 93-6 de la AIF.

- Cuando el Panel completa su investigación, remite sus hallazgos y conclusiones sobre los temas a los que se hace referencia en la Solicitud de Inspección al Directorio, así como a la Gerencia del Banco.
- La Gerencia del Banco cuenta entonces con un plazo de seis semanas para recomendar al Directorio las acciones que debe adoptar el Banco en respuesta a los hallazgos y conclusiones del Panel.
- El Directorio toma entonces la decisión final sobre lo que debe hacerse, en función de los hallazgos del Panel y las recomendaciones de la Gerencia del Banco.
- A los tres días de la decisión del Directorio, se dan a difusión pública el Informe del Panel y las Recomendaciones de la Gerencia, a través de la página web y la Secretaría del Panel, así como en el Infoshop y la respectiva Oficina de País del Banco.

Agradecimientos

La preparación de este informe no hubiera sido posible sin el apoyo y las valiosas contribuciones de muchas personas y organizaciones. El Panel desea agradecer a los Solicitantes y a las comunidades que se reunieron con el Panel en las zonas del Proyecto. En especial, el Panel desea expresar su reconocimiento a los representantes de los Solicitantes por haber organizado visitas a personas afectadas y mostrarle al Panel áreas de su inquietud. Asimismo, el Panel agradece a ONG locales y otras personas y organizaciones con las que tuvo oportunidad de reunirse, incluidos los miembros del *Centro Legale Pro-Afrodiscendenti e Indigeni* (CLAI) quienes asistieron a los Solicitantes a realizar su presentación ante el Panel.

El Panel señala su reconocimiento hacia los muchos funcionarios del nivel local y nacional en Honduras con los que el Panel se reunió, quienes aportaron valiosas perspectivas e información. Además, el Panel expresa su gratitud a la oficina del Director Ejecutivo por Honduras por su asistencia.

De igual manera, el Panel también desea reflejar su gratitud hacia el personal del Banco Mundial en Washington D.C. y en la oficina de Tegucigalpa, así como a la Gerencia y el Personal del Banco por su asistencia a fin de obtener documentos, proporcionar información al Panel, responder con prontitud a las solicitudes escritas y asistir en los arreglos logísticos.

El Panel agradece el asesoramiento experto brindado por la Dra. Nancie González, una antropóloga que es reconocida a nivel internacional como experta en la historia, la vida y la cultura del pueblo garífuna, y al Dr. Edmund T. Gordon, Director del Centro de Estudios Africanos y Afroamericanos de la Facultad de Artes Liberales de la Universidad de Texas en Austin y miembro del Consejo de Investigaciones del Caribe y Centroamérica, quien proporcionó importante información sobre las cuestiones de derechos sobre la tierra que el pueblo garífuna enfrenta en la actualidad. El Panel desea, asimismo agradecer al Sr. Joseph Berra, miembro del Consejo de Investigaciones del Caribe y Centroamérica por la información suministrada respecto de las cuestiones legales vinculadas con esta investigación, y a la Sra. Phyllis Cayetano por su valiosa asistencia y los conocimientos que aportó al Panel durante la visita realizada a la zona del Proyecto. Además, el Panel agradece a todos los distinguidos expertos con los que tuvo oportunidad de reunirse en Honduras, resaltando el profesionalismo que demostraron en todo momento.

Por último, el Panel destaca su gratitud y reconocimiento a los miembros de su Secretaría por su eficaz manejo de esta investigación, en particular a Eduardo Abbott, Peter Lallas y Tatiana Tassoni por su solidez y asistencia profesional.

Índice

| | |
|---|-------------|
| QUIÉNES SOMOS | II |
| AGRADECIMIENTOS | IV |
| ÍNDICE | V |
| ABREVIATURAS..... | VIII |
| RESUMEN EJECUTIVO | IX |
| CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| A. ACONTECIMIENTOS QUE CONDUJERON A LA INVESTIGACIÓN | 1 |
| 1. <i>La Solicitud</i> | 1 |
| 2. <i>Respuesta de la Gerencia</i> | 4 |
| 3. <i>Admisibilidad de la Solicitud</i> | 7 |
| 4. <i>La investigación</i> | 8 |
| 5. <i>Políticas y procedimientos operacionales del Banco aplicables al Proyecto</i> | 9 |
| B. EL PROYECTO | 9 |
| C. EL PROYECTO EN RELACIÓN CON EL PUEBLO GARÍFUNA | 13 |
| D. DESARROLLOS RECIENTES | 14 |
| CAPÍTULO II: EL PUEBLO GARÍFUNA Y LOS TÍTULOS COLECTIVOS..... | 17 |
| A. UNA BREVE HISTORIA DEL PUEBLO GARÍFUNA..... | 17 |
| 1. <i>Orígenes</i> | 17 |
| 2. <i>El pueblo garífuna en la actualidad</i> | 19 |
| 3. <i>Los patrones garífunas de uso de la tierra</i> | 21 |
| B. TEMAS RELATIVOS A LOS TÍTULOS COLECTIVOS SOBRE LA TIERRA | 28 |
| 1. <i>Situación general referida a las cuestiones de tierras</i> | 28 |
| 2. <i>Reclamos históricos de tierras de los garífunas, y pérdida de tierras</i> | 28 |
| 3. <i>Escrituras de tierras otorgadas a los garífunas</i> | 30 |
| C. GOBERNABILIDAD Y REPRESENTACIÓN..... | 33 |
| 1. <i>Organizaciones garífunas</i> | 33 |
| 2. <i>La gobernabilidad garífuna a nivel comunal</i> | 36 |
| CAPÍTULO III: CONSULTA, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO GARÍFUNA | 38 |
| A. DISPOSICIONES DE POLÍTICA RELEVANTES | 39 |
| B. CONSULTAS Y REPRESENTACIÓN DURANTE LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO..... | 39 |
| 1. <i>Consultas y preparación del IPDP</i> | 39 |
| 2. <i>Diferentes caracterizaciones de las reuniones durante la preparación del Proyecto</i> | 42 |
| 3. <i>Disponibilidad de información</i> | 43 |
| 4. <i>Conclusiones</i> | 44 |
| C. CONSULTA Y REPRESENTACIÓN DURANTE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO | 44 |
| 1. <i>La Mesa Regional Garífuna: denuncias de los Solicitantes y Respuesta de la Gerencia</i> | 45 |
| 2. <i>La creación de la Mesa Regional</i> | 47 |
| 3. <i>Integración y rol de la Mesa Regional</i> | 49 |
| 4. <i>La representación del pueblo garífuna</i> | 52 |
| 5. <i>Conclusiones</i> | 53 |
| 6. <i>Últimos desarrollos respecto de la Mesa Regional</i> | 56 |
| CAPÍTULO IV: EL MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO..... | 59 |

| | |
|---|-----------|
| A. PREOCUPACIONES DE LA SOLICITUD Y RESPUESTA DE LA GERENCIA | 59 |
| 1. Cuestiones relativas al Marco Jurídico..... | 61 |
| 2. Solicitud por parte del Panel de un Dictamen Legal y Respuesta de la Asesora Jurídica del Banco Mundial..... | 67 |
| B. TRATADOS INTERNACIONALES RELEVANTES: CONVENIO NO. 169 DE LA OIT..... | 72 |
| C. LEGISLACIÓN NACIONAL RELEVANTE PARA LOS DERECHOS SOBRE LAS TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS | 76 |
| CAPÍTULO V: CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES | 80 |
| A. DENUNCIAS DE LOS SOLICITANTES Y RESPUESTA DE LA GERENCIA..... | 80 |
| 1. Demarcación de Áreas Protegidas y posible superposición con tierras garífunas..... | 81 |
| 2. Responsabilidad de administración o coadministración de áreas protegidas | 85 |
| B. HÁBITAT NATURAL: OP/BP 4.04..... | 87 |
| CAPÍTULO VI: EJECUCIÓN DEL PROYECTO: ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES⁹⁰ | |
| A. INTRODUCCIÓN | 90 |
| B. ESQUEMA ACTUAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO..... | 91 |
| C. REQUISITOS DEL IPDP | 92 |
| D. LA COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOBRE LAS TIERRAS DE LAS COMUNIDADES GARÍFUNAS Y MISQUITAS | 93 |
| E. EL MARCO REGULATORIO PARA LEGALIZAR Y REGISTRAR TÍTULOS SOBRE TIERRAS..... | 95 |
| 1. El papel del IP en la regularización de los títulos de tierras | 95 |
| F. DISPUTAS RELATIVAS A TÍTULOS SOBRE LA TIERRA..... | 97 |
| 1. Conflictos que involucran tierras indígenas | 97 |
| 2. Procedimientos para la resolución de disputas sobre los títulos de las tierras..... | 101 |
| G. LAS IMPLICACIONES DEL PROYECTO PARA LA TITULACIÓN DE LAS TIERRAS COMUNALES | 108 |

Anexos

| | |
|---|-----|
| Anexo A: Tabla de Hallazgos..... | 112 |
| Anexo C: Respuesta de la Vicepresidenta Senior y Asesora Jurídica del Banco Mundial | 130 |
| Anexo D Biografías | 135 |

Cuadros, Figuras, Fotos

| | |
|---|----|
| Cuadro 1.2 La importancia de la mandioca para los garífunas | 21 |
| Cuadro 2.2 Antecedentes históricos: la dependencia garífuna del mar | 23 |
| Figura 2.1 Comunidades Garífunas en la costa norte de Honduras..... | 20 |
| Figura 2.2 La Comunidad de Triunfo de la Cruz: usos de la tierra, título y tierras reclamadas | 26 |
| Figura 2.3 La Comunidad de San Juan: usos de la tierra, título y tierras reclamadas | 27 |
| Figura 2.4 La Comunidad de San Antonio: usos de la tierra, título y tierras reclamadas | 27 |
| Foto 1: La comunidad garífuna de Guadalupe | 22 |
| Foto 2 Reunión con los Solicitantes en Sambo Creek..... | 26 |
| Foto 3: Cercos no garífunas en tierras cercanas a Trujillo | 29 |
| Foto 4: Título ejidal otorgado en 1901 a la comunidad de Cristales..... | 31 |
| Foto 5: Reunión del equipo del Panel con personas afectadas por el Proyecto..... | 36 |
| Foto 6: Reunión del Panel con los Solicitantes en Sambo Creek..... | 40 |
| Foto 7: Reunión de la Mesa Regional y Mesas Locales en Guadalupe..... | 50 |

| | |
|--|----|
| Foto 8: Reunión del Panel con miembros de la Mesa Regional en Cristales | 51 |
| Foto 9: El Panel se reúne con los Solicitantes durante la visita al área del Proyecto..... | 53 |
| Foto 10: Expertos del Panel se reúnen con personas garífunas en Limón | 58 |
| Foto 11: Alambrado en el Área Protegida de Punta Izopo | 84 |
| Foto 12. Residencias vacacionales pertenecientes a no garífunas ubicadas en tierras garífunas en la zona de Triunfo de la Cruz..... | 98 |

MAPA

Proyecto de Adiminstración de Tierras de Honduras: Comunidades garífunas y sitios relacionados.
Mapa adjunto a la Respuesta de la Gerencia a la Solicitud de Inspección (IBRD 34485R)

Abreviaturas

| | |
|--------------|---|
| APL | Préstamo con programa adaptable (<i>Adaptable Program Loan</i>) |
| AFE-COHDEFOR | Administración Forestal del Estado - Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal |
| CACRC | Consejo Centro Americano y Caribeño de Investigación (<i>Caribbean and Central American Research Council</i>) |
| DCA | Convenio de crédito de desarrollo (<i>Development Credit Agreement</i>) |
| EA | Evaluación Ambiental |
| EMP | Plan de Manejo Ambiental (<i>Environmental Management Plan</i>) |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| AIF | Asociación Internacional de Fomento |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| INA | Instituto Nacional Agrario |
| IP | Instituto de Propiedad |
| IPDP | Plan de desarrollo de pueblos indígenas (<i>Indigenous People Development Plan</i>) |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| OD | Directriz Operativa (<i>Operational Directive</i>) |
| ODECO | Organización de Desarrollo Étnico Comunitario |
| OFRANEH | Organización Fraternal Negra de Honduras |
| OP | Política Operacional (<i>Operational Policy</i>) |
| PAAR | Proyecto de Administración de Áreas Rurales |
| PAD | Documento de evaluación inicial del proyecto (<i>Project Appraisal Document</i>) |
| PATH | Programa de Administración de Tierras de Honduras |
| PROBAP | Proyecto de Biodiversidad en Áreas Prioritarias |
| SGJ | Secretaría de Gobernación y Justicia |
| SINAP | Sistema Nacional de Administración de la Propiedad |
| UEP | Unidad de Ejecución de Proyecto |

Resumen Ejecutivo

Introducción

El 3 de enero de 2006, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección relativa al Programa de Administración de Tierras de Honduras (“el Proyecto” – Programa de Administración de Tierras de Honduras, PATH).² La Solicitud alega que el Banco habría violado varias de sus propias políticas, y que como resultado el Proyecto conduciría a causar daños significativos al pueblo garífuna en Honduras y sus reclamos vinculados con sus tierras ancestrales.³

El Proyecto es financiado mediante un Crédito de la AIF por 16.900.000 Derechos Especiales de Giro (DEG), alrededor de U\$S 25 millones. El Crédito fue aprobado por el Directorio Ejecutivo de la AIF el 24 de febrero de 2004, y entró en vigencia el 2 de diciembre de 2004. Su fecha de cierre es el 30 de abril de 2008. El Proyecto fue formulado a fin de facilitar la implementación de una estrategia de reforma del Gobierno destinada a enfrentar la inseguridad en la tenencia de la tierra en todo el país, mediante el establecimiento y operación de un sistema integrado y descentralizado de administración de tierras como parte de un programa de reformas más amplio.

De relevancia particular para la Solicitud, uno de los componentes del Proyecto prevé la regularización, titulación y registro sistemáticos de tierras, incluidas las tierras municipales, áreas urbanas y rurales, bosques, áreas protegidas y Tierras Étnicas. De acuerdo con el PAD, las tierras étnicas deben ser levantadas, regularizadas, tituladas e inscriptas en los departamentos de Atlántida, Colón y Gracias a Dios. Se le ha asignado prioridad a estas áreas debido a que en ellas existe una alta concentración de asentamientos de personas de origen étnico, y albergan a muchas comunidades garífunas.

Los Solicitantes y la sustancia de sus reclamos

La Organización Fraternal Negra Honduras (OFRANEH) presentó la Solicitud en nombre de la población indígena garífuna de Honduras. La OFRANEH afirma que es una federación cuyos miembros son electos cada tres años por las comunidades garífunas como sus representantes.

Los Solicitantes plantean que el Banco no tuvo en cuenta los derechos e intereses del pueblo garífuna en el diseño, evaluación y ejecución del Proyecto y que, en consecuencia, violó sus propias políticas y procedimientos. Más específicamente, los Solicitantes alegan que el Banco violó la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas, la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental y la OP/BP 4.04 sobre Hábitats Naturales.

² En este informe, también se usará la sigla “PATH” para referirse al Proyecto.

³ Los Solicitantes no cuestionan la aplicación del Proyecto a zonas en otras partes de Honduras diferentes de las tierras ocupadas o reclamadas por los garífunas.

Derechos sobre las tierras y título colectivo

Los Solicitantes temen que como resultado de estas falencias, la titulación de tierras y procedimientos en el marco del Proyecto tengan como consecuencia última la pérdida de sus derechos sobre partes de sus Tierras Étnicas, y la desaparición de la propiedad colectiva que tienen las comunidades garífunas a favor de la propiedad individual.⁴ Esto es contrario a sus preferencias en relación con la tenencia de la tierra y, según plantean, les causaría serios daños, además de poner en peligro su cultura y su supervivencia. De acuerdo con los Solicitantes, el Proyecto no refleja la situación jurídica especial del pueblo garífuna.

Consulta, representación y divulgación

Una importante queja de la Solicitud es que el Proyecto ha omitido consultar apropiadamente e identificar las necesidades e intereses de las comunidades afectadas, y que ha omitido consultar de manera adecuada a personas que son los legítimos representantes de las comunidades afectadas. Los Solicitantes afirman que estas omisiones se produjeron tanto en la preparación como en la ejecución del Proyecto y expresan inquietudes en relación con ciertas disposiciones de la nueva Ley de Propiedad de Honduras.

En particular, los Solicitantes objetan el establecimiento de la Mesa Regional, una “mesa de consulta” creada en el marco del PATH. Afirman que la Mesa Regional es una institución no reconocida por la OFRANEH debido a que *“ha sido creada a pesar del desacuerdo de las comunidades, no fue elegida por las comunidades, [y] no es una organización que las represente.”* Los Solicitantes consideran que la Mesa está compuesta por personas a las que no puede considerarse representantes garífunas, y que es ajena a sus propias instituciones.

Plan de desarrollo de pueblos indígenas y marco jurídico

Los Solicitantes alegan que el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas (*Indigenous Peoples Development Plan*, IPDP) del Proyecto no da cumplimiento a las políticas del Banco. Afirman que el método de resolución de conflictos contemplado por el IPDP, el arbitraje, no solamente es inconstitucional sino que también es diferente del dispuesto en la nueva Ley de Propiedad promulgada unos pocos meses después de la aprobación del Crédito de la AIF. Agregan que ninguno de estos procedimientos se condice con su realidad política y social.

Los solicitantes afirman que, al preparar el IPDP, el Banco omitió una adecuada consideración del estatus jurídico de las poblaciones indígenas así como los procedimientos

⁴ La Solicitud presenta una reseña de la historia del pueblo garífuna, lo que los Solicitantes consideran importante para comprender la magnitud del perjuicio que podría causarles la ejecución del Proyecto.

para emitir títulos legales de las tierras. También indican que el Proyecto omitió considerar en forma adecuada las serias preocupaciones de las comunidades respecto del potencial impacto de la nueva Ley de Propiedad, y su relación con los procedimientos y acciones en el marco del Proyecto.

Medio ambiente y hábitat natural

De acuerdo con la Solicitud, el Banco no dio cumplimiento a la OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental (EA) dado que, si bien el análisis ambiental aborda los problemas que afectan a las tierras garífunas, no prevé que las comunidades garífunas puedan administrar o coadministrar sus tierras para restaurar su control sobre el “*hábitat funcional*” que han preservado durante siglos. A los Solicitantes les preocupa que tierras que consideran el hábitat funcional del pueblo garífuna puedan ser otorgadas a personas extrañas a las comunidades garífunas, y que el Proyecto no haya tenido en cuenta la importancia de los hábitats naturales para la subsistencia de las comunidades garífunas, según lo dispuesto en la OP 4.04 sobre Hábitats Naturales.

Respuesta de la Gerencia

El 9 de febrero del 2006, la Gerencia presentó su Respuesta a la Solicitud. La Gerencia plantea que, a la fecha de la Respuesta, no había tenido lugar ninguna actividad de ejecución que involucrara el levantamiento, demarcación, resolución de conflictos y titulación en ninguna tierra garífuna. La Gerencia agrega que, de todos modos, cuando se produzcan estas actividades, se han incorporado salvaguardias apropiadas en el Proyecto para proteger las tierras de los pueblos indígenas.

Derechos sobre tierras y título colectivo

La Gerencia afirma que ha analizado el marco jurídico de Honduras en relación con el tema de títulos individuales versus colectivos. La Gerencia indica que el Proyecto no favorece la titulación individual en las comunidades garífunas sino que establece procedimientos que protegen los derechos de las mismas. La Gerencia enfatiza que la participación de las comunidades en el Proyecto es voluntaria y que la demarcación y titulación de tierras sólo ocurrirá en aquellas comunidades dispuestas a participar en el Proyecto.

Consulta, participación y representación

La Gerencia afirma haber realizado consultas significativas y haber mantenido un diálogo abierto con todos los grupos de interesados garífunas, así como que se realizaron extensas consultas antes de las actividades de campo, y que se consultó a una amplia gama de actores garífunas para la preparación de la Evaluación Social y el IPDP. También afirma que las propuestas que fueron efectuadas por las personas afectadas durante las reuniones de consulta fueron tenidas en cuenta en el diseño del Proyecto.

La Gerencia dice que la Mesa Regional es una junta consultiva que incluye a muchas partes interesadas garífunas. La Gerencia menciona que un representante de la OFRANEH forma parte de la Mesa. También afirma que el liderazgo de la OFRANEH ha estado bajo disputa, y que la OFRANEH-Solicitantes se negaron a participar en la reunión que creó la Mesa Regional.

Plan de desarrollo de pueblos indígenas y marco jurídico

En relación con la nueva Ley de Propiedad, la Gerencia enfatiza que fue promulgada por el Gobierno con posterioridad a que el Directorio Ejecutivo del Banco hubiera aprobado el Crédito. Según la Gerencia, esa es la explicación del motivo por el que la Ley no fue analizada en los documentos del Proyecto. No obstante, la Gerencia enfatiza que el diseño del Proyecto la tiene en consideración y prevé mecanismos para una continua adaptación flexible del Proyecto a la nueva Ley.

La Gerencia asimismo indica que consideró aceptable la nueva Ley de Propiedad y determinó que las disposiciones de salvaguarda no estaban en conflicto con la Ley. La Gerencia observa que estas salvaguardias del Proyecto disponen que el Banco deba emitir su no objeción para cualquier actualización del IPDP, por ejemplo con respecto a los procedimientos de regularización de tierras y resolución de conflictos, los que deben estar basados en consultas satisfactorias. La Gerencia dice, además, que los procedimientos de arbitraje incluidos en el IPDP son consecuentes con el derecho nacional vigente a la fecha de preparación del Proyecto y que dan cumplimiento a la OD 4.20.

Medio ambiente y hábitat natural

La Respuesta de la Gerencia observa que al Proyecto se le asignó la Categoría B ambiental y que la EA identificó una posible superposición entre comunidades existentes y áreas protegidas. Por esta razón se desarrollaron un “Marco de Proceso” y un Plan de Manejo Ambiental, y la demarcación de áreas protegidas tendrá lugar siempre y cuando las comunidades locales lo convengan. De acuerdo con el Marco de Proceso, es factible la cogestión de áreas protegidas por parte de organismos, ONG y comunidades, y se contemplan estrictas disposiciones para el reconocimiento y demarcación de áreas de tierras a favor de las comunidades indígenas para los casos de superposición entre los reclamos de tierras y las áreas protegidas.

En lo que se refiere a hábitats naturales, la Gerencia afirma que el Proyecto establece que solamente las áreas protegidas que hayan sido legalmente establecidas son pasibles de demarcación; no tendrá lugar ninguna actividad de campo del Proyecto en o cerca de un área protegida propuesta; y deben instaurarse procedimientos para proteger los intereses de la gente antes de que se produzca la demarcación o titulación de tierras adyacentes a Tierras Étnicas.

El informe de investigación y las políticas y procedimientos aplicables

Este informe concluye la investigación del Panel sobre los asuntos alegados en la Solicitud de Inspección. La Presidenta del Panel Edith Brown Weiss y el Miembro del Panel Tongroj Onchan actuaron conjuntamente como Inspectores Líderes en la investigación efectuada por el Panel. Para asistir en la investigación, el Panel contrató a la antropóloga Dra. Nancie González, una experta internacionalmente reconocida en la historia, vida y cultura del pueblo garífuna, especialmente de Honduras. Asimismo, el Panel contrató al Dr. Edmund Gordon, un antropólogo experto en las cuestiones de uso de la tierra que enfrentan en la actualidad los garífunas, y realizó consultas con el Dr. Joseph Berra, un abogado con profundos conocimientos en estos temas. El Panel también se benefició de la asistencia de una consultora garífuna de Belice, la Sra. Phyllis Cayetano, quien, entre otras cosas, interpretó la lengua garífuna para el Panel.

La investigación del Panel se dividió en dos partes. La primera parte involucró una detallada investigación de los registros del Banco relacionados con el Proyecto, entrevistas con Personal del Banco, y una revisión de documentos relevantes y bibliografía académica. La segunda parte consistió en dos visitas de campo al país para el esclarecimiento de los hechos.

Durante sus visitas, el Panel se reunió con los Solicitantes y otras personas y comunidades, autoridades locales y nacionales, representantes de organizaciones no gubernamentales, expertos relevantes y otros. El Panel visitó varias aldeas y comunidades garífunas ubicadas en la costa norte de Honduras. El Panel recabó una considerable información y datos con los cuales evaluar lo planteado por los Solicitantes.

Con respecto a este Proyecto, el Panel evaluó si el Banco había dado cumplimiento a las siguientes políticas y procedimientos operacionales aplicables:

| | |
|-------------|--------------------------|
| OP/BP 4.01 | Evaluación Ambiental |
| OP/BP 4.04 | Hábitats Naturales |
| OD 4.20 | Pueblos Indígenas |
| OP/BP 13.05 | Supervisión de Proyectos |

El Panel reconoce la importancia de la regularización de los títulos de las tierras para el desarrollo económico de Honduras, y la importancia de los objetivos del Proyecto en este sentido.

El pueblo garífuna y los títulos colectivos

Orígenes del pueblo garífuna

Los garífunas son descendientes de las poblaciones originales de indios Carib y Arawak del Amazonas y el Caribe Oriental que se mezclaron con africanos esclavizados: algunos de ellos eran fugitivos de los europeos que estaban en las islas vecinas y otros habían escapados de naufragios y habían sido capturados por los propios indios.

Las sucesivas generaciones retuvieron su propio lenguaje, cultura y religión, y establecieron su nueva identidad, lo que ayudó a su supervivencia. Llegaron a ser conocidos como los “Caribes Negros”, y con el tiempo se convirtieron en la población más numerosa y dominante de la isla de San Vicente. La mayoría de los europeos no interferían con ellos, debido a sucesivos convenios celebrados a partir de 1660, en los que se definía a San Vicente como una isla neutral.

La situación se modificó con la cesión formal de San Vicente a Gran Bretaña en el Tratado de París de 1763. Con la llegada de plantadores, colonos y especuladores, y como resultado de las batallas coloniales, los “Caribes Negros” fueron conquistados y deportados de la isla de Sotavento de San Vicente y exiliados a la isla de Roatán en 1797 mucho antes del surgimiento del moderno Estado hondureño. La autoridad colonial española inmediatamente transfirió a la mayor parte del grupo al continente, específicamente a la ciudad de Trujillo. Desde allí se dispersaron principalmente a lo largo de la costa norte de Honduras.

En épocas más recientes, la designación “Caribe Negro” o “Moreno” ha sido crecientemente abandonada y reemplazada por el nombre, históricamente más correcto, de “garífuna”. Los garífunas retuvieron un lenguaje distintivo, no Occidental. Permanece como una variante del Arawak, con muchas palabras tomadas del francés, inglés y español, que adquirieron a partir de sus varias experiencias coloniales.

El pueblo garífuna y los patrones de uso de la tierra

En la actualidad, los garífunas viven primordialmente en las costas caribeñas de América Central en Belice, Guatemala, Honduras, y Nicaragua. En Honduras, sus 38 comunidades están ubicadas mayormente a lo largo de la costa norte, en los Departamentos de Atlántida, Colón, Cortés y Gracias a Dios.

Los garífunas mantienen su lengua ancestral así como creencias religiosas y festivales específicos que denotan su estrecha conexión con sus tierras y territorio. También mantienen usos comunales tradicionales de la tierra y otros patrones de trabajo y actividad que reflejan sus orígenes, su hogar en la costa norte de Honduras, y su singular cultura.

Los patrones ancestrales de uso de la tierra, que los garífunas trajeron con ellos desde San Vicente a Honduras en 1797, involucraban la horticultura simple, primordialmente concentrada en el cultivo de la mandioca, así como algunas otras raíces, algunos vegetales anuales, y plátanos y la propagación y cosecha de árboles frutales tales como el aguacate y el mango. Primordialmente estaban destinados a su subsistencia, si bien los pequeños excedentes se vendían localmente. El término “garífuna” significa “personas que comen mandioca.” Los garífunas han usado el bosque no solamente para cultivar, sino también como fuente de proteínas y alimentos vegetales, medicinas y madera para la construcción de sus casas, canoas, y otros objetos.

Tanto en San Vicente como en Centroamérica, la economía de subsistencia garífuna también ha dependido de la pesca marina, la recolección de cangrejos terrestres, y la caza

de pequeños animales del bosque y el mar, por ejemplo, ciervos, agutí, tortugas y manatíes. **Las playas y el mar siempre han sido importantes para los garífunas debido a la pesca.** En el pasado, el mar también ha sido el medio para alcanzar el mundo exterior en áreas donde el transporte terrestre era difícil o imposible. Las playas han sido un elemento importante en las ceremonias religiosas. **El mar es parte de la identidad étnica y cultural garífuna. Las viviendas garífunas que ubicadas frente a las playas son el núcleo de esta cultura marinera.**

La etnicidad garífuna depende de la continuidad de su presencia a lo largo de la costa norte de Honduras. Esto es importante, no sólo para los garífunas que hoy viven en Honduras, sino también para los que residen en países distantes. Muchos de ellos anhelan regresar algún día a su propia aldea original o ancestral. Otros esperan visitarla, tanto debido a su propia nostalgia como porque desean que sus hijos permanezcan conectados con sus ancestros y aprendan su historia.

Presiones externas sobre la tierra

Los garífunas han venido y vienen perdiendo tierras que antes ocupaban y usaban sus antepasados recientes y remotos, así como ellos mismos en la actualidad. Con el tiempo, numerosas e importantes fuerzas externas han afectado de manera significativa los usos de la tierra, los patrones de trabajo y las tierras del pueblo garífuna. En particular, el turismo y el cultivo de productos agrícolas industrializados para la exportación (por ejemplo, palmeras africanas, piñas, rambután, y bananas) son los dos principales usos efectivos y potenciales que atraen a compradores de tierras e “invasores” de las tierras ancestrales garífunas. Tierras que alguna vez estaban mayormente irrestrictas para quien quisiera usarlas han adquirido valor económico y son muy buscadas por las personas ajenas a las comunidades garífunas.

Los no garífuna también han acudido para desarrollar residencias vacacionales, establecimientos para la cría de ganado y otros usos de la tierra y actividades, a menudo impidiendo a las comunidades garífunas acceder a las tierras mediante la construcción de alambrados, muros y tranqueras. Otros factores significativos que afectan las tierras garífunas comprenden: el cambiante marco jurídico e institucional; acciones tomadas por las municipalidades para emitir títulos privados dentro de las tierras comunales garífunas, reclamos superpuestos y transferencias no registradas; y acciones de entidades externas para obtener derechos y título sobre las tierras y venderlas a personas ajenas. Otra preocupación significativa se vincula con la declaración de áreas protegidas en tierras reclamadas y tradicionalmente usadas por el pueblo garífuna, y la cuestión asociada de quién es responsable de administrar el uso y el acceso a dichas tierras.

Enfrentados con estas fuerzas y presiones, los sistemas comunales garífunas tradicionales continúan existiendo. Abarcan toda una gama de trabajos, actividades y usos de la tierra que reflejan las tradiciones y los orígenes del pueblo garífuna. Dependiendo de la comunidad, comprenden la pesca artesanal y la agricultura de subsistencia, la ganadería, caza, minería, plantas medicinales, iniciativas familiares de

turismo alternativo en pequeña escala, y la venta de elementos tales como pan de coco, mandioca, pescado y productos artesanales.

Títulos sobre las tierras

Durante los años noventa, la mayoría de las comunidades garífuna en Honduras recibió un título comunal que les otorgaba parte de la tierra que ocupan y que, según su reclamo, tradicionalmente les pertenece. Sin embargo, los programas de titulación que se realizaron en las últimas dos décadas no resolvieron la situación de las comunidades garífunas. En general, las áreas escrituradas no incluyen todo el reclamo ancestral de los garífunas, y la mayoría de los títulos excluye importantes áreas de uso y gestión de recursos de las comunidades. En algunos casos, los títulos recibidos fueron sumamente limitados y cubrieron solamente el denominado “casco urbano” donde están ubicadas sus viviendas.

Además, si bien muchos de los títulos entregados a las comunidades garífunas crearon derechos valederos, siguen existiendo conflictos por tierras y cuestiones de ocupación de tierras garífunas por parte de terceros ajenos a las comunidades. Por otro lado, algunas comunidades directamente no fueron tituladas; o se emitieron títulos individuales a favor de familias garífunas sobre tierras comunales.

Además de la titulación de sus tierras, los garífunas también intentan recuperar las tierras que reclaman que les pertenecen pero que fueron ocupadas (invadidas, dado que los garífunas consideran invasiones a dichas ocupaciones) durante las últimas décadas por no garífunas. **En muchas comunidades garífunas, parte de la tierra sobre la que la comunidad tiene título legal ha sido ocupada ilegalmente, a veces inclusive con recurso al fraude o la violencia. Los garífuna vienen reclamando el título colectivo y los derechos sobre las tierras desde hace muchos años, y luchando para resolver los problemas de ocupación ilegal y/o injustificada de tierras que consideran que les pertenecen a la comunidad toda.**

El Panel de Inspección no se pronuncia en relación con dichos reclamos. Sin embargo, la lucha del pueblo garífuna por sus derechos sobre las tierras ancestrales es de importancia central para esta investigación, dado que los Solicitantes plantean que el Proyecto PATH podría socavar y dañar su posibilidad de proseguir y tener éxito en estos reclamos.

Gobernabilidad y representación

Los garífunas fundaron varias entidades en los años cincuenta para organizarse políticamente, que pueden ser consideradas precursoras de las principales organizaciones garífunas de la actualidad, en particular la OFRANEH y la ODECO (Organización de Desarrollo Étnico Comunitario). En la década de 1970 y 1980, la población se fue organizando y movilizand de manera creciente en torno a los derechos sobre las tierras (entre otros temas, primero a través de organizaciones comunales como los “patronatos” y los Comités de Defensa de la Tierra y luego a través de la organización más amplia de la OFRANEH.

La OFRANEH, la organización que presentó la Solicitud, fue fundada en 1977. Se inició como una entidad que propendía a la hermandad de todos los afrohondureños, pero posteriormente se ha ocupado en forma exclusiva de la lucha de los garífunas. En general, la OFRANEH busca promover la organización interna y la movilización política de las comunidades garífuna. **La OFRANEH ha se ha manido, a lo largo del tiempo, como la principal organización de representación del pueblo garífuna. En particular, la OFRANEH ha estado a la vanguardia de los esfuerzos de los garífunas para asegurar sus derechos sobre la tierra, junto con la ODECO que también ha desempeñado un papel clave en este esfuerzo, especialmente durante el proceso de titulación de la década de los noventa. El Panel observa que la OFRANEH aún desempeña un rol de liderazgo en todas las comunidades garífunas, especialmente en el nivel de base, donde cuenta con un gran apoyo.**

El pueblo garífuna también está organizado a nivel comunitario. La mayoría de las comunidades tienen asociaciones locales denominadas ‘Patronatos’, cuyos miembros son elegidos por los integrantes de la comunidad. En algunas comunidades garífunas existen consejos de ancianos, los cuales participan en actividades de resolución de disputas. Muchas comunidades cuentan con un Comité de Defensa de la Tierra.

Consulta, representación y participación del pueblo garífuna

La OD 4.20 dispone que la estrategia del Banco para encarar temas relativos a pueblos indígenas *“debe estar basada en la participación informada de las propias poblaciones indígenas.”* La política exige la identificación de las *“preferencias locales mediante la consulta directa, la incorporación de los conocimientos indígenas en los enfoques del proyecto, y el uso temprano apropiado de especialistas experimentados . . .”*

En lo que se refiere al tema de la representación, con arreglo a la OD 4.20 las organizaciones representativas de los indígenas *“brindan canales eficaces para comunicar las preferencias locales”* y *“los líderes tradicionales ... deben ser incorporados al proceso de planificación, con la debida atención para asegurar una genuina representación de la población indígena.”* También hace notar que *“. . . [m]uchos de los grupos mayores de personas indígenas tienen sus propias organizaciones representativas que proporcionan canales eficaces para comunicar las preferencias locales.”* La OD 4.20 también requiere la preparación de un Plan para el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas (*Indigenous Peoples Development Plan*, IPDP) en el caso de los proyectos que afectan a pueblos indígenas.

La OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental también contiene requisitos relativos a la consulta con las comunidades afectadas por el proyecto. La política exige consultas significativas, las que solo pueden tener lugar cuando la gente recibe información relevante sobre el proyecto de manera oportuna antes de efectuarse las consultas y en un lenguaje y forma que sea comprensible y accesible para las personas consultadas.

Consulta y preparación de un IPDP

El Panel observa que se preparó un IPDP para el Proyecto PATH específicamente en relación con las cuestiones que enfrentaban los garífunas. Los registros indican que se aplicaron esfuerzos sustanciales para la preparación de este IPDP. Si bien hay temas importantes relativos a la suficiencia del IPDP que se abordan en otras secciones de este Informe, y cuestiones relacionadas con las consultas efectuadas durante su preparación que se analizan más abajo, **el Panel determina que la preparación de un IPDP es consecuente con la OD 4.20.**

Consultas durante la preparación del Proyecto

El Panel ha analizado los registros del Proyecto relativos a las consultas efectuadas durante la preparación del Proyecto. **El Panel observa que durante la preparación el Proyecto se realizaron varias reuniones, y que los Solicitantes y otras organizaciones que representaban a las poblaciones garífunas participaron y tuvieron la oportunidad de aportar comentarios y expresar sus inquietudes en relación con el Proyecto. Esto es congruente con la OD 4.20.**

No obstante, cuando el Panel visitó varias comunidades garífunas en junio de 2006, de manera reiterada, garífunas que no forman parte de ningún grupo u organización le indicaron al equipo que en general se había puesto de poca o ninguna información sobre el PATH a disposición de las comunidades, que no se había difundido en forma amplia la noticia de las reuniones informales, y que aquellos garífunas que fueron consultados no fueron elegidos por las propias poblaciones, sino, muchos creían, por líderes y organizaciones seleccionados por el personal del PATH. **El Panel no encontró evidencia de que se le hubieran enviado directamente a las comunidades materiales escritos tales como folletos, anuncios para ser expuestos, con el objeto de que la gente supiera qué esperar.**

El Panel también hace notar las significativas inquietudes en relación con el Proyecto y su “proceso de consulta” expresadas en reuniones tempranas por organizaciones que representan a los garífunas, en particular la OFRANEH y la ODECO. **El Panel considera que las mismas constituyeron una indicación temprana de potenciales problemas derivados de las políticas asociadas con el mecanismo de consulta que más tarde sería establecido para la ejecución del Proyecto.** A continuación se consideran dichas cuestiones.

Consultas durante la ejecución del Proyecto

En concordancia con las políticas del Banco, la realización de consultas apropiadas es esencial para la ejecución del componente del PATH vinculado con las tierras de las poblaciones indígenas. En particular, la ejecución de diversas actividades del Proyecto, tales como la demarcación y titulación, depende en gran medida de las opciones preferidas y las elecciones efectuadas por las comunidades indígenas.

En el marco del Proyecto, se estableció la Mesa Regional como esquema institucional para las consultas. En la Respuesta de la Gerencia se afirma que *“bajo los auspicios del Proyecto, el Gobierno invitó a representantes de una amplia gama de comunidades y organizaciones garífunas, incluida la Ofraneh, a participar en una reunión para establecer una comisión interinstitucional a fin de organizar la Mesa Regional”*. En su respuesta, la Gerencia agrega que *“apoya la posición del Gobierno de respeto a las decisiones adoptadas por la Mesa Regional y las comunidades individuales respecto de su régimen preferido para la tenencia de la tierra.”*

El Panel revisó cuidadosamente la formación y el funcionamiento de la Mesa Regional, a la luz del crítico papel que se le asigna en el proceso de tenencia de tierras en el marco del Proyecto. De acuerdo con los registros revisados por el Panel, a principios de 2005 la OFRANEH expresó un interés positivo por participar, pero también enfatizó que sería necesario consultar a todas las poblaciones garífunas con respecto a la formación de la Mesa de una manera transparente. Sin embargo, cuando se envió la invitación a formar la Mesa Regional a líderes comunitarios y varias organizaciones, incluida la OFRANEH, en febrero de 2005, la OFRANEH había decidido no formar parte del proceso dado que (según la OFRANEH) la UEP no aceptaba que la selección de las comunidades piloto para participar en el Proyecto debía ser discutida por cada comunidad antes de la realización de un taller. Con posterioridad, en una reunión realizada en marzo de 2005, se seleccionaron ocho comunidades a ser regularizadas en el marco del PATH y se llegó a un acuerdo para establecer la Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos de Atlántida y Colón.

El acta constitutiva de la Mesa Regional es un documento complicado, que no es fácilmente comprensible por alguien que no esté versado en temas legales. El documento indica que la Mesa comenzó a existir el 17 de marzo de 2005 en presencia de *“líderes de comunidades garífunas, Autoridades Municipales, un gobernador político, representantes de AMHON, MAMUGAH, la comisión diocesana de la Pastoral de La Ceiba, representantes de OFRANEH y ODECO”* y que su propósito declarado es promover el programa PATH.

Durante sus visitas al área del Proyecto, el equipo del Panel se reunió varias veces con miembros de la Mesa Regional, asistió a una reunión de la Mesa Regional en La Ceiba durante su visita de elegibilidad, y en carácter de observador, participó en una asamblea general de la Mesa Regional y de las Mesas Locales realizada en la localidad de Guadalupe el 23 de junio de 2006. En junio algunos miembros de la Mesa Regional le dijeron al Panel que la Mesa está compuesta por miembros de distintas organizaciones: iglesias, patronatos, clubes deportivos, clubes de danzas y otros. Enfatizaron que la Mesa es una organización abierta que no discrimina y no está cerrada a ningún garífuna.

El Panel considera que el concepto inicial de crear una organización como la Mesa Regional para unir a los líderes y representantes de cada comunidad garífuna no era incongruente con la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas en el sentido de que representaba un esfuerzo para establecer comunicaciones y promover la participación de las personas afectadas. No obstante, el Panel considera que un marco de consulta de los garífunas del que no forman parte su o sus principales órganos representativos

y al que éstos no le brindan su apoyo y orientación no puede asegurar una genuina representación de la población garífuna, según lo requiere la OD 4.20.

En este sentido, el Panel hacer notar que en su Respuesta la Gerencia da la impresión de que existe poca distinción entre la OFRANEH, la ODECO y una gama de otras organizaciones civiles en términos de representación de los garífunas. Al describir al “Pueblo garífuna”, la Respuesta afirma que “[una] **variedad de organizaciones de la sociedad civil representan a los garífunas**” (énfasis en el original). La Respuesta pasa entonces a enumerar estas organizaciones, incluida la OFRANEH, la ODECO y muchas otras, en orden cronológico. No se reconoce el rol de liderazgo de la OFRANEH en la representación de los intereses del pueblo garífuna; más bien, esencialmente se agrupa a la OFRANEH como una de toda una variedad de organizaciones civiles que representan a los garífunas.

El Panel considera que esta descripción es inadecuada. Como ya se señaló, la OFRANEH es ampliamente reconocida como la principal entidad de representación la población garífuna, y la OFRANEH y la ODECO conjuntamente podrían ser apropiadamente consideradas las dos organizaciones garífunas más importantes de representación de la población garífuna en la protección de los derechos sobre sus tierras ancestrales. En los últimos años, la OFRANEH, en particular, ha desempeñado un papel de liderazgo en este esfuerzo. **El Panel determina que la OFRANEH (y la ODECO) son “organizaciones representativas” en el sentido de la OD 4.20 y están en condiciones de proporcionar un canal eficaz para comunicar las preferencias locales.**

En este contexto, el Panel determina que el apoyo dado por el Banco a la Mesa Regional como marco de consulta básico para el Proyecto PATH, sin la participación de la OFRANEH y la ODECO, no es acorde con las disposiciones centrales de la OD 4.20 sobre consulta, representación y participación. Al Panel le preocupa que la Mesa Regional haya instaurado un sistema paralelo contrapuesto con la forma establecida a lo largo del tiempo por los garífunas para ser representados en el tema crítico de asegurar sus derechos sobre la tierra.

El Panel reconoce la difícil situación que enfrenta el Banco en este sentido, y los amplios esfuerzos realizados por la Gerencia para obtener la participación de la OFRANEH y la ODECO en el proceso de consulta. Sin embargo, dichos esfuerzos no alteran los riesgos creados por la actual situación. El Panel determina que el sistema de la Mesa ha dividido a la comunidad y marginado a los representantes existentes. Potencialmente podría socavar la capacidad de sus principales representantes de trabajar en nombre de la comunidad para lograr su objetivo de titulación colectiva de las tierras ancestrales. También podría tornar vulnerable a la manipulación el proceso de demarcación y titulación de tierras, en contraposición con la intención declarada, lo que como consecuencia podría provocar el daño que los Solicitantes han descrito y temen.

El Panel también observa que el personal del Banco entrevistado por el Panel no pudo aportar información muy detallada respecto de la Mesa Regional, en especial con respecto a sus integrantes. Más bien, parecían apoyarse mayormente en información general

proporcionada por la UEP. **Dado el papel clave asignado a la Mesa Regional en el proceso de regularización de tierras, el Panel dictamina que con arreglo a la política del Banco sobre supervisión de proyectos, OP/BP 13.05, se requiere una más estrecha supervisión de la operación de la Mesa Regional, incluyendo a expertos sociales. El Panel determina que la supervisión de las actividades relacionadas con la Mesa Regional no da cumplimiento a la política aplicable del Banco.**

Estas preocupaciones se ven ilustradas por importantes desarrollos relevantes para la Mesa Regional. El 28 de septiembre de 2006, se realizó una reunión entre representantes de la OFRANEH y altos funcionarios gubernamentales, incluido el Ministro Director del INA, el Subsecretario de Estado de la Secretaría de Gobierno y Justicia, las Secretarías de Medio Ambiente y de Asuntos Exteriores, y el coordinador de la Unidad de Ejecución de Proyecto (UEP). **El Ayuda Memoria firmado de mutuo acuerdo disponía, entre otras cosas, la inmediata disolución de la Mesa Regional.** Dado que la Gerencia afirma que el Gobierno apoyó el establecimiento y la operación de la Mesa Regional, el Panel le pidió aclaraciones a la Gerencia. Aparentemente la Gerencia no había estado al tanto de este desarrollo hasta que recibió el pedido de información del Panel.

El 10 de enero de 2007, el Banco le envió al Gobierno una Notificación de Amenaza de Suspensión de Desembolsos debido, entre otras cosas, a la falta de debida diligencia en la realización del Proyecto. La Notificación especificaba varias condiciones que debían ser cumplidas para evitar la suspensión de los desembolsos. Entre otras cosas, el Banco le solicitó al Gobierno que:

“Públicamente rescindiera su repudio de la Mesa Regional garífuna Wadabula como el marco consultivo participativo del Proyecto para las poblaciones garífunas; o, si el Prestatario ya no reconoce a la Mesa, presente a la AIF los fundamentos de este drástico cambio de estrategia y acuerde con la AIF una alternativa transparente y no excluyente de marco consultivo participativo para las poblaciones garífunas en las áreas del Proyecto, que sea congruente con los objetivos del Proyecto y satisfaga las políticas de salvaguardia de la AIF.” (Énfasis agregado).

El Panel hace notar que la Gerencia del Banco, al requerir al Gobierno que “públicamente rescindiera” su repudio de la Mesa Regional, o desarrollara un marco alternativo dado este “drástico” cambio, no le pidió que se realizaran consultas ulteriores con las comunidades afectadas y sus líderes para tratar de comprender mejor los problemas e inquietudes relativos a la Mesa Regional. El Panel observa que la continuada controversia referida a la Mesa Regional, y el reciente documento pidiendo su disolución, proporcionan otra indicación de las tensiones que han emergido con respecto al rol de la Mesa en la representación de la población garífuna.

A la luz de la controversia y las preocupaciones ya asociadas con la Mesa Regional, el Panel determina que no haber buscado los aportes y la participación de las comunidades afectadas y sus líderes no es consecuente con las disposiciones de la

política del Banco referidas a la consulta de los pueblos indígenas y la supervisión. El Panel dictamina que la Gerencia del Banco no se ha ajustado de manera adecuada a las muchas preocupaciones expresadas con respecto a los mecanismos de consulta existentes, según lo requieren la OD 4.20 y la OP 13.05.

Marco jurídico

Una de las principales preocupaciones de los Solicitantes es que el Proyecto facilitará la aplicación de ciertas disposiciones de la nueva Ley de Propiedad que podrían ser perjudiciales a sus derechos de propiedad y sus intereses, dado que temen que en última instancia conduzcan a la pérdida de sus tierras ancestrales y sus tradicionales títulos comunales sobre la tierra, según se definen en la legislación local y en convenciones internacionales. La Solicitud afirma que la evaluación del marco jurídico en el IPDP no fue adecuada ni congruente con las disposiciones de la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas dado que no que tuvo en consideración la Ley de Propiedad, que estaba siendo debatida en el Congreso en la época en que se desarrollaba el Proyecto. En su Respuesta, la Gerencia indica que *“el Proyecto incorpora salvaguardias apropiadas para cubrir las potenciales brechas en la legislación hondureña a fin de resguardar los derechos de los Pueblos Indígenas.”* La Gerencia agrega que el contenido de las leyes nacionales y su reglamentación es responsabilidad del Gobierno de Honduras y que existen mecanismos disponibles para que la sociedad civil plantee sus inquietudes.

En la época de la evaluación del Proyecto, algunos miembros del personal del Banco plantearon inquietudes con respecto a avanzar con el Proyecto antes de la promulgación de la Ley de Propiedad, y en relación a las implicancias de algunas disposiciones del proyecto de Ley respecto de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas. Sin embargo, la Gerencia Regional decidió continuar procesando el Proyecto, con dos condiciones a ser implementadas: la adopción de procedimientos de resolución de conflictos que reflejaran los intereses de las poblaciones indígenas; y la adopción de un marco jurídico/regulatorio para regularizar las tierras de las poblaciones indígenas como uno de los disparadores de la segunda fase del Programa de Administración de Tierras.

Durante la preparación del Proyecto, el Banco realizó un análisis del marco jurídico relativo a los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, incluidos los garífunas residentes en el área del Proyecto, de acuerdo con la OD 4.20. El Análisis Legal plantea inquietudes con respecto a varias enmiendas en el marco jurídico e institucional vigente, dispuestas en el proyecto de la nueva Ley de Propiedad. Afirma que dichas enmiendas deben ser tenidas en cuenta en el diseño de los programas de capacitación y socialización del Proyecto. El Análisis Legal subraya, asimismo, el hecho de que la Ley propuesta podría brindar título legítimo a personas cuyo único reclamo sobre la tierra surja ya sea de la posesión ininterrumpida o del hecho de que su solicitud de título sobre la tierra que poseen no haya sido impugnada por el legítimo propietario.

La nueva Ley de Propiedad fue promulgada el 24 de junio de 2004, unos pocos meses después de que el Directorio aprobara el Crédito para el Proyecto, pero antes de la entrada en vigencia del Convenio de Crédito de Desarrollo. El Panel observa que la nueva Ley de

Propiedad contiene diferentes enmiendas al marco jurídico e institucional que son congruentes con el objetivo del Proyecto y constituye una parte esencial del marco jurídico dentro del cual se está implementado el Proyecto. No obstante, la Ley también contiene algunas disposiciones polémicas referidas al reconocimiento de los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas.

La OD 4.20 requiere que el IPDP contenga una evaluación del marco jurídico vigente en el país, incluido el estatus legal de los grupos afectados, según se refleja en la constitución, las leyes y normas. *“Deberá prestarse particular atención a los derechos de los pueblos indígenas a usar y desarrollar las tierras que ocupan, estar protegidos de intrusos ilegales, y tener acceso a recursos naturales (tales como bosques, fauna, y agua) vitales para su subsistencia y reproducción”* (párrafo 15).

La OP 7.00 (Elección de Prestatario y Acuerdos Contractuales) dispone en su párrafo 14 que cuando la legislación local es de relevancia para el proyecto /programa financiado por el Banco, el Banco *“intenta trabajar dentro de la legislación existente en la medida de lo posible.”* Sin embargo, agrega que *“[s]i la enmienda de una ley particular impediría el logro de los objetivos del proyecto, los acuerdos contractuales pueden disponer que tal enmienda constituirá causal de suspensión”* (nota 13) Esto es particularmente relevante dado que un cambio en la legislación existente, verbigracia, la aprobación de la nueva Ley de Propiedad, estaba siendo debatido en la época en que se estaba negociando y firmando el DCA, y el Análisis Legal hizo notar que la nueva ley *“implicará un cambio significativo en el marco jurídico e institucional existente”*.

A pesar de las muchas inquietudes en relación con la Ley planteadas por los Solicitantes, el personal del Banco y el Análisis Legal, antes y después de la promulgación de la Ley, es decir, durante la preparación del Proyecto y después de la aprobación del Crédito, **el Panel no encontró ningún registro de que la Gerencia actuara en función de estas nuevas circunstancias, que en forma potencial son directamente relevantes para los derechos sobre las tierras de las poblaciones indígenas, más allá de un intercambio no concluyente de comunicaciones entre la Región y el Departamento Legal.**

El Panel señala además que, según lo requerido por la OD 4.20, el Proyecto dispone algunas medidas para proteger los derechos sobre las tierras de las poblaciones indígenas. Estas incluyen mecanismos para la resolución de conflictos y la provisión de asesoramiento legal y capacitación para las poblaciones indígenas, y una cláusula en el DCA que exige que *“no se efectuarán titulaciones y demarcaciones físicas de tierras adyacentes a Tierras Étnicas a menos que se hayan seguido procedimientos que protejan adecuadamente los derechos de las poblaciones indígenas y afrohondureñas, debidamente consultados con las partes afectadas de una manera satisfactoria para la Asociación y expuestos en el Manual de Operaciones”* (énfasis añadido). **Sin embargo, dada la relativa debilidad de las poblaciones indígenas, reconocida en los documentos del Proyecto, y el hecho de que la nueva Ley de Propiedad le otorga derechos específicos a personas no indígenas ocupantes de Tierras Indígenas, derechos que no pueden ser enmendados o limitados por la reglamentación de la Ley o por las disposiciones del Manual de Operaciones del Proyecto, el Panel dictamina que estas medidas no son**

suficientes para proteger los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas que podrían ser afectados por la ejecución del Proyecto, según lo requerido en la OD 4.20.

El Panel observa que, a pesar de la importancia clave de la Ley de Propiedad para la ejecución del Proyecto y los derechos de los pueblos indígenas, y las inquietudes del personal y las personas afectadas antes señaladas, **la Gerencia no incluyó ninguna referencia o recurso relacionado con posibles efectos negativos de la Ley de Propiedad en el DCA celebrado para este Proyecto.**

Este Proyecto es la primera fase de un Préstamo con Programa Adaptable (*Adaptable Program Loan*, APL). De acuerdo con la política del Banco, un APL brinda financiamiento para un programa de desarrollo de largo plazo, que se inicia con un primer conjunto de actividades, sobre la base de hitos e indicadores de referencia acordados para concretar los objetivos del programa. El Proyecto tendrá un efecto inmediato en los derechos sobre las tierras de los indígenas durante esta primera fase. Sin embargo, la adopción de un marco jurídico y normativo para las tierras indígenas, es únicamente un disparador para procesar la segunda fase del APL. **El Panel dictamina que esto no es eficaz para proteger los derechos de las poblaciones indígenas durante la primera fase del APL. Si no existía, en la opinión del Banco, un marco jurídico/normativo apropiado para las tierras de las poblaciones indígenas, el Panel no logra entender por qué se incluyó la titulación y regularización de las tierras de las poblaciones indígenas en la primera fase del APL en lugar de hacerlo en la segunda, cuando se requería contar con dicho marco. El Panel hace notar que para ser consecuentes con los principios y objetivos de la política operacional del Banco sobre Pueblos Indígenas, la primera fase del APL podría haber excluido la titulación de las Tierras Étnicas y áreas adyacentes a las mismas hasta tanto se promulgara un marco normativo adecuado.**

De conformidad con la Resolución de creación del Panel, el 20 de diciembre de 2006, el Panel le solicitó un dictamen legal a la Vicepresidenta Senior y Asesora Jurídica sobre si las disposiciones del Convenio de Crédito de Desarrollo eran suficientes para evitar daños a los derechos de las poblaciones indígenas como resultado de la ejecución del Proyecto en Tierras Étnicas. Específicamente, el Panel solicitó un dictamen legal sobre los derechos y obligaciones del Banco (y obligaciones correlativas del Prestatario) para determinar “*si acaso y en qué medida las salvaguardias incluidas en el Proyecto y en los documentos legales, incluidas las disposiciones específicas del Manual de Operaciones, efectivamente protegen los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre sus Tierras Étnicas del daño que, en su opinión, se derivará de la aplicación de las disposiciones del Capítulo III de la Ley de Propiedad, con respecto a la regularización de Tierras Étnicas en el marco del Proyecto de Administración de Tierras financiado por el Banco.*”

De acuerdo con la Asesora Jurídica, debido a la separación de roles entre la Asesoría Jurídica y el Panel de Inspección, la pregunta de “*si el Proyecto prevé salvaguardas adecuadas (con arreglo a las políticas del Banco) deber ser abordada por el Panel en su análisis para determinar si el Proyecto cumple con la política operacional aplicable sobre pueblos indígenas.*” **El Panel señala y confirma que concuerda con la perspectiva de la Asesora Jurídica en relación con el rol del Panel en este sentido.**

La respuesta de la Asesora Jurídica también contiene un análisis sobre la “*Relevancia de la Ley de Propiedad de Honduras.*” En dicho análisis indica que no se ha emitido aún la reglamentación de la Ley de Propiedad y, en consecuencia, el capítulo de la Ley sobre Tierras Étnicas no ha sido usado todavía para titular y registrar tierras y “*no ha sido probado ya sea a nivel interno o con referencia a las disposiciones incluidas en el Convenio de Crédito de Desarrollo del Proyecto.*” Por esta razón, la Asesora Jurídica considera que emitir un dictamen sobre el “*resultado de dicha prueba... sería algo puramente especulativo*” y no “*determinante.*”

El Panel hace notar que el contexto jurídico en el que se diseña y ejecuta un Proyecto es muy importante, como lo reconocen las políticas del Banco. En este Proyecto, el contexto legal es importante además debido a que los Solicitantes plantean que el Proyecto facilitará la aplicación de una Ley que consideran sumamente perjudicial para sus derechos e intereses. El hecho de que la Ley no haya sido aún reglamentada y de que, a esta altura, que el daño alegado y temido por los Solicitantes sea potencial, no exime al Banco de analizar las potenciales implicaciones de la Ley como parte del análisis del “marco jurídico” requerido por la OD 4.20. **El Panel dictamina que la política del Banco exigía que la Gerencia realizara este análisis en relación con este Proyecto una vez que la Ley fue promulgada.**

Cumplimiento Ambiental

Evaluación Ambiental

El Panel analizó la Evaluación Ambiental (EA) y los documentos relacionados para evaluar si se consideraba el tema de una posible superposición entre áreas protegidas y tierras garífunas, en vista de las preocupaciones planteadas por los Solicitantes. El Panel hace notar que la evaluación ambiental correspondiente al Proyecto identifica la posible superposición de áreas protegidas y tierras garífunas como un impacto potencial de preocupación, [Matriz A], y la posibilidad de que se restrinja el acceso de las comunidades a estas áreas. La EA también señala que el proceso de planificación de las áreas protegidas fue creado “*sin considerar las condiciones sociales, culturales y ambientales de las comunidades*” y menciona el “*imperativo*” de formular políticas para las áreas protegidas de una forma integrada con las comunidades.

El Panel determina que la identificación del tema de la superposición entre las áreas protegidas y las Tierras Étnicas en el EA da cumplimiento a la OP 4.01. El Panel también dictamina que la disposición contenida en el Marco de Proceso que contempla el reconocimiento y demarcación de áreas de tierra a favor de las comunidades indígenas en caso de la mencionada superposición es congruente con los objetivos de la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.

No obstante, el Panel hace notar que la implementación del Marco de Proceso puede enfrentar difíciles circunstancias. En este sentido, la particular situación del Parque

Nacional Punta Izopo, que se superpone con tierras reclamadas por la comunidad de Triunfo de la Cruz en el Departamento de Atlántida es un ejemplo. Punta Izopo es un parque nacional de 18.820 ha en el extremo oriental de la tierra comunal reclamada por Triunfo de la Cruz y anteriormente era una zona utilizada por la comunidad para actividades de caza y recolección. También está adyacente a una importante zona de pesca comunitaria. Punta Izopo fue declarada área protegida en 2000 y ahora es administrada por la Fundación para la Protección de Lancetilla, Punta Sal y Texiguat (PROLANSATE).

El Panel fue informado por las comunidades locales, y encontró confirmación de dichas alegaciones en el estudio del *Central American and Caribbean Research Council* (CACRC), financiado por el Banco, de que muchas partes de esta área protegida han sido cerradas mediante cercos y que el acceso ha sido prohibido. Los miembros de la comunidad de Triunfo de la Cruz no tienen acceso a esta área, excepto a las zonas oceánicas, si bien reclaman que se trata de tierras que pertenecen a la comunidad. Muchos residentes garífunas de Triunfo de la Cruz no han visitado esta sección de su territorio desde hace años por temor a los guardias de seguridad.

El Panel señala que la situación de Punta Izopo es un ejemplo de cómo, en realidad, las cuestiones relativas a la demarcación de áreas protegidas han sido y pueden ser influenciadas por poderosos intereses económicos. Esto podría tener un grave efecto adverso en la capacidad de estas comunidades de proteger sus intereses durante este proceso, y disminuir la eficacia práctica de las salvaguardias incluidas en el Marco del Proceso.

Con respecto a otras áreas reclamadas por las comunidades, tales como la Reserva Forestal del Río Tinto, que no han sido aún legalmente declaradas áreas protegidas, el Panel observa que la EA indica lo siguiente:

“El Gobierno de Honduras debería regularizar los derechos de propiedad de los distintos grupos étnicos existentes en el país, principalmente a través del reconocimiento de la propiedad comunal con arreglo al Convenio 169 de la OIT. Por lo tanto, el Gobierno no debería declarar más áreas protegidas en zonas en las que existen comunidades autónomas hasta tanto sus derechos de propiedad estén claramente definidos, salvaguardando así los intereses de dichas comunidades.”
(EA, subparte g)

El Panel dictamina que esta afirmación provee una respuesta potencialmente importante para abordar las preocupaciones de los Solicitantes y que da cumplimiento a la OD 4.20. La cuestión central, en este sentido, dependerá de su efectiva implementación.

Administración o coadministración de áreas protegidas

El Panel consideró el planteo de los Solicitantes en el sentido de que el EA no contempla esquemas que permitan a las comunidades garífunas administrar o coadministrar áreas protegidas de forma tal de restaurar su control sobre el “*hábitat funcional*” que éstas han

preservado durante siglos, y tampoco contempla la participación de las poblaciones indígenas en la administración de las áreas protegidas. El Panel hace notar que la cuestión de la administración de las áreas protegidas se plantea en el marco de la OP 4.01, puesto que los esquemas de administración y la medida en que se involucra a las comunidades locales pueden incidir de manera importante en el logro de los objetivos ambientales y de otro tipo dentro de dichas áreas.

La Gerencia dice que el Marco de Proceso y el Plan de Manejo Ambiental incluyen previsiones para la coadministración de áreas protegidas por parte de organismos, ONG y comunidades locales. El Panel hace notar que el Marco de Proceso contempla situaciones en las que las comunidades indígenas serían involucradas en la coadministración de áreas protegidas, pero con la aclaración de que esto se contempla “[e]n aquellos limitados casos donde [sic] la presencia de comunidades indígenas coincide con áreas protegidas. . .”

Además, la Evaluación Ambiental en general identifica organizaciones distintas de las comunidades indígenas en relación con las responsabilidades de administración. Este punto es destacado en la Solicitud, con referencia a los ejemplos de Sierra Río Tinto y Punta Izopo. El Panel toma nota de las explicaciones provistas por la Gerencia en relación con la administración de estas áreas y, en términos más generales, los listados de las tablas del EA. **A la luz de estas consideraciones, el Panel determina que los compromisos a los que se hace referencia en los documentos del Proyecto de que las comunidades indígenas mantengan o asuman responsabilidades de administración y coadministración de las áreas protegidas que puedan incluir sus tierras cumple con la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental y la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.**

Sin embargo, al Panel le preocupa que en la EA no se mencione a las comunidades locales que tienen reclamos sobre las áreas listadas en relación con un rol o inclusive un rol potencial en su administración, aún cuando sí se identifica de esta manera a otras organizaciones (ONG). El Panel considera que el rol de estas comunidades en la administración y/o coadministración de estas tierras es importante en función de la política del Banco debido, entre otras cosas, a que probablemente afecte la salud y el bienestar de largo plazo del hábitat que se encuentra en dichas tierras así como el de las personas que dependen de ellas. El Panel hace notar que la OP 4.04 sobre Hábitats Naturales indica que el “Banco espera que el prestatario tenga en cuenta los puntos de vista, roles y derechos de los grupos, incluidas organizaciones no gubernamentales locales y comunidades locales, afectados por los proyectos financiados por el Banco que involucren hábitats naturales, e involucre a dichas personas en la planificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de dichos proyectos.” (Párrafo 10)

Ejecución del Proyecto: estructuras institucionales

La estructura institucional actual para la titulación de tierras en Honduras involucra a varias entidades diferentes. A los Solicitantes les preocupa que la estructura institucional, apoyada por el Proyecto PATH, no proteja los intereses de las poblaciones garífunas sobre las Tierras Étnicas y el mantenimiento de títulos colectivos. Afirman, en particular, que la

ejecución del Proyecto no es consecuente con los requisitos de la OP 4.20 y sus disposiciones relativas a la preparación de un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas (IPDP).

La Ley de Propiedad de 2004 dio origen a un nuevo marco regulatorio para legalizar y registrar los títulos sobre tierras. Con arreglo al nuevo marco, las municipalidades, el INA y el IP desempeñarán los principales papeles en lo que se refiere a legalizar, titular y registrar títulos sobre tierras. El Instituto de la Propiedad fue creado en el marco de la Ley de propiedad de 2004 y depende de la Presidencia. El INA es el ejecutor de las políticas agrarias del Gobierno y tiene competencia en cualquier aspecto y tema relacionado con las tierras destinadas a formar parte de la reforma agraria. Es el organismo responsable de la emisión de títulos en las áreas rurales y étnicas.

En general, las municipalidades efectúan la demarcación de los límites de su territorio, y regulan el desarrollo urbano. Las municipalidades también pueden decidir expandir los límites urbanos. Como se señaló, pueden otorgar títulos sobre tierras municipales a terceros. Esta facultad ha creado conflictos con diversas comunidades garífunas, quienes afirman que la municipalidad ha otorgado derechos sobre tierras en las que los garífunas reclaman derechos comunitarios.

De acuerdo con la Ley de Propiedad, el IP administra, actualiza y opera el registro de la propiedad y el catastro, administrando un sistema integrado de información sobre derechos de propiedad en Honduras. El IP emite títulos sobre tierras que no estaban registrados en el antiguo Registro de Propiedad Inmueble, y registra los títulos emitidos por el INA y las municipalidades. Con arreglo a la Ley de Propiedad, el IP también debe regularizar y emitir títulos sobre parcelas de tierra en las que se han asentado personas antes de 1999 y respecto de las cuales no es posible determinar quién es el propietario legítimo entre los ocupantes debido a que existen títulos superpuestos, o porque la validez de dichos títulos está siendo disputada por un tercero que no reside en dicha parcela de tierra.

En febrero de 2007, la Unidad de Ejecución de Proyecto (UEP) del PATH fue desplazada de la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ) y transferida al Instituto de Propiedad.

El Panel observa que los Solicitantes no confían en el nuevo sistema para la emisión de títulos. Se oponen al nuevo proceso de regularización porque creen que, incluso si mantienen el pleno título de propiedad comunal que les fue entregado durante las políticas de titulación de la década de los noventa, no sería posible ninguna extensión de sus títulos (la denominada ‘ampliación’ que buscan). En su opinión, no sería posible recuperar las tierras garífunas ocupadas ilegalmente por terceros, ya que no se dispone de fondos para indemnizar a quienes ahora las ocupan (el proceso de “saneamiento”, o regularización de título).

El Panel señala que los funcionarios públicos con los que se reunió el Panel afirmaron que no se habían reservado y comprometido recursos para indemnizar a terceros que poseen títulos anulables en Tierras Étnicas. El Banco necesita abordar este tema de manera cabal para ser congruente con la OP 13.05.

Comisión Intersectorial

Durante su investigación, el Panel se enteró de la existencia de la Comisión Intersectorial para Proteger los Derechos de Tierras de las Comunidades Garífunas y Misquitas (también “Miskitas”). La Comisión fue creada en 2001 mediante el Decreto Ejecutivo N° 035-2001 firmado por quien era entonces Presidente de la República de Honduras. Esta comisión tiene el propósito de ayudar a garantizar los derechos de propiedad de las comunidades garífunas y misquitas. Su autoridad se extiende a la titulación, extensión, recuperación y protección de las tierras. Esta protección no sólo se extendería a las tierras ocupadas por estas comunidades, sino también a aquellas *“que constituyen su hábitat funcional y son consideradas [tierras] ancestrales con arreglo al Convenio N° 169 de la OIT.”*

Esta Comisión está integrada por funcionarios clave de las instituciones públicas responsables de las cuestiones de titulación y protección de tierras relacionadas con las comunidades garífunas y misquitas, y entidades representativas elegidas de dichas comunidades. **En el caso de los garífunas, éstas son especificadas como la OFRANEH (los Solicitantes) y la ODECO.** Los Solicitantes pusieron en conocimiento del Panel la existencia de la Comisión Intersectorial debido a que, en su opinión, es un importante instrumento para proteger sus derechos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y que han venido perdiendo durante las últimas décadas.

El Panel señala, no obstante, que el IPDP del Proyecto no hace mención de la Comisión Intersectorial. La Comisión es únicamente mencionada en la Evaluación Social (SA) del Proyecto, en una breve referencia que dice que el IPDP debe definir un mecanismo institucional para la participación y el apoyo por parte de las comunidades indígenas en la ejecución del Proyecto. Tampoco en el Análisis Legal o Institucional se menciona la creación de la Comisión. **La falta de mención en el IPDP de la Comisión Intersectorial para la Protección de los Derechos de Tierras de las Poblaciones garífunas y misquitas es de particular preocupación dado que el IPDP pasa revista al marco legal y las instituciones relevantes y, sobre dicha base, propone un enfoque “modelo” para involucrar a la comunidad en el proceso de titulación de tierras.**

El Panel observa que esta omisión puede haber tenido un significado práctico. La naturaleza de las consultas y la toma de decisiones en relación con los derechos sobre las tierras de los garífunas se ha convertido en una importante controversia en el marco del PATH. **La Comisión Intersectorial fue específicamente diseñada para defender los intereses de los pueblos indígenas, contenía previsiones para su adecuada representación, e involucraba a altos niveles de Gobierno con poder para la toma de decisiones.** En consecuencia, la Comisión podría haber desempeñado un rol significativo para ayudar a abordar las preocupaciones planteadas, apoyando los derechos e intereses de los Solicitantes y las personas a las que representan. **El Panel dictamina que la falta de identificación de la Comisión en el IPDP y de evaluación de su potencial importancia en el proceso de titulación de tierras en el marco del Proyecto no da cumplimiento a la OD 4.20**

Resolución de controversias

Los garífunas han buscado distintos medios para resolver las disputas relativas a los títulos de las tierras, incluido el sistema judicial en Honduras y la presentación de peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El IPDP del Proyecto expone otro conjunto de procedimientos para la resolución de controversias, incluido el arbitraje y el uso de las Mesas a los niveles local y nacional. La nueva Ley de Propiedad, adoptada con posterioridad a la aprobación del financiamiento del Proyecto, dispone sus propios procedimientos sumarios especiales para la resolución de controversias. Además, el Proyecto le asigna un rol a la Mesa Regional en la resolución de conflictos durante la ejecución del Proyecto.

El Panel señala la existencia de importantes características positivas en el IPDP, tales como la asignación de un presupuesto para el fortalecimiento de la capacidad y la capacitación de líderes comunitarios locales en relación con las leyes nacionales, y para la capacitación de árbitros y conciliadores. Esto es congruente con el propósito declarado del IPDP de proteger a las poblaciones indígenas de la depredación y las invasiones de su territorio.

El Panel destaca, sin embargo, el potencial impacto de las divisiones de clase y/o poder en la resolución de conflictos, tanto en el pasado como quizás en forma más reciente. La OD 4.20 (párrafo 15) plantea el requisito de que el IPDP contenga una evaluación de la posibilidad de las poblaciones indígenas “*de obtener acceso al sistema jurídico y usarlo eficazmente para defender sus derechos.*” **Para el Panel es motivo de preocupación que el IPDP no refleje de manera adecuada o aborde los riesgos que estos medios de resolución de conflictos le presentan a los garífunas. En particular, cabe mencionar el riesgo planteado por las disparidades de poder en el proceso.**

El uso de Mesas para la resolución de controversias es de especial preocupación en vista de las cuestiones ya descritas relativas a la representación del pueblo garífuna. La identificación de los *reales representantes* de las comunidades indígenas es un asunto de gran importancia para un funcionamiento correcto, justo y transparente de estos sistemas de resolución de conflictos. **A fin de asegurar el cumplimiento de la política relevante del Banco, es de importancia central contar con una supervisión sustancial e informada por parte del personal del Banco, en particular de especialistas en asuntos indígenas, para asegurar que el proceso sea justo y que las comunidades afectadas efectivamente participen en la identificación de sus líderes y representantes.**

El Panel destaca la preocupación de los Solicitantes en cuanto a que la existencia de múltiples procedimientos de resolución de conflictos, incluidos los que aparecen en el IPDP, en la nueva Ley de Propiedad, y otros (descritos en este Informe) genera confusión en las comunidades. **Es comprensible que estas muchas instancias u opciones hayan creado confusión y ansiedad en las comunidades afectadas. El Panel determina que se necesita aclarar y consultar con las comunidades afectadas en cuanto a qué procedimientos aplicar, y que es necesaria una mejor difusión de esta información.**

Observaciones finales

El Proyecto tenía como objetivo promover la titulación de tierras en Honduras, como uno de los pasos esenciales para impulsar el desarrollo económico del país. El Panel reconoce la importancia de estos objetivos. Si bien se concentra en la titulación individual, el Proyecto también incluye un componente sobre titulación colectiva, con la previsión de que las comunidades pueden optar por no participar en el programa. Esto estaba destinado a proteger a las comunidades garífunas y misquitas.

Sin embargo, el Panel determina que el Proyecto podría tener consecuencias muy distintas de las propuestas en el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas. El Panel encuentra mérito en las inquietudes planteadas por los Solicitantes en el sentido de que el Proyecto podría contribuir a la desaparición de los títulos y reclamos sobre las tierras colectivas de las poblaciones garífunas e indígenas. En este sentido, el Proyecto podría no proteger la integridad cultural o la base económica de algunas de las comunidades más pobres de la costa caribeña.

El Panel observó que la mayoría de los miembros de la Mesas creen que éstas fueron establecidas para confirmar y expandir los títulos comunitarios y obtener el saneamiento. En realidad, las Mesas podrían no ser eficaces para impulsar los títulos colectivos, y podrían facilitar lo opuesto. El Panel señala la preocupación de que las municipalidades podrían extender sus límites urbanos ocupando Tierras Étnicas y otorgar títulos individuales sobre antiguas tierras comunales y otras tierras anteriormente rurales. Por ejemplo, se informó al Panel de que toda la isla de Roatán ha sido declarada tierra municipal o urbana. Una vez declaradas tierras urbanas, es la municipalidad y no el INA quien tiene la facultad de emitir títulos. El Instituto de Propiedad tiene la responsabilidad de registrar todos los títulos.

El Panel también señala que el establecimiento de la Mesa Regional condujo a una situación en la que la Comisión Intersectorial para la Protección de los Derechos de Tierras de los Pueblos Garífunas y Misquitos fue ignorada. Después de que el Panel consultara al Banco sobre el estatus de la Comisión a fines del otoño (boreal) pasado, y después de que varios funcionarios gubernamentales y otros firmaran un acta pidiendo la disolución de la Mesa, el Banco respondió presionando enérgicamente para que la Mesa fuera reconocida como el ente apropiado para manejar las cuestiones de titulación de tierras garífunas. **De este modo, la posición del Banco reforzó el poder de una entidad (la Mesa) que ha operado por afuera de las instituciones existentes, careciendo de la participación de los principales representantes de las poblaciones garífunas en su lucha por los derechos sobre las tierras durante muchos años.**

Es fácil comprender por qué alguien podría querer participar en las Mesas. Para los participantes, ofrece un canal oficial a través del cual presentar los intereses de los garífunas como ellos los perciben. Además, los participantes reciben un pago por gastos de viaje y un *per diem* por todas las reuniones, lo cual en el contexto de la pobreza de las comunidades garífunas podría constituir un beneficio significativo.

El Proyecto implica legalizar el estatus de las Mesas como representantes de las comunidades. Existe el peligro de que las Mesas, tal como fueron desarrolladas durante la ejecución del Proyecto, se conviertan en organizaciones independientes que suplanten a los tradicionales patronatos y otros grupos de la sociedad civil existentes y podrían crear divisiones ulteriores dentro de las comunidades garífunas. Además, personas poderosas que no son miembros de las comunidades garífunas podrían llegar a ejercer una significativa influencia.

Entre los garífunas entrevistados por el Panel y sus expertos, existe un amplio consenso a favor del título comunal de las Tierras Étnicas. Sin embargo, existe la posibilidad de que el Proyecto en su estado actual otorgue títulos individuales a familias en las comunidades garífunas e indígenas, quienes venderán su tierra a precios que para ellos serán atractivos pero para los compradores sean baratos. Quienes viven en las comunidades pobres podrían ser los más tentados. El Panel observa que recibió comentarios de distintas fuentes de que el Proyecto podría tener el efecto de dividir a las comunidades garífunas, lo que podría facilitar la posterior pérdida de los títulos colectivos y el surgimiento de títulos individuales en las valiosas tierras con frente sobre la costa caribeña de Honduras.

Como se hace notar en otra parte de este Informe, la Gerencia afirma que las comunidades tienen la libertad de elegir si desean participar en el Proyecto y *"comunidades individuales pueden evitar el potencial daño que alegan los Solicitantes eligiendo no participar en el Proyecto."* Sin embargo, el Panel alberga dudas de que la mayoría de las comunidades tengan verdaderamente la opción de no participar en las actividades de demarcación y titulación previstas bajo el Proyecto. La nueva Ley de Propiedad, promulgada con posterioridad a que el Crédito fuera aprobado por el Directorio, le otorga derechos específicos a personas no indígenas que ocupan tierras y tienen un "título válido" dentro de las Tierras Étnicas. Como resultado, estos poseedores no indígenas de títulos podrían disparar las actividades de regularización de títulos en Tierras Étnicas. Las comunidades pueden enfrentarse a la opción de participar en un Proyecto que, tal como está estructurado ahora, consideran que no representa sus intereses, o excluirse del Proyecto y enfrentar retos significativos de personas no indígenas que ocupan y reclaman derechos sobre sus Tierras Étnicas. **Dada la relativa vulnerabilidad económica y política de los pueblos indígenas, el Panel dictamina que las salvaguardias previstas en el Proyecto no son adecuadas para proteger los derechos garífunas sobre sus Tierras Étnicas en el contexto de la ejecución del Proyecto.**

Capítulo I: Introducción

A. Acontecimientos que condujeron a la investigación

1. El 3 de enero de 2006, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección⁵ (la “Solicitud”) relacionada con el Programa de Administración de Tierras de Honduras, PATH) (el “Proyecto”).⁶ La Solicitud se refiere a los supuestos impactos negativos del Proyecto sobre el pueblo garífuna y sus reclamos relativos a tierras. La solicitud se recibió en castellano e incluye 13 adjuntos.
2. La Organización Fraternal Negra de Honduras (OFRANEH) presentó la Solicitud en nombre de la población indígena garífuna de Honduras. La OFRANEH afirma que es una federación cuyos miembros son electos cada tres años por las comunidades garífunas como sus representantes.
3. El Panel registró la Solicitud el 10 de Enero de 2006 y notificó al Directorio del Banco Mundial ("el Directorio") y al Presidente de su recepción.
4. El 9 de febrero del 2006, la Gerencia presentó su Respuesta a la Solicitud de Inspección.

1. La Solicitud

5. En los párrafos siguientes se resume la Solicitud. Los reclamos específicos de los Solicitantes serán abordados en más detalle más adelante en el Informe.
6. Los Solicitantes alegan que en el diseño, evaluación e implementación del Proyecto, el Banco no tuvo en cuenta los derechos e intereses de las comunidades garífunas y, como resultado, violó varias de sus políticas y procedimientos, tales como la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas, la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental y la OP/BP 4.04 sobre Hábitats Naturales.
7. La Solicitud también hace referencia al Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Afirma que el Convenio, ratificado por Honduras en 1994, reconoce los derechos de los pueblos con respecto a la propiedad y tenencia de las tierras que tradicionalmente ocupan, así como la protección especial de los recursos naturales de esas tierras. Los Solicitantes afirman que las políticas del Banco están destinadas, entre otras cosas, a asegurar que se respeten las reglas y normas establecidas en dichos tratados internacionales.

⁵Solicitud de Inspección, recibida por el Panel de Inspección el 3 de enero de 2006.

⁶ En este informe, también se usará la sigla en castellano “PATH” para referirse al Proyecto.

Derechos sobre la tierra y título colectivo

8. Los Solicitantes señalan que, con arreglo al Proyecto, deben regularizarse las tierras ancestrales a favor de las poblaciones indígenas y afrohondureñas mediante el reconocimiento de derechos comunales o individuales sobre las tierras, en base a la preferencia de cada comunidad, y mediante la inscripción de dichos derechos en el registro de tierras.
9. Si bien los Solicitantes observan que las propiedades y posesiones que se sustentan en títulos ancestrales o certificaciones pueden ser registradas como propiedad privada y gozar de plenos derechos de propiedad, temen que los procedimientos y la titulación de tierras dispuestos en el marco del Proyecto conduzcan, en última instancia, a la desaparición de la propiedad colectiva a favor de la propiedad individual, lo que es contrario a su sistema preferido de tenencia de la tierra. De acuerdo con los Solicitantes, el Proyecto no refleja la situación jurídica especial del pueblo garífuna.
10. Los Solicitantes consideran que la ejecución del Proyecto pondrá en peligro la supervivencia del pueblo garífuna *“ya que no puede concordar con soluciones a menos que estén basadas en una voluntad concreta de resolver los conflictos y reconocer los derechos sobre las tierras que ancestralmente les pertenecen.”*

Consulta, representación y divulgación

11. Un importante reclamo que se plantea en la Solicitud es que el Proyecto no ha consultado apropiadamente a las comunidades afectadas para identificar sus necesidades e intereses, y que no se ha consultado a los representantes legítimos de las comunidades afectadas.
12. Los Solicitantes plantean que se realizaron pocas reuniones de consulta, y que para estas pocas reuniones, la Gerencia no distribuyó por anticipado material de referencia. Los Solicitantes también afirman que las críticas y propuestas que ellos realizaron en dichas reuniones no fueron tenidos en cuenta.
13. Los Solicitantes indican que no se realizaron consultas en la preparación del IPDP. Alegan que no se consultó a las personas afectadas antes de la preparación del plan, y que el texto del mismo fue distribuido con poca antelación antes de la realización de la única reunión de consulta referida al IPDP. Los Solicitantes afirman que, en dicha reunión, los representantes de todas las comunidades garífunas de Honduras firmaron un documento que presentaba un firme rechazo al IPDP, y proponía varias alternativas.
14. La Solicitud también hace referencia a una reunión realizada en 2005 en la cual se seleccionaron comunidades piloto para el Proyecto. Afirman que las comunidades interesadas no recibieron información sobre el Proyecto con anterioridad a la

reunión, y que no se distribuyó ningún material explicativo. De acuerdo con los Solicitantes, los representantes del Patronato⁷ de una de las comunidades se negó a firmar el documento relativo a las actividades piloto.

15. Una de las principales preocupaciones de los Solicitantes se vincula con el tema de la representación. Afirman que las consultas no incluyeron a las personas que son los legítimos representantes de las comunidades garífunas, y objetan el establecimiento de la Mesa Regional, una “*mesa de consulta*” creada por el Gobierno en el marco del PATH. Explican que la Mesa Regional es una institución no reconocida por la OFRANEH debido a que “*ha sido creada a pesar del desacuerdo de las comunidades, no fue elegida por las comunidades, [y] no es una organización que las represente*”. Los Solicitantes consideran que la Mesa está compuesta por personas a las que no puede considerarse representantes de los garífunas y que es ajena a sus propias instituciones.

Plan de desarrollo de pueblos indígenas y marco jurídico

16. Los Solicitantes alegan que el IPDP del Proyecto no da cumplimiento a las políticas del Banco. Reclaman que el método de resolución de conflictos dispuesto en el IPDP, el arbitraje, no sólo es inconstitucional sino que también es diferente del establecido en la Ley de Propiedad.⁸ De acuerdo con los Solicitantes, ninguno de estos procedimientos responde a su realidad política y social.
17. Los Solicitantes afirman que, en la preparación del IPDP, el Banco omitió considerar el estatus jurídico de las poblaciones indígenas así como los procedimientos para la emisión de títulos colectivos legales. Los Solicitantes también se quejan de que el IPDP, en su sección referida al marco jurídico, no hace referencia ni tiene en cuenta de manera apropiada la nueva Ley de Propiedad propuesta para Honduras, que debía ser la piedra angular del programa de titulación de tierras. Afirman que el Proyecto no encaró las serias preocupaciones de las comunidades en relación con el potencial impacto de la Ley de Propiedad, y su relación con los procedimientos y acciones en el marco del Proyecto.
18. Los Solicitantes también indican que el IPDP dispone la emisión de normas para delimitar y demarcar las tierras de los pueblos indígenas, pero que dichas normas nunca fueron emitidas. De acuerdo con la Solicitud, el IPDP prevé la creación de una “Unidad de Asuntos Indígenas” que sería responsable de llevar adelante y monitorear los procedimientos de titulación de las tierras de los pueblos indígenas. No resulta claro para los Solicitantes de qué manera esta última institución coordinaría su trabajo con el Instituto Nacional Agrario (INA) y qué procedimientos de titulación serán aplicados.

⁷ Para mayores detalles sobre los patronatos véanse los Capítulos Dos y Tres que siguen.

⁸ La Ley de Propiedad estaba bajo consideración en Honduras como una propuesta al momento de la evaluación del Proyecto. Fue adoptada por el Gobierno en junio de 2004.

19. En todo caso, los Solicitantes plantean que, inclusive de emitirse dichas normas, esto solamente generaría más confusión entre la gente respecto de los procedimientos aplicables para presentar reclamos territoriales.

Evaluación ambiental y hábitat natural

20. De acuerdo con la Solicitud, el Banco no dio cumplimiento a la OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental dado que, si bien el análisis ambiental aborda los problemas que afectan a las tierras garífunas, no prevé que las comunidades garífunas puedan administrar o coadministrar sus tierras para restaurar su control sobre el “hábitat funcional” que han preservado durante siglos. De igual forma, los Solicitantes plantean que no se está realizando la demarcación de los límites acuáticos y que no saben de ninguna medida que apoye la presencia permanente de los miembros de las comunidades en las áreas protegidas.
21. Además, los Solicitantes, quienes consideran su tierra como su hábitat funcional, tiene la preocupación de que pueda ser entregada a gente ajena a las comunidades garífunas. Alegan que el Proyecto no tuvo en cuenta la importancia de los hábitats naturales para la subsistencia de las comunidades garífunas, según lo requerido por la OP 4.04 sobre Hábitats Naturales. De acuerdo con la Solicitud, la gestión de estas áreas ya ha sido otorgada a instituciones definidas en el manual del Proyecto, y en particular a ONGs sin una participación prevista o requerida de las comunidades indígenas.

2. Respuesta de la Gerencia

22. El 9 de febrero del 2006, la Gerencia presentó su Respuesta a la Solicitud. La Gerencia plantea que, a la fecha de la Respuesta, no había tenido lugar ninguna actividad de ejecución que involucrara el levantamiento, demarcación, resolución de conflictos y titulación en ninguna tierra garífuna. La Gerencia agrega que, de todos modos, cuando se produzcan estas actividades, se han incorporado salvaguardias apropiadas en el Proyecto para proteger las tierras de los pueblos indígenas.

Derechos sobre las tierras y título colectivo

23. En su Respuesta, la Gerencia afirma que las comunidades garífunas enfrentan diversos conflictos irresueltos de larga data por la tierra entre miembros de las comunidades, con terceros, y con las autoridades nacionales y locales. La razón, de acuerdo con la Gerencia, es que coexisten en la región diferentes tipos de propiedad, y que los programas de titulación pasados no han sido satisfactorios para los garífunas.
24. En lo que se refiere a la titulación colectiva e individual, la Gerencia afirma que ha analizado el marco jurídico de Honduras en relación con el tema de los títulos

individuales versus los títulos colectivos. La Gerencia indica que el Proyecto no favorece la titulación individual en las comunidades garífunas sino que establece procedimientos que protegen los derechos de dichas comunidades.

25. La Gerencia también plantea que, a la fecha de la Respuesta, no había tenido lugar ninguna actividad de ejecución que involucrara el levantamiento, demarcación, resolución de conflictos y titulación en ninguna tierra garífuna. La Gerencia también enfatiza que la participación de las comunidades en el Proyecto es voluntaria y que por ende, la demarcación y titulación de tierras sólo ocurrirá en aquellas comunidades que estén dispuestas a participar en el Proyecto.

Consulta, representación y divulgación

26. La Gerencia afirma haber sostenido consultas significativas y un diálogo abierto con todos los grupos de interés garífunas y que se realizaron amplias consultas antes de las actividades de campo.
27. De acuerdo con la Gerencia, la OFRANEH participó en varios eventos de consulta, inclusive durante la preparación y ejecución del Proyecto. La Gerencia especifica que para la preparación de la Evaluación Social y del IPDP se consultó a una “*una amplia gama de actores garífunas*”. La Gerencia alega asimismo que los Solicitantes no participaron en todas las reuniones de consulta a las que fueron invitados. También afirma que las propuestas efectuadas por las personas afectadas durante las reuniones de consulta fueron tenidas en cuenta en el diseño del Proyecto.
28. Con respecto al IPDP, la Gerencia afirma que la OFRANEH participó en dos reuniones de consulta y que los participantes acordaron consultar a sus comunidades para designar representantes y formar una *Mesa Nacional Indígena*, una instancia de consulta que facilitaría la participación en el Proyecto de las comunidades indígenas afectadas. La Respuesta también afirma que posteriormente el Gobierno decidió formar dos entes de consulta con base étnica – las Mesas Regionales – una para los indígenas garífunas y una para los misquitos. La Gerencia afirma que en las dos reuniones antes mencionadas no se plantearon grandes objeciones al Proyecto.
29. La Gerencia dice que la Mesa Regional es una instancia de consulta que incluye a muchos grupos de interés garífunas. La Gerencia indica que en 2005, 112 garífunas, incluidos representantes de 25 comunidades, miembros de patronatos, municipalidades, la organización religiosa garífuna y organizaciones que representan al pueblo garífuna, establecieron la Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos, operando bajo el principio de la no exclusión.
30. La Gerencia señala que un representante de la OFRANEH forma parte de la Mesa. También afirma que actualmente el liderazgo de la OFRANEH está bajo

disputa, y que la OFRANEH-Solicitantes se negaron a participar en la reunión en la que se creó la Mesa Regional.

Plan de desarrollo de pueblos indígenas y marco jurídico

31. Con referencia a la Ley de Propiedad que se menciona en la Solicitud, la Gerencia enfatiza que el Gobierno la aprobó con posterioridad a que el Directorio del Banco hubiera aprobado el Proyecto. Según la Gerencia, esa es la explicación de las razones por las que la Ley no se analiza en los documentos del Proyecto. No obstante, la Gerencia subraya que el diseño del Proyecto la toma en consideración y que dispone mecanismos para una continua adaptación flexible del Proyecto a la nueva Ley.
32. La Gerencia también dice que consideró aceptable la nueva Ley de Propiedad y determinó que las disposiciones de salvaguardia no estaban en conflicto con la Ley. La Gerencia también señala que estas salvaguardias del Proyecto disponen que el Banco debe emitir su no objeción para cualquier actualización del IPDP, por ejemplo, con respecto a los procedimientos de regularización de tierras y resolución de conflictos, que deben estar basados en consultas satisfactorias. En lo que se refiere a las normas aun no emitidas sobre regularización de tierras mencionadas por los Solicitantes, están pendientes de emisión porque existe un borrador que es actualmente tema de consultas con comunidades indígenas.
33. La Gerencia indica que los procedimientos de arbitraje incluidos en el IPDP son congruentes con la legislación nacional vigente a la fecha de preparación del Proyecto y que dan cumplimiento a la OD 4.20. La Gerencia añade que el Proyecto reconoció que los garífunas tienen un limitado acceso a la justicia, y por lo tanto dispuso asignaciones presupuestarias, dentro del IPDP, para crear programas de capacitación para líderes comunitarios sobre la legislación nacional y normas vinculadas con el Proyecto y para capacitar a conciliadores y árbitros. Con respecto a los reclamos territoriales presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Gerencia dice no tomar posición respecto de dichos reclamos ante la CIDH.

Evaluación ambiental y hábitat natural

34. La Respuesta señala que desde el punto de vista ambiental, al Proyecto se le asignó la Categoría B y que la EA identificó una posible superposición entre comunidades existentes y áreas protegidas. Por esta razón se desarrolló un Marco de Proceso y un Plan de Manejo Ambiental. Bajo el Proyecto, la demarcación de áreas protegidas únicamente tendrá lugar siempre y cuando las comunidades locales estén de acuerdo. El Marco de Proceso admite la cogestión de áreas protegidas entre organismos, ONG y comunidades, y se contemplan estrictas disposiciones para el reconocimiento y demarcación de áreas de tierra a favor de las comunidades indígenas en los casos de superposición entre los reclamos de tierras y las áreas protegidas.

35. En lo que se refiere a hábitats naturales, la Gerencia afirma que el Proyecto prevé que solamente las áreas protegidas legalmente establecidas son pasibles de demarcación; no tendrá lugar ninguna actividad de campo del Proyecto en o cerca de un área protegida propuesta; y deben instaurarse procedimientos para proteger los intereses de la gente antes de que se produzca la demarcación o titulación de tierras adyacentes a Tierras Étnicas. La Gerencia también afirma que ningún área protegida fue “*entregada*” a ONGs tal como lo plantean los Solicitantes. En cambio, señala la Gerencia, la Evaluación Ambiental del Proyecto incluye un inventario exhaustivo de las áreas protegidas existentes y propuestas así como información fáctica respecto a las organizaciones involucradas en la administración de dichas áreas.
36. Finalmente, la Gerencia afirma que el Proyecto dispone actividades de mitigación, verbigracia, la exclusión de las áreas protegidas propuestas de la demarcación, y la inclusión de “*procedimientos para hallazgos fortuitos en el Marco de Proceso.*”

3. Admisibilidad de la Solicitud

37. Para determinar la admisibilidad de la Solicitud y de los Solicitantes, según lo previsto en la Resolución de 1993 de creación del Panel y las Aclaraciones de 1999, el Panel analizó la Solicitud de Inspección y la Respuesta de la Gerencia. La Presidenta del Panel, Profesora Edith Brown Weiss, conjuntamente con el Subsecretario Ejecutivo Peter Lallas y la Oficial de Operaciones Tatiana Tassoni visitaron Honduras del 12 al 17 de febrero de 2006. Durante su visita, los Miembros del Panel se reunieron con los firmantes de la Solicitud de Inspección, miembros de las comunidades garífunas, personal del Banco, autoridades nacionales y locales, y miembros de la Mesa Regional del Proyecto. El Panel visitó las ciudades de Tegucigalpa, La Ceiba y Trujillo y también se reunió con los Solicitantes y otras personas afectadas en las comunidades de Sambo Creek y Guadalupe.
38. El Panel determinó que la Solicitud cumplía con los requisitos de admisibilidad para una Inspección. Dado que la Solicitud y la Respuesta de la Gerencia contienen afirmaciones e interpretaciones contrapuestas relativas a los temas, hechos, cumplimiento de políticas y procedimientos del Banco, daños efectivos y daños potenciales, el Panel recomendó una investigación al Directorio Ejecutivo.
39. El 30 de Marzo de 2006 el Directorio aprobó la recomendación del Panel para realizar una investigación de los asuntos alegados en la Solicitud de Inspección. La Solicitud, la Respuesta de la Gerencia y el Informe y Recomendación del Panel se hicieron públicos poco después de que el Directorio autorizara la Inspección requerida por los Solicitantes.

4. La investigación

40. El propósito de la investigación fue establecer si el Banco había cumplido con sus propias políticas y procedimientos en el diseño, evaluación e implementación del Proyecto y si, de encontrarse instancias de incumplimiento, habían causado o era probable que causaran daños a los Solicitantes y a las personas que representan. La Presidenta del Panel Edith Brown Weiss y el Miembro del Panel Tongroj Onchan co-lideraron la investigación del Panel.
41. La investigación del Panel se dividió en dos partes. La primera involucró una detallada investigación de los archivos del Banco relativos al Proyecto, entrevistas con personal del Banco y un análisis de documentos relevantes y literatura académica. La segunda parte consistió en dos visitas al país para el esclarecimiento de los hechos. Para asistir en la investigación, el Panel contrató a una antropóloga, la Dra. Nancy González, la cual es una experta internacionalmente reconocida sobre la historia, vida y cultura del pueblo garífuna, en especial de Honduras. El Dr. Edmund T. Gordon, Director del *Center for African and African American Studies* (Centro de Estudios Africanos y Afroamericanos), de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Texas en Austin y miembro del *Caribbean Central American Research Council* (Consejo de Investigación Centro Americano Caribeño) también proporcionó al Panel importante información referida a la historia y la organización social del pueblo garífuna. El Panel contó además con la asistencia de una consultora garífuna de Belice, la Sra. Phyllis Cayetano, quien, entre otras cosas, interpretó la lengua garífuna para el Panel.
42. El Miembro del Panel Tongroj Onchan, el Secretario Ejecutivo Eduardo Abbott, la Oficial de Operaciones Tatiana Tassoni, y las consultoras expertas Nancy González y Phyllis Cayetano, visitaron Honduras del 19 al 26 de junio de 2006. Durante la visita, el Panel se reunió con los Solicitantes y otras personas en las comunidades afectadas por el Proyecto, autoridades gubernamentales, funcionarios del Proyecto y personal del Banco en Tegucigalpa. El Panel visitó varias aldeas garífunas, incluidas las ciudades de Guadalupe, Santa Fe, San Antonio, Cristales, y Limón. La Presidenta del Panel Edith Brown Weiss, junto con el Secretario Ejecutivo Eduardo Abbott, y la Oficial de Operaciones Tatiana Tassoni, regresaron a Tegucigalpa a completar la investigación, del 2 al 9 de octubre de 2006. En Tegucigalpa el Panel se reunió nuevamente con autoridades gubernamentales, funcionarios del Proyecto, personal del Banco y los Solicitantes.
43. El Panel también se entrevistó con Personal del Banco en Washington, D.C. antes y después de visitar el área afectada por el Proyecto, y en la oficina del Banco en Tegucigalpa. En su investigación, el Panel identificó y analizó cuidadosamente todos los documentos relevantes para el caso que fueron provistos al Panel por los Solicitantes, el personal del Banco, y otras fuentes. El Panel también analizó otras

evidencias recogidas durante las visitas de campo o por otros medios en el transcurso de sus investigaciones, incluida la bibliografía académica.

44. Este Informe presenta los resultados de la Investigación del Panel respecto de los diferentes temas ambientales y sociales planteados por los Solicitantes en su presentación ante el Panel.

5. Políticas y procedimientos operacionales del Banco aplicables al Proyecto

45. Con respecto a este Proyecto, el Panel evaluó si el Banco había dado cumplimiento a las siguientes políticas y procedimientos operacionales aplicables:

| | |
|-------------|--------------------------|
| OP/BP 4,01 | Evaluación Ambiental |
| OP/BP 4,04 | Hábitats Naturales |
| OD 4.20 | Pueblos Indígenas |
| OP/BP 13.05 | Supervisión de Proyectos |

B. El Proyecto

46. De acuerdo con el Documento de Evaluación de Proyecto (*Project Appraisal Document*, PAD), el Gobierno de Honduras está implementando importantes reformas legislativas relativas al ordenamiento territorial, derechos de propiedad, silvicultura y considerables inversiones públicas, títulos superpuestos, y cuestiones relacionadas, para enfrentar los problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra.⁹ La inseguridad en la tenencia de la tierra es una fuente de inestabilidad social y una importante traba para la inversión. En Honduras los derechos sobre la tierra tienen una deficiente aplicación y como resultado existen títulos superpuestos, ocupación ilegal de tierras e inclusive disputas violentas. El PAD también observa que los reclamos históricos de tierras de las comunidades indígenas y afrohondureñas complican aún más esta situación. Por estas razones se elaboró el Proyecto como un importante instrumento para facilitar la implementación de la estrategia de reforma del Gobierno.¹⁰
47. **Objetivo del Proyecto:** Con arreglo al Convenio de Crédito para Desarrollo, el objetivo del Proyecto es “*establecer y operar (como parte de un Programa más amplio) un sistema integrado y descentralizado de administración de tierras integrado por entidades públicas y privadas, que provea a los usuarios en el área del Proyecto información precisa sobre parcelas de tierras urbanas y rurales y servicios eficaces de administración de tierras (por ejemplo, certificados de*

⁹ En la época de diseño del Proyecto, en Honduras apenas el 30 por ciento, aproximadamente, de lo que se estima son 2,6 millones de parcelas de tierra estaban inscritas en el registro de propiedad. Véase PAD, pp. 1, 16.

¹⁰ Documento de Evaluación de Proyecto (PAD), del Proyecto de Administración de Tierras, en apoyo de la primera fase de un Programa de Administración de Tierras, 22 de enero del 2004, pág. 1.

registro de compras, hipotecas y certificados catastrales) de una manera oportuna y costo-efectiva.”¹¹ El Proyecto está destinado a abordar las cuestiones de tenencia de la tierra en todo el país.

48. Además, el PAD hace referencia a “objetivos de más alto nivel” a los que contribuye el Proyecto y afirma que “[s]e espera que un sistema confiable y ampliamente accesible de administración de tierras en Honduras, con la capacidad de garantizar un sistema nacional de derechos de propiedad, en última instancia permita aumentar el crecimiento económico ya que la seguridad en la tenencia estimulará la inversión extranjera...”. De acuerdo con el PAD “[l]a seguridad de los derechos sobre la tierra también contribuirá al objetivo general del desarrollo sustentable..., y una mejor gobernabilidad en el país”.¹²
49. **Componentes del Proyecto.** El Proyecto se compone de tres partes (A, B y C) destinadas, respectivamente, al desarrollo de un marco de políticas y fortalecimiento institucional para la creación y operación de un Sistema Nacional de Administración de la Propiedad¹³; sistematizando la regularización, titulación y registro de tierras en el área del Proyecto; y para realizar actividades de monitoreo y evaluación. El primer componente apunta al marco de políticas y el fortalecimiento institucional; el segundo componente involucra la regularización, titulación y registro sistemáticos de la tierra por áreas; y el tercer componente incluye la gestión del proyecto, así como el monitoreo y la evaluación.¹⁴
50. La Solicitud se refiere únicamente a partes específicas del Proyecto que involucran supuestos impactos negativos sobre el pueblo garífuna y las tierras que reclaman: no se refiere a otros componentes del Proyecto.
51. De particular relevancia para los reclamos presentados en la Solicitud de Inspección es la Parte B del Proyecto, que prevé la regularización, titulación y registro sistemáticos de tierras en el área del Proyecto. En el marco de este componente, el Proyecto llevará adelante la agrimensura de los macro límites (por ejemplo, tierras municipales), zonas urbanas y rurales, bosques, áreas protegidas y Tierras Étnicas.¹⁵ Además, la Parte B contempla un levantamiento y validación a nivel de parcela en la forma de levantamientos catastrales de campo

¹¹ Convenio de Crédito para Desarrollo (Programa de Administración de Tierras) entre la Republica de Honduras y la Asociación Internacional de Fomento, 18 de agosto del 2004, [en lo sucesivo “Convenio de Crédito”], Apéndice 2.

¹² PAD, pág. 2.

¹³ SINAP

¹⁴ PAD p.4.

¹⁵ PAD p. 2. De acuerdo con el PAD, “[e]n concordancia con el Convenio 169 de la OIT, del que Honduras es signataria, a los fines de este proyecto, el término Tierras Étnicas significa “aquellas tierras que ancestral e históricamente han sido ocupadas por grupos amerindios y/o comunidades afrohondureñas para su uso y que constituyen su hábitat en el que desarrollan sus prácticas productivas y culturales tradicionales.” Véase también, Convenio de Crédito, Sección 1.02 (e). En este Informe, las Tierras Étnicas también serán denominadas tierras ancestrales, indígenas o tradicionales.

sistemáticos de las zonas urbanas y rurales para demarcar los límites de las propiedades y los derechos de propiedad en cada parcela. Posteriormente se realizará la legalización, titulación e inscripción de dichas tierras. El PAD indica que este componente del Proyecto se implementará en siete departamentos regionales de Honduras: Cortés, Francisco Morazán, Comayagua, Atlántida, Colón, Gracias a Dios and Choluteca.¹⁶ Según el PAD, las Tierras Étnicas serán relevadas, regularizadas, tituladas y registradas en los departamentos de Atlántida, Colón y Gracias a Dios.

52. El Proyecto constituye la primera fase de un Programa de Administración de Tierras integrado por tres fases, que dispone el establecimiento de un sistema nacional totalmente integrado y descentralizado de administración de tierras (SINAP) para aumentar la seguridad y transparencia en temas de tierras, mejorar la gobernabilidad y *“estimular el surgimiento de mercados financieros secundarios, tales como hipotecas combinadas con seguros”*.¹⁷
53. El PAD afirma que la Fase I del programa (el Proyecto objeto de la Solicitud de Inspección) permite, entre otras cosas, la incorporación en el sistema nacional de administración de la propiedad (SINAP) de bienes inmuebles ubicados en los siete departamentos antes mencionados. Más específicamente, integra los datos geográficos del catastro con los datos alfanuméricos del registro usando el denominado método de registro basado en parcelas de folio real, en contraposición con el registro personal.
54. La Fase II, a iniciarse en 2008, apunta a completar la regularización e inscripción de parcelas iniciada en el marco de la Fase I, expandiendo estas actividades a otros siete departamentos adicionales, e integrando en el SINAP otros registros de la propiedad, tales como los de bienes muebles, propiedad intelectual, etc.
55. La Fase III, cuyo inicio está previsto para el año 2012, comprende, entre otras cosas, completar la regularización e inscripción de todas las parcelas urbanas y rurales y la integración y consolidación de todos los registros de la propiedad en el SINAP.
56. Los indicadores de desarrollo del Proyecto, entre otros, son que el sistema mantenga una tasa del 96 % de las tierras tituladas apropiadamente registradas en el SINAP, que como mínimo el 70% de los usuarios del SINAP lo califiquen en forma satisfactoria y que se resuelvan los conflictos en el 60% de las tierras nacionales.¹⁸
57. **Contexto del Proyecto:** El Proyecto se apoya en una serie de Proyectos previamente financiados por el Banco. El primero de estos es el Proyecto de

¹⁶ PAD, pág. 3

¹⁷ PAD, pág. 5

¹⁸ PAD, pág. 4.

Administración de Áreas Rurales (PAAR)¹⁹, que fue implementado entre 1997 y 2003. Uno de los componentes del PAAR apoyaba el desarrollo de plataformas tecnológicas, tales como diseños de software, capacitación y bases de datos, así como procedimientos de administración de tierras con el objetivo de establecer un sistema de folio real en el Departamento de Comayagua. En el marco del PAAR también se demarcaron y titularon trece comunidades tolupanes (27.500 hectáreas de tierras indígenas).²⁰

58. Además, el Banco ha apoyado otros proyectos que involucraban la investigación de las cuestiones de las tierras de las poblaciones indígenas y afrohondureñas en Honduras. El Banco y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) apoyaron el Proyecto de Biodiversidad en Áreas Prioritarias (PROBAP)²¹, que fue ejecutado entre 1998 y 2005, apoyando un amplio estudio de la tenencia de la tierra en las poblaciones garífunas y misquitas en Honduras.²² Este estudio/diagnóstico de tierras, que fue realizado por el Consejo de Investigación Centroamericano y del Caribe (*Central American and Caribbean Research Council*, CACRC), se basó en una metodología participativa para cartografiar los reclamos territoriales de 25 comunidades garífunas y misquitas sobre la costa norteña.²³ Por otro lado, el Banco en conjunto con la Unidad Regional para la Asistencia Técnica (*Regional Unit for Technical Assistance*, RUTA) patrocinaron un perfil de las poblaciones indígenas y afrohondureñas en Honduras.²⁴ Como otras de las actividades financiadas por el Banco cabe mencionar el fortalecimiento institucional de los grupos de afrodescendientes en América Latina que incluyó a las comunidades garífunas, así como el financiamiento de un Fondo de Desarrollo Institucional (*Institutional Development Fund*, IDF) (en conjunto con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)) para fortalecer las capacidades de las organizaciones negras centroamericanas, incluidos los grupos garífunas en Honduras.²⁵
59. **Financiamiento:** El Proyecto es financiado mediante un Crédito de la AIF por 16.900.000 Derechos Especiales de Giro (DEG), alrededor de U\$S 25 millones. Dicho Crédito fue aprobado por el Directorio Ejecutivo de la AIF el 24 de febrero de 2004, y entró en vigencia el 2 de diciembre del 2004. La fecha de cierre es el 30 de abril de 2008.

¹⁹ AIF Crédito No. 2900-HO.

²⁰ Respuesta de la Gerencia, ¶ 9.

²¹ Donación del FMAM No. 28367.

²² Respuesta de la Gerencia, ¶ 27.

²³ *Diagnostic Study on Land Use and Tenancy in the garífuna and Misquito Communities of Honduras, 2002-2003* (Estudio de diagnóstico sobre el uso y tenencia de la tierra en comunidades garífunas y misquitas de Honduras, 2002-2003) [en lo sucesivo, “el Estudio del CACRC”]. El CACRC ahora se llama *Caribbean Central American Research Council* (CCARC).

²⁴ Perfil de los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras (2002); véase también Respuesta de la Gerencia, ¶ 27.

²⁵ Respuesta de la Gerencia, ¶ 27.

60. El Proyecto se financia mediante un Préstamo con Programa Adaptable (en inglés *Adaptable Program Loan*, APL), que prevé el apoyo en fases para programas de desarrollo de largo plazo mediante una serie de préstamos, que se apoyan en las enseñanzas derivadas de los préstamos previos de la serie. Pasar a la(s) siguiente(s) fase(s) de un programa depende del avance satisfactorio en el cumplimiento de hitos, objetivos y disparadores acordados.²⁶ Según la Gerencia, los disparadores acordados para avanzar a la Fase II del Programa de Administración de Tierras incluyen la creación del SINAP, el logro de por lo menos el 80 por ciento de los indicadores de los objetivos de desarrollo del Proyecto y la “*adopción de un marco jurídico/normativo para las tierras de los Pueblos Indígenas*”.²⁷
61. **Mecanismos de ejecución:** Con arreglo al Convenio de Crédito, el ejecutor general del Proyecto es la Secretaría de Gobierno y Justicia (SGJ) con la asistencia de los Organismos de Ejecución y municipalidades correspondientes.²⁸ De acuerdo con el Convenio de Crédito, el Prestatario, por intermedio de la SGJ, debía celebrar un Convenio de Participación con cada Organismo de Ejecución y un Convenio Municipal con cada municipalidad participante antes de la realización de cualquiera de las actividades del Proyecto.²⁹ El Convenio también establece que el Prestatario deberá conformar una unidad de coordinación de Proyecto, un Consejo de Gobernadores de alto nivel integrado por representantes de cada uno de los Organismos de Ejecución, y un Comité Técnico integrado por representantes de todos los Organismos y “*asesores independientes seleccionados*” para garantizar la coordinación de las actividades del Proyecto.³⁰

C. El Proyecto en relación con el pueblo garífuna

62. Como se señaló, el Gobierno de Honduras está implementando importantes reformas para encarar los problemas relacionados con los derechos sobre la tierra y la seguridad de los títulos. El PAD reconoce que no es posible llevar adelante estas reformas sin resolver de manera adecuada los reclamos de tierras históricos de las comunidades indígenas y afrohondureñas.³¹
63. La Parte B del Proyecto dispone la regularización, titulación y registro sistemáticos de las tierras. De acuerdo con el PAD, en la primera fase del PATH las tierras étnicas deben ser levantadas, regularizadas, tituladas e inscritas en los departamentos de Atlántida, Colón y Gracias a Dios. Se le ha dado prioridad a estas áreas debido a su alta concentración de asentamientos de personas de origen étnico. Así, se prevé que el Proyecto reconozca sus derechos ancestrales y

²⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 9.

²⁷ Respuesta de la Gerencia, ¶ 9.

²⁸ Convenio de Crédito, Artículo III, Sección 3.01 (a).

²⁹ Convenio de Crédito, Sección 3.01 (b) y (c).

³⁰ El Consejo de Gobernadores y el Comité Técnico recién fueron creados en febrero de 2007.

³¹ PAD, pág. 1.

regularice los títulos de sus tierras. De hecho, los documentos del Proyecto reconocen un problema de invasiones de Tierras Étnicas por parte de personas no indígenas, entre otras razones, debido a la falta de reconocimiento claro de los derechos comunales de los indígenas.

64. La Parte B del Proyecto tiene cuatro subcomponentes: 1) actividades preparatorias para el trabajo de campo destinadas a la revisión de los datos digitales y en papel existentes en los registros de tierras y catastrales oficiales de los distintos organismos; 2) delimitación de macro áreas, que incluyen las Tierras Étnicas; 3) agrimensura y validación al nivel de parcela; y 4) legalización, titulación y registro.
65. En el marco del subcomponente dos debe definirse la distribución territorial de acuerdo con las características físicas pero también según los usos particulares dados a la tierra. La delimitación de estas áreas también debe llevarse a cabo con la participación de los grupos de interés locales, incluidas las comunidades y ONG locales.³² El cuarto subcomponente comprende la etapa final del proceso de regularización de la tierra y es importante dado que, en esta etapa, deben resolverse los conflictos relativos a ciertas tierras, conduciendo a la titulación y posterior inscripción de las parcelas.
66. En el marco del Proyecto, las propiedades y posesiones que cuentan con el respaldo de títulos o certificados ancestrales están agrupadas en la categoría de propiedad privada. Según el IPDP, las comunidades indígenas disfrutarán de todos los derechos que son aplicables a la propiedad plena, una vez que sus derechos sean reconocidos e inscritos en el registro de la propiedad inmueble.³³
67. Más específicamente, el IPDP contempla *“la regularización de tierras ancestrales a favor de los varios grupos indígenas y afrohondureños, lo que garantizará plenamente el derecho de dominio sobre esas tierras, a través del reconocimiento de la propiedad comunal y/o individual..., mediante la inscripción del dominio en el registro correspondiente, con la participación directa de las comunidades en el proceso de legalización para que, de esta forma, disfruten de los derechos de plena propiedad.”*³⁴
68. De acuerdo con el PAD, las Tierras Étnicas a ser tituladas han de ser determinadas por medio de *“consulta permanente con los pueblos indígenas.”* En vista de lo cual, en el marco del Proyecto se crearon dos entes de consulta para los pueblos garífuna y misquitos, las Mesas Regionales garífuna y misquita.

D. Desarrollos recientes

³² PAD, pág. 36.

³³ Plan de Desarrollo Indígena (Administración de Tierras), 22 de noviembre de 2003 (en lo sucesivo IPDP), p.3.

³⁴ IPDP, pág. 3.

69. El 10 de enero de 2007, el Banco le envió al Gobierno de Honduras una notificación de amenaza de suspensión de los desembolsos debido a la falta de diligencia debida en la ejecución del Proyecto. De acuerdo con la carta del Banco, la amenaza de suspensión surgió de la falta de cumplimiento por parte del Prestatario de sus obligaciones en el marco del Convenio de Crédito de Desarrollo (*Development Credit Agreement*, DCA) y la falta de notificación a la AIF de un cierto número de eventos causantes de este incumplimiento. En dicha carta se mencionan tres instancias particulares de incumplimiento: (1) la falta de cumplimiento de las metas de desempeño en la ejecución, (2) *“la falta de adaptación de los esquemas institucionales del Proyecto a fin de adecuarlos al nuevo régimen jurídico para la administración de tierras establecido en Honduras con la promulgación de la Ley de Propiedad con posterioridad a la aprobación del DCA por parte del Directorio de la AIF,”* y (3) el *“apoyo a la disolución del mecanismo consultivo regional garífuna”* infringiendo el requerimiento relativo a este tipo de ente de consulta en el DCA.
70. El 28 de febrero de 2007 era el plazo límite planteado por el Banco al Gobierno para dar cumplimiento con las condiciones descritas en la Notificación y evitar la suspensión de los ulteriores desembolsos del Crédito. Dichas condiciones o medidas de remediación incluían llegar a un acuerdo con respecto a qué entidad sería el organismo de ejecución del Proyecto, si la Secretaría de Gobierno y Justicia (SGJ) o el recientemente creado Instituto de la Propiedad (IP), y actuar en consecuencia, contratar a un Coordinador de Proyecto permanente con calificaciones aceptables para el Banco, revisar los proyectos de Convenio de Participación con todos los Organismos de Ejecución en congruencia con los nuevos arreglos institucionales, presentar al Banco los borradores revisados de los Convenios Municipales con todas las Municipalidades participantes, en congruencia con los nuevos arreglos institucionales, y establecer el Consejo de Gobernadores y el Comité Técnico, según lo requerido en las Secciones 3.05 (b) y 3.05 (c) del DCA.
71. Una de las medidas que el Banco esperaba que el Gobierno completara en dicho plazo se refería específicamente a la ya mencionada Mesa Regional garífuna. En este sentido, la Gerencia le solicitaba al Gobierno que:
- “Públicamente rescindiera su repudio de la Mesa Regional garífuna Wadabula como el marco consultivo participativo del Proyecto para las personas garífunas; o, si el Prestatario ya no reconoce a la Mesa, presentar a la AIF los fundamentos de este drástico cambio de estrategia y acordar con la AIF sobre un marco consultivo participativo alternativo transparente y no excluyente para las personas garífunas en las áreas del Proyecto, que sea congruente con los objetivos del Proyecto y satisfaga las políticas de salvaguardia de la AIF.”*
72. El 7 de marzo de 2007, en una carta dirigida al Ministerio de Economía, el Banco señalaba los avances logrados por el Gobierno en la implementación de las

acciones correctivas requeridas para evitar la suspensión de los desembolsos del Crédito. La carta indicaba que se habían completado seis acciones, subrayando en particular la confirmación por parte del Prestatario de su apoyo a la Mesa Regional garífuna, confirmación dada por escrito y mediante una reunión pública celebrada el 23 de febrero en Trujillo con miembros de la Mesa. El Banco también hacía notar la decisión del Gobierno de cambiar el Organismo de Implementación del Proyecto pasando de la Secretaría de Gobierno y Justicia al Instituto de la Propiedad y el establecimiento del Consejo de Gobernadores y del Comité Técnico dispuestos con arreglo al Convenio de Crédito.

73. De acuerdo con la carta del Banco, al 28 de febrero, estaban aún pendientes dos acciones: contratar a un nuevo Coordinador de Proyecto y cubrir un cierto número de vacantes de consultores en la UEP. En consecuencia, el Banco fijó dos nuevas fechas límite para que se completaran dichas acciones, el 16 de marzo y el 28 de marzo de 2007, respectivamente. El 30 de marzo de 2007, el Gobierno de Honduras fue informado de que el Banco consideraba que las dos acciones restantes habían sido cubiertas. El Banco también señaló que el Proyecto estaba siendo reestructurado especialmente en relación con el cambio de organismo de ejecución del Proyecto y que, en consecuencia, también debía ser enmendado el Convenio de Crédito.

Capítulo II: El pueblo garífuna y los títulos colectivos

A. Una breve historia del pueblo garífuna

74. Existen distintas estimaciones del número total de garífunas que existe en la actualidad. Mientras que algunos estiman que su número supera el medio millón, el PAD indica que la población garífuna hondureña total es de alrededor de 95.000 personas.³⁵ Diferentes fuentes han estimado de manera distinta el número de garífunas.³⁶ El estudio del CACRC lo calculaba en 98.000 personas en 1993. El censo nacional de 2001 informaba de más de 49.000 personas que se auto identificaban como garífunas. El Panel no ha podido obtener datos más actualizados sobre la población garífuna en Honduras.
75. Los Solicitantes son miembros de la OFRANEH (Organización Fraternal Negra de Honduras), y son étnicamente garífunas. Los Solicitantes afirman que la OFRANEH es una federación cuyos miembros son elegidos por el pueblo garífuna de Honduras, en nombre del cual presentaron su Solicitud.
76. Este capítulo proporciona alguna información de referencia sobre los orígenes y la historia de los garífuna, incluidos sus patrones ancestrales de uso de la tierra y los orígenes e importancia del título colectivo sobre la tierra. Esta reseña del origen y la etnohistoria de los garífunas es importante para comprender las cuestiones planteadas en la Solicitud de Inspección. El capítulo también brinda información sobre el pueblo garífuna en la actualidad, centrándose en los problemas y las cuestiones que enfrentan en relación con los reclamos relativos a sus tierras ancestrales.³⁷

1. Orígenes

77. Los garífunas son descendientes de las poblaciones originales de indios Carib y Arawak del Amazonas y el Caribe Oriental que se mezclaron con africanos esclavizados – tanto fugitivos de los europeos habitantes en islas vecinas como

³⁵ PAD, pág. 17.

³⁶ El Estudio del CACRC incluye una tabla de acuerdo con la cual en 1993 se estimaba que la población garífuna comprendía 98.000 personas. De acuerdo con el Documento de Evaluación de Proyecto del proyecto financiado por el Banco, Honduras: Proyecto de Modernización del Poder Judicial (Crédito de la AIF No. 4098-HO aprobado por el Directorio el 7 de julio de 2005) se estima que la población garífuna asciende a entre 100.000 y 190.000 personas. Véase el PAD para el Proyecto de Modernización del Poder Judicial de Honduras, Anexo 10 (Pueblos indígenas y acceso a la Justicia), 6 de junio de 2005 (Honduras, Report. No. 32128 – HN), p. 74.

³⁷ El Panel tiene en sus archivos una historia más extensa de los garífunas y la política nacional en Honduras preparada por la Dra. Nancie González.

aquellos que habían escapado de naufragios y fueron capturados por los propios indios.

78. Las sucesivas generaciones retuvieron la lengua, cultura y religión amerindias, y se crearon una nueva identidad que seguramente ayudó a su supervivencia. Se les llegó a conocer como los “*Caribes negros*”, y con el tiempo pasaron a ser la población más numerosa y dominante en la isla de San Vicente. La mayoría de los europeos no interfería con ellos, debido a sucesivos convenios celebrados a partir de 1660, que definían a San Vicente como una isla neutral, que no estaba bajo la jurisdicción de franceses ni británicos. Sin embargo, durante el siglo XVIII, un reducido número de misioneros jesuitas franceses y agricultores de subsistencia blancos se establecieron clandestinamente en San Vicente. Trataban a los caribes como vecinos y amigos, e introdujeron el cristianismo, la lengua francesa, y nombres franceses, muchos de los cuales sobreviven en la actualidad como apellidos.³⁸
79. Esta situación se modificó con la cesión formal de San Vicente a Gran Bretaña como resultado de la Paz de París en 1763. Con la llegada de plantadores, colonizadores y especuladores, y como resultado de las batallas coloniales, los “*caribes negros*” fueron conquistados y deportados de la isla de San Vicente de Sotavento y exiliados en la isla Roatán en 1797, mucho antes del surgimiento de la moderna nación hondureña. La autoridad colonial española inmediatamente transfirió a la mayor parte del grupo al continente, específicamente a la ciudad de Trujillo. Desde allí se dispersaron, principalmente a lo largo de la costa norteña de Honduras. Estos acontecimientos se describen en el Cuadro 2.1, que sigue.

Cuadro 2.1 Pérdida de tierras, batallas y deportación a Honduras

| Pérdida de tierras, batallas y deportación a Honduras |
|--|
| <p>Luego de la cesión formal de San Vicente a Gran Bretaña en la Paz de París de 1763, los plantadores y especuladores que se desplazaron rápidamente hacia la isla pronto codiciaron las tierras de los caribes negros, que eran algunas de las más fértiles de la isla y potencialmente apropiadas para establecer plantaciones de azúcar. Buscaron manipular la política imperial para desposeer a los indígenas ya fuera haciendo que fueron reubicados o asignándoles lo que equivalía a una reserva, que ocupaba un área más reducida de la isla. La resistencia inesperadamente feroz de los caribes negros, que incluyó ataques físicos y a las propiedades de los colonos británicos, condujo a que éstos se empeñaran en represalias militares. Así comenzó la sublevación de 1770 que dio lugar a lo que se conoció como la Guerra de los Caribes, en la que los caribes, cuyo número ascendía a entre 7.000 y 10.000, fueron asistidos por sus vecinos franceses.³⁹</p> <p>En 1772 se logró una tregua temporaria, pero sólo duró una generación debido a las continuas invasiones de las tierras indígenas. Una resistencia guerrillera caribe-francesa impulsó a los británicos a importar milicias africanas esclavas/mercenarias en 1795. Esta vez, ayudados por una virulenta epidemia que</p> |

³⁸ En 1950s unos pocos caribes en América Central todavía hablaban algo de francés, y algunos proclamaban que sus aldeas habían sido establecidas por ancestros francófonos.

³⁹ González, Nancie L. 1988 *Sojourners of the Caribbean: Ethnohistory and Ethnogenesis of the garífuna*. Urbana: U IL Press, p. 22.

diezmó a sus enemigos, los británicos finalmente lograron la victoria. Incendiaron más de 1000 viviendas de los caribes y 200 de sus canoas, destruyeron sus cultivos y confiscaron sus reservas de alimentos.⁴⁰

Casi 4500 caribes fueron capturados en julio de 1796 y enviados a una pequeña isla cercana deshabitada, donde sufrieron ocho meses de encarcelamiento y enfermedades durante los cuales casi la mitad sucumbió. En marzo de 1797, 2.248 fueron embarcados y 2.026 desembarcaron en Roatán el 12 de abril de 1797. En septiembre del mismo año, 1.465 fueron transportados a Trujillo en el continente.⁴¹

Fuente: Profesora Nancie González, *Sojourners of the Caribbean: Ethnogenesis and Ethnohistory of the garífuna*. U of Ill. Press: Urbana, 1988.

80. No existe evidencia que indique que aquellos que desembarcaron en Roatán tuvieran ninguna noción de afiliaciones tribales o antecedentes africanos. Mayormente habían rehuido tener relaciones íntimas o inclusive amistosas con los esclavos británicos en San Vicente. Sin embargo, la presencia de otros africanos y descendientes de africanos –mayormente hombres—en las islas y a lo largo de la costa hondureña,⁴² sugiere que había una gran oportunidad y ventaja para que ocurriera alguna mezcla racial y cultural entre los distintos segmentos de población de ascendencia africana y carenciada del área. Sin embargo, el sentido de pueblo de los caribes negros persistió, inclusive entre sus descendientes de sangre crecientemente mestiza.⁴³
81. En épocas más recientes, la designación de “*caribes negros*” o “*morenos*” ha sido crecientemente abandonada y reemplazada por el nombre más históricamente correcto de “garífunas”. Los garífunas retuvieron una lengua no occidental distintiva. Continúa siendo, hasta la actualidad, una variante del Arawak, con muchos préstamos de términos del francés, inglés y español que los garífunas adquirieron de sus varias experiencias coloniales.

2. El pueblo garífuna en la actualidad

82. En la actualidad, los garífunas viven principalmente en la costa caribeña de Centroamérica en Belice, Guatemala, Honduras, y Nicaragua. En Honduras, sus

⁴⁰ González 1988:21.

⁴¹ Presumiblemente, más de 200 murieron en el viaje. No está claro que sucedió con los 561 que no fueron llevados a Trujillo. Unos 200 permanecieron en Roatán; algunos pueden haber ido al continente más tarde, mientras que es seguro que otros murieron. Los detalles de todo esto se encuentran en González 1988:15-53.

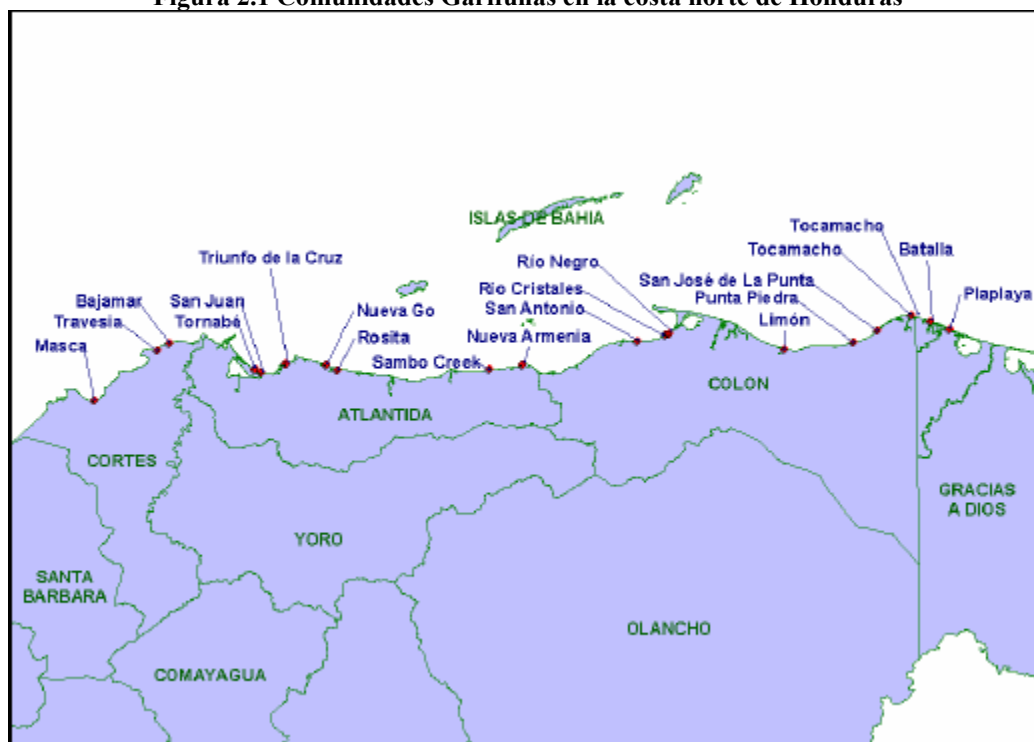
⁴² No sólo los británicos habían establecido 17 asentamientos en la Mosquitia, la Isla de la Providencia y las Islas de la Bahía a los que trajeron muchos esclavos, sino que rebeldes de Santo Domingo (ahora Haití) y miembros de por lo menos una unidad afrobritánica del ejército fueron liberados y depositados cerca de Trujillo y en la Honduras Británica, donde se les dio tierras para asentarse. Es probable que se hayan producido uniones sexuales y maritales con miembros de estas poblaciones, aún cuando sus descendientes lo hubieran negado (véase Kerns, Virginia 1984 “Past and Present Evidence of Interethnic Mating.” pp. 95-114 en *Current Developments in anthropological Genetics, Vol. 3: Black Caribs: A Case Study in Biocultural Adaptation*. Compilado por Crawford, Michael H. New York: Plenum Press, así como González 1988:56).

⁴³ Los registros de bautismos de principios del siglo XIX de la iglesia católica en Trujillo identificaban a los bebés y sus madres en forma variada como Morenos, Caribes, Caribes Morenos, Morenos Franceses, Negros Caribes, Caribes Pardos (González 1988:62).

38 comunidades están todas ubicadas sobre la costa norteña, en los Departamentos de Atlántida, Colón, Cortés y Gracias a Dios. También puede encontrarse a muchos garífunas en el extranjero, en particular en Nueva York y muchas otras ciudades de los Estados Unidos.

83. Las encuestas de hogares realizadas en 2002-2003 informaron que los Departamentos de Atlántida, Cortés y Colón contienen el 84 por ciento de la población garífuna total de Honduras. El resto está situado en los Departamentos de Gracias a Dios (3 por ciento), Francisco Morazán (5 por ciento), y dispersos en otros departamentos (7 por ciento).⁴⁴
84. El cincuenta y dos por ciento de los garífunas viven en áreas urbanas, que en general comprenden pequeños pueblos y comunidades. El sesenta y ocho por ciento ha asistido a la escuela primaria. La mortalidad infantil es de alrededor del 12 por ciento.⁴⁵ Se considera que los hogares garífunas tienen un nivel de vida algo más elevado en comparación con los promedios nacionales de Honduras. En parte esto se debe al creciente rol que desempeñan las remesas en el ingreso de los hogares, lo que refleja el intenso proceso de emigración garífuna a los Estados Unidos.⁴⁶

Figura 2.1 Comunidades Garífunas en la costa norte de Honduras



Fuente: Estudio CACRC, p. 43.

⁴⁴ Respuesta de la Gerencia, ¶ 23.

⁴⁵ Respuesta de la Gerencia, ¶ 24.

⁴⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 24.

85. **Los garífunas mantienen su lengua ancestral así como sus creencias religiosas y festivales específicos que denotan su estrecha conexión con su tierra y territorio.** Estos festivales suelen celebrar la estación de la plantación y la cosecha, incluidas las actividades de pesca. Los garífunas también mantienen los usos comunitarios tradicionales de la tierra y otros patrones de trabajo y actividad que reflejan sus orígenes, su hogar en la costa norte de Honduras, y su singular cultura. Los patrones de uso de la tierra se analizan en mayor detalle en la sección 3 que sigue.
86. **La etnicidad garífuna depende de la continuidad de su presencia en la costa norte de Honduras.** Esto es importante, no sólo para los garífunas hondureños, sino también para los de otros países, inclusive los Estados Unidos. Muchos de éstos anhelan regresar algún día a su pueblo ancestral u original. Otros tienen la expectativa de visitarlo, tanto debido a su propia nostalgia como porque desean que sus hijos mantengan su herencia y aprendan su historia.

3. Los patrones garífunas de uso de la tierra

87. Los patrones garífunas ancestrales de uso de la tierra, que trajeron consigo de San Vicente a Honduras en 1797, involucraban una horticultura sencilla, primordialmente de mandioca, así como unos pocos otros tubérculos, algunas hortalizas anuales, plátanos y la propagación y cosecha de árboles frutales tales como el aguacate y mango. Primordialmente estaban destinados a la subsistencia, si bien los pequeños excedentes se vendían en forma local. El término “garífuna” significa “personas que comen mandioca.”

Cuadro 1.2 La importancia de la mandioca para los garífunas

La importancia de la mandioca para los garífunas

Desarrollada por sus ancestros en la zona amazónica, hasta épocas recientes los garífunas tenían una sofisticada tecnología autóctona para cultivar, cosechar y preparar mandioca para su propio consumo. La mandioca crece fácilmente en casi todo tipo de suelos, desde ácidos a alcalinos, arenosos a arcillosos. Las mujeres eran las que se ocupaban principalmente de plantar, eliminar los yuyos, cosechar y prepararla como comida, contribuyendo los hombres al desmonte y la quema del bosque virgen, y a la fabricación de canastos, tamices, y la ingeniosa “ruguma,” o “serpiente,” usada para exprimir el jugo venenoso de las raíces ralladas. Al igual que todas las plantas de crecimiento rápido que aportan carbohidratos, la mandioca necesita muchos nutrientes y agota los suelos muy rápidamente.⁴⁷ No se requiere fertilización cuando son tierras recién desmontadas o cuando existe tierra suficiente para permitirle al agricultor reemplazar las tierras viejas por tierras nuevas cuando se reduce el rendimiento. Anteriormente los garífunas no tenían problemas para encontrar nuevas tierras boscosas para arar cuando sus parcelas se volvían menos productivas, y sin duda muchas de las pequeñas comunidades se fueron desarrollando debido a que las familias buscaban tierras vírgenes. Pero a medida que fue aumentando la población costeña, estas tierras se hicieron cada vez más difíciles de encontrar, y surgió el concepto de propiedad de la tierra o derechos territoriales. Comenzó a usarse el barbecho semi-sistemático o casual, lo que sigue siendo una práctica empleada por los que continúan cultivando.

⁴⁷ Moore, Lincoln M., *USDA/NRCS Plant Guide*, publicado por Plant Data Ctr., Washington, D.C.

Si bien la mandioca se cultiva en todo el mundo como una importante producción comercial, los garífunas nunca la han desarrollado como tal. En los años setenta, trabajadores de asistencia externa y algunas ONG locales realizaron experimentos para mejorar la tecnología de procesamiento de la mandioca y producir un “pan” sin levar conocido como *areba*. También hubo iniciativas para ayudarlos a comercializar este producto en Centroamérica, aprovechando los acuerdos de libre comercio entre los distintos países. No se intentó procesar la mandioca para obtener tapioca o almidón puro – ambos han sido producido y comercializados con éxito en otros países, tales como la República Dominicana y algunas otras naciones caribeñas.

Fuente: Profesora Nancie González, *Sojourners of the Caribbean: Ethnogenesis and Ethnohistory of the garífuna*. U of Ill. Press: Urbana, 1988.

88. Los garífunas han usado el bosque no solamente para cultivar, sino también como fuente de proteínas y alimentos vegetales, de medicinas y de madera para construir casas, canoas y otros objetos. Tanto en San Vicente como en Centroamérica, la economía garífuna de subsistencia también ha dependido de la pesca costa afuera, la recolección de cangrejos terrestres, y la caza de pequeños animales del mar y el bosque tales como ciervos, agutíes, tortugas, y manatíes. Mayormente los hombres y los niños eran responsables de todo esto, si bien podían tener ayuda de las mujeres desde la costa. Las comunidades tienen bancos de pesca tradicionales ubicados hasta a 3 millas de distancia de la costa, sobre los que reclaman derechos de uso.
89. Como ya se señaló los garífunas se asentaron sobre la costa norte de Honduras y a lo largo de las playas y el mar, que siempre han sido un valor importante para los garífunas debido a la pesca. En el pasado, también les proporcionaba una vía de acceso al mundo exterior en las áreas en las que el transporte terrestre era difícil o imposible.



Foto 1: La comunidad garífuna de Guadalupe

90. Los hombres se ocupaban de todas las tareas relativas al tejido y reparación de las redes de pesca, la construcción de canoas, remos, velas sencillas y otros elementos. También pescaban en los ríos usando arcos y flechas, lanzas, y plantas ponzoñosas para atontar a los peces. A veces se pescaba de noche, usando linternas o antorchas para atraer a las presas. **Además, debido a la historia garífuna, las playas son un elemento importante en las ceremonias religiosas. El mar es parte de la identidad étnica y cultural garífuna. Los lugares de**

residencia garífuna bordeando las playas están en el corazón de esta cultura marinera.

91. **La playa es también la mayor atracción para los turistas, y esto ha conducido a una mayor ocupación de las tierras garífunas, incrementando el problema de la denominada “invasión de tierras”. Durante al menos veinte años, personas no garífunas han construido casas de vacaciones en territorio garífuna, y con frecuencia han levantado cercos para impedir el acceso a tierras públicas.**⁴⁸

Cuadro 2.2 Antecedentes históricos: la dependencia garífuna del mar

Antecedentes históricos: la dependencia garífuna del mar

La memoria colectiva de su llegada poco gloriosa a Centroamérica por mar ha hecho que las playas también sean importantes en ceremonias religiosas en honor de sus ancestros fallecidos.⁴⁹ En el pasado, los funerales en Centroamérica incluían la construcción de una canoa con un mástil y una vela en la playa, que se incendiaba para despedir al espíritu en su viaje, quizás de regreso a San Vicente. Algunas de las comidas dedicadas a los espíritus ancestrales durante otras ceremonias se arrojan a las aguas después de haber sido bendecidas por el “buiye” y compartidas con los vivos. La llegada a Centroamérica en 1797 se conmemora actualmente mediante ceremonias en Roatán, Honduras el 11 de abril, y se congregan allí para celebrar garífunas de todo el país, así como de otras naciones de Centro América y de los EE.UU. En Belice y Guatemala el “Día del Asentamiento” es en noviembre, cuando creen que llegaron los primeros garífunas a sus costas, y en el primero de éstos la fecha ha sido declarada feriado nacional. Comprende una representación de lo que creen que ocurrió en ese momento, y personas vestidas con ropas “primitivas” salen en canoas durante la noche, para regresar temprano a la mañana y encontrarse con sus prójimos, celebrando el hecho de que a pesar de las penurias que sufrieron, nuevamente estaban en tierra firme y eran libres. En algún sentido, es una afirmación de su singular identidad étnica, y de su capacidad de superar las catástrofes y las penurias. Nuevamente, el mar es una parte necesaria de su historia y persistencia cultural. Los garífunas en Nueva York y otras partes de los Estados Unidos han establecido una celebración que conmemora esta llegada a Centroamérica, pero sin la presencia del mar no es tan conmovedora.

Fuente: Profesora Nancie González, *Sojourners of the Caribbean: Ethnogenesis and Ethnohistory of the garífuna*. U of Ill. Press: Urbana, 1988.

92. Es importante recordar que la propiedad comunal ancestral indígena garífuna incluía las tierras usadas antiguamente para la rotación de la agricultura, que ahora podrían ser arrendadas por la comunidad o plantadas con cultivos comerciales de distintos tipos, tales como la mandioca. Con asistencia técnica y

⁴⁸ Debe observarse que el Análisis Legal del PATH señala que, de acuerdo con el Convenio No. 169 de la OIT, las playas reclamadas por pueblos indígenas como parte de su tierra ancestral deben ser consideradas de su propiedad, y tituladas en consecuencia. Si el pueblo indígena después decide desarrollar instalaciones turísticas, se los podría ayudar a hacerlo en forma comunal.

⁴⁹ En abril de 1997, en Punta Gorda, Roatán, se inauguró un monumento a un héroe caído en la Guerra del Caribe en San Vicente. Si bien este evento puede ser considerado por los extranjeros como principalmente un hecho político, es significativo de que su religión tradicional, todavía viva a pesar de su cristianismo, honra y reverencia a sus ancestros.

financiera en agricultura y comercialización, esto podría generar una considerable renta a la comunidad toda, así como a emprendedores individuales.

93. **En consecuencia, la delimitación de las tierras agrícolas ancestrales es un importante tema que el Proyecto debe tomar en consideración, ya que lo que alguna vez fuera un gran bosque abierto irrestricto para todos los que quisieran usarlo, ahora se ha convertido en un recurso valioso y limitado.** Como ha ocurrido en todos los casos en los que la naturaleza del método de cultivo por troza y quema ha sido mal interpretado por los colonos, la cantidad de tierra necesaria para las necesidades indígenas es subestimada. A medida que las poblaciones crecían, campesinos no garífunas avanzaban hacia los bosques, compitiendo con los garífunas con sus propias necesidades de cultivo por troza y quema. Esto fue seguido o acompañado por grandes corporaciones o personas que deseaban grandes áreas contiguas para establecer cultivos de exportación o ganado, una forma de agricultura menos sustentable desde el punto de vista ambiental que aquella practicada por los garífunas.
94. La migración al exterior ha aumentado en los últimos años, pero se convirtió en una espada de doble filo ya que estimuló a los garífunas a comprar y luego a volverse dependientes de más y más bienes occidentales. Al mismo tiempo, su ausencia de Honduras condujo a una mayor ocupación de tierras por parte de no garífunas, pero también a la noción de que en realidad, de todos modos no necesitan la tierra. Uno de los “bienes” que comenzaron a valorar más que antes es la educación superior. Algunos de los mejor educados fueron a ciudades hondureñas, unos pocos se convirtieron en médicos, enfermeros, profesores; algunos encontraron trabajos administrativos, otros se convirtieron en maestros o trabajadores administrativos. Sin embargo, la mayoría de estos garífunas, retuvieron sus vínculos con sus ciudades o aldeas costeñas, y encontraron formas de aumentar su estatus financiero y el de toda su comunidad, a menudo mediante el turismo o sus atracciones intrínsecas tales como las presentaciones de música y danzas.⁵⁰
95. **A lo largo del tiempo, ha habido muchas fuerzas externas importantes que afectaron de manera significativa los usos de la tierra, patrones de trabajo y tierras de los garífunas.**⁵¹ A fines del siglo XIX, comenzó a llegar la agroindustria extranjera y se desarrolló en el interior de las áreas bajas costeras ocupadas por los garífunas. Los garífunas desarrollaron una economía mixta, en la que muchos hombres se ocupaban como mano de obra migrante en agricultura

⁵⁰ Los garífunas son reconocidos en toda Centroamérica y los EE.UU. por su música y bailes muy profesionales e inusuales. Una combinación de la música “*punta*” ancestral con otros préstamos, más recientes, ha dado lugar a un nuevo género, denominado “*punta rock*,” popular tanto en EE.UU. como en Centroamérica. Durante toda su historia, los garífunas han sido creativos en estas artes, y su reputación está bien merecida.

⁵¹ El texto y las figuras que siguen fueron tomados de las investigaciones y análisis efectuados por el Profesor Edmund T. Gordon, Director del Centro de estudios africanos y afroamericanos, en la Facultad de Artes Liberales de la Universidad de Texas en Austin.

mientras que las familias permanecían en las aldeas, ocupadas en una economía tradicional de subsistencia comunitaria.

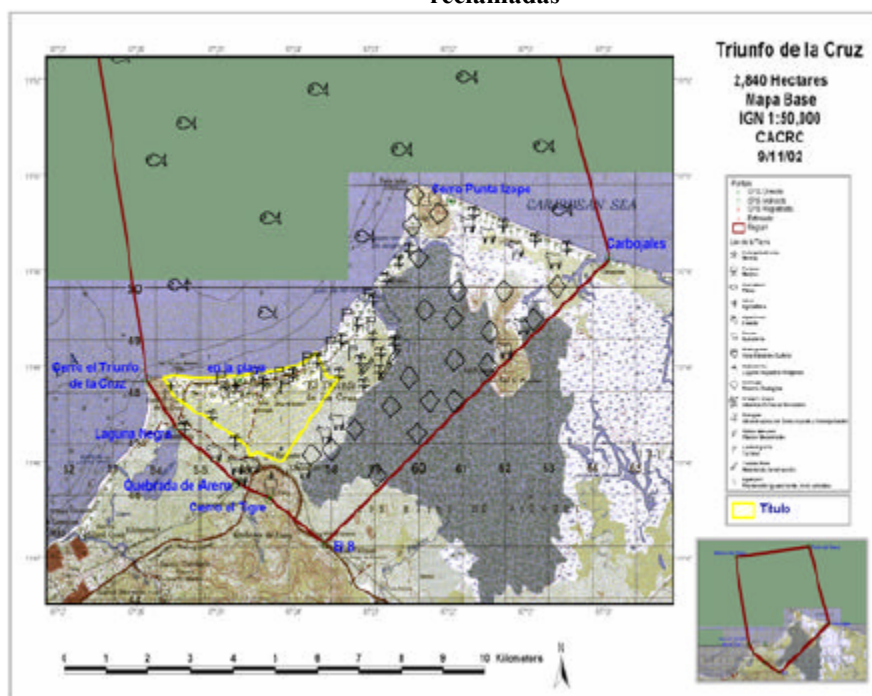
96. A medida que la agroindustria comenzó a declinar después de los años treinta, la presión sobre las tierras garífunas aumentó. En particular, la agricultura en pequeña escala de los “Ladinos” comenzó a interferir con las actividades de caza y recolección de los garífunas en “las áreas forestales internas de las comunidades”.
97. El surgimiento de la clase alta y media alta en Honduras con posterioridad a 1940 condujo a la aparición de presiones para adquirir tierras garífuna sobre las playas para casas de veraneo de “Ladinos” y actividades recreativas. Esta presión ha venido escalando durante los últimos 30 años.
98. Al mismo tiempo, la posterior declinación de la agroindustria dio lugar a un nuevo énfasis en fuentes alternativas de ingresos y base financiera para las municipalidades, incluido el recurso a las ventas de tierra y los impuestos. En las aldeas garífuna hizo su entrada una economía basada en el mercado, operando en paralelo con los sistemas económicos comunales tradicionales, que continúan existiendo. En este contexto, algunos garífunas pasaron a considerar la tierra cada vez más como un bien que podía venderse a otros, dentro o fuera de la comunidad. Muchos otros factores han afectado de manera significativa las tierras y los reclamos de tierras de los garífunas, según se describe en mayor detalle en otras partes de este Informe.
99. **Frente a estas fuerzas y presiones, los sistemas comunales garífunas tradicionales continúan existiendo y comprenden una gama de trabajos, actividades y usos de la tierra que reflejan las tradiciones y los orígenes del pueblo garífuna.** Dependiendo de la comunidad, cabe mencionar la pesca artesanal, las plantaciones y la agricultura de subsistencia, la ganadería, caza, minería, plantas medicinales, iniciativas familiares en pequeña escala de turismo alternativo, y venta de artículos tales como pan de coco, mandioca, pescado y productos artesanales.⁵²
100. Las figuras (mapas con información adicional) que se reproducen más abajo ilustran estas actividades en tres comunidades: Triunfo de la Cruz; San Juan; y San Antonio. Los símbolos usados para los usos de la tierra pueden encontrarse en el cuadro de “referencias” que aparece a la derecha de la figura. Estas figuras también indican áreas de título colectivo garífuna (áreas con borde amarillo) y áreas de tierra más grandes, adicionales, que los garífunas reclaman (áreas con borde rojo). Se vuelve a estos temas de reclamos y títulos de tierras en más detalle en las secciones siguientes de este Informe.

⁵² Estudio del CACRC, Tomo 2, Sección 2 (Las Comunidades garífunas y la Costa Norte).



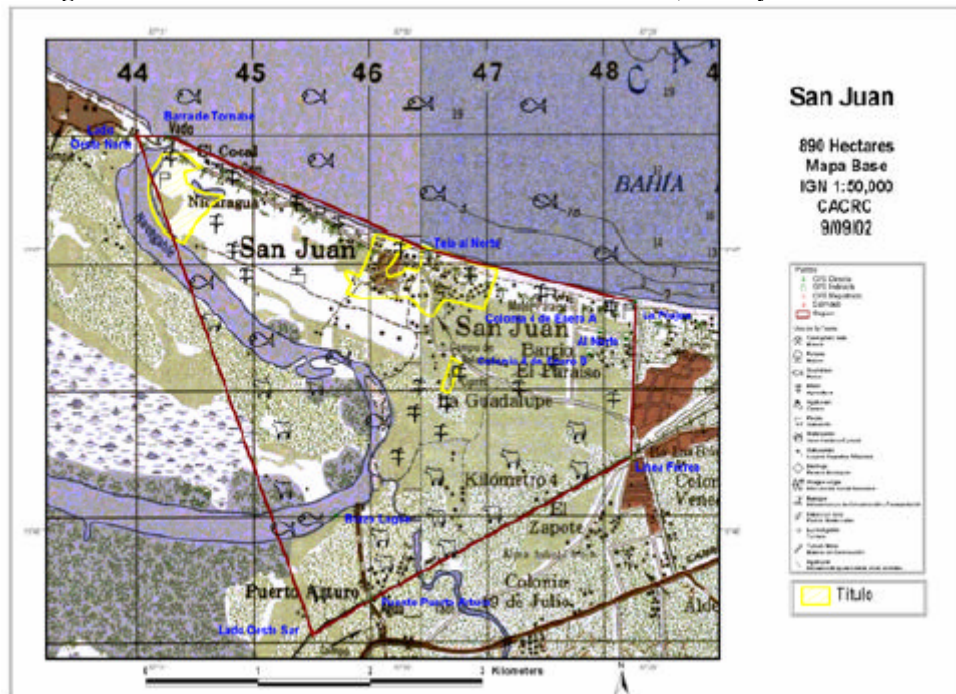
Foto 2 Reunión con los Solicitantes en Sambo Creek

Figura 2.2 La Comunidad de Triunfo de la Cruz: usos de la tierra, título y tierras reclamadas



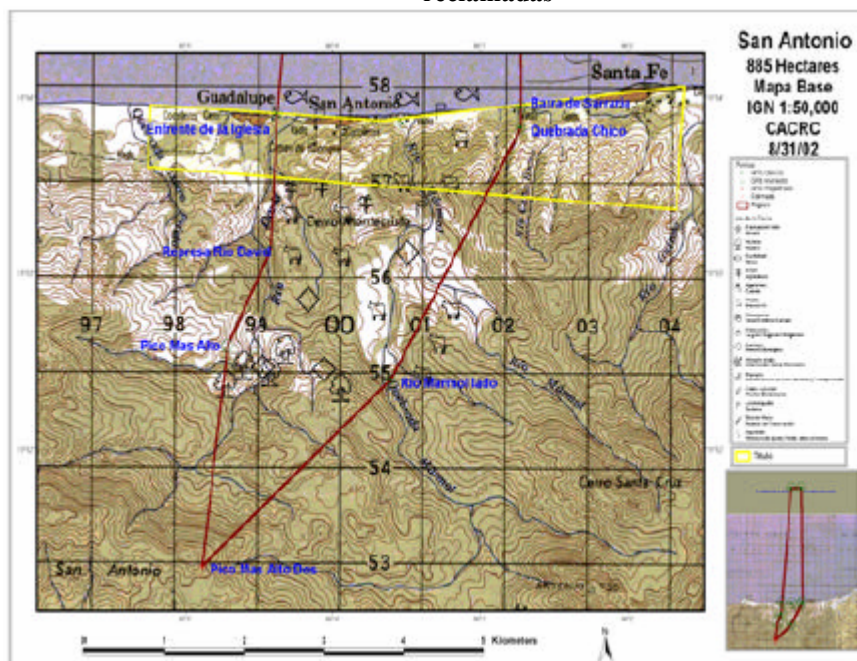
Fuente: Estudio del CACRC, Tomo 3 Etno-Mapas.

Figura 2.3 La Comunidad de San Juan: usos de la tierra, título y tierras reclamadas



Fuente: Estudio del CACRC, Tomo 3 Etno- Mapas.

Figura 2.4 La Comunidad de San Antonio: usos de la tierra, título y tierras reclamadas



Fuente: Estudio del CACRC, Tomo 3 Etno-Mapas

B. Temas relativos a los títulos colectivos sobre la tierra

1. Situación general referida a las cuestiones de tierras

101. Como se mencionó en el Capítulo 1, el Gobierno de Honduras y el Proyecto PATH consideran que la inseguridad de la tenencia de la tierra en Honduras es una de las restricciones más críticas para incrementar la inversión y es también una fuente de inestabilidad social.⁵³ De acuerdo con el PAD, a menudo la inseguridad es el resultado de una inadecuada aplicación de los derechos sobre la tierra por parte de instituciones débiles de administración de tierras. Las comunidades garífuna enfrentan conflictos por tierras no resueltos de larga data.
102. El PAD menciona problemas relativos a las tierras no tituladas así como las tituladas. Observa que si bien alrededor del 84% de la tierra en las zonas rurales de Honduras está legalmente clasificada como bosques, y la mayoría de la tierra no es de propiedad privada, sólo el 54 por ciento de territorio está forestado. Alrededor del 35 por ciento de los bosques son considerados bosques nacionales, el 35 por ciento está en manos de propietarios privados, y el 30 por ciento es considerado tierras municipales (ejidales). El PAD observa, entre otras cosas, que agricultores sin título ocupan ilegalmente las tierras de los bosques y que en las zonas rurales las tierras son ocupadas en forma ilegal debido a la falta de título.
103. **También existen problemas que invalidan algunos reclamos de propiedad con respecto a tierras tituladas, por ejemplo, reclamos privados superpuestos y normas que restringen el uso de la propiedad. Además, las cuestiones de tierras se ven complicadas por las transferencias no registradas y las implicaciones de los derechos individuales dentro de las tierras comunales.** Apenas un 30 por ciento de lo que se estiman son 2,6 millones de parcelas de tierra en Honduras (1,8. millones urbanas, 0,8. millones rurales) está incluido en el registro de propiedad, lo que significa que la mayoría de los títulos legales que podrían hacerse valer frente a terceros suelen no estar registrados.⁵⁴

2. Reclamos históricos de tierras de los garífunas, y pérdida de tierras

104. El PAD hace referencia a los reclamos históricos de tierras de las comunidades indígenas y afrohondureñas y menciona el limitado reconocimiento de sus derechos sobre las tierras como un importante tema.⁵⁵ En la actualidad, los garífunas están crecientemente divididos por clase social y otros intereses, las “tierras ancestrales” en cuestión son ahora más valiosa y más demandadas por muchos no garífunas e inclusive no hondureños.

⁵³ PAD, pág. 16.

⁵⁴ PAD, pág. 16.

⁵⁵ PAD, pág. 17-18.

105. **Los garífunas han perdido y están perdiendo tierras que alguna vez ocupaban y usaban sus ancestros recientes y remotos, así como ellos mismos.** En particular, el turismo y la producción industrializada de cultivos de exportación (por ejemplo, palmera africana, piña, rambután, y banano) son los dos principales usos reales y potenciales que atraen a compradores de tierras e “invasores” de tierras ancestrales garífunas. Como ya se describió, también han acudido personas no garífunas a desarrollar casas de veraneo, ranchos ganaderos y otros usos de la tierra y actividades, a menudo excluyendo a las comunidades garífunas del acceso a las tierras mediante cercos, muros y tranqueras. Como otros factores significativos que afectan a las tierras garífunas, contribuyendo a su pérdida por parte de éstos, cabe mencionar: el marco jurídico e institucional en evolución en Honduras; acciones por parte de las municipalidades para emitir títulos privados sobre terrenos que están dentro de tierras comunales garífunas; problemas de acceso al sistema judicial para confirmar y proteger los derechos sobre las tierras;⁵⁶ y acciones por parte de entidades externas para obtener derechos y título sobre tierras y luego subdividirlas y venderlas a personas extrañas.⁵⁷



Foto 3: Cercos no garífunas en tierras cercanas a Trujillo

106. Otra preocupación significativa se refiere a la declaración de áreas protegidas en tierras reclamadas y tradicionalmente utilizadas por los garífunas, y la cuestión

⁵⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, señaló en forma reciente que las acciones administrativas y judiciales entabladas por la comunidad garífuna de Triunfo de la Cruz para proteger sus derechos sobre la propiedad colectiva “han sido infructuosos y el conflicto ha durado más de 10 años.” Informe No. 29/06, Petición 906-03, Admisibilidad, Comunidad Garífuna de Triunfo de la Cruz y sus miembros, Honduras, 14 de marzo de 2006, ¶ 45.

⁵⁷ Véase más abajo, los Capítulos Cuatro y Cinco de este Informe.

relacionada de quién es responsable de administrar el uso y el acceso a dichas tierras. Por ejemplo, el área protegida de Punta Izopo cerca de la comunidad de Triunfo de la Cruz, se encuentra sobre tierras tradicionalmente usadas y cuidadas por los garífunas. Se informó al Panel que la gente ahora teme ingresar a esta área, ya que el acceso está restringido por guardias de seguridad bajo el control de personas ajenas a la comunidad.⁵⁸

107. Como otro ejemplo, los problemas asociados con las pérdidas de tierras en la ciudad de San Juan fueron señalados e informados por medios locales e internacionales. Existe evidencia de que una buena parte de las tierras ancestrales de San Juan fueron vendidas u otorgadas por otros medios a la compañía local dedicada al desarrollo de un importante emprendimiento turístico. La comunidad de San Juan está prácticamente cercada, rodeada por diferentes desarrollos turísticos privados, todos los cuales han restringido su territorio.

3. Escrituras de tierras otorgadas a los garífunas

108. Durante los años noventa, la mayoría de las comunidades garífunas en Honduras recibió un título comunal sobre parte de la tierra que ocupan y reclaman que les ha pertenecido tradicionalmente.⁵⁹ En 1992, el Congreso de Honduras aprobó la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, Decreto 31-92,⁶⁰ con arreglo a la cual, entre 1993 y 2004, 36 comunidades garífunas y 6 Empresas Asociativas Campesinas garífunas en los Departamentos de Atlántida, Colón, Cortés, Gracias a Dios e Islas de la Bahía obtuvieron un título pleno de propiedad comunal.⁶¹ En 1999, se inició el denominado proceso de ampliación y distintas comunidades que ya habían recibido una titularidad plena presentaron solicitudes de ampliación y obtuvieron la regularización de extensiones mayores de tierra de las que su anterior título les otorgaba.⁶²

⁵⁸ Véase más adelante, el Capítulo Seis de este Informe.

⁵⁹ La información relativa a la historia de la titulación de las tierras garífunas incluida en esta sección del Informe fue suministrada al Panel por miembros del Central American and Caribbean Research Council (CACRC) que actualmente se denomina Caribbean Central American Research Council (CCARC). En este Informe, se utilizará la sigla anterior, CACRC. También fue provista por la organización garífuna Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO).

⁶⁰ Véase más adelante, el Capítulo Cuatro.

⁶¹ Documentos en los archivos del Panel. A comienzos del siglo XX, los garífunas se movilizaron a fin de solicitar al Estado los denominados “títulos ejidales” para sus tierras comunales bajo la Ley Agraria de 1898. La cantidad de tierra que podía declararse como ejido era limitada. Sin embargo, estos títulos fueron muy importantes para las comunidades y llegaron a cobrar un significado simbólico, aun cuando no conferían derechos de propiedad plenamente aplicables ni cubrían la extensión íntegra de las tierras ancestrales garífunas. En 1975 otra Ley Agraria puso en marcha otro esfuerzo concertado de las comunidades garífuna para obtener del INA una “Garantía de Ocupación” sobre tierras más allá de los límites del ejido o tierras previamente no designadas.

⁶² De acuerdo con los documentos de la ODECO, 9 comunidades recibieron títulos que expandían su propiedad comunal, mientras que muchas otras están todavía a la espera de este tipo de regularización de las tierras.

109. No obstante, los programas de titulación desarrollados por el Instituto Nacional Agrario (INA) en el marco de la Ley para la Modernización Agrícola durante las últimas dos décadas no han resuelto la situación de las comunidades garífunas. En general, las áreas tituladas no incluían el reclamo ancestral íntegro del pueblo garífuna, y la mayoría de los títulos excluyen importantes áreas de uso y gestión de recursos por parte de las comunidades. En algunos casos, los títulos recibidos son sumamente limitados, y en realidad solamente cubren el denominado “casco urbano” donde están ubicadas sus viviendas.⁶³ Además, si bien los títulos otorgados a las comunidades garífunas crearon derechos valederos, no se hizo ningún intento para resolver los conflictos de tierras y las cuestiones de ocupación de tierras garífunas por parte de personas ajenas a las comunidades. Por ejemplo, algunos títulos contenían disposiciones que establecían que los conflictos de tierras que afectaban a esa área en particular, por ejemplo, los títulos superpuestos con terceros, serían resueltos con posterioridad, con la posibilidad de que el INA recortara el área titulada y le otorgara a los ocupantes tierras “invadidas” por no garífunas. En otros casos, el INA emitió títulos de plena propiedad pero no los registró de manera apropiada, o se registró un nuevo título a favor de una comunidad pero el documento no hacía referencia al título ejidal previamente otorgado a la misma comunidad, creando una nueva situación de títulos superpuestos. Por otro lado, algunas comunidades directamente no fueron tituladas;⁶⁴ sino que se emitieron títulos individuales a favor de familias garífunas sobre tierras comunales.⁶⁵

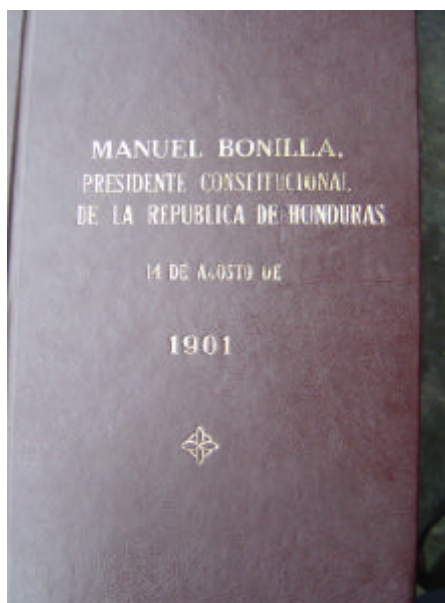


Foto 4: Título ejidal otorgado en 1901 a la comunidad de Cristales

⁶³ Como ya se señaló, la información incluida en éste y los párrafos siguientes fue provista al Panel por miembros del *Caribbean Central American Research Council* (CCARC).

⁶⁴ Respuesta de la Gerencia, ¶ 26.

⁶⁵ Respuesta de la Gerencia, ¶ 26.

110. También es importante señalar que, junto con la titulación para todas las comunidades, y títulos sobre extensiones mayores de tierra, los garífunas también buscan recuperar las tierras que les pertenecen pero que han sido ocupadas (invadidas, ya que los garífunas consideran a estas ocupaciones como invasiones) durante las últimas décadas por personas no garífunas (a este proceso lo denominan *saneamiento*). **Como se analiza más ampliamente en otras partes de este Informe, en muchas comunidades garífunas partes de las tierras sobre las que la comunidad tiene título legal han sido ocupadas ilegalmente, a veces incluso con fraude o violencia.** Si bien a fines de los noventa algunas comunidades garífunas pudieron obtener una ampliación de sus títulos, hasta ahora nunca se satisficieron sus demandas del mencionado saneamiento. Por esta razón, las organizaciones garífunas, incluidos los Solicitantes, han recurrido a las vías legales y políticas para hacer valer sus limitados títulos.⁶⁶ Sin embargo, como se analiza en otras partes de este informe, durante las visitas del Panel al área del Proyecto se le informó que no se han comprometido o reservado fondos para el saneamiento ya sea en el marco del Proyecto o independientemente de éste.
111. La Respuesta de la Gerencia observa que, de acuerdo con la Evaluación Social participativa realizada en 2003 como parte de la preparación del Proyecto, la coexistencia de diferentes tipos de propiedad y uso de la tierra en la región ha causado confusión y conflictos entre los miembros de las comunidades, entre las comunidades y terceros, así como entre las comunidades y las autoridades locales y nacionales.⁶⁷
112. Las Figuras 2.2, 2.3 y 2.4 más arriba brindan indicaciones visuales de estas cuestiones de reclamos de tierras y títulos. Las figuras muestran, para varias comunidades, tanto las áreas de efectiva titulación (límites amarillos) como las áreas mucho más grandes cuyos derechos de titulación y otros asociados reclaman los garífunas en la costa norte de Honduras. Las figuras también muestran los correspondientes usos de la tierra de los garífunas en dichas áreas. La figura referida a San Juan ilustra, por ejemplo, cómo las extensiones de tierra cuyo título se le otorgó a la comunidad garífuna no incluyen todas las áreas que los garífunas han ocupado tradicionalmente. En cambio, se configuró el área titulada de forma de evitar las áreas colonizadas por personas ajenas a la comunidad.

⁶⁶ De acuerdo con un arreglo amigable con el Gobierno de Honduras como resultado de una petición presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (véase el cuadro 6.1 en el Capítulo Seis de este Informe), relativo a la comunidad garífuna de Punta Piedra, la OFRANEH obtuvo del Gobierno la promesa de fondos para el saneamiento del título de la comunidad de Punta Piedra. Un convenio ulterior con varios funcionarios gubernamentales celebrado por la OFRANEH en septiembre de 2006 (Acta de Entendimiento entre la Organización Fraternal Negra de Honduras OFRANEH y Autoridades del Gobierno, 28 de septiembre de 2006) reiteraba el compromiso del Gobierno de asignarle al INA el presupuesto, para fin de diciembre de 2006, destinado a comenzar los pagos de indemnizaciones a los ocupantes de tierras comunales garífunas. Los Solicitantes han informado al Panel que este compromiso no ha sido aún implementado y que hasta ahora no se ha llevado a cabo ninguna acción.

⁶⁷ Respuesta de la Gerencia, ¶ 26. Para un análisis más extenso de los conflictos que involucran tierras indígenas, véase el Capítulo Seis, más adelante.

113. **El pueblo garífuna ha estado persiguiendo estos y otros reclamos en relación con el título colectivo y los derechos sobre la tierra durante muchos años, y luchando para enfrentar los problemas de ocupación ilegal y/o injustificada de tierras que consideran que les pertenecen a la comunidad toda.** Las figuras reproducidas en este Informe fueron presentadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como parte de las pruebas aportadas por los garífunas como sustento de sus reclamos sobre las tierras. Algunas de estas figuras también están incluidas en el Informe del CACRC, mencionado en otra parte de este Informe.
114. No compete al mandato del Panel de Inspección expedirse en relación con estos reclamos. Sin embargo, el hecho de que el pueblo garífuna persiga sus derechos sobre tierras ancestrales es de importancia central para esta investigación, ya que los Solicitantes afirman que el Proyecto PATH podría socavar y dañar sus posibilidades de avanzar y tener éxito en estos reclamos. Este tema se considera en los siguientes capítulos de este Informe.

C. Gobernabilidad y representación

115. Como ya se mencionó, la Solicitud fue presentada por la OFRANEH en nombre del pueblo garífuna de Honduras. Además, un reclamo clave de la Solicitud es que el Proyecto no está consultando de manera adecuada con la OFRANEH como representante del pueblo garífuna en relación con las cuestiones de titulación de tierras, infringiendo las políticas relevantes del Banco, y que esta omisión es divisiva y probablemente cause serios daños a los reclamos por títulos colectivos sobre la tierra y a otros intereses del pueblo garífuna. Por ende, es importante comprender las estructuras organizativas de los garífunas, y como se representa dicha pueblo.

1. Organizaciones garífunas

116. En los años cincuenta, los garífunas fundaron varias organizaciones (por ejemplo, la Sociedad Renovación y la Sociedad Lincoln) para organizarse políticamente.⁶⁸ Estas organizaciones pueden ser consideradas precursoras de las principales organizaciones garífunas actuales, en particular de la OFRANEH y la ODECO.
117. La OFRANEH, fundada en 1977⁶⁹, se inició como una organización que impulsaba la hermandad de todos los afrohondureños, pero con posterioridad pasó

⁶⁸ Véase en general, el Estudio del CACRC, Tomo 2, p. 35. Durante los años sesenta, nacieron el Ballet Garífuna Nacional y grupos de danzas garífunas dentro de un movimiento nacionalista de los garífunas destinado a afirmar la legitimidad de la cultura garífuna y su diferenciación respecto de la cultura nacional hondureña, rescatando los orígenes africanos de los garífunas.

⁶⁹ Uno de los fundadores de la OFRANEH fue Santos Centeno, quien, siendo niño, en los años cuarenta, fue testigo de los asesinatos impulsados por el gobierno en San Pedro Sula, resultado del racismo sufrido por los afrohondureños y garífunas desde la década de 1920. En 1954, el joven Centeno se unió al Partido Comunista, fue cofundador de la Sociedad Lincoln en La Ceiba, y participó en la mayor protesta popular violenta en Tegucigalpa conocida como La Huelga. En 1977 fue uno de los cofundadores de la OFRANEH.

a ocuparse exclusivamente de la lucha de los garífunas. Se refiere a sí misma como una federación, y con el tiempo fue desarrollando estructuras para representar al pueblo garífuna, incluida una Asamblea General y una Comisión Ejecutiva con varias subcomisiones que se ocupan de temas de interés de sus miembros.⁷⁰ También tiene capítulos formales en muchas, sino todas, las comunidades garífunas.

118. En general, la OFRANEH busca promover la organización interna y la movilización política de las comunidades garífunas. Sus acciones apuntan a obtener el reconocimiento de los derechos garífunas sobre la tierra y los recursos naturales, además de proteger y promover la lengua y la cultura garífunas. **A lo largo de los años, la OFRANEH se ha mantenido como la organización líder de representación del pueblo garífuna. En particular, ha estado a la vanguardia de los esfuerzos de los garífunas por asegurar sus derechos sobre las tierras, junto con la ODECO que también ha desempeñado un papel clave en este esfuerzo, en especial durante el proceso de titulación de los años noventa.**⁷¹
119. La Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO) es una ONG prominente, bien organizada y administrada, cuya principal preocupación es reducir el racismo y mejorar el estatus económico y político de los afrohondureños en general. La ODECO fue fundada por miembros de la OFRANEH en 1992. El surgimiento de grupos tales como la ODECO y la OFRANEH refleja el creciente conocimiento adquirido por los líderes garífunas de los movimientos sociopolíticos e ideológicos internacionales, y su interés de acceder al financiamiento y otra asistencia de los mismos.
120. El rol de liderazgo de estas dos organizaciones tiene sus orígenes contemporáneos en los primeros años de la década de 1990. Durante los años setenta y ochenta, las comunidades garífunas lucharon por sus derechos sobre las tierras comunales, mayormente a través de organizaciones comunales tales como los patronatos y los comités de defensa de la tierra de poblados individuales. Sin embargo, durante los años noventa la movilización garífuna alcanzó un nuevo nivel. En 1992 la ODECO fue fundada por miembros de la OFRANEH y ambas organizaciones adoptaron muchas de las características de los “nuevos movimientos sociales” de pueblos indígenas y de afrodescendientes que por esa época aparecieron en todo el hemisferio. El surgimiento de estas dos organizaciones pangarífunas a la vanguardia del movimiento garífuna logró aumentar enormemente la eficacia de los esfuerzos garífunas para asegurar sus derechos sobre las tierras comunales.

⁷⁰ Estatuto de la Organización Fraternal Negra de Honduras. La OFRANEH recibió su personería jurídica mediante la Resolución Presidencial No. 120-89 de fecha 19 de julio de 1989, en la que también se aprobó el estatuto de la OFRANEH.

⁷¹ También vale la pena señalar que en algún momento la OFRANEH parece haber operado como una ONG, recaudando y recibiendo fondos para iniciativas de desarrollo y asistencia.

121. Después de una serie de manifestaciones preliminares exigiendo sus derechos sobre las tierras a principios de los años noventa, una coalición de organizaciones garífunas, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Negras de Honduras, liderada por la ODECO y la OFRANEH, organizó la Marcha de los Tambores. Durante esta manifestación, que tuvo lugar el 11 de octubre de 1996, miles de garífunas marcharon desde La Ceiba, en la costa norte de Honduras, hasta Tegucigalpa, la capital de la nación, para exigir sus derechos sobre las tierras comunales. También demandaban que el gobierno hondureño adhiriera al Convenio N° 169 de la OIT.
122. Como resultado de la Marcha de los Tambores, liderada por la ODECO y la OFRANEH, el Gobierno de Honduras se comprometió formalmente a titular las tierras garífunas.⁷² Posteriormente, la ODECO desempeñó un rol instrumental en el logro de los títulos limitados originales sobre los centros urbanos de la mayoría de los poblados garífunas. En forma más reciente, la OFRANEH ha tomado un rol de liderazgo presionando por la “ampliación” y el “saneamiento” de estos títulos y es reconocida por los garífunas por su papel líder en este sentido. Como resultado de esta historia, la OFRANEH y la ODECO deben ser consideradas las instituciones primarias de la sociedad garífuna con referencia a la legalización de los títulos de las tierras garífunas.
123. **El Panel observa que la OFRANEH aun desempeña un rol de liderazgo en todas las comunidades garífunas, en especial al nivel de base, donde cuenta con gran apoyo.** El Panel escuchó testimonios directos que lo afirmaban durante sus visitas. El estudio del CACRC reconoce a la OFRANEH y la ODECO como las dos principales organizaciones garífunas, ya que cada comunidad garífuna cuenta con uno o más representantes en la Junta Directiva de las organizaciones. El rol de la OFRANEH y la ODECO en este sentido también está reflejado en el Decreto Presidencial 035/2001 de 2001. El Decreto estableció una Comisión Intersectorial para proteger los derechos sobre las tierras de las comunidades garífuna y misquita, y especificó a la OFRANEH y la ODECO como miembros de la Comisión para representar los intereses del pueblo garífuna.⁷³

⁷² Edmund Gordon, Charles Hale, et. al., 2002, “*Indigenous and Black Organizations in Central America: The Struggle for Resources and Recognition.*” Monografía de investigación para la Fundación Ford (Oficina de México). Los movimientos sociales indígenas y negros más exitosos en Centroamérica combinan organizaciones que son de base con organizaciones que son ONG. Es la opinión de los autores que, si bien sus relaciones no son siempre buenas, la ODECO (ONG) y la OFRANEH (de base) desempeñan roles complementarios.

⁷³ Este Decreto Ejecutivo se describe en más detalle en el Capítulo Seis.



Foto 5: Reunión del equipo del Panel con personas afectadas por el Proyecto

124. Existen, además, otras organizaciones que trabajan a favor de los intereses del pueblo garífuna. Las últimas dos décadas han sido testigo de la creación de otras organizaciones garífunas, destinadas principalmente a proteger y defender los derechos e intereses de las comunidades garífunas. Entre estas organizaciones se encuentra la CEDEC, que, al igual que la ODECO, es una ONG, pero mucho más pequeña. Otras organizaciones son la CIDH, que trabaja en proyectos en pequeña escala, la FUHDECGAR que investiga y documenta la cultura garífuna y Enlace de Mujeres Negras especializada en temas de educación y violencia familiar.

2. La gobernabilidad garífuna a nivel comunal

125. Los garífunas también están organizados a nivel comunitario. La mayoría de las comunidades tienen patronatos, cuyos integrantes son elegidos por los miembros de la comunidad. Los patronatos tienen una organización jerárquica y normalmente tienen a su cargo de regular los derechos sobre las tierras de las comunidades.⁷⁴ De acuerdo con el estudio del CARCR, todos los patronatos deben registrarse ante la Secretaría de Gobernación y Justicia. Sin embargo, muchos patronatos carecen de una estructura formal y de poderes sustantivos, y esto ha generado situaciones en las que algunas comunidades tienen más de un patronato; el existente ha sido disuelto; o algunos patronatos han vendido tierras comunitarias. Es importante observar que tanto la OFRANEH como la ODECO trabajan en estrecha relación con estos patronatos con raíces en la comunidad.

⁷⁴ Estudio del CARCR, p. 37.

126. En algunas comunidades garífunas existen consejos de ancianos, que participan en actividades de resolución de controversias. Muchas comunidades tienen Comités de Defensa de la Tierra.⁷⁵ En cada poblado hay algunas pocas asociaciones voluntarias “tradicionales”, tales como clubes deportivos, de música y danza, equipos de trabajo comunal para la agricultura o la construcción, y ocasionalmente grupos con fines políticos tales como el apoyo a determinados candidatos o partidos. Es probable que cada comunidad tenga varios pequeños grupos en cada una de estas categorías, cada uno con su membresía exclusiva y en competencia con los otros.

⁷⁵ Estudio del CARCR, p. 37.

Capítulo III: Consulta, representación y participación del pueblo garífuna

127. Un importante elemento del reclamo presentado por los Solicitantes es que la Gerencia del Banco no ha dado cumplimiento a las disposiciones contenidas en las políticas y procedimientos del Banco relativas a la consulta y participación de las comunidades afectadas por el Proyecto. Los Solicitantes plantean que los mecanismos del Proyecto para consulta y participación durante la ejecución del mismo, especialmente para la legalización, titulación y registro de las tierras garífunas no reflejarán las preferencias y los intereses del pueblo garífuna, según lo requerido por la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas y otras políticas del Banco.
128. Los Solicitantes afirman que, en especial con respecto a la Mesa Regional establecida en el marco del Proyecto,⁷⁶ se están realizando consultas solamente con personas que no pueden ser consideradas representantes de las comunidades garífunas ya que no fueron elegidas como tales por las propias comunidades. Además, consideran que los mecanismos del Proyecto son divisivos para sus comunidades, y que es probable que socaven sus reclamos sobre las tierras ancestrales y los dañen como pueblo.
129. En su Respuesta, la Gerencia afirma que el *“IPDP incluye un marco de consulta amplio y participativo para las comunidades indígenas”* incluido *“el establecimiento de un marco de consulta a través del cual las comunidades indígenas participan en el proceso de definición de los procedimientos de regularización de tierras [la Mesa Regional].”*⁷⁷ La Gerencia indica que se ha realizado un cierto número de eventos de consulta y reuniones, y los describe en detalle en su Respuesta.
130. La Gerencia además señala que la OFRANEH, el Solicitante, participó en cierto número de eventos de consulta durante la preparación del Proyecto. De acuerdo con la Respuesta de la Gerencia, *“los mecanismos participativos son un elemento integral del diseño del Proyecto”*⁷⁸ y se asignaron fondos para consultas, difusión de información y asesoramiento jurídico sobre temas de tierras para las comunidades indígenas, incluidos los garífunas.
131. En este Capítulo se examinan estas cuestiones a la luz de las disposiciones relevantes de la política del Banco.

⁷⁶ La “Mesa Regional” y las “Mesas Locales” fueron creadas como marco de consulta bajo el Proyecto. Se las analiza en detalle más abajo.

⁷⁷ Respuesta de la Gerencia, ¶ 34.

⁷⁸ Respuesta de la Gerencia, ¶ 40.

A. Disposiciones de política relevantes

132. La provisión de información plena a las personas afectadas por el Proyecto, y las consultas significativas con las mismas para permitir su participación informada con respecto a decisiones que los afectan, son pilares de las políticas de salvaguardia del Banco. Estos elementos centrales de la política del Banco son de importancia esencial en los proyectos que afectan a pueblos indígenas, según se indica en la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.
133. Específicamente, la OD 4.20 dispone que la estrategia del Banco para encarar temas relacionados con pueblos indígenas *“debe basarse en la participación informada de los propios pueblos indígenas”* dado que *“[e]l paso clave en el diseño del proyecto es la preparación de un plan de desarrollo culturalmente apropiado, basado en la plena consideración de las opciones preferidas por los indígenas afectados por el proyecto.”* La política exige la identificación de las *“preferencias locales mediante la consulta directa, la incorporación de los saberes indígenas en los enfoques del proyecto, y un uso apropiadamente temprano de especialistas experimentados...”*. Un proyecto debe prever mecanismos que permitan la *“participación de los indígenas en la toma de decisiones durante todo el transcurso de la planificación, ejecución y evaluación del proyecto.”* (Párrafo 15 (d)).
134. La OD 4.20 contiene disposiciones sobre la cuestión de particular importancia que es la representación de los pueblos indígenas. Afirma que las organizaciones representativas de los pueblos indígenas *“proveen canales efectivos para la comunicación de las preferencias locales”* y que los *“líderes tradicionales... deben ser incorporados al proceso de planificación, con la debida preocupación por asegurar una genuina representación de la población indígena.”* (Párrafo 15 (d)).
135. La OP 4.01 sobre Evaluación ambiental también contiene requisitos referidos a la consulta más general de las comunidades afectadas por el proyecto, y especifica que se debe consultar a las personas afectadas y ONG locales durante el proceso de EA con respecto a los impactos ambientales del proyecto y sus puntos de vista deben ser tenidos en cuenta. La política requiere realizar consultas significativas, lo que solamente puede ocurrir cuando la gente recibe materiales relevantes sobre el proyecto en forma oportuna antes de la realización de las consultas y en un lenguaje y forma comprensible y accesible para los consultados.

B. Consultas y representación durante la preparación del Proyecto

1. Consultas y preparación del IPDP

136. Los Solicitantes afirman que el Proyecto no llevó adelante un programa de consultas antes de la elaboración del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas,

que supuestamente fue entregado a la OFRANEH, junto con la Evaluación Ambiental, apenas un corto tiempo antes de “*la única reunión de consulta referida al PATH y el IPDP.*” También plantean que propusieron alternativas para el diseño del Proyecto durante su preparación, especialmente a través del documento de Sambo Creek fechado en diciembre de 2003, pero que ninguna de sus sugerencias fue tomada en cuenta para enfrentar las incongruencias en los procedimientos de titulación del Proyecto y que no fue considerada ninguna de las opciones preferidas por los indígenas.



Foto 6: Reunión del Panel con los Solicitantes en Sambo Creek

137. Los Solicitantes asimismo plantean que sus serias preocupaciones con respecto a la Ley de Propiedad—que todavía era un proyecto de ley en la época de la preparación del Proyecto— no fueron escuchadas si bien, agregan, el personal del Banco sabía que la Ley propuesta “*sería clave para los futuros programas de titulación de tierras*”. De acuerdo con la Solicitud, la oposición garífuna al proyecto de Ley de Propiedad fue claramente expresada en un taller realizado en San Juan de Tela en octubre de 2003.
138. La Gerencia indica que la OFRANEH participó en siete eventos de consulta durante la preparación del Proyecto, entre enero de 2003 y febrero de 2004 (cuando el Directorio Ejecutivo aprobó el Crédito de financiamiento del Proyecto).⁷⁹ Estos eventos se relacionaban con el diseño del Proyecto, el IPDP y el proyecto de Ley de Propiedad. Además, “*se consultó a una amplia gama de grupos de interés garífunas como parte de la Evaluación Social participativa y la preparación del IPDP en julio-agosto de 2003,*” incluidos líderes de patronatos,

⁷⁹ Una nota al pie del párrafo 30 de la Respuesta de la Gerencia se aclara que la preparación del Proyecto, incluidos los eventos de consulta, fueron llevados a cabo por personal del proyecto PAAR durante 2003 y 2004. Véase la Respuesta de la Gerencia, nota 4.

líderes comunitarios, personas individuales, y “organizaciones de la sociedad civil representando al amplio espectro de grupos de interés garífunas.”⁸⁰

139. La Gerencia afirma que la OFRANEH participó en las dos reuniones de consulta sobre el IPDP realizadas el 26 de noviembre y el 2 de diciembre de 2003. De acuerdo con las minutas de dichas reuniones, en particular la de diciembre, los participantes estuvieron dispuestos a discutir el Proyecto y sus documentos y acordaron “consultar con sus electores para designar representantes a [una mesa nacional de consulta], la Mesa Nacional Indígena.”⁸¹ Según la Respuesta, durante las reuniones antes mencionadas sobre el IPDP, quienes participaron no plantearon mayores objeciones al Proyecto, mientras que sus recomendaciones fueron tenidas en cuenta en el diseño del Proyecto. La Gerencia dice que “[m]uchas de las propuestas mencionadas en el documento de diciembre de 2003 de Sambo Creek fueron incorporadas en el diseño del Proyecto y están actualmente en ejecución.”⁸²
140. Con respecto a las preocupaciones referidas a la Ley de Propiedad, la Respuesta de la Gerencia indica que en el marco del proyecto anterior, PAAR, en agosto de 2003 se estableció un grupo de trabajo *ad hoc* que incluía a la OFRANEH para analizar el proyecto de ley, y en una reunión en octubre en la que participaron siete representantes de la OFRANEH, se discutieron las recomendaciones del grupo de trabajo. La Respuesta también indica que los días 25-26 de octubre de 2003 la OFRANEH organizó un taller en San Juan de Tela patrocinado por el PAAR, en el que 109 representantes garífunas formaron siete grupos de trabajo que presentaron propuestas relativas a varios temas indígenas y focalizadas en el proyecto de Ley de Propiedad. Según la Gerencia, muchas de estas propuestas fueron incorporadas en el diseño del Proyecto. Entre éstas, la Respuesta indica que se incluyeron medidas de salvaguardia para proteger los derechos de los indígenas en la resolución de conflictos por tenencia de tierras, que la participación en el Proyecto es estrictamente voluntaria; que “la consulta previa informada con las comunidades garífunas es un prerrequisito que debe preceder a la emisión de las metodologías de regularización de tierras y la iniciación de las actividades de campo” y que “el Proyecto requiere la emisión de títulos comunales a las comunidades garífunas.”⁸³
141. El Panel observa, en primer lugar, que se preparó un IPDP para el Proyecto PATH específicamente en relación con cuestiones que enfrentaban las poblaciones garífunas. Los registros indican que se hicieron esfuerzos

⁸⁰ Respuesta de la Gerencia, ¶ 30, 31. La Respuesta indica que se realizaron tres grupos focales, 15 entrevistas estructuradas con interesados clave, y 30 cuestionarios hogareños en tres comunidades garífunas de los Departamentos de Atlántida (Sambo Creek y Tornabé) y Gracias a Dios (Batalla).

⁸¹ Respuesta de la Gerencia, ¶ 34.

⁸² En este contexto la Respuesta enumera 12 cuestiones de tenencia de tierras que fueron abordadas en el diseño del Proyecto como resultado del documento de Sambo Creek, incluida la falta de titulación y la falta de registro de títulos en tierras garífunas, reclamos de superposición entre garífunas y terceros tales como municipalidades, tenedores privados y áreas protegidas.

⁸³ Respuesta de la Gerencia, ¶ 39.

considerables para la preparación de este IPDP. Si bien en secciones subsiguientes de este Informe se abordan cuestiones relativas a la suficiencia del IPDP, y más abajo se analizan aspectos relacionados con la consulta durante su preparación, **el Panel determina que la preparación de un IPDP dio cumplimiento a la OD 4.20.**

2. Diferentes caracterizaciones de las reuniones durante la preparación del Proyecto

142. El Panel ha revisado los registros del Proyecto referidos a consultas llevadas a cabo durante la preparación del Proyecto. Hace notar que durante la preparación del Proyecto se realizaron varias reuniones de consulta y que los Solicitantes y otras organizaciones representativas de las poblaciones garífunas participaron y tuvieron la oportunidad de comentar y expresar sus inquietudes con respecto al Proyecto y el proyecto de Ley de Propiedad.
143. El Panel ha revisado las minutas de las reuniones de noviembre y diciembre de 2003 en las que se presentó a la gente el Proyecto en general, así como el IPDP y la EA. En estas reuniones estuvieron presentes miembros de la OFRANEH así como miembros de la ODECO. De acuerdo con las minutas de la reunión celebrada el 2 de diciembre, la OFRANEH expresó preocupación respecto de tiempo insuficiente para analizar en profundidad los documentos presentados para su consideración, además de indicar que la Evaluación Ambiental carecía de un plan para el mejoramiento de los recursos naturales.
144. De igual forma, miembros de la ODECO expresaron preocupaciones en relación con el IPDP, en particular con respecto a la oportunidad de la gente de participar en actividades destinadas a la regularización de los derechos sobre las tierras y los procedimientos para la regularización. Cabe señalar también que el texto efectivo de las minutas no refleja el resumen de las conclusiones, de acuerdo con el cual el plan fue bien recibido por los participantes quienes luego se comprometieron a consultar con sus bases con respecto a la creación de una Mesa Nacional Indígena.
145. A mediados de diciembre de 2003, representantes de los garífunas se reunieron en la comunidad de Sambo Creek para discutir temas relativos al PATH e IPDP propuestos. Estos temas son abordados en un documento presentado en la reunión, el documento de Sambo Creek al que se hace mención tanto en la Solicitud como en la Respuesta de la Gerencia. Mientras que los Solicitantes afirman que este documento constituye un firme rechazo al Proyecto⁸⁴, la Gerencia objeta esta caracterización alegando que el documento, en cambio, *“elogia el diagnóstico de temas de tenencia de la tierra garífuna presentado en el*

⁸⁴ De acuerdo con los Solicitantes, en esta reunión, que tuvo lugar los días 17 y 18 de diciembre de 2003 en la comunidad de Sambo Creek, representantes garífunas *“firmaron un documento que presentaba un firme rechazo a todo lo que se establecía en el IPDP, al tiempo que se proponían varias alternativas.”*

IPDP.”⁸⁵ En apoyo de la interpretación dada al documento de Sambo Creek, la Gerencia menciona una cita de la página 18 referida al IPDP:

*“El excelente análisis de las cuestiones que afectan a las comunidades étnicas ...en general crean la esperanza en las comunidades indígenas y garífuna de Honduras de que éstas se traducirán en una aplicación concreta del diseño por parte del Gobierno y el Banco Mundial, en lo referido a la cuestión del ordenamiento territorial ...”*⁸⁶ (énfasis agregado)

146. El Panel desea destacar que la página 18 del documento de Sambo Creek continua inmediatamente como sigue:

“Sin embargo, dicha esperanza se ve frustrada por un análisis detallado del plan en el que debe resaltarse lo que sigue:

- 1. el marco jurídico relevante en el que se está moviendo el PATH adhiere a leyes y normas (Ley de Uso de la Tierra, etc.) que crearon, más de una vez, prejuicios a las poblaciones étnicas...*
- 2. En ninguna parte del Plan se hace referencia alguna a la obligación del Estado de Honduras de reconocer a nivel normativo los derechos colectivos de las poblaciones étnicas, en ausencia de lo cual la protección decente [Nota: o, buena] de los pueblos indígenas y garífunas de Honduras nunca podrá ser obtenida.”* (Énfasis agregado).

El Panel señala, además, que las páginas subsiguientes del documento de Sambo Creek plantean los mismos temas presentados en la Solicitud de Inspección de 2006.

147. Al Panel le preocupa que en la descripción realizada por la Gerencia de las minutas de esta importante reunión se omita hacer referencia a las principales preocupaciones que eran expresadas por los participantes, que son similares a aquellas contenidas en la actual Solicitud de Inspección.

3. Disponibilidad de información

148. Cuando el Panel visitó varias comunidades en junio de 2006, garífunas que no integran ninguna organización o grupo le dijeron en forma reiterada al equipo del Panel que se había distribuido en forma general poca o ninguna información sobre el PATH, que no se había hecho una notificación amplia de las reuniones informativas, y que aquellos garífunas que fueron consultados no fueron elegidos por la propia gente, sino, muchos creían, por líderes y organizaciones

⁸⁵ Respuesta de la Gerencia, ¶ 37.

⁸⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 37 citando del “Análisis Jurídico del Análisis Ambiental del PATH – Elaborado por Asesor Jurídico de la OFRANEH – Diciembre del 2003”, adjuntado a la Solicitud de Inspección como Anexo II, p. 18.

seleccionados por el personal del PATH. **El Panel no vio ninguna evidencia de que se hubieran enviado directamente a las comunidades materiales escritos tales como folletos, anuncios a ser exhibidos para que la gente común supiera qué esperar.**

4. Conclusiones

149. **El Panel determina que durante la preparación del Proyecto se realizaron varias reuniones, y que los Solicitantes y otras organizaciones de representación de los garífunas participaron y tuvieron la oportunidad de brindar comentarios y expresar sus inquietudes con respecto al Proyecto. Esto es consecuente con la OD 4.20.** El Panel también considera que es probable que el personal del PATH y el personal del Banco pensaran que habían informado a las organizaciones representativas y líderes garífunas legítimos. Un análisis de los participantes en estas reuniones de consulta muestra que estos participantes son personas conocedoras, con capacidad de expresión, que pueden en la actualidad ser consideradas líderes de los garífunas.
150. Sin embargo, el Panel señala las significativas preocupaciones relativas al Proyecto y su “proceso de consulta” expresadas en reuniones tempranas por organizaciones de representantes del pueblo garífuna, en particular la OFRANEH y la ODECO. **El Panel considera que las mismas brindaron una temprana señal de posibles problemas vinculados con la política asociados con el mecanismo de consulta que con el tiempo se establecería para la ejecución del Proyecto.** Estas cuestiones se consideran a continuación.

C. Consulta y representación durante la ejecución del Proyecto

151. Las consultas son particularmente importantes para la ejecución del componente del PATH relacionado con la tierra de los pueblos indígenas, ya que la ejecución de diversas actividades del Proyecto, tales como la demarcación y titulación, dependen en buena medida de las opciones preferidas y las elecciones adoptadas por las comunidades indígenas.
152. Como se señaló previamente, la OD 4.20 establece requisitos específicos en relación con la consulta y la participación. Entre otras cosas, exige la participación informada de los pueblos indígenas y la identificación de las preferencias locales. En términos de la “estrategia para la participación local”, indica que: “...[m]uchos de los grupos más grandes de poblaciones indígenas tienen sus propias organizaciones representativas que proveen canales eficaces para comunicar las preferencias locales.” Estas disposiciones son críticas para el logro de los objetivos básicos de la OD 4.20 para los pueblos indígenas, incluido asegurar que “el proceso de desarrollo promueve el pleno respeto por su

dignidad, derechos humanos, y singularidad cultural. . .y para asegurar que los pueblos indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo.”

153. Los Solicitantes se quejan de la falta de una genuina participación del pueblo garífuna en el proceso de toma de decisiones del Proyecto. Un punto focal de esta preocupación es que el Proyecto ha creado y se apoya en la Mesa Regional y las Mesas Locales, las cuales, argumentan los Solicitantes, no representan de manera apropiada o legítima al pueblo garífuna. En cambio, sostienen, el sistema de las Mesas está teniendo el efecto de soslayar a los legítimos representantes del pueblo.
154. La Respuesta de la Gerencia enfatiza que *“la participación comunitaria en el Proyecto es voluntaria y cada comunidad es libre de decidir si participa o no en el Proyecto”* y qué régimen de tenencia de la tierra prefiere, ya sea individual o comunal. Esta es una elección que, según la Gerencia, las comunidades realizan *“en el contexto de un marco de consultas participativas e informadas”*. En caso de que las comunidades optaran por regularizar sus tierras bajo el PATH, de acuerdo con el IPDP, el Proyecto prevé el involucrar a estas comunidades en el proceso de regularización y titulación de sus tierras ancestrales a través de un mecanismo que les permitiría intervenir en la delimitación de las tierras y en la solución de los conflictos relativos a sus derechos de propiedad. En este contexto, se estableció una instancia de consulta, la Mesa Regional Garífuna, compuesta de [supuestos] representantes de distintas comunidades, con el objetivo principal de coordinar el proceso de demarcación y titulación, y resolución de conflictos. En el marco del Proyecto también se crearon instancias de consulta a nivel comunitario, las Mesas Locales, para trabajar en estrecha relación con la Mesa Regional.
155. La Gerencia también plantea que las consultas son un prerrequisito para el inicio de las actividades de campo y la emisión de las metodologías de regularización de tierras, y mantiene que *“adhiera a la posición del Gobierno de respetar las decisiones adoptadas por la Mesa Regional y las distintas comunidades respecto de su régimen preferido de tenencia de la tierra”*. (Énfasis agregado).
156. En vista de la responsabilidad de la Mesa de tomar decisiones en nombre de las comunidades y sobre la base de la consulta con dichas comunidades, el Panel señala que la legitimidad de la Mesa y de sus miembros como genuinos representantes de las comunidades garífunas es un aspecto clave a fin de evaluar el cumplimiento de la OD 4.20 por parte del Banco en la preparación y ejecución del Proyecto.

1. La Mesa Regional Garífuna: denuncias de los Solicitantes y Respuesta de la Gerencia

157. Los Solicitantes han expresado fuertes objeciones al proceso que dio como resultado el establecimiento de la Mesa Regional, su composición y la selección de las ocho comunidades piloto en las que se ejecutarán actividades de

regularización de tierras. Creen que la Mesa Regional *“ha sido creada a pesar del desacuerdo de las comunidades, no fue electa por las comunidades, [y] no es una organización que las represente.”* Los Solicitantes plantean que la Mesa está compuesta de personas a las que no puede considerarse *“otros representantes garífunas”* como lo afirma el Banco porque sus miembros son autoproclamados representantes de los garífunas y nunca fueron elegidos por las comunidades como tales. Como resultado, dicen los Solicitantes, la Mesa es una organización ajena a las propias instituciones garífunas a la que no pueden confiarse decisiones fundamentales referidas a la regularización de las tierras garífunas.

158. De acuerdo con la Gerencia, la Mesa Regional es una instancia de consulta que *“incluye a una amplia gama de partes interesadas garífunas.”*⁸⁷ Esta Mesa fue formada en 2005 luego de que el Gobierno enviara invitaciones a *“representantes de una amplia gama de comunidades y organizaciones garífunas, incluida la Ofraneh, para participar en una reunión para establecer una comisión interinstitucional con el fin de organizar la Mesa Regional”*. La Gerencia afirma que en una reunión realizada en Trujillo, Colón, los días 15-17 de marzo del 2005, 112 garífunas, incluyendo a representantes de 25 comunidades, miembros de patronatos⁸⁸, municipalidades, la organización de la iglesia garífuna y organizaciones representantes del pueblo garífuna, establecieron la Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos, operando bajo el principio de la no exclusión para que todas las partes interesadas pudieran participar y expresar sus puntos de vista con respecto al Proyecto.
159. La Gerencia sostiene que un representante de la OFRANEH estuvo presente en la reunión de marzo y ahora forma parte de la Mesa. Esta persona, sin embargo, no es uno de los Solicitantes porque, de acuerdo con la Gerencia, el liderazgo de la OFRANEH se encuentra bajo disputa, y la OFRANEH-Solicitantes se rehusaron a participar en la reunión que creó la Mesa Regional.⁸⁹ La Gerencia no considera, como lo hacen los Solicitantes, que los miembros de la Mesa sean *“ajenos”* a las comunidades o *“payasos garífunas”*.⁹⁰ Además, en la reunión de marzo antes mencionada, la Respuesta señala que *“los participantes seleccionaron ocho comunidades y doce áreas protegidas como candidatas para actividades de participación y demarcación y titulación en el marco del Proyecto.”*⁹¹ La Gerencia también afirma que se crearon Mesas Locales específicamente para cada comunidad para trabajar con las asambleas de las comunidades de forma tal que todos los miembros puedan participar en el Proyecto.⁹²

⁸⁷ Respuesta de la Gerencia, ¶ 42.

⁸⁸ *“Organizaciones de base”* con personería jurídica ubicadas dentro de las comunidades cuyos miembros son seleccionados en forma directa por los miembros de la comunidad. Véase Respuesta de la Gerencia, ¶ 40.

⁸⁹ Respuesta de la Gerencia ¶ 42-45.

⁹⁰ Respuesta de la Gerencia, ¶ 86.

⁹¹ Respuesta de la Gerencia, ¶ 43.

⁹² Respuesta de la Gerencia, ¶ 44. Hasta ahora se han creado Mesas Locales en las comunidades de Santa Fe, San Antonio, Sangrelaya, Guadalupe, y Cocalito.

160. La Gerencia también sostiene que “*existe un amplio apoyo al Proyecto*”, si bien también existe una “*diversidad de opiniones entre los distintos actores garífunas respecto al rol del Proyecto para abordar sus reclamos de tierras.*”⁹³
161. La siguiente sección de este Informe abordará las denuncias de los Solicitantes referidas a la Mesa Regional y, en ese contexto, se pasa revista a los patrones de organización política y social de los garífunas. Esta sección se basa en información recogida durante las visitas de campo del Panel, los registros del Proyecto, el Diagnóstico de Tierras preparado por el *Central American Caribbean Research Council* en el marco del proyecto financiado por el Banco, HONDURAS: Biodiversidad en Áreas Prioritarias, (PROBAP) (FMAM TF028367), y la Respuesta de la Gerencia.

2. La creación de la Mesa Regional

162. El Panel ha efectuado una cuidadosa revisión de los registros del Proyecto, en especial de los Ayuda Memoria de reuniones relativas a la formación de la Mesa Regional y durante sus visitas al área del Proyecto se reunió varias veces con miembros de la Mesa.
163. La Respuesta de la Gerencia indica que “*bajo los auspicios del Proyecto, el Gobierno invitó a representantes de una amplia gama de comunidades y organizaciones garífunas, incluida la Ofraneh, a participar en una reunión para establecer una comisión interinstitucional con el fin de organizar la Mesa Regional.*”⁹⁴ De acuerdo con los registros revisados por el Panel, al inicio de este proceso para formar la Mesa (alrededor de fines de enero o comienzos de febrero de 2005) la OFRANEH había expresado un positivo interés por participar, pero también había enfatizado que todos los garífunas deberían ser consultados sobre la formación de la Mesa en una forma transparente.
164. Sin embargo, cuando se envió la invitación a formar la futura Mesa Regional a líderes comunitarios y distintas organizaciones (incluida la OFRANEH) por parte de la Secretaría de Gobernación y Justicia el 22 de febrero de 2005, la OFRANEH ya había decidido no ser parte de este proceso. Esta invitación también hacía mención de un taller destinado al establecimiento de una comisión interinstitucional para la regularización de la titulación de tierras en comunidades afrohondureñas. De acuerdo con los Solicitantes, se rehusaron a ser parte de la Mesa Regional y a seleccionar las comunidades piloto que participarían en las actividades del Proyecto, porque los miembros de la UEP no aceptaron que estos asuntos fueran discutidos por cada comunidad antes de la realización del taller y la toma de cualquier decisión.

⁹³ Respuesta de la Gerencia, ¶ 46, 47.

⁹⁴ Respuesta de la Gerencia, ¶ 42.

165. A pesar de la negativa de la OFRANEH, la organización del taller siguió adelante. El taller se realizó el 24 de febrero de 2005. Se formó un comité provisional para organizar la primera asamblea, a ser celebrada del 15 al 17 de marzo de 2005, con el objetivo de seleccionar las comunidades piloto del PATH. Estuvieron presentes líderes de comunidades garífunas, autoridades municipales, un Gobernador Político, la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), MAMUGA, la Comisión Diocesal de la Pastoral Católica garífuna y la Organización de Desarrollo Comunitario de Honduras (ODECO).⁹⁵
166. En la reunión de marzo de 2005 se seleccionaron ocho comunidades para ser regularizadas bajo el PATH y se alcanzó un acuerdo para establecer la Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos de Atlántida y Colón. Durante esta reunión se establecieron los principios y funciones de la Mesa Regional. Los principios incluían respeto por la diversidad étnica y cultural, autonomía, voluntad de la mayoría, no exclusión, eficiencia, participación, y corrección de procedimientos.⁹⁶
167. El 22 de septiembre de 2005, la Mesa Regional se reunió con personal del Banco. Los miembros de la Mesa describieron los pasos que habían conducido a la formación de la Mesa y a la selección de las ocho comunidades piloto. De acuerdo con el Ayuda Memoria de la reunión, dijeron que *“las comunidades fueron seleccionadas a partir de un proceso de consulta y reuniones previas con las comunidades.”* El Panel no encontró registros de estas reuniones previas con las comunidades. Sin embargo, algunos miembros de la Mesa informaron al Panel durante sus visitas al área del Proyecto que se realizaron reuniones con las ocho comunidades después de que estas hubieran sido seleccionadas para que cada comunidad pudiera ratificar la selección y expresar su disposición a participar en el Proyecto PATH. Una de las ocho comunidades, Punta Piedra, rechazó el PATH. La OFRANEH confirmó que esta reunión tuvo lugar. Las comunidades piloto cuyas tierras serán regularizadas bajo el PATH ahora son siete.
168. Junto con la Mesa Regional, en el marco del Proyecto se crearon Mesas Locales para discutir cuestiones territoriales y así facilitar el rol de la Mesa Regional en la

⁹⁵ La Respuesta de la Gerencia incluye una carta (véase el Anexo 2.15) fechada 9 de junio de 2005 firmada por un número significativo de miembros de la OFRANEH mediante la cual la OFRANEH acordaba no oponerse al Proyecto, reconocer a la Mesa Regional y pasar a formar parte de ésta. Los Solicitantes le dijeron al Panel que todos los miembros de la OFRANEH salvo uno (un miembro previamente expulsado de la organización) únicamente firmaron un documento de asistencia a la reunión del 9 de junio, que no acordaron el contenido del Ayuda Memoria y no lo firmaron.

⁹⁶ Respuesta de la Gerencia, Anexo 2,12. De acuerdo con las normas de la Mesa Regional (Reglamento de la Mesa Regional. Wadabula: Mesa Regional garífuna -Tegucigalpa MDC: 2006), la Mesa Regional tiene cuatro tipos de miembros: miembros fundadores, contribuyentes, activos, y honorarios. Sin embargo, la membresía es ilimitada. Los miembros fundadores son aquellos que participaron en la reunión del 15-17 de marzo en la que se creó la Mesa. Los miembros activos son aquellos que participan en forma regular mientras que los miembros contribuyentes son abogados que proveen servicios, miembros que contribuyen en forma monetaria, o aquellos que proporcionan servicios en especies y son aprobados por la Asamblea General. Existe un número limitado de miembros honorarios, los que son elegidos por la Asamblea General. Los miembros fundadores y activos asisten a la Asamblea General y tienen voto pleno.

representación de los intereses de las comunidades. Las Mesas Locales también tienen el objetivo de discutir los aspectos operativos del PATH en general e inclusive de decidir directamente si la comunidad desea participar.⁹⁷

3. Integración y rol de la Mesa Regional

169. El Panel observa que el acta constitutiva de la Mesa Regional según lo reseñado en el documento, “*Reglamento de la Mesa Regional*” o “*Wadabula, Mesa Regional garífuna*” (Tegucigalpa, M.D.C. 2006) es un documento complejo y farragoso, que no es de fácil comprensión por quien no sea un experto legal. El documento indica que la Mesa se constituyó el 17 de marzo de 2005 en presencia de “*líderes de comunidades garífunas, Autoridades Municipales, un gobernador político, representantes de AMHON, MAMUGAH, la comisión diocesana de la Pastoral de La Ceiba, representantes de la OFRANEH y la ODECO*” y que su propósito declarado es promover el programa del PATH.
170. El Panel observa que, de acuerdo con su acta constitutiva, la Mesa sigue una retórica organizacional distintivamente occidental, incluidas salvaguardias contra la corrupción interna. También incluye un “organigrama” de cómo la Mesa Regional se relacionaría con otras entidades en la resolución de conflictos. No era comprendido para nada por los garífunas individuales con los que habló el Panel en Honduras.
171. Durante sus visitas al área del Proyecto, el equipo del Panel se reunió varias veces con miembros de la Mesa Regional y asistió en calidad de observador a una asamblea general de la Mesa Regional y las Mesas Locales en Guadalupe el 23 de junio de 2006. Si bien la Respuesta de la Gerencia y el acta constitutiva de la Mesa brindan información general sobre la Mesa, el Panel obtuvo una comprensión práctica de su composición y de la manera en la que funciona a través de varias conversaciones con miembros de la Mesa.

⁹⁷ Respuesta de la Gerencia ¶ 44 y 74.



Foto 7: Reunión de la Mesa Regional y Mesas Locales en Guadalupe

172. Algunos miembros de la Mesa Regional le informaron al Panel que la Mesa está compuesta por miembros de diferentes organizaciones: iglesia, patronatos, clubes deportivos, clubes de danzas y otros. De acuerdo con la gente entrevistada por el Panel, la Mesa Regional nació en una asamblea donde estaban representadas todas las comunidades garífunas. Cuando el Panel se encontró con la Mesa Regional por primera vez, en febrero de 2006, algunas de las personas que estaban presentes en la reunión se presentaron como nuevos miembros de la Mesa, a la que se habían unido en forma reciente. Enfatizaron ante el Panel que la Mesa Regional es una organización abierta que no discrimina ni está cerrada a ningún garífuna.
173. En cada comunidad piloto seleccionada para participar en el Proyecto PATH, también se formó una Mesa Local para actuar como el enlace de cada comunidad: “*la boca y los oídos*” de la Mesa Regional, como caracterizan sus miembros a las Mesas Locales. De acuerdo con los miembros de la Mesa Regional entrevistados por el Panel, cada Mesa Local está formada por unas diez a doce personas, cuatro o cinco de las cuales también integran la Mesa Regional. Se informó al Panel que cada miembro de la Mesa Local representa o habla en nombre de treinta a cuarenta personas en cada comunidad dada. Indicaron que los grupos organizados en cada comunidad seleccionan a miembros del grupo para que sean integrantes de las Mesas.
174. En junio de 2006, durante la segunda visita del Panel al área del Proyecto, algunos miembros de la Mesa informaron al equipo del Panel que estaban realizando asambleas de las comunidades en las que participaban miembros de

cada organización para ratificar las decisiones tomadas con respecto a las ocho comunidades seleccionadas para participar en el PATH.

175. El 22 de junio el Panel se reunió con un grupo de miembros de la Mesa Regional y de la Mesa Local en Cristales quienes se estaban preparando para la reunión de la Mesa Regional a celebrarse al día siguiente en la comunidad de Guadalupe. El equipo del Panel observó que abordaban su trabajo con pasión y sinceramente creían que podían ayudar al desarrollo de sus comunidades y no depender de que las grandes organizaciones en La Ceiba y Tegucigalpa vinieran a hacer cosas para ellos. Parecían perturbados porque alguien los hubiera acusado de ser agentes pagos y expresaron su desilusión hacia la OFRANEH por haberse rehusado a participar en el proceso.



Foto 8: Reunión del Panel con miembros de la Mesa Regional en Cristales

176. Al día siguiente, el 23 de junio, el equipo del Panel participó en calidad de observador en la asamblea general de la Mesa Regional y las Mesas Locales en Guadalupe. La reunión se hizo al aire libre, bajo un techo de hojas de palmera, abierta a cualquiera de la comunidad que quisiera asistir. Algunas de las personas presentes en la reunión con las que habló el Panel dijeron que no pertenecían a ninguna organización garífuna. Otros se definieron como “*ciudadanos preocupados*” que se habían enterado de esta reunión a través de volantes repartidos en su cercana comunidad de Santa Fe. Dijeron que habían asistido a la reunión porque querían estar al tanto del avance del Proyecto, y añadieron que el volante que habían recibido también mencionaba la visita del Panel de Inspección. Además, señalaron que esta no era la primera reunión de la Mesa Regional a la que asistían; habían recibido otros volantes con anterioridad.

4. La representación del pueblo garífuna

177. Los sistemas de gobierno y representación que los garífunas han establecido para sí, a lo largo de muchos años, se describen en el Capítulo Dos. La OFRANEH, fundada en 1977, ha desarrollado a lo largo del tiempo estructuras para representar al pueblo garífuna, y busca promover la organización interna y la movilización política de las comunidades garífunas. Según ya se señaló en el Capítulo 2, el Panel determinó que la OFRANEH se ha mantenido, con el correr de los años, como la organización líder que representa a los garífuna y que, en particular, ha estado a la vanguardia de los esfuerzos para asegurar los derechos sobre las tierras garífunas, junto con la ODECO, que también ha desempeñado un rol clave, en especial durante el proceso de titulación de la década de 1990.⁹⁸
178. El Panel observa que la Gerencia, en su Respuesta, da la impresión de que existe poca diferencia entre la OFRANEH, la ODECO y una gama de otras organizaciones civiles en términos de representar al pueblo garífuna. En su descripción de “El pueblo garífuna”, la Respuesta dice que “[u]na **variedad de organizaciones civiles representan a los garífunas**” (énfasis en el original). La Respuesta pasa después a enumerar estas organizaciones, incluida la OFRANEH, la ODECO, y muchas otras, en orden cronológico. Observa que algunas de estas son consideradas organizaciones tradicionales de base (a nivel de comunidad o Patronato), otras son ONG, mientras que otras son “federaciones o confederaciones de segundo nivel.” El rol de liderazgo de la OFRANEH en la representación de los intereses del pueblo garífuna no es reconocido. Más bien, esencialmente se agrupa a la OFRANEH dentro de una variedad de organizaciones civiles que representan a los garífunas.

⁹⁸ También vale la pena observar que en una época la OFRANEH parece haber operado como una ONG, recaudando y recibiendo fondos para iniciativas de desarrollo y asistencia.



Foto 9: El Panel se reúne con los Solicitantes durante la visita al área del Proyecto

179. El Panel considera que esta descripción es inadecuada. Como ya se observó, el Panel determina que la OFRANEH es ampliamente reconocida como la entidad líder representativa del pueblo garífuna, y que la OFRANEH y la ODECO en conjunto pueden apropiadamente ser consideradas las dos organizaciones garífunas más importantes representantes del pueblo garífuna en la obtención de derechos sobre sus tierras ancestrales. En los últimos años, la OFRANEH, en particular, ha desempeñado un rol de liderazgo en este esfuerzo. **El Panel dictamina que la OFRANEH (y la ODECO) son “organizaciones representativas” en los términos de la OD 4.20 y que están en condiciones de brindar un canal eficaz para comunicar las preferencias locales.** Las fuentes y las bases para esta determinación se describen en el Capítulo 2, e incluyen información obtenida en las visitas de campo y testimonios de comunidades locales y de expertos, el estudio del CACRC, y el Decreto Ejecutivo 35/2001.
180. Como se observó, los garífunas también están organizados a nivel comunitario. Con respecto a las cuestiones de tierras, en particular los patronatos y los comités de defensa de la tierra desempeñan importantes roles y están activos en el tratamiento de las cuestiones de tierras que afectan a cada comunidad.

5. Conclusiones

181. **El Panel dictamina que el concepto inicial de crear una organización como la Mesa Regional para unir a los líderes y representantes de cada comunidad garífuna no era incongruente con la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas, en el sentido de que representó un esfuerzo por establecer consultas y la**

participación de las comunidades afectadas. El Panel señala, en este sentido, que la invitación al taller destinado a crear la Mesa Regional fue enviada a una variedad de organizaciones y actores garífunas, incluidas la OFRANEH y la ODECO, las dos principales organizaciones garífunas.

182. El Panel observa que la membresía de una entidad establecida a los fines de llevar a cabo consultas con personas indígenas es de importancia primordial para asegurar que se cumplan los objetivos de la OD 4.20, en cuanto a que los pueblos indígenas no sean adversamente afectados por un proyecto financiado por el Banco. Por otro lado, debe considerarse la manera en la que tal entidad podría relacionarse con las organizaciones existentes creadas por los propios pueblos indígenas como sus representantes. El Panel observa que procesos como el de la Mesa que involucran a cualquier miembro de una comunidad pueden tener el efecto de marginar a los cuerpos existentes que representan a la comunidad como un todo y al nivel local, quienes llevan muchos años trabajando en ciertos temas.
183. El hecho de que la OFRANEH y la ODECO – líderes de las comunidades en cuestiones de derechos de tierras – hayan elegido no formar parte de la Mesa Regional es una seria preocupación. A pesar de sus diferentes perspectivas sobre muchos temas, ambas organizaciones plantean que la Mesa fue formada sin consultar de manera apropiada a las comunidades en general. **El Panel considera que un marco consultivo para el pueblo garífuna del que su entidad o entidades representativas líderes no forman parte y al que no brindan su apoyo y orientación no puede asegurar la genuina representación del pueblo garífuna, según lo requiere la OD 4.20.**⁹⁹
184. El Panel desea asimismo llamar la atención sobre algunos aspectos vinculados con la formación y el funcionamiento de la Mesa Regional en su situación actual.
185. Si bien el Panel ha visto registros de reuniones que la Mesa Regional celebró en varias comunidades después de haber sido formada y de que hubiera seleccionado a las comunidades piloto que participarían en el Proyecto, no ha encontrado ningún registro de asambleas de las comunidades realizadas con anterioridad a la creación de la Mesa en las que supuestamente fueron seleccionados los miembros de la futura Mesa Regional, según lo afirman los actuales miembros de la Mesa.
186. Además, el Panel observa que no está claro quien podía convertirse en miembro de la Mesa; por ejemplo, si solamente está abierta a los garífunas. En vista de las responsabilidades de la Mesa (descriptas más arriba) en actividades de demarcación y titulación de tierras, su apertura a diferentes personas en términos de membresía podría exponerla a manipulaciones que podrían dar lugar al daño que los Solicitantes han descripto y temen.

⁹⁹ Debe señalarse que el estudio del CACRC recomendaba la formación de un comité que reuniera a las diferentes organizaciones y otros componentes de la sociedad garífuna y añadía que dicho comité debía obtener no solo el consentimiento sino también la guía y el apoyo de la OFRANEH y la ODECO. Véase el estudio del CACRC, Resumen Ejecutivo, Sección 3.7.

187. El Panel observa que inclusive si los actuales miembros de las Mesas son entusiastas y dispuestos al trabajo, no resulta claro que hasta ahora se les hayan presentado en su totalidad los planes del Proyecto. El Panel señala además que el Proyecto podría haber buscado la participación de la OFRANEH y la ODECO mediante, por ejemplo, la Comisión Interinstitucional creada por Decreto en 2001 para proteger los derechos sobre las tierras de los pueblos garífuna y misquito. El Decreto que estableció esta Comisión identifica a la OFRANEH y la ODECO como las entidades que hablan en nombre del pueblo garífuna. Sin embargo, esta Comisión ¹⁰⁰ no ha sido activada y apenas se la menciona en la preparación del Proyecto.
188. **En vista de lo cual, el Panel determina que el apoyo del Banco a la Mesa Regional como el marco básico de consulta para el Proyecto PATH, sin la participación de la OFRANEH y la ODECO, no es consecuente con las disposiciones centrales de la OD 4.20 sobre consulta, representación y participación. Al Panel le preocupa que la Mesa Regional haya instaurado un sistema paralelo que va a contramano de la forma establecida por el pueblo garífuna, a lo largo de los años, para su propia representación en el crítico tema de asegurar sus derechos sobre la tierra.**
189. El Panel aprecia la difícil situación enfrentada por la Gerencia del Banco en este sentido, y reconoce los extensos esfuerzos realizados por la Gerencia en busca de la participación de la OFRANEH y la ODECO en el proceso de consulta. Sin embargo, estos esfuerzos no modifican los riesgos creados por la actual situación. **El Panel determina que el sistema de la Mesa ha dividido a la comunidad y podría llegar a socavar la capacidad de sus principales representantes de trabajar en nombre de la comunidad para lograr sus objetivos de título colectivo sobre las tierras ancestrales.**
190. El Panel considera que este sistema dual de representación, y los conflictos que está engendrando, tienen el potencial de contribuir a mayores fracturas y vulnerabilidades para el pueblo en general. El Panel observa que un proceso como el de la Mesa que involucra a miembros cualesquiera de una comunidad puede tener el efecto de marginar a los cuerpos existentes representativos de la comunidad en general y a nivel local que vienen trabajando en estos temas desde hace muchos años.
191. El Panel señala además que cuando se reunió por primera vez con la Mesa Regional la reunión estaba presidida por un funcionario gubernamental, no garífuna, mientras que el personal del Banco entrevistado por el Panel afirmó que esto no debería haber sucedido. Además, el personal del Banco entrevistado por el Panel no pudo suministrar información muy detallada sobre la Mesa Regional, en especial con respecto a su membresía, porque parecían apoyarse mayormente

¹⁰⁰ El Decreto que estableció esta Comisión, y su consideración en el marco del Proyecto, se analizan en más detalle en el Capítulo Seis sobre Estructuras Institucionales.

en la información general suministrada por la UEP. **Dado el rol clave que se le ha asignado a la Mesa Regional en el proceso de regularización de tierras, el Panel dictamina que en función de la política del Banco sobre supervisión, OP/BP 13.05, se requiere una supervisión más estrecha de la Mesa Regional y un conocimiento actualizado por parte del personal del Banco. El Panel determina que la supervisión de las actividades relacionadas con la Mesa Regional no da cumplimiento a la política aplicable del Banco.**

6. Últimos desarrollos respecto de la Mesa Regional

192. Durante su visita de octubre de 2006 a Tegucigalpa, el Panel se reunió con los Solicitantes, que pusieron en conocimiento del Panel el Ayuda Memoria de una reunión que había tenido lugar el 28 de septiembre de 2006, entre representantes de la OFRANEH y varios representantes del Gobierno, entre los que se contaba el Ministro Director del INA, el Subsecretario de Estado de la Secretaría de Gobierno y Justicia y las Secretarías de Medio Ambiente y Asuntos Exteriores, y el coordinador de la UEP del Proyecto.
193. Este Ayuda Memoria contiene un convenio (*Acta de Entendimiento*) entre los participantes que cubre varias cuestiones, incluida la existencia de la Mesa Regional creada en el marco del PATH. El convenio dispone la inmediata disolución de la Mesa Regional. El Panel le solicitó a la Gerencia aclaraciones con respecto a este convenio y sus implicaciones para el Proyecto. La Gerencia parece no haber estado al tanto de este acontecimiento hasta que recibió el pedido de información del Panel.
194. De acuerdo con el Ayuda Memoria de la más reciente misión de supervisión (diciembre de 2006) el personal del Banco no fue informado con respecto a este Acta por el Jefe de la UEP del Proyecto quien también había firmado el documento. Supuestamente le dijo al Banco que al momento de la firma del Acta la Mesa no contaba con personería jurídica. La existencia legal de la Mesa sólo será determinada cuando la SGJ decida si otorgarle (o no otorgarle) personería jurídica a la Mesa. En su opinión, los otros representantes del Gobierno firmaron el documento debido a su falta de conocimiento de la historia de la Mesa. En consecuencia, el convenio para disolver a la Mesa no tenía efecto formal y la Mesa continúa operando. El Ayuda Memoria concluye indicando la necesidad de que el Gobierno declare su apoyo a la Mesa Regional como una parte integral del Proyecto.
195. En este sentido, cabe señalar que la Gerencia le solicitó recientemente al Gobierno que:

“Públicamente rescinda su repudio de la Mesa Regional garífuna Wadabula como el marco consultivo participativo del Proyecto para los garífunas; o, si el Prestatario ya no reconoce a la Mesa, le presente a la AIF los fundamentos de este drástico cambio de estrategia y acuerde con la AIF un marco consultivo

participativo transparente y no excluyente alternativo para los garífunas de las áreas del Proyecto, que sea congruente con los objetivos del Proyecto y satisfaga las políticas de salvaguardia de la AIF.”

196. El Banco realizó este pedido en enero de 2007 al Gobierno de Honduras como una de las condiciones a las que el Gobierno debe dar cumplimiento para evitar la suspensión de los desembolsos del Crédito que financia el Proyecto PATH. El Banco le envió al Gobierno una Notificación de Amenaza de Suspensión de Desembolsos el 10 de enero de 2007, debido a la falta de diligencia debida en la realización del Proyecto. En esta carta se señalan en particular tres problemas: (1) falta de cumplimiento de los objetivos de desempeño relativos a la ejecución, (2) “falta de adecuación de los esquemas institucionales del Proyecto al nuevo régimen jurídico de administración de la tierra establecido en Honduras mediante la promulgación de la Ley de Propiedad con posterioridad a la aprobación del DCA por parte del Directorio de la AIF”, y (3) “apoyo a la disolución del mecanismo consultivo regional garífuna” que se requiere con arreglo al DCA y es parte del Manual de Operación del Proyecto. El 28 de febrero de 2007 vence el plazo para dar cumplimiento a las condiciones descritas en la notificación de amenaza de suspensión.
197. El Panel observa que la continuada controversia relativa a la Mesa Regional, y el Acta que pide su disolución, brindan otra indicación de las tensiones que han emergido en relación con el rol de la Mesa en la representación del pueblo garífuna.
198. El Panel señala además que la Gerencia del Banco, al pedir al Gobierno que “rescindiera públicamente” su repudio de la Mesa Regional, o que desarrollara un marco alternativa debido a “drástico” cambio - - no pidió [adecuadas] consultas con las comunidades afectadas y sus líderes para intentar comprender mejor las cuestiones y preocupaciones relacionadas con la Mesa Regional. **En vista de la controversia y las preocupaciones ya asociadas con la Mesa Regional, el Panel determina que la falta de búsqueda de aportes y participación de las comunidades afectadas y sus líderes no es congruente con la política del Banco. El Panel determina que la Gerencia del Banco no se ha ajustado de manera adecuada a las muchas preocupaciones planteadas con respecto a los mecanismos de consulta existentes según lo requerido por la OD 4.20 y la OP/BP 13.05 sobre Supervisión de Proyectos.**



Foto 10: Expertos del Panel se reúnen con personas garífunas en Limón

Capítulo IV: El marco jurídico del Proyecto

A. Preocupaciones de la Solicitud y Respuesta de la Gerencia

199. Una de las muchas preocupaciones de los Solicitantes es que el Proyecto facilitará la aplicación de ciertas disposiciones de la nueva Ley de Propiedad¹⁰¹ que consideran que en última instancia podrían conducir a la pérdida de sus tierras ancestrales y sus tradicionales títulos comunales según lo definido en la legislación local y los convenios internacionales. Por esta razón, la Solicitud plantea que la evaluación del marco jurídico efectuada en el IPDP fue inadecuada y no consecuente con las disposiciones de la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas dado que no tuvo en cuenta la Ley de Propiedad, que se encontraba en elaboración en la época en que el Proyecto estaba siendo desarrollado.
200. En su Solicitud al Panel y en otras presentaciones al Banco, los Solicitantes han planteado diversas objeciones a la Ley de Propiedad de 2004. Consideran que ésta legitimizará las continuas violaciones a los derechos garífunas sobre las tierras por parte de personas no garífunas y legalizará la ocupación y posesión por parte de no garífunas de tierras sobre las que las comunidades garífunas tienen títulos de propiedad comunal o que han estado ocupando durante décadas. Los Solicitantes también argumentan que la Ley de Propiedad impulsará un mercado de tierras dinámico que favorece a las elites en el poder, en detrimento de los derechos indígenas consuetudinarios y en violación de las leyes que los protegen. En la opinión de los Solicitantes, dado que la Ley de Propiedad es el componente normativo esencial del marco jurídico en el que se sustenta el PATH, el Proyecto será el instrumento mediante el cual se denegarán los reclamos territoriales de las comunidades garífunas y los no garífunas asegurarán sus derechos sobre tierras garífunas.¹⁰²
201. Los Solicitantes consideran que las disposiciones del Capítulo III [Artículo 93-102] de la Ley de Propiedad que prevé la regularización de la propiedad para los indígenas y afrohondureños podrían ser aplicadas en el marco del Proyecto de una forma que sería perjudicial para sus derechos y reclamos sobre la tierra. Afirman que si bien el Artículo 93 reconoce la importancia de los derechos sobre las tierras ancestrales, los restantes artículos de ese Capítulo son altamente perjudiciales para el cumplimiento de esos mismos derechos. Reconociendo la importancia de la tierra ancestral para la cultura de los pueblos indígenas, el Artículo 93 reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra que tradicionalmente poseen y la importancia de la tenencia comunal de la tierra. Entre las disposiciones controvertidas se encuentran los Artículos 97, 98 y 100.

¹⁰¹ Ley de Propiedad, Decreto No. 82/2004, en La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, No. 30.428, 29 de junio de 2004, [en lo sucesivo “Ley de Propiedad”].

¹⁰² Solicitud de Inspección, Anexo 2 (Denuncia Programa Administración Tierras de Honduras (PATH) por violación DO 4.20 y DO 4.01), p. 2, en Informe del Panel de Inspección y Recomendación, Honduras: Programa de Administración de Tierras (Crédito AIF No. 3858-HO), 14 de marzo de 2006 (INSP/R2006-0002), Anexo I.

El Artículo 97 dispone que un tercero que tenga título válido de propiedad a las tierras de los pueblos indígenas, y que haya tenido y poseído la tierra a la que se hace referencia en dicho título, tiene el derecho de continuar en posesión y explotando dicha tierra. De acuerdo con el Artículo 98, un tercero que ha recibido título a la propiedad comunal de los pueblos indígenas, que podría ser anulado como resultado de estas características, será indemnizado por las mejoras antes de la devolución de las tierras a las comunidades afectadas.¹⁰³ El Artículo 100 dispone que la tierra comunal indígena es inalienable, no embargable e imprescriptible, pero permite que las propias comunidades pongan fin a dicho sistema de tenencia comunal, autorizando el arrendamiento de tierras a terceros o autorizando otros contratos que le permitan a la comunidad participar en inversiones que contribuyan a su desarrollo. Los Solicitantes perciben a este último artículo como el principio del fin de sus tradicionales derechos de propiedad comunales.

202. En su Respuesta, la Gerencia afirma que *“el Proyecto incorpora salvaguardias apropiadas para llenar los posibles vacíos en la legislación hondureña para resguardar los derechos de los Pueblos Indígenas.”* Añade que el contenido de las leyes y normas nacionales son de responsabilidad del Gobierno de Honduras y que existen mecanismos disponibles para que la sociedad civil haga conocer sus preocupaciones.¹⁰⁴
203. Observando que el Crédito que financia el PATH fue aprobado en febrero de 2004 y entró en vigencia en diciembre de 2004, mientras que la Ley de Propiedad entró en vigencia en junio de 2004. La Gerencia argumenta que el diseño del Proyecto *“anticipó la posibilidad de una nueva ley previendo mecanismos ... para la continuada adaptación flexible del Proyecto a la nueva ley.”*¹⁰⁵ La Respuesta enumera mecanismos tales como:
 - la emisión por parte de la Corte Suprema de un Decreto Regulatorio (Auto Acordado) autorizando un registro de folio real en las áreas del Proyecto como una condición para la entrada en vigencia del crédito;
 - adecuado acceso a asesoramiento legal y capacitación antes de que se tomen decisiones respecto de tierras que están en conflicto;
 - mecanismos transparentes de toma de decisiones para la resolución de disputas en dichas tierras que incluyen representación genuina de grupos indígenas y afrohondureños;
 - un convenio que dispone que *“no tendrá lugar ninguna titulación y demarcación física de tierras adyacentes a Tierras Étnicas a menos que se*

¹⁰³ Artículo 98 dice: “El tercero que ha recibido título de propiedad en tierras comunales de esos rubros, que por sus características pudiera ser anulable, previo a la devolución de las tierras a las comunidades afectadas será indemnizado en sus mejoras.”

¹⁰⁴ Respuesta de la Gerencia, ¶ 21.

¹⁰⁵ Respuesta de la Gerencia, ¶ 52.

hayan seguido procedimientos que protejan de manera adecuada los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños, debidamente consultados con las partes afectadas de una manera satisfactoria para la Asociación y expuestos en el Manual Operativo;”

- adopción de un marco jurídico y regulatorio para las tierras de los pueblos indígenas como uno de los disparadores de la fase II del Programa de Administración de Tierras.
204. La Gerencia también señala que aún está pendiente de emisión la reglamentación de la Ley de Propiedad y por lo tanto el IPDP y el Manual de Operaciones para el Proyecto *“no han sido actualizados.”* De acuerdo con la Respuesta, las salvaguardias del Proyecto impiden que el Gobierno comience las actividades de campo hasta tanto el Banco haya emitido su no objeción a los procedimientos de regularización de tierras y resolución de conflictos.¹⁰⁶ La Gerencia indica que si los procedimientos de regularización de tierras bajo preparación son aprobados como reglamentaciones de la Ley de Propiedad y si son congruentes con el Convenio de Crédito y las políticas de salvaguardia del Banco, *“la Gerencia apoyará la incorporación de dichos procedimientos en el IPDP y el Manual Operativo del Proyecto.”*¹⁰⁷ La Respuesta indica además que, en vista de los objetivos del Proyecto y las salvaguardias antes mencionadas, la Gerencia *“encontró aceptable la nueva ley”* y *“concluyó que las disposiciones de salvaguardia del Proyecto no estaban en conflicto con la nueva ley y que las dos podían ser armonizadas.”*
205. Al final de este capítulo se incluye una reseña de la legislación nacional relevante a los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas.

1. Cuestiones relativas al Marco Jurídico

206. **El Banco realizó un análisis del marco jurídico relativo a los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, incluidos los garífunas que viven en el área del Proyecto, de acuerdo con la OD 4.20, durante la preparación del Proyecto.**
207. En los documentos del Proyecto (incluido un Análisis Legal del Programa de Administración de Tierras y el Manual Operativo del Proyecto¹⁰⁸) se plantearon cuestiones relacionadas con las tierras garífunas, que confirman la existencia de serios conflictos entre las comunidades indígenas y personas no indígenas que han ocupado y tomado posesión de tierras ancestrales, a veces mediante defraudación y/o violencia. El Análisis Legal también aborda conflictos que han

¹⁰⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 57.

¹⁰⁷ Respuesta de la Gerencia, ¶ 63.

¹⁰⁸ Análisis Legal del Proyecto de Regularización y Administración de Tierras de Honduras (PATH), Informe Final, Tegucigalpa, octubre de 2003 [en lo sucesivo “Análisis Legal”]; Manual de Procedimiento de Regularización, 28 de agosto de 2004 [en lo sucesivo “Manual Operativo”].

surgido debido a que tierras consideradas el hábitat funcional de los pueblos indígenas, por ejemplo, la costa norte de Honduras, fueron declaradas zona turística o debido a la explotación por parte de agricultores que desconocen los derechos de propiedad de las comunidades indígenas.¹⁰⁹ El Manual Operativo además reconoce que la “*ocupación incontrolada de Tierras Étnicas por personas que no son miembros de las comunidades étnicas*” ha generado duros conflictos con estas comunidades.¹¹⁰

208. Debido a la inseguridad en la tenencia de la tierra derivada de la superposición de títulos y frecuente ocupación ilegal de tierras indígenas, el análisis del marco legal del Proyecto fue particularmente relevante durante la preparación del Proyecto. Según se enfatizaba en el PAD, el Programa de Administración de Tierras, del que el Proyecto es la primera fase, estaba destinado a ser el “*principal instrumento para implementar*”¹¹¹ reformas legales, institucionales y tecnológicas del Gobierno destinadas, entre otras cosas, a formalizar los derechos de propiedad para todos los hondureños y facilitar el acceso a la tierra por parte de los pobres. Cuando el Proyecto estaba siendo evaluado, en el Congreso se estaba debatiendo la nueva Ley de Propiedad. El Crédito de financiamiento del Proyecto fue aprobado en febrero de 2004, mientras que la Ley fue promulgada en junio de 2004.
209. El Panel observa que, de acuerdo con los registros del Proyecto, en la Reunión de Decisión previa a la aprobación de la evaluación, surgió la cuestión de si el Banco debía avanzar con el Proyecto antes de la promulgación de una nueva Ley de Propiedad. La reunión acordó que dadas las circunstancias, avanzar con el Proyecto todavía era el “*mejor curso de acción*” debido a que nada impedía que el Proyecto apoyara la titulación de tierras bajo el marco jurídico existente, que se consideraba muy adecuado.¹¹²
210. Con respecto a las Tierras Étnicas, sin embargo, el personal acordó que debían establecerse dos condiciones: a) “*insistir en procedimientos para la resolución de conflictos que reflejen adecuadamente los intereses de los pueblos indígenas reflejados en el Manual Operativo*” (esto último una condición para la Vigencia del Crédito) y b) incluir como uno de los disparadores de la segunda fase del Programa de Administración de Tierras la “*adopción de un marco legal/regulatorio para regularizar las tierras de los pueblos indígenas.*” Este último marco no “*necesariamente significaba la aprobación de nueva legislación, pero podría requerir la aprobación de decretos para dar congruencia a las leyes existentes con el Convenio 169 de la OIT.*”¹¹³ El Panel observa que si bien la

¹⁰⁹ Véase Análisis Legal, Tabla 13, Conflictos de tierras en áreas indígenas, p. 41.

¹¹⁰ Manual Operativo, p. 58. El Panel hace notar que la aprobación del Manual Operativo era una de las condiciones para la vigencia del Convenio de Crédito y que fue aprobado después de que la Ley de Propiedad fuera promulgada. Véase Convenio de Crédito, Sección 6.01 (b).

¹¹¹ PAD, pág. 19.

¹¹² Archivos del Proyecto, comunicación fechada 16 de diciembre de 2003.

¹¹³ Archivo del Proyecto, comunicación fechada 16 de diciembre de 2003 y Minutas de la Reunión de Decisión y Revisión Global, con fecha 16 de diciembre de 2003.

titulación y regularización de las tierras indígenas tendrá lugar en esta actual primera fase del Proyecto, este nuevo marco jurídico /regulatorio se requiere para la segunda fase del Programa de Administración de Tierras. El Panel también hace notar que el personal argumentó que *“un procedimiento en el Manual Operativo, por bueno y consultado que pueda ser, no es lo mismo que un marco jurídico nacional...”* Además, se consultó a un miembro del Departamento Legal del Banco especialista en asuntos indígenas sobre el marco jurídico específico que cubría los derechos a la tierra de los pueblos indígenas bajo el Proyecto propuesto. El especialista observó que *“recibir asesoramiento legal y tener disposiciones de resolución de conflictos en el manual de operaciones sobre la base de un marco legal dudoso puede no ser de demasiada ayuda en un proceso de titulación.”*¹¹⁴

211. En contraposición con lo que afirma la Gerencia en su Respuesta en el sentido de que el marco jurídico hondureño carecía de *“legislación específicamente dirigida a los derechos de tierras de indígenas y afrohondureños, incluidos marcos de consulta apropiados,”*¹¹⁵ el Análisis Legal patrocinado por el Banco afirmaba que los derechos indígenas están reconocidos en el Art. 346 de la Constitución de Honduras y por la aprobación por parte de Honduras del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales que pasó a formar parte del *“ordenamiento jurídico nacional”* el 10 de mayo de 1994.¹¹⁶ El Análisis Legal también plantea inquietudes con respecto a varias enmiendas en el marco jurídico e institucional existente dispuestas en el proyecto de la nueva Ley de Propiedad.¹¹⁷ Afirma que dichas enmiendas deben ser tenidas en cuenta en el diseño de los programas de capacitación y promoción del Proyecto. El Análisis Legal también enfatiza el hecho de que la Ley propuesta podría brindar título legítimo a favor de personas cuyo único reclamo sobre la tierra es la posesión ininterrumpida o bien el hecho de que su pedido de título sobre la tierra de la que tienen posesión no ha sido disputado por el legítimo propietario.
212. Los garífunas reclaman que la promulgación de la nueva Ley de Propiedad modificó sustancialmente la situación legal de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas ya que le otorgó derechos específicos a ocupantes de Tierras Étnicas (véase el párrafo 3 más arriba). El Panel observa que este reclamo es congruente con las observaciones del Análisis Legal.
213. Unos pocos meses antes de que se promulgara la Ley de Propiedad, un miembro del personal de la Región de América Latina y el Caribe (ALC) especializado en temas sociales enfatizó que si bien la redacción del proyecto de Ley parecía buena, podría significar e implicar cosas diferentes, por lo que se sugería *“firmemente”* un análisis de los abogados del Banco expertos en derechos étnicos.

¹¹⁴ Archivos del Proyecto, comunicación fechada 17 de diciembre de 2003.

¹¹⁵ Respuesta de la Gerencia, ¶ 53.

¹¹⁶ Análisis Legal, p. 17. Véase más adelante una descripción del Convenio.

¹¹⁷ Análisis Legal, p. 31, Sección 5.4 (Reflexiones Básicas del Proyecto de Ley).

¹¹⁸ Sin embargo, las conversaciones del Panel con personal del Banco durante la investigación mostraron que las preocupaciones de los Solicitantes con referencia a la Ley de Propiedad fueron consideradas por el personal de Banco únicamente como una cuestión de ordenamiento jurídico nacional más que como un factor que podía afectar el cumplimiento por parte del Proyecto y del Banco con su política sobre Pueblos Indígenas.

214. Esto es coherente con las siguientes afirmaciones incluidas en la Respuesta de la Gerencia:

“La Gerencia observa que, más allá de asuntos relacionados con el Proyecto, la Solicitud plantea cuestiones sobre la Ley de Propiedad hondureña”¹¹⁹ y “[e]n la medida que ellos [los Solicitantes] no acuerdan con la Ley de Propiedad de 2004, y no con el Proyecto per se, la Gerencia señala que el contenido de las leyes y reglamentaciones nacionales es responsabilidad del Gobierno de Honduras, y que el Gobierno ha instaurado mecanismos tales como el marco de consultas del Proyecto, para que la sociedad civil plantee sus preocupaciones sobre tales asuntos.”¹²⁰

215. La OD 4.20 requiere, sin embargo, que el IPDP contenga una evaluación del marco jurídico en el país, incluido el estatus legal de los grupos afectados, según se refleja en la constitución, leyes y reglamentos. *“Debe prestarse particular atención a los derechos de los pueblos indígenas para usar y desarrollar las tierras que ocupan, estar protegidos contra los intrusos ilegales, y tener acceso a recursos naturales (tales como bosques, fauna y agua) vitales para su subsistencia y reproducción.”* (párrafo 15)
216. Los garífunas entrevistados por el Panel durante la investigación también indicaron que están de acuerdo con los objetivos del Proyecto pero sólo en la medida que no brinde apoyo técnico y financiero para implementar una Ley que todos los garífunas consideran sumamente perjudicial para sus derechos sobre sus tierras ancestrales y las formas tradicionales de propiedad. De hecho, no solo fuertes oponentes del PATH como la OFRANEH y la ODECO propusieron al Congreso de Honduras la enmienda del Capítulo III de la Ley, sino también la Mesa Regional establecida bajo el Proyecto preparó su propia propuesta para enmendar la Ley de Propiedad, planteando los mismos aspectos sustantivos que las otras dos organizaciones garífunas.
217. Es notable que los miembros de la Mesa le informaron al Panel que ellos apoyan el Proyecto porque creen que el PATH y el involucramiento del Banco Mundial los ayudará a enmendar la Ley de Propiedad y a recuperar sus tierras ancestrales que otros han tomado. Creen que el PATH ayudará donde todos los demás hasta

¹¹⁸ Archivos del Proyecto, comunicación fechada 17 de diciembre de 2003 y comunicación fechada 19 de mayo de 2004.

¹¹⁹ Respuesta de la Gerencia, ¶ 94.

¹²⁰ Respuesta de la Gerencia, ¶ 21.

ahora fracasaron. En su opinión, antes de la creación de la Mesa, las organizaciones existentes, incluida la OFRANEH, que se ocuparon de los temas de la tierra no obtuvieron ningún resultado. También esperan que el PATH los ayudará a resolver los conflictos de tierras con los invasores para obtener la titulación, la ampliación de sus tierras y la regularización (saneamiento) de sus títulos. Añadieron que durante la preparación del Proyecto, debido a que la gente del PATH no mencionó el “saneamiento” dudaron de que este Proyecto pudiera ayudarlos. Sin embargo, le explicaron al Panel que los miembros de la UEP les dieron más información sobre el Proyecto y aclararon qué era realmente el PATH.

218. El Panel hace notar que la nueva Ley de Propiedad contiene cierto número de enmiendas al marco legal e institucional que son congruentes con los objetivos del Proyecto y constituyen una parte esencial del marco jurídico dentro del que se está ejecutando el Proyecto. Sin embargo, como ya se señaló, la Ley también contiene algunas disposiciones controvertidas relativas al reconocimiento de los derechos a las tierras de los pueblos indígenas.
219. La OP 7.00 (Elección de Prestatario y Acuerdos Contractuales) dispone en su párrafo 14 que cuando la legislación local es de relevancia para el proyecto/programa financiado por el Banco, el Banco *“trata de trabajar dentro de la legislación existente en la medida de lo posible.”* No obstante, agrega que *“[s]i la enmienda de una ley en particular impediría el logro de los objetivos del proyecto, los acuerdos contractuales pueden disponer que dicha enmienda constituya causal de suspensión.”* (nota 13) Esto es de particular relevancia dado que se estaba debatiendo un cambio en la legislación existente, verbigracia la promulgación de la nueva Ley de Propiedad, cuando se estaba negociando y firmando el DCA.
220. El Panel también observa que los Solicitantes así como otras organizaciones garífunas, incluidos los miembros de la Mesa Regional creada en el marco del PATH, le dijeron al Panel que han estado muy preocupados por el contenido e implementación de la Ley de Propiedad desde que estaba siendo debatida en el Congreso; los archivos del Proyecto muestran que el personal del Banco también estaba preocupado por la Ley de Propiedad cuando estaba siendo debatida en el Congreso durante la preparación y aprobación del Proyecto; y que el Análisis Legal dice que *“si se aprueba el proyecto de ley [de la Ley de Propiedad] , tal como aparece en el proyecto revisado, implicará un cambio significativo en el marco institucional y legal existente, ya que además de crear nuevas figuras legales, elimina o deroga instituciones y normas legales existentes...”*
221. A pesar de estas advertencias a la Gerencia antes y después de la promulgación de la Ley, es decir durante la preparación del Proyecto y después de la aprobación del Crédito, **el Panel no encontró ningún registro de que este cambio de circunstancias, que potencialmente son directamente relevantes para los derechos de tierras de los pueblos indígenas, condujera a acciones por parte de la Gerencia, aparte de un intercambio de comunicaciones no concluyentes**

entre la Región y el Departamento Legal.¹²¹ Por el contrario, la Gerencia dice en su Respuesta a la Solicitud de Inspección que durante el diseño del Proyecto *“anticipó la posibilidad de una nueva ley, previendo mecanismos... para la continua adaptación flexible del Proyecto a la nueva Ley”* y que después de que la Ley fue promulgada, *“encontró aceptable la ley.”* (énfasis agregado) Por esta razón, el Panel solicitó un dictamen legal del Departamento Legal del Banco para saber en qué medida el Convenio de Crédito de Desarrollo celebrado entre Honduras y el Banco evitaría cualquier eventual daño a los derechos de los pueblos indígenas como resultado de la implementación del Proyecto (incluida la aplicación de la Ley de Propiedad temida por los Solicitantes). (Véase la siguiente sección de este Capítulo).

222. El Panel observa que el Manual Operativo para el Proyecto fue aprobado por el Banco como una condición para la vigencia del Convenio de Crédito de Desarrollo después de que se hubiera promulgado la Ley de Propiedad pero sin que todavía se hubiera emitido la reglamentación sobre los procedimientos de regularización de tierras. La Respuesta de la Gerencia afirma que *“[s]i los procedimientos propuestos también son congruentes con las disposiciones relevantes del Convenio de Crédito y las políticas de salvaguardia del Banco, entonces la Gerencia apoyará la incorporación de dichos procedimientos en el IPDP y el Manual Operativo del Proyecto.”* La Gerencia agrega que *“[e]stas medidas sólo pueden ocurrir antes de que comiencen las actividades de regularización de tierras en el campo que afecten a los Pueblos Indígenas.”*
223. **El Panel determina que de acuerdo con lo requerido por la OD 4.20, el Proyecto dispone medidas para proteger los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas. Estas medidas comprenden ciertos mecanismos de resolución de conflictos incluidas la conciliación y el arbitraje, la provisión de asesoramiento legal y capacitación para las personas indígenas y una cláusula en el DCA que requiere que “no tendrá lugar ninguna titulación y demarcación física de tierras adyacentes a Tierras Étnicas a menos que se hayan seguido procedimientos que protejan adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños, debidamente consultados con las partes afectadas de una manera satisfactoria para la Asociación y expuestos en el Manual Operativo”**(énfasis agregado). **Sin embargo, dada la relativa debilidad de los pueblos indígenas, reconocida en los documentos del Proyecto, y el hecho de que la nueva Ley de Propiedad le otorga derechos específicos a ocupantes no indígenas de Tierras Étnicas que no pueden ser enmendados o limitados por la reglamentación de la Ley o por las disposiciones del Manual Operativo del Proyecto, el Panel dictamina que estas medidas no son suficientes para proteger los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas que pueden ser afectados por la ejecución del Proyecto, de acuerdo con lo requerido por la OD 4.20.**

¹²¹ Archivos del Proyecto, comunicación fechada 19 de mayo de 2004.

224. **El Panel observa que, a pesar de la importancia clave de la Ley de Propiedad en el diseño y ejecución del Proyecto y sobre los derechos de los pueblos indígenas, y las preocupaciones del personal y de las personas afectadas antes señaladas, la Gerencia no incluyó ninguna referencia o recursos relativos a los posibles efectos negativos de la Ley de Propiedad en el DCA correspondiente a este Proyecto.**
225. Este Proyecto es la primera fase de un Préstamo con Programa Adaptable (APL). De acuerdo con la política del Banco,¹²² el APL provee financiamiento para un programa de desarrollo a largo plazo, partiendo de un primer conjunto de actividades, sobre la base de hitos y referencias acordados para alcanzar los objetivos del programa. El Proyecto tendrá un efecto inmediato en los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas durante esta primera fase. La adopción de un marco jurídico y regulatorio para las tierras de los pueblos indígenas, sin embargo, es solamente un disparador para procesar la segunda fase del APL. **El Panel determina que esto es ineficaz para proteger los derechos de los pueblos indígenas durante la primera fase del APL. Si en la opinión del Banco no había un marco jurídico /regulatorio apropiado para las tierras de los pueblos indígenas, el Panel no logra comprender por qué la titulación y regularización de [las tierras de] los pueblos indígenas se incluyó en la primera fase del APL en lugar de incluirlo en la segunda, cuando dicho marco debía estar instaurado. El Panel hace notar que para ser consecuente con los principios y objetivos de la política operacional del Banco sobre pueblos indígenas, la primera fase del APL podría haber excluido la titulación en Tierras Étnicas y áreas adyacentes a las Tierras Étnicas hasta la adopción de un marco regulatorio apropiado.**

2. Solicitud por parte del Panel de un Dictamen Legal y Respuesta de la Asesora Jurídica del Banco Mundial

226. En vista de las preocupaciones referidas a la Ley de Propiedad ya señaladas, expresadas por los Solicitantes y los garífunas en general, el 20 de diciembre de 2006, el Panel le solicitó a la Vicepresidenta Senior y Asesora Jurídica del Banco Mundial¹²³ un dictamen legal sobre los derechos y obligaciones del Banco (y las obligaciones correlativas del Prestatario) respecto a *“si y en qué medida las salvaguardias incluidas en el Proyecto y en los documentos legales, incluidas disposiciones específicas del Manual Operativo, efectivamente protegen los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre sus Tierras Étnicas de los daños que, en su opinión, resultarán de la aplicación de las disposiciones del Capítulo III de la Ley de Propiedad, con respecto a la regularización de Tierras*

¹²² Documento del Directorio sobre Préstamos Adaptables –Nuevas Operaciones de Inversión (R97-203), fechado agosto de 1997.

¹²³ En lo sucesivo Asesora Jurídica.

Étnicas bajo el Programa de Administración de Tierras financiado por el Banco.”¹²⁴

227. Este dictamen fue solicitado en función del párrafo 15 de la Resolución que creó el Panel de Inspección, que dispone que *“El Panel buscará el asesoramiento del Departamento Legal del Banco sobre asuntos relacionados con los derechos y obligaciones del Banco con respecto a la solicitud bajo consideración.”*¹²⁵ La Asesora Jurídica, sin embargo, declinó emitir un dictamen sobre los derechos y obligaciones del Banco¹²⁶ fundamentándolo en que la solicitud no *“constituye la base para un dictamen legal de la Asesora Jurídica”* puesto que *“responder al Memorando de Solicitud a través de un Dictamen Legal sería abordar una cuestión que cae dentro de la propia jurisdicción del Panel.”*
228. El Panel enfatiza que, a fin de determinar el cumplimiento por parte del Banco de las políticas aplicables del Banco, le preguntó a la Asesora Jurídica si las salvaguardias mencionadas en la Respuesta de la Gerencia están apropiadamente establecidas en el DCA del Proyecto y si son obligaciones oponibles y vinculantes para el Prestatario que protegerían a los pueblos indígenas de posibles impactos negativos que podría producir la implementación del Proyecto. En su Respuesta a la Solicitud de Inspección, la Gerencia dice que el Proyecto incorpora salvaguardias apropiadas para cubrir los vacíos en la legislación hondureña para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Continúa afirmando que el diseño del Proyecto, anticipando la posibilidad de una nueva Ley de Propiedad, dispuso mecanismos para adaptar al Proyecto a la nueva Ley de una manera flexible y que las disposiciones de salvaguardia del Proyecto no están en conflicto con la nueva Ley.¹²⁷
229. De acuerdo con la Asesora Jurídica, debido a la separación de roles entre la Asesora Jurídica y el Panel de Inspección, la cuestión de *“si el Proyecto provee salvaguardias adecuadas (con arreglo a las políticas aplicables del Banco) debe ser abordada por el Panel en su análisis de si el Proyecto satisface la política operacional aplicable sobre pueblos indígenas.”* La Asesora Jurídica indicó que a fin de brindar el dictamen legal solicitado por el Panel, se requeriría de la Asesora Jurídica *“opinar sobre qué protección es eficaz en términos de la política del Banco.”* El Panel nota y confirma su acuerdo con la visión de la Asesora Jurídica respecto del rol del Panel en este sentido.

¹²⁴ Véase el Anexo C de este Informe para el texto de la Solicitud de Dictamen Legal enviada por el Panel.

¹²⁵ “El Panel de Inspección del Banco Mundial,” Resolución AIF No. 93-6, 22 de septiembre de 1993.

¹²⁶ Véase, por ejemplo Ibrahim Shihata, Dictamen Legal sobre Bangladesh – Proyecto de Puente Jamuna (Crédito 2569-BD), 4 de noviembre de 1996; Andrés Rigo, Dictamen Legal sobre Bangladesh – Crédito de Ajuste del Sector del Yute (Cr. 2567-BD), 29 de enero de 1997; Ko-Yung Tung, Dictamen Legal sobre China – Crédito 3255-CHA, Préstamo No. 4501-CHA Proyecto Occidental de Reducción de la Pobreza, 19 de abril de 2000; Ko-Yung Tung, Dictamen Legal sobre el Tercer y Cuarto Proyecto de Electricidad y el Proyecto de Hidrogeneración Bujagali en la República de Uganda, 5 de marzo de 2002.

¹²⁷ Véase la Respuesta de la Gerencia, párrafos 49-57 y Solicitud del Panel, párrafos 10-12.

230. Revirtiendo la práctica previa, sin embargo, la Asesora Jurídica afirma que el Panel solicitó una revisión de las obligaciones correlativas del Prestatario, para luego indicar que *“aun suponiendo, arguyendo”* que dicha revisión fuera autorizada, ésta *“debería ser llevada a cabo – por el Panel – con referencia a las políticas y procedimientos aplicables del Banco.”* Si bien esto contrasta con los dictámenes emitidos por Asesores Jurídicos previos, el Panel agradece esta aclaración y procederá en consecuencia.
231. Si bien la Asesora Jurídica no le brindó al Panel el dictamen legal solicitado, sí ofreció ciertas *“reflexiones”* sobre los temas planteados. Los párrafos que siguen abordan la nota de la Asesora Jurídica y el análisis del Panel.
232. De acuerdo con la Asesora Jurídica, la disposición incluida en la Resolución con respecto al asesoramiento del Departamento Legal al Panel *“no puede entenderse como destinada a alterar los roles respectivos del Directorio, el Panel y la Vicepresidencia Legal que son las piedras angulares de la Resolución.”* Para fundamentar este punto de vista, la Asesora Jurídica cita dos dictámenes legales sobre las opiniones del Panel emitidas por un anterior Asesor Jurídico del Banco Mundial, Ibrahim Shihata, en 1996 y 1997, y sus propias opiniones legales provistas al Directorio Ejecutivo el 31 de octubre de 2006, durante la discusión del Informe de la Investigación del Panel y el Plan de Acción de la Gerencia en relación con el Proyecto del Programa Nacional de Drenajes de Pakistán. En la opinión de la Asesora Jurídica la discusión de octubre de 2006 con el Directorio *“puso de relieve el rol del Asesor Jurídico de proporcionar asesoría y orientación sobre los derechos y obligaciones del Banco, como algo separado del cumplimiento por parte del Panel de su rol de investigar las cuestiones de cumplimiento de sus políticas por parte del Banco.”*
233. El Panel respeta su rol según se lo define en la Resolución, y respeta el rol que la Resolución le asignó a la Asesoría Jurídica en el contexto de una Solicitud de Inspección presentada al Panel. Por esta razón, y en el *“continuado espíritu de colaboración entre el Panel y la Vicepresidencia Legal”*, el Panel ha solicitado un dictamen legal para abordar una cuestión legal referida a los derechos y obligaciones del Banco, verbigracia, si las obligaciones del Prestatario están expuestas de manera apropiada en el Convenio de Crédito, y cuáles son los derechos y obligaciones del Banco si el Prestatario no cumpliera con sus obligaciones y los temas que expresan los Solicitantes con respecto al Proyecto se materializan.
234. Con respecto a los dictámenes legales a los que hace referencia la Asesora Jurídica, el Panel hace notar que en el dictamen de 1996 dado en relación con la Solicitud de Inspección relativa a Bangla Desh: Proyecto del Puente Jamuna explica qué recursos estarían a disposición de la Asociación Internacional de Fomento si, entre otras cosas, ciertas disposiciones del Plan contra Inundaciones por Erosión destinado a proteger a las personas afectadas por el Proyecto no eran aplicadas de acuerdo con sus términos por el organismo ejecutor del Proyecto o el

Prestatario. Este dictamen no aborda específicamente las responsabilidades distintivas del Panel, la Asesoría Jurídica y el Directorio en el proceso del Panel. Tampoco lo hace el segundo dictamen legal, de 1997, citado por la Asesora Jurídica, que trata de la competencia del Panel *ratione temporis* para determinar la admisibilidad de una Solicitud de Inspección. Este último tema ya ha sido resuelto con respecto a la Solicitud de Inspección que se encuentra actualmente bajo investigación, dado que el Directorio Ejecutivo aprobó la determinación de elegibilidad del Panel y su recomendación de investigación el 20 de marzo de 2006.¹²⁸

235. El Panel hace notar que cuando el Panel preguntó “*si y en qué medida las salvaguardias incluidas en el Proyecto y en los documentos legales, incluidas las disposiciones específicas del Manual de Operaciones, protegen efectivamente de daños a los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre sus Tierras Étnicas*”, el término “efectivamente” se refiere a si las salvaguardias mencionadas por la Gerencia estaban apropiadamente expuestas en los documentos legales y constituyen una obligación oponible y vinculante del Prestatario. El Panel además resalta que esta Solicitud de Dictamen Legal es congruente con solicitudes previas efectuadas por el Panel al Departamento Legal, cada una de las cuales ha producido un dictamen legal, según lo indicado anteriormente.
236. Por ejemplo, en 2002 en el contexto de la investigación de Uganda: Proyecto Hidroeléctrico Bujagali, el Panel solicitó un dictamen legal sobre si existía una obligación válida, vinculante y oponible al Gobierno de Uganda respecto de la conservación de las Cataratas de Kalagala como una compensación cultural y ambiental a perpetuidad, tal como lo había proclamado la Gerencia en su Respuesta a la Solicitud de Inspección.¹²⁹ El dictamen legal (“*Asesoramiento Legal en Respuesta a la Solicitud del Panel de Inspección*”) provisto por el entonces Asesor Jurídico, el 5 de marzo de 2002, desautorizó lo planteado por la Gerencia y afirmó que Uganda no tenía una obligación válida, vinculante y oponible de conservar las Cataratas de Kalagala a perpetuidad. El Panel observa que el pedido de un dictamen legal efectuado por el Panel al Asesor Jurídico en el

¹²⁸ El Panel señala que existe otro dictamen legal de 1999 (*Second Review of the Inspection Panel Experience - A commentary*) al que se hace referencia en Ibrahim Shihata “*The World Bank Legal Papers*” (2000) Martinus Nijhoff, 601, el cual, si bien no es mencionado más arriba, se ocupa de la distinción entre la falta de observación de sus políticas por parte del Banco y la falta de cumplimiento, por parte del Prestatario, de sus obligaciones con arreglo a un convenio de préstamo. Shihata dice que la falta de cumplimiento de sus obligaciones por parte del Prestatario cae fuera del mandato del Panel, a menos que el daño alegado se atribuya a las acciones y omisiones del prestatario además de las del Banco, como por ejemplo cuando el daño resultara de la falta de cumplimiento de sus obligaciones por parte del Prestatario y de la falta de seguimiento del incumplimiento de las obligaciones del convenio de préstamo del prestatario por parte del Banco. Esta última omisión sí está dentro del mandato del Panel. (Resolución ¶ 12).

¹²⁹ Pedido de dictamen legal sobre el convenio de compensación de Kagala, en la Solicitud de Inspección del Proyecto propuesto de hidrogenación de Bujagali, Uganda, de Edward Ayensu, Presidente Interino a Ko-Yung Tung, Vicepresidente y Asesor Jurídico, 14 de diciembre de 2001, en Uganda: Tercer Proyecto Eléctrico (Crédito No. 2268-UG), Cuarto Proyecto Eléctrico (Crédito No. 3545-UG) y Proyecto de Hidrogenación de Bujagali (PRG No. B003-UG), Informe de Investigación del Panel de Inspección, 23 de mayo de 2002, Anexo 1, ¶ 5 [en lo sucesivo Pedido de Dictamen Legal sobre Uganda].

contexto de la investigación del Panel en Uganda planteó una cuestión legal similar a la presentada en la presente solicitud del Panel.¹³⁰

237. El Panel también observa que en su solicitud no le pide a la Asesora Jurídica que evalúe la ley soberana y explícitamente excluye este tipo de juicio o evaluación en el párrafo 17 (i) donde dice *“que los temas planteados no se refieren al contenido o intención de la legislación nacional sino más bien a si la implementación del proyecto financiado por el Banco podría resultar en instancias de perjuicios a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus Tierras Étnicas tal como lo temen.”* En otras palabras, el Panel preguntó específicamente si en el Proyecto PATH se había aplicado la obligación de evitar los perjuicios como consecuencia de un proyecto financiado por el Banco.
238. El Panel asimismo destaca la afirmación de la Asesora Jurídica de que la evaluación del derecho extranjero no es relevante para determinar el cumplimiento dado por el Banco a sus políticas y procedimientos *“en las presentes circunstancias”*. El Panel observa que la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas requiere, entre otras cosas, que:

“El componente del proyecto para el desarrollo de pueblos indígenas debe incluir los siguientes elementos, según se requieran:

(a) Marco Jurídico. El plan debe contener una evaluación de: (i) el estatus legal de los grupos cubiertos por esta OD, según se refleje en la constitución, legislación, y legislación subsidiaria (reglamentaciones, órdenes administrativas, etc.); y (ii) la posibilidad de dichos grupos de lograr acceso y usar eficazmente el sistema legal para la defensa de sus derechos. Debe prestarse particular atención a los derechos de los pueblos indígenas de usar y desarrollar las tierras que ocupan, estar protegidos de los intrusos ilegales, y tener acceso a recursos naturales (tales como bosques, fauna y agua) vitales para su subsistencia y reproducción.” (Énfasis agregado).

239. Este requerimiento, relacionado con el contenido de un Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas, es aplicable toda vez que haya pueblos indígenas afectados por un proyecto financiado por el Banco. El Panel observa que el hecho de que no se haya emitido aún la reglamentación de la Ley de Propiedad no exime al Banco de analizar si la aplicación de esta Ley como parte de la ejecución del Proyecto podría resultar perjudicial para los derechos de los pueblos indígenas sobre sus Tierras Étnicas.
240. La Asesora Jurídica también indicó que la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas requiere que se prevenga o mitigue el daño a los pueblos indígenas resultante de

¹³⁰ El Panel observa que la referencia a las “obligaciones correlativas” del Prestatario está incluida en el mencionado Asesoramiento Legal en Respuesta al pedido del Panel de Inspección que dice: *“Los derechos y obligaciones del Banco aquí deben ser analizados en términos de los derechos y obligaciones correlativos de la República de Uganda.”*

un proyecto financiado por el Banco pero que la política “*no es prescriptiva en cuanto a los detalles sustantivos y de procedimiento exactos que debe contener la ley local*” para proteger a los pueblos indígenas. La Asesora Jurídica además establece que la OD 4.20 “*indica con toda claridad que el principal mecanismo para abordar en forma apropiada las cuestiones de los pueblos indígenas es ‘la participación informada de los propios pueblos indígenas’.*” (énfasis agregado). El Panel observa que esto puede no reflejar de manera adecuada la debilidad política, social y económica de los garífunas y de los pueblos indígenas en general, un hecho que el Banco reconoció durante la preparación e implementación de este Proyecto.¹³¹ Los pueblos indígenas son, por definición, grupos “*cuyo estatus social y económico restringe su capacidad de hacer valer sus intereses y derechos sobre la tierra y otros recursos productivos.*”¹³²

241. El documento de la Asesora Jurídica finaliza sus reflexiones con una discusión sobre la “*Relevancia de la Ley de Propiedad de Honduras.*” La Respuesta reitera que aún no se ha emitido la reglamentación de la Ley de Propiedad y, como resultado, el capítulo de la Ley sobre Tierras Étnicas no ha sido usado para titular y registrar tierras y “*no ha sido puesto a prueba ya sea a nivel nacional o con referencia a las disposiciones incluidas en el Convenio de Desarrollo del Proyecto.*” Por esta razón, Asesora Jurídica considera que un dictamen legal sobre el “*resultado de dicha prueba...sería puramente especulativo*” y no “*determinativo.*”
242. El Panel observa que el contexto legal en el que un Proyecto es diseñado y ejecutado es muy importante y las políticas del Banco lo reconocen. En este Proyecto en particular, el contexto legal también es importante porque los Solicitantes plantean que el Proyecto facilitará la implementación de una Ley que consideran altamente perjudicial para sus derechos e intereses. El hecho de que no se haya emitido aún la reglamentación de la Ley y que el perjuicio alegado que temen los Solicitantes sea, en esta etapa, potencial, no exime al Banco de analizar en qué medida la ejecución del Proyecto se verá afectada por la Ley. **El Panel determina que la política del Banco requería que la Gerencia realizara este análisis después de que la Ley fue promulgada.**

B. Tratados Internacionales Relevantes: Convenio No. 169 de la OIT

243. Los Solicitantes hacen referencia a distintos tratados internacionales que consideran relevantes para sus reclamos. Afirman que las políticas del Banco “*han sido diseñadas y son frecuentemente revisadas para que el Banco, al*

¹³¹ En la Reunión de Decisión del Proyecto ya mencionada, se acordó que el Convenio de Crédito de Desarrollo incluiría disposiciones específicas “*para asegurar que el Gobierno adopte medidas positivas para abordar los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas y los pueblos afrohondureños, en particular para resguardarlos de la posibilidad de que otros reclamantes de tierras se aprovechen de la posición de negociación tradicionalmente débil de dichos grupos.*” (Énfasis agregado).

¹³² Véase OD 4.20, ¶ 2. Véase también OP 4.10 (Pueblos Indígenas) fechado julio de 2005.

*ejecutar sus proyectos, respete las reglas y normas internacionales destinadas a resguardar los derechos de los pueblos indígenas... ”.*¹³³ Más específicamente, mencionan, *inter alia*, el Convenio No. 169 de la OIT referido a Pueblos Indígenas y Tribales, que reconoce y protege los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.¹³⁴ De acuerdo con los Solicitantes, el Capítulo III de la Ley de Propiedad de Honduras, que entró en vigencia en 2004, viola sus derechos e intereses en sus tierras ancestrales y por lo tanto infringe el Convenio No. 169 de la OIT. Los Solicitantes consideran que el Proyecto, al apoyar la implementación de la Ley antes mencionada, facilita el incumplimiento del Convenio de la OIT.

244. En su Respuesta, la Gerencia aborda las inquietudes de los Solicitantes con respecto al Convenio No. 169 de la OIT diciendo que “[s]i bien esta es una cuestión que puede ser apropiado plantear dentro del contexto jurisdiccional de otros foros, tales como los tribunales Interamericanos de Derechos Humanos, la obligación del Banco Mundial en este proyecto es asegurar el cumplimiento de las políticas aplicables del Banco Mundial, incluida la Directiva Operacional sobre Pueblos Indígenas.”¹³⁵
245. La Respuesta de la Asesora Jurídica dice que el Panel “*sugiere*” que las disposiciones de la Ley de Propiedad que tratan sobre las tierras indígenas pueden ser incongruentes con el Convenio No. 169 de la OIT y que “*el Proyecto, al operar dentro del contexto de la Ley de Propiedad de Honduras, por lo tanto contraviene la política del Banco.*” El Panel enfatiza que en su Pedido de un dictamen legal, no afirmó que el Proyecto contravenga políticas del Banco, y de hecho no podría haberlo hecho.
246. En 1957 la OIT adoptó el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (No. 107), el primer tratado internacional sobre este tema. Este Convenio fue revisado, y en 1989 se adoptó el Convenio No. 169 de la OIT (“el Convenio”) sobre Pueblos Indígenas y Tribales. El Convenio No. 169 de la OIT se refiere a Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.¹³⁶ El Convenio entró en vigencia el 5 de septiembre de 1991 y a marzo de 2007, había sido ratificado por 18 países.¹³⁷ El Congreso de Honduras aprobó el Convenio No. 169 de la OIT en 1994.¹³⁸ Honduras ratificó el Convenio el 28 de marzo de 1995.

¹³³ Solicitud p. 2.

¹³⁴ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT No. 169), adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta sesión, entró en vigencia el 5 de septiembre de 1991. Honduras ratificó el Convenio en 1995. El Congreso de Honduras aprobó en 1994 la ley de aprobación del Convenio No. 169 de la OIT (Decreto 26 de Mayo 25 de 1994 que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes).

¹³⁵ Respuesta de la Gerencia, pág.14, nota 11.

¹³⁶ IPDP, p. 8

¹³⁷ España ratificó el Convenio en febrero de 2007 y el Convenio entrará en vigencia para dicho país en febrero de 2008. Puede consultarse en <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>.

¹³⁸ Decreto 26 de Mayo 25 de 1994 que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

247. El Convenio afirma los derechos de los pueblos indígenas a la identidad, diversidad y diferencias dentro de la estructura del Estado nacional. Es el único acuerdo legal internacional actualmente vigente que se ocupa exclusivamente de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.¹³⁹ El Convenio cubre diversos temas, incluido el acceso a recursos naturales, salud, educación, formación vocacional, y, lo que es más importante, derechos sobre tierras. Brinda medios con los que estos pueblos pueden tomar el control de sus propias vidas y lograr un mayor reconocimiento de sus culturas, tradiciones y costumbres distintivas y, al mismo tiempo, lograr más control sobre su propio desarrollo económico, social y cultural.
248. El Convenio establece los deberes de los Gobiernos de proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas y tribales en sus países. Reconoce los derechos de los pueblos a retener sus leyes y costumbres consuetudinarias.¹⁴⁰ De mayor importancia en relación con los reclamos de los Solicitantes, el Convenio incluye abordajes integrales sobre la consulta y la participación así como derechos sobre las tierras.
249. El Convenio dedica una sección íntegra a las cuestiones de tierras, reconociendo la relación especial de muchos pueblos indígenas y tribales con su tierra. Requiere que los gobiernos “*respeten la especial importancia que tiene para las culturas y los valores espirituales de los pueblos en cuestión su relación con las tierras o territorios... que ocupan o que utilizan de otro modo.*” Además, el Convenio reconoce la importancia de los “*aspectos colectivos de esta relación*”.¹⁴¹
250. El Artículo 14, que es especialmente relevante en relación con los reclamos de los Solicitantes, dice que los pueblos indígenas y tribales tienen derechos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. También dispone que “*se tomarán medidas en casos apropiados para salvaguardar el derecho de los pueblos en cuestión a usar tierras que no ocupan en forma exclusiva, pero a las que tradicionalmente han tenido acceso para su subsistencia y actividades tradicionales.*”¹⁴²
251. A fin de proteger estos derechos sobre las tierras, el Convenio establece que los “[g]obiernos adoptarán las medidas necesarias para identificar las tierras que los pueblos en cuestión tradicionalmente ocupan, y para garantizar efectiva protección a sus derechos de propiedad y posesión.”¹⁴³ El Convenio también impone a los gobiernos a verificar que existan procedimientos y mecanismos para resolver las disputas sobre las tierras.¹⁴⁴ Además, el Convenio obliga a los

¹³⁹ Sitio web de la OIT, “*The effect of Convention No. 169 so far*”.

¹⁴⁰ Artículo 8.

¹⁴¹ Artículo 13, ¶ 1.

¹⁴² Artículo 14, ¶ 1.

¹⁴³ Artículo 14, ¶ 2.

¹⁴⁴ Artículo 14 ¶ 3.

gobiernos a salvaguardar los derechos de los referidos pueblos a los recursos naturales pertenecientes a sus tierras.¹⁴⁵

252. Con respecto a la transmisión de los derechos de tierras, el Convenio indica que deben respetarse los procedimientos para la transmisión de los derechos sobre las tierras y que debe consultarse a los pueblos cuando se considere su capacidad de transmitir sus derechos afuera de su propia comunidad.¹⁴⁶
253. Las políticas operacionales del Banco aplicables a este Proyecto indican que el Banco debe asegurar que el Plan del Proyecto sea consistente con los términos de los acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente de un país y la salud y el bienestar de sus ciudadanos y que el Proyecto no contraviene convenios ambientales internacionales.¹⁴⁷
254. La Asesora Jurídica dice que la Declaración del Manual Operacional (*Operational Manual Statement*, OMS) 2.20 (Evaluación de Proyectos) sobre la obligación del Banco de no financiar proyectos que no son congruentes con las obligaciones internacionales del Prestatario, se refiere únicamente a acuerdos que son “*esencialmente de una naturaleza ambiental*” agregando que “*considerando que la Política Operacional de 1999 No. 4.01 sobre Evaluación Ambiental dice en su párrafo 3 que ‘El Banco no financia actividades de proyectos que contravendrían [...] obligaciones del país, según lo identificado durante la EIA’ bajo tratados y acuerdos ambientales, el párrafo 24 de la OMS 2.20 ha sido reemplazado por la OP 4.01 de 1999.*” (énfasis agregado).
255. El Panel desea dejar asentada su seria preocupación en relación con la anterior afirmación, ya que parece limitar, e inclusive enmendar, las políticas existentes del Banco para aplicarlas únicamente a acuerdos “esencialmente de una naturaleza ambiental”. El Panel resalta las siguientes consideraciones: a) el texto de la OMS 2.20 no se refiere únicamente a acuerdos ambientales. Más bien requiere más ampliamente que “*los posibles efectos de un proyecto sobre el medio ambiente y la salud y el bienestar de su pueblo deben ser considerados en una etapa temprana. En caso de existir acuerdos internacionales que sean aplicables al proyecto y al área, tales como aquellos que involucran el uso de aguas internacionales, el Banco deberá estar satisfecho de que el plan del proyecto es congruente con los términos de los acuerdos.*” Cuando se refiere a acuerdos internacionales, la política menciona como ejemplo los acuerdos que involucran el uso de aguas internacionales, que no serían normalmente caracterizados como “esencialmente de una naturaleza ambiental”; b) la OMS 2.36 (Aspectos Ambientales del Trabajo del Banco)¹⁴⁸ fechada mayo de 1984 y

¹⁴⁵ Artículo 15 ¶ 1.1

¹⁴⁶ Artículo 17.

¹⁴⁷ OMS 2.20. sobre Evaluación de Proyectos y OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental.

¹⁴⁸ OMS 2.36 (Aspectos ambientales del trabajo del Banco) ¶ 9 (g), que dice: “El Banco ... no financiará proyectos que modificarían significativamente áreas naturales designadas por convenciones internacionales como Patrimonio de la Humanidad o Reservas de la Biosfera, o declaradas por legislación nacional parques

emitida con posterioridad a la OMS 2.20 contiene una disposición específica, de acuerdo con la cual el Banco “*no financiará proyectos que contravengan cualquier acuerdo ambiental internacional del que sea parte el país miembro interesado.*” Si la OMS 2.20 se hubiera referido únicamente a acuerdos ambientales no hubiera habido necesidad de que se emitiera una nueva declaración un par de meses más tarde para reafirmar la misma directiva; c) el preámbulo de la OP 4.01 sobre evaluación ambiental enumera específicamente cuáles son las políticas operacionales que son reemplazadas por la nueva OP/BP. Dicha lista incluye la OMS 2.36 debido a su naturaleza ambiental, pero no hace mención de la OMS 2.20, que es de una naturaleza más general y se refiere a la evaluación de Proyectos. El Panel observa que el actual índice de contenido del Manual de Operaciones incluye la OMS 2.20 completa como aplicable a las operaciones financiadas por el Banco.¹⁴⁹

256. El Panel reconoce que el Banco es responsable del cumplimiento de sus propias políticas y procedimientos. Pero también hace notar que Honduras es un Estado parte del Convenio No. 169 de la OIT. La Respuesta de la Asesora Jurídica indica que la OD 4.20 no exige el cumplimiento del Convenio No. 169 de la OIT. El Panel observa que la OD 4.20 refleja en general el espíritu y las disposiciones del Convenio No. 169 de la OIT.¹⁵⁰
257. Algunos integrantes del personal del Banco plantearon problemas durante la preparación del Proyecto relativos a posibles impugnaciones a los procedimientos de regularización y titulación de tierras si se llevaban adelante en contravención del Convenio No. 169 de la OIT. Los documentos del Proyecto, incluido el Manual de Operaciones y la Evaluación Ambiental, abordan los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas en el contexto de los derechos e intereses sobre su tierra ancestral según lo establecido explícitamente en el Convenio.
258. El Panel observa que corresponde a Honduras implementar las obligaciones de un convenio internacional del que es parte y no comenta sobre dicha cuestión. Sin embargo, al Panel le preocupa que el Banco, en congruencia con la OMS 2.20, no haya considerado de manera adecuada si el plan del Proyecto propuesto y su implementación serían consecuentes con el Convenio No. 169 de la OIT.

C. Legislación nacional relevante para los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas

nacionales, refugios de fauna silvestre, u otras áreas protegidas...”. La OMS 2.36 (Aspectos ambientales del trabajo del Banco) ha sido reemplazada por la OP/BP 4.01 (Evaluación ambiental) emitida en enero de 1999.

¹⁴⁹ El Panel hace notar que tanto la OIT como el Banco Mundial son organismos especializados de las Naciones Unidas y esta parecería ser una razón adicional para que el Banco Mundial se abstuviera de financiar actividades que no serán acordes con las disposiciones del Convenio No. 169 de la OIT.

¹⁵⁰ El Panel fue informado de que el Convenio No. 169 de la OIT no fue mencionado en la OD 4.20 debido a que al momento de redactarse la política, el Convenio sólo había sido ratificado por dos países. Según se señala en la Sección C de este Capítulo, al mes de marzo de 2007, el Convenio No. 169 de la OIT había sido ratificado por 18 países, incluido Honduras.

259. La Constitución de Honduras de 1982 reconoce el estatus especial de los pueblos indígenas en su Artículo 346, que dispone que el Estado debe dictar medidas para proteger los derechos e intereses de las comunidades indígenas, en especial con respecto a las tierras y los bosques que ocupan.¹⁵¹ Además, el Artículo 107, que prohíbe a los extranjeros ser propietarios de tierras nacionales, municipales o privadas dentro de los 40 Km de los límites internacionales y la línea de la costa, también es relevante para los derechos sobre las tierras de los garífunas, cuyas comunidades, incluidas aquellas seleccionadas para participar en actividades del Proyecto, están mayormente ubicadas en áreas costeras del norte de Honduras. Sin embargo, el Art. 107 dispone además que una ley especial puede crear excepciones a la prohibición constitucional, para tierras urbanas o áreas destinadas a desarrollos turísticos. En 1990 el Congreso de Honduras aprobó una ley especial para permitir a los no hondureños ser propietarios de tierras afectadas por el Art. 107 (Decreto 90/1990). La constitucionalidad de este decreto fue impugnada, pero la Suprema Corte de Honduras decidió en 2005 que la ley es constitucional.
260. Honduras ha adoptado tratados internacionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas sobre sus Tierras Étnicas, en particular el Convenio No. 169 de la OIT. Honduras ratificó el Convenio No. 169 de la OIT en 1994 mediante el Decreto 26-94.¹⁵²
261. La Gerencia plantea que Honduras carece, hasta la fecha, de una ley específica para los pueblos indígenas y que un disparador de la segunda fase del Programa de Administración de Tierras financiado por el Banco, del cual el Proyecto bajo investigación es la primera fase, es precisamente la “*adopción de un marco jurídico/regulatorio para las tierras de los Pueblos Indígenas.*”
262. En 2004, el Congreso aprobó una nueva Ley de Propiedad, la cual en su Capítulo III dispone la regularización de la propiedad para los pueblos indígenas y afrohondureños. El Panel señala que durante su primera visita a Honduras, el Panel se reunió con un ex funcionario gubernamental quien dijo que el Capítulo III de la Ley de Propiedad estaba destinado a implementar el Convenio No. 169 de la OIT.
263. Más abajo se describen otras leyes relevantes para los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas. La Ley de Desarrollo y Sector Agrícola, que entró en vigencia en 1993, sirvió como marco legal para la masiva titulación de tierras garífunas que tuvo lugar en la década de los noventa. (Véase también *supra*, Capítulo Dos). El Art. 65, modificando el Art. 92 de la Ley Agraria (Decreto Ley N° 170 de 1974), establece que las comunidades indígenas que han ocupado tierras rurales durante un período de 3 años como mínimo reciban pleno título de

¹⁵¹ Honduras, Constitución Política, Decreto Número N° 131, 11 de enero de 1982, el Artículo 346 dice, “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.”

¹⁵² Véase la Sección C de este Capítulo para una discusión del Convenio No. 169 de la OIT

propiedad, emitido por el INA, a título gratuito.¹⁵³ Esta ley está reglamentada por la Regulación 1093-93 que, en su Art. 41, también establece que la tenencia de las comunidades que ocupan pacíficamente áreas de bosques nacionales desde antes de que entrara en vigencia la ley debe ser regularizada a través de contratos de usufructo o administración de bosques de mediano y largo plazo. Los contratos de usufructo son contratos entre la Administración Forestal Estatal (AFE-COHDEFOR) y cualquier persona natural o jurídica (beneficiaria) para establecer las condiciones, normas y procedimientos técnicos para el uso o usufructo por parte del beneficiario de los bosques nacionales durante un período de tiempo especificado.

264. Como leyes adicionales que tienen disposiciones que afectan las tierras de los pueblos indígenas cabe mencionar las siguientes: la ley de creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR / Ley 103-1974); La Ley General de Ambiente 104 – 1993 que establece la participación de las comunidades étnicas en el proceso de protección y uso de los recursos naturales; y la Ley Forestal que clasifica como áreas forestales, *inter alia*, las tierras otorgadas en fideicomiso a comunidades indígenas bajo la supervisión del Estado.¹⁵⁴
265. Es particularmente importante mencionar la Ley de Municipalidades que regula, entre otras cosas, la administración de los ejidos. Los ejidos son tierras de propiedad de una municipalidad para el uso y goce de las personas que viven en ella. Los ejidos pueden ser urbanos o rurales. Las municipalidades administran los ejidos y pueden emitir títulos sobre tierras de ejidos urbanos, mientras que el INA es responsable de la titulación de las tierras ejidales rurales. El Artículo 70 de la ley de municipalidades regula este caso. Dispone que las municipalidades pueden titular las tierras que poseen (y que no están destinadas a uso forestal) a favor de terceros. Pueden titular tierras de ejidos urbanos en plena propiedad a las comunidades que las ocupan y poseen, si lo solicitan, y por un cargo no inferior al 10% del último valor catastral de la tierra. Sin embargo, el Artículo 70 también

¹⁵³ La Ley Agraria de 1898 legalizó el sistema de ejido, a través del cual las tierras que pertenecen al Estado fueron transferidas a las comunidades y municipalidades para su uso y goce, mientras que el Estado mantenía el derecho de propiedad. La primera comunidad garífuna que pidió un “*título ejidal*” (título para el uso del ejido) fue la comunidad de Iriona; el título fue otorgado en 1915. Este sistema de ejido permaneció sustancialmente inalterado bajo la nueva Ley Agraria promulgada en 1924. Sin embargo, ya se habían iniciado las ocupaciones de tierras garífunas y ni la Ley Agraria ni los títulos ejidales pudieron restringir este fenómeno. La primera Reforma Agraria se implementó en Honduras en 1962 bajo una nueva Ley Agraria, que reconocía los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras, bosques, cuerpos de agua y ejidos que ya estaban usando, o sobre los que tenían título o que simplemente venían ocupando desde tiempos inmemoriales.¹⁵³ Sin embargo, las ocupaciones ilegales de las tierras garífunas continuaron. Varios años más tarde, en 1975, se implementó una segunda Reforma Agraria. La nueva Ley Agraria, sin embargo, marcó un retroceso para los indígenas y el reconocimiento de sus derechos sobre las tierras. Los derechos consuetudinarios sobre las tierras típicos del pueblo garífuna no encontraron protección en la nueva ley y el ritmo de invasión de las tierras garífunas aumentó dramáticamente.

¹⁵⁴ Ley Forestal, Decreto 85 del 1971, el Art. 10 dice: “Por su régimen de propiedad, las áreas forestales se clasifican así: [...] 2) Áreas Forestales Privadas: [...] b) Áreas Forestales en fideicomiso poseídas por las comunidades tribales bajo la tutela del Estado.”

establece que si las municipalidades lo solicitan, el INA puede titular tierras ejidales a favor de la propia municipalidad, sin cargo. Este sistema es de particular importancia para los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas, ya que algunas comunidades no tienen un título de propiedad pleno, pero poseen certificados de ocupación de tierras pertenecientes a las municipalidades.¹⁵⁵

266. Además, el Artículo 125 de la Ley de Municipalidades, con las modificatorias del Decreto 127-2000,¹⁵⁶ establece que cada municipalidad debe demarcar, por medio de una resolución, los límites urbanos de todos los asentamientos humanos o comunidades dentro de su jurisdicción. El cuarto párrafo del Art. 125, con sus modificatorias, también establece que esta resolución, a ser notificada, *inter alia*, al INA y la Secretaría de Gobernación y Justicia, debe respetar las disposiciones del Convenio No. 169 de la OIT, aprobado por el Decreto 26-94 del 10 de mayo de 1994.
267. Como ya se señaló, el Acuerdo Ejecutivo No. 035-2001 dispone el establecimiento de una “Comisión Intersectorial de titulación, ampliación, saneamiento y protección de las tierras de las comunidades garífunas y miskitas de Honduras”¹⁵⁷ Los Solicitantes hicieron conocer al Panel este Acuerdo y la Comisión, dado que el principal objetivo de ésta sería contribuir de una manera efectiva a garantizar los derechos de propiedad de las comunidades garífunas y miskitas. Con arreglo al Acuerdo, esta protección no sólo se extendería a las tierras ocupadas por estas comunidades, sino también a aquellas “*que constituyen su hábitat funcional y son consideradas [tierras] ancestrales bajo el Convenio No. 169 de la OIT.*”¹⁵⁸

¹⁵⁵ De acuerdo con el Artículo 70 de la Ley de Municipalidades, las tierras urbanas son aquellas ubicadas dentro del casco urbano una municipalidad, donde está asentada la población. Todas las demás áreas se consideran rurales.

¹⁵⁶ Decreto 127-2000, Diario Oficial de la Republica de Honduras, 21 de septiembre de 2000, Num. 29.281. El Art. 1 dispone que el Decreto 127-2000 enmienda, *inter alia*, los Art. 70 y 125 de la Ley de Municipalidades aprobada por el Decreto 134-1990 (29 de octubre de 1990)

¹⁵⁷ Acuerdo Ejecutivo No. 016-96, Reglamento de Regularización de Derechos de Población en Tierras Nacionales de Vocación Forestal. El Art. 2 define el “Contrato de Usufructo” como “el contrato o convenio que se realiza entre la Administración Forestal del Estado y cualquier persona natural o jurídica particular (beneficiarios), donde se establecen las condiciones, normas o procedimientos técnicos, a través de los cuales se hará el uso o usufructo del bosque nacional y los 10 subproductos, por un tiempo determinado.”

¹⁵⁸ Acuerdo Ejecutivo Numero 035-2001, publicado en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 2001.

Capítulo V: Cumplimiento de las políticas ambientales

A. Denuncias de los Solicitantes y Respuesta de la Gerencia

268. De acuerdo con la Solicitud, el Banco no dio cumplimiento a la OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental dado que, si bien la evaluación ambiental del Proyecto reconoce el problema de la superposición entre áreas protegidas y territorios reclamados por el pueblo garífuna, no prevé que las comunidades garífunas puedan administrar o coadministrar sus tierras para restaurar su control sobre el *“hábitat funcional”* que han preservado durante siglos. Reclaman que no están al tanto de ninguna medida *“destinada a eliminar o por lo menos a mitigar la presencia de instituciones gubernamentales en la administración de las áreas protegidas a favor de la presencia permanente de los miembros de las comunidades.”*¹⁵⁹
269. De acuerdo con la Solicitud, la gestión de estas áreas ya ha sido otorgada a instituciones definidas en la EA del Proyecto, y en particular a ONG sin participación prevista o requerida de las comunidades indígenas. La Solicitud señala que casi todas las ONG y las instituciones indicadas por la Evaluación Ambiental del PATH como responsables de la administración de las áreas protegidas no contemplan la presencia de elementos indígenas. Por ejemplo, la Solicitud afirma que la EA del Proyecto dispone que la Reserva Boscosa de la Sierra del Río Tinto, que aún no ha sido declarada área protegida, será administrada por una ONG conocida como MOPAWI, una ONG no garífuna que no representa los intereses del pueblo garífuna.¹⁶⁰ La Solicitud también dice que los documentos del Proyecto indican que parte de la reserva Punta Izopo, reclamada por la comunidad de Triunfo de la Cruz, ya ha sido entregada a una ONG que es ajena a la comunidad. De igual manera, la Solicitud alega que no se está realizando la demarcación de los límites acuáticos.
270. En su Respuesta, la Gerencia dice que la clasificación ambiental del Proyecto es de Categoría B y que la Evaluación Ambiental identificó entre los potenciales impactos la *“posible superposición entre comunidades existentes (tanto indígenas como no indígenas) y áreas protegidas.”*¹⁶¹ Dado que la demarcación puede dar lugar a restricciones en el acceso a los recursos para las comunidades locales, la Gerencia observa que se elaboró un Marco de Proceso y un Plan de Gestión Ambiental. La Respuesta añade que, de acuerdo con el Marco de Proceso, *“la demarcación de las áreas protegidas avanzará únicamente siempre y cuando las comunidades locales lo acuerden.”*¹⁶²

¹⁵⁹ Solicitud, pág. 8.

¹⁶⁰ Solicitud, pág. 10.

¹⁶¹ Respuesta de la Gerencia, ¶ 77.

¹⁶² Respuesta de la Gerencia, ¶ 77.

271. La Respuesta indica que la coadministración de las áreas protegidas por parte de organismos, ONG y comunidades está contemplada en el Marco de Proceso. También afirma que los listados que aparecen en las tablas 6 a 11 de la EA “*de ninguna manera constituyen un acto de ‘establecimiento por adelantado de la entrega de territorio a personas ajenas’*”, como lo plantea la Solicitud, y “*no debe ser interpretado como una propuesta del Proyecto o apoyo a esas organizaciones.*” En cambio, la lista refleja la relación entre el Gobierno y dichas organizaciones.¹⁶³ La Gerencia agrega que los límites acuáticos de las áreas protegidas serán demarcados en forma individual, sobre la base de circunstancias específicas.
272. La Respuesta también afirma que en el Marco de Proceso se prevén “*estrictas disposiciones para el reconocimiento y demarcación de áreas de tierras a favor de las comunidades indígenas*” para los casos de superposición entre las reivindicaciones de tierras y las áreas protegidas.¹⁶⁴ La Gerencia además dice que no se desarrollarán actividades dentro o cerca de la Reserva Forestal de la Sierra del Río Tinto, ya que es un área protegida propuesta y por lo tanto está excluida del Proyecto con arreglo a la Sección 3.10 del Convenio de Crédito. Con respecto a Punta Izopo, la Gerencia reitera que el Convenio de Crédito contiene salvaguardias para las comunidades afectadas respecto de la demarcación y titulación de tierras “*adyacentes a Tierras Étnicas.*”

1. Demarcación de Áreas Protegidas y posible superposición con tierras garífunas

273. La OP 4.01 indica que una EA, entre otras cosas, “*evalúa los posibles riesgos e impactos ambientales de un proyecto en su área de influencia*” e “*identifica formas de mejorar el . . . diseño y ejecución del proyecto mediante la prevención, minimización, mitigación o compensación de los impactos ambientales adversos y la potenciación de los impactos positivos . . .*”
274. El Panel analizó la Evaluación Ambiental y documentos relacionados para evaluar su consideración del tema de la posible superposición entre áreas protegidas y tierras garífunas, a la luz de las preocupaciones presentadas por los Solicitantes. El Panel observa que la evaluación ambiental del Proyecto identifica la posible superposición entre áreas protegidas y tierras garífunas como un impacto potencial de preocupación, [Matriz A], y la posibilidad de que dichas áreas queden restringidas para las comunidades. Asimismo, de manera constructiva, la EA observa que el proceso de planeamiento relativo a las áreas protegidas fue creado “*sin considerar las condiciones sociales, culturales y ambientales de las comunidades*” y plantea el “*imperativo*” de formular políticas

¹⁶³ Respuesta de la Gerencia, ¶ 79.

¹⁶⁴ Respuesta de la Gerencia, ¶ 77, 78.

relacionadas con las áreas protegidas de una manera integrada con las comunidades.¹⁶⁵

275. Como ya se observó, la Respuesta de la Gerencia, proclama que *“la demarcación de las áreas protegidas solamente avanzará siempre y cuando las comunidades locales lo acuerden”* y hace referencia a la “página 6, primer párrafo del Marco de Proceso”, que dice lo siguiente:

“Para las comunidades asentadas dentro de los límites de un área protegida [ocupada por otras comunidades reconocidas] o que usa con frecuencia recursos naturales [ubicados dentro del área], el PATH junto con las autoridades gubernamentales competentes (AFE-COHDEFOR e INA) establecerán líneas de acción que dispondrán la coexistencia pacífica y sostenible entre las comunidades, mientras se resuelva la situación de la comunidad que no está reconocida ...la delineación y demarcación sólo ocurrirá si ambas comunidades lo acuerdan. Se dispondrán mecanismos de conciliación y arbitraje de acuerdo con la legislación relacionada, además de Mesas Interétnicas y otras instancias de conciliación.”

El Marco de Proceso continúa diciendo:

“Para las comunidades rurales, compuestas de ladinos, indígenas o afrohondureños que viven o usan con frecuencia los recursos naturales dentro de áreas declaradas protegidas de manera legal, se aplicarán los siguientes procedimientos:

- El PATH, una vez completadas la delineación y demarcación, llevará a cabo la agrimensura de las tierras, identificando parcelas de tierra y ocupantes*
- Simultáneamente... presentará el Plan de Gestión para Áreas Protegidas a las comunidades y otras partes relevantes por medio de un proceso participativo;*
- Este proceso busca confirmar el compromiso para la ejecución de las actividades incluidas en el plan de gestión y en los planes operativos anuales. Esta confirmación se realiza con posterioridad a la entrega de los Certificados de Ocupación que sustentan los derechos del ocupante y establecen su consentimiento para participar en la ejecución del plan.”*

276. El planteo efectuado en la Respuesta de la Gerencia de que la demarcación de un área protegida ocurrirá únicamente siempre y cuando las comunidades locales lo convengan no parece encontrar confirmación en el Marco de Proceso, que dispone que las comunidades podrán consentir o no a la demarcación únicamente en el caso específico en que haya dos comunidades que residen o usan recursos de la misma área protegida. En este último caso, la delimitación/demarcación ocurrirá solamente si ambas comunidades están de acuerdo y a este fin se puede recurrir a medios de conciliación o arbitraje.

¹⁶⁵ Análisis Ambiental, noviembre de 2003, Resumen Ejecutivo, p 1.

277. Por otro lado, cuando una comunidad, indígena o no indígena, reside o usa recursos en un área protegida (y no existe conflicto con otra comunidad), la demarcación se producirá de todas maneras, y la comunidad recibirá un certificado de ocupación del área. En la sección del Marco de Proceso denominada “*Áreas Protegidas y Comunidades Indígenas*” no existe nada que impida la demarcación del área protegida en caso de que la comunidad esté en desacuerdo.
278. Sin embargo, el Panel observa que el Marco de Proceso también dispone que las “*áreas donde se encuentran presentes comunidades indígenas será reconocidas y delineadas, aún en los casos en los que toda o parte de una comunidad se encuentre dentro de los límites de un área protegida.*”¹⁶⁶
279. El Convenio de Crédito además indica que solamente las áreas protegidas legalmente establecidas (mediante un Decreto) serían elegibles para demarcación bajo el Proyecto; que no se emitirán títulos privados sobre tierras “*en áreas dentro de o adyacentes a: (a) Áreas Protegidas a menos que los límites de dichas Áreas Protegidas hayan sido delineados de una manera satisfactoria para la Asociación; y/o (b) otros hábitats naturales críticos (áreas de alto valor de conservación conocido), a menos que el Prestatario haya emitido un decreto estableciendo nuevas Áreas Protegidas*” (Sección 3.10 del Convenio de Crédito); y no tendrá lugar titulación o demarcación física de tierras adyacentes a Tierras Étnicas a menos que se hayan seguido procedimientos que protejan adecuadamente los intereses de los Pueblos Indígenas (Sección 3.11 del Convenio de Crédito).
280. En vista de lo anterior, si bien de acuerdo con el Marco de Proceso la demarcación de áreas protegidas que se superponen con Tierras Étnicas podría tener lugar al margen del consentimiento de las comunidades, el Panel observa que el Marco de Proceso establece una preferencia para demarcar las tierras a favor de las comunidades indígenas aún cuando se encuentren dentro de un área protegida. El Panel también nota las disposiciones del Convenio de Crédito destinadas a proteger los derechos sobre las tierras de las comunidades indígenas (Véase el Capítulo 4 para una discusión detallada de estas disposiciones.) **El Panel determina que la identificación del tema de la superposición entre áreas protegidas y Tierras Étnicas en la EA es congruente con la OP 4.01. Asimismo, el Panel determina que la disposición del Marco de Proceso que dispone el reconocimiento y la demarcación de áreas de tierra a favor de las comunidades indígenas en caso de la mencionada superposición es congruente con los objetivos de la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.**
281. No obstante, el Panel hace notar que la implementación del Marco de Proceso puede enfrentar circunstancias desafiantes. Un ejemplo de esto es la particular situación del Parque Nacional Punta Izopo, que se superpone con tierras

¹⁶⁶ Análisis Legal, Política de Reasentamiento, Marco de Proceso sobre posible impactos adversos a las comunidades asentadas en las áreas del Proyecto (Marco de Proceso), noviembre de 2003, p. 8.

reclamadas por la comunidad de Triunfo de la Cruz en el Departamento de Atlántida. Punta Izopo es un parque nacional de 18.820 ha en el extremo oriental de las tierras comunales reclamadas por Triunfo de la Cruz y fue anteriormente un área utilizada por la comunidad para actividades de caza y recolección. También está adyacente a una importante zona de pesca de la comunidad. Punta Izopo fue declarada área protegida por el Decreto 261-2000 y actualmente es administrada por la Fundación para la Protección de Lancetilla, Punta Sal y Texiguat (PROLANSATE).¹⁶⁷ Las comunidades locales le informaron al Panel, que encontró confirmación de estas alegaciones en el estudio del CACRC¹⁶⁸ que muchas partes de esta área protegida han sido cercadas y se ha prohibido el acceso. Los miembros de la comunidad de Triunfo de la Cruz no tienen acceso a esta área, excepto a las zonas oceánicas, a pesar de que reivindican que esta tierra le pertenece a la comunidad. Muchos residentes garífunas de Triunfo de la Cruz no han visitado esta sección de su territorio desde hace años porque le temen a los guardias de seguridad.



Foto 11: Alambrado en el Área Protegida de Punta Izopo
(Cortesía del Dr. Edmund T. Gordon)

282. **El Panel señala que la situación de Punta Izopo es un ejemplo de cómo, en realidad, las cuestiones relacionadas con la demarcación de las áreas protegidas han estado y pueden estar influenciadas por poderosos intereses creados económicos. Esto podría tener un serio efecto adverso sobre la posibilidad de que estas comunidades locales puedan proteger sus intereses durante este proceso, y disminuiría la eficacia práctica de las salvaguardias incluidas en el Marco de Proceso.**

¹⁶⁷ Análisis Ambiental, p. 24, Tabla 6.

¹⁶⁸ Véase Estudio del CACRC, “*Etnografía Comunidad Triunfo de la Cruz*”, Tomo 3 Etno-Mapas, p. 63.

283. Con respecto a otras áreas reclamadas por las comunidades garífunas, tales como la Reserva Forestal del Río Tinto, que todavía no ha sido legalmente declarada área protegida, el Panel señala que la EA abordó las inquietudes planteadas por los Solicitantes, indicando que:

“El Gobierno de Honduras debe regularizar los derechos de propiedad de los varios grupos étnicos en el país, principalmente a través del reconocimiento de la propiedad comunal de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. Por lo tanto, el gobierno no debería designar más áreas protegidas en zonas en las que hay comunidades autónomas hasta tanto sus derechos de propiedad sean claramente definidos, salvaguardando así los intereses de estas comunidades.” (EA, subparte g).

284. **El Panel dictamina que esta oración provee una respuesta potencialmente importante para abordar las preocupaciones de los Solicitantes, y da cumplimiento a la OD 4.20. El aspecto clave dependerá de su efectiva implementación.**

2. Responsabilidad de administración o coadministración de áreas protegidas

285. El Panel consideró el reclamo de que la EA no plantea una “hipótesis” sobre el desarrollo de los esquemas de administración de forma tal que las comunidades garífunas puedan administrar o coadministrar áreas protegidas para restaurar su control sobre el “*hábitat funcional*” que han preservado durante siglos y que no contempla la participación de los pueblos indígenas en la administración de las áreas protegidas.¹⁶⁹ El Panel hace notar que la cuestión de la administración de las áreas protegidas surge en el marco de la OP 4.01, ya que los esquemas de administración y la medida en que se involucre a las comunidades locales puede tener una importante influencia en el logro de los objetivos de tipo ambiental y otros objetivos en esas áreas. Esta cuestión también se plantea en el marco de las disposiciones de la OP 4.04 (Hábitats Naturales).
286. En Honduras existen 107 áreas protegidas, 57 de las cuales han sido declaradas como tales por legislación especial. Las restantes fueron principalmente declaradas áreas protegidas mediante un decreto presidencial (Decreto 1118-92). Estas áreas protegidas están agrupadas en nueve categorías estratégicas de gestión sobre la base de sus características: parque nacional, reserva biológica, reserva marina, refugio de fauna silvestre, monumento natural, monumento cultural, reserva antropológica, área multiuso y reserva de la biosfera. El nivel de protección de estas áreas depende de su estatus, que únicamente puede ser modificado por ley.

¹⁶⁹ La coadministración de recursos naturales se refiere a "...arreglos según los cuales la población local y sus organizaciones asumen la responsabilidad de la toma de decisiones sobre el acceso y uso de los recursos naturales, a cambio de beneficios garantizados, mediante convenios con las autoridades gubernamentales." Véase Stephen R. Tyler, *Comanagement of Natural Resources*, IDRC, 2006, p.3.

287. Las áreas protegidas están divididas en tres zonas: zona de amortiguación, zona cultural y zona central. Solamente en las primeras dos zonas (de amortiguación y cultural) se permite actividad económica, si bien sobre la base de un plan de manejo ambiental. Durante su visita al área del Proyecto, se le informó al Panel que las zonas de amortiguación han venido sufriendo una creciente penetración humana: en algunas de ellas se han establecido plantaciones de café. Si bien, según se señaló, se permite la actividad económica en una zona de amortiguación bajo un plan de manejo específico, se le dijo al Panel que en la práctica no se ha llevado a cabo una supervisión efectiva para evitar los daños a estas áreas. Intentando resolver este problema, el Gobierno ha celebrado convenios de coadministración con ONG, a las que se les adjudica la responsabilidad de supervisar la implementación del plan de manejo ambiental, mientras que el Gobierno, a través de la AFE-COHDEFOR, mantiene la responsabilidad de gestión principal.
288. Se le informó al Panel que uno de los principales problemas en las áreas protegidas es la contaminación de los cursos de agua, en especial en áreas adyacentes a zonas urbanas o rurales donde se realizan actividades agrícolas usando productos químicos. Derivar parte de la responsabilidad de administración a ONG y a comunidades que residen en o cerca de las áreas protegidas para aplicar los mecanismos de protección de estas áreas es una solución que el Gobierno ha estado tratando de implementar.
289. La Gerencia dice que el Marco de Proceso y el Plan de Manejo Ambiental incluyen disposiciones para la coadministración de las áreas protegidas por parte de organismos, ONG y comunidades locales (haciendo referencia a la p. 7 de la versión castellana, último párrafo del Marco de Proceso).
290. El texto del Marco de Proceso incluye el siguiente texto:
- “En aquellos limitados casos donde [sic] la presencia de comunidades indígenas coincide con áreas protegidas, el PATH promoverá, en conjunción con el INA y la AFE-COHDEFOR la firma de convenios de coadministración con ONG y con las comunidades indígenas.”*
291. El Marco de Proceso dice que *“toda área protegida... cuenta con planes de manejo desarrollados a través del esfuerzo combinado del DAVS [Departamento de Áreas Protegidas y de Vida Silvestre] y las ONG que coadministran las áreas protegidas.”* Para cada área protegida legalmente establecida se han identificado ONG coadministradoras. El Marco de Proceso también dice que: *“se apoyará la firma de convenios de coadministración entre ONG, comunidades indígenas y la AFE-COHDEFOR, asegurando que sean consistentes con los objetivos de conservación, que definan las reglas para la gestión de las áreas protegidas y especifiquen claramente los compromisos de las partes.”*
292. Por coadministración de recursos naturales se entiende *“...arreglos mediante los cuales se les asigna a habitantes locales y a sus organizaciones la*

*responsabilidad de la toma de decisiones respecto del acceso y uso de recursos naturales, a cambio de beneficios asegurados, mediante convenios con las autoridades gubernamentales.”*¹⁷⁰ Por lo tanto, la coadministración implica compartir la responsabilidad entre los usuarios locales y los gobiernos. Para que pueda ser implementada con éxito, es necesario fortalecer su capacidad, para que los habitantes locales y sus organizaciones puedan cumplir eficazmente su tarea. Este es un abordaje relativamente nuevo para la gestión de los recursos naturales, que se basa en recientes casos de estudio en algunos países, los que demostraron que la población local puede ayudar a conservar los recursos naturales y al mismo tiempo mejorar sus condiciones de vida.

293. El Panel considera que la disposición antes mencionada incluida en el Marco de Proceso contempla situaciones en las que las comunidades indígenas serían involucradas en la coadministración de áreas protegidas junto con ONG y las autoridades públicas competentes.
294. En cuanto al listado de áreas protegidas específicas, la Evaluación Ambiental en general identifica a organizaciones distintas de las comunidades indígenas en relación con las responsabilidades de administración. Este punto es resaltado en la Solicitud, con referencia a los ejemplos de Sierra del Río Tinto y Punta Izopo.
295. El Panel toma nota de las explicaciones provistas por la Gerencia con respecto a la administración de estas áreas y, en términos más generales, de los listados de las tablas de la EA. **Sin embargo, al Panel le preocupa que no se mencione a las comunidades garífunas locales que tienen reclamos en las áreas listadas en el sentido de tener un rol o inclusive un rol potencial en su administración, si bien se menciona a otras organizaciones (ONG).** El Panel considera que el rol de estas comunidades en la administración y/o coadministración de estas tierras es importante con arreglo a la OP 4.01 debido, entre otras cosas, a que probablemente afecte la salud y el bienestar de largo plazo del hábitat en esas tierras y de las personas que dependen de ellas.
296. A la luz de estas consideraciones, **el Panel dictamina que los compromisos a los que se hace referencia en los documentos del Proyecto de disponer que las comunidades indígenas mantengan o adquieran responsabilidades de administración y coadministración sobre las áreas protegidas designadas que puedan incluir sus tierras da cumplimiento a la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental y la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.**

B. Hábitat Natural: OP/BP 4.04

297. La Solicitud plantea que el Proyecto no tuvo en cuenta la importancia de los hábitats naturales para la subsistencia de las comunidades garífunas, según lo

¹⁷⁰ Véase Stephen R. Tyler, *Comanagement of Natural Resources*, IDRC, 2006, p. 3.

requerido por la OP 4.04 sobre Hábitats Naturales.¹⁷¹ En su Respuesta, la Gerencia observa que el Proyecto, efectivamente, activó la OP 4.04 y que se requirieron medidas adicionales de cumplimiento para identificar los impactos potenciales identificados.

298. En este sentido, la OP 4.04 dispone, *inter alia*, lo siguiente:

“El Banco espera que el prestatario tenga en cuenta las perspectivas, roles y derechos de grupos, incluidas organizaciones no gubernamentales locales [nota al pie de la OP/BP 4.10, Pueblos Indígenas, cuando las comunidades locales incluyen poblaciones indígenas], afectados por los proyectos financiados por el Banco que involucren hábitats naturales, e involucre a dichas personas en la planificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de dichos proyectos. Su participación puede incluir la identificación de medidas de conservación apropiadas, la administración de áreas protegidas y otros hábitats naturales, y el monitoreo y evaluación de proyectos específicos. El Banco alienta a los gobiernos a brindar a dichas personas información e incentivos apropiados para proteger los hábitats naturales.

299. Como ya se señaló, el Panel observó que la Gerencia ha identificado pasos y salvaguardias para abordar cuestiones que las comunidades locales podrían enfrentar en relación con las actividades del proyecto que involucren a áreas protegidas y hábitats naturales. Los mismos comprenden: restricciones respecto de que únicamente las áreas protegidas establecidas legalmente, mediante un decreto, serían elegibles para la demarcación bajo el Proyecto; que no tendrían lugar actividades de campo en o cerca de las áreas protegidas propuestas; y que no tendría lugar ninguna titulación o demarcación física en tierras adyacentes a Tierras Étnicas a menos que se hubieran seguido procedimientos que protegieran adecuadamente los intereses de los Pueblos Indígenas.¹⁷² El Marco de Proceso desarrollado bajo el Proyecto también prevé que las “áreas en las que están presentes poblaciones indígenas serán reconocidas y delineadas...”

300. El Panel observa que la OP 4.04 indica que el Banco espera que el Prestatario tenga en cuenta el “rol” de las comunidades locales afectadas por proyectos financiados por el Banco que involucren hábitats naturales. Esto implica desarrollar un entendimiento del papel de estas comunidades y las entidades que las representan, como cimiento para los esfuerzos destinados a integrar a las comunidades locales en el proceso de planificación y toma de decisiones, según lo determina la Política.

301. Los pasos y salvaguardias incluidos en el diseño del Proyecto, ya mencionados, sugieren que el Proyecto ha considerado esta cuestión. Sin embargo, el Panel encontró poco análisis de la relación entre las comunidades garífunas locales y las

¹⁷¹ Solicitud, pág. 8.

¹⁷² Respuesta de la Gerencia, ¶ 81.

áreas de hábitat natural, y de la importancia que tiene el hábitat natural para la subsistencia de las comunidades garífunas.

302. Según se describe en el Capítulo 2, los garífunas han tenido una relación amplia y estrecha con sus tierras y las áreas circundantes de su hábitat natural desde hace más de doscientos años. Los bosques, por ejemplo, no se usaban únicamente para plantar sino también como fuente de proteínas y alimentos, y de madera para construir casas, canoas y otros objetos, incluidos los ataúdes para los muertos. La economía de subsistencia garífuna también dependía de la pesca costa afuera, la recolección de cangrejos, y la caza de pequeños animales del bosque y el mar, tales como ciervos, tortugas y manatíes.
303. El Panel considera que el desarrollo de este tipo de información ayudaría a dar cumplimiento a las disposiciones de la OP 4.04, al brindar una base de mayor información para tener en cuenta el papel, los derechos e intereses de las comunidades garífunas locales en relación con áreas importantes de hábitat natural. Esto podría ser de especial importancia en vista de las incertidumbres y conflictos que existen con referencia a áreas de hábitat natural, incluidas cuestiones de acceso y manejo (por ejemplo, Punta Izopo), así como en relación con la demarcación y titulación.

Capítulo VI: Ejecución del Proyecto: estructuras institucionales

A. Introducción

304. A fin de comprender el actual contexto institucional del Proyecto PATH para la regularización y titulación de tierras, que es financiado por el Banco, resulta útil repasar los desarrollos jurídicos e institucionales de la década pasada.
305. En los años noventa existía preocupación respecto de la reforma agraria, titulación de tierras y propiedad extranjera de predios dentro de una distancia determinada de la costa. A nivel nacional, el INA, que es responsable de la emisión de títulos sobre tierras rurales y Tierras Étnicas¹⁷³, le otorgó títulos colectivos a la tierra a algunas comunidades garífunas. Como se señaló en otra parte de este Informe, el Panel entiende que los títulos colectivos emitidos en la década de 1990 no incluían el reclamo ancestral íntegro del pueblo garífuna, y que la mayoría de los títulos excluían importantes áreas de uso y manejo de recursos de las comunidades. En algunos casos, los títulos recibidos eran sumamente limitados, y en realidad solamente cubrían el denominado “*casco urbano*” donde estaban ubicadas sus viviendas.
306. En 2001, el Gobierno de Honduras creó por el Decreto N° 035/2001 la Comisión Intersectorial de titulación, ampliación, saneamiento y protección de las tierras de las comunidades garífunas y misquitas de Honduras para garantizar los derechos de propiedad de las comunidades garífunas y misquitas. Según se detalla en la Sección D que sigue, los dos grupos más importantes representantes de los garífunas eran miembros de esta Comisión.
307. Poco tiempo después, asumió un nuevo gobierno. La Comisión fue dejada de lado y se inició un nuevo marco institucional con las Mesas como parte del esquema institucional para el Proyecto. Al asumir el actual gobierno, continuó con las Mesas para los garífunas y misquitos, en el marco del Proyecto financiado por el Banco Mundial.
308. La actual estructura institucional para la titulación de tierras involucra a diferentes entidades: un nuevo Instituto de la Propiedad (IP), que tiene la responsabilidad de confirmar el título sobre los predios urbanos y registra los títulos de todas las tierras; el INA, que es responsable de titular las tierras rurales y Étnicas; las municipalidades, que emiten distintos tipos de títulos sobre tierras y pueden expandir sus límites urbanos e incluir tierras adicionales a titular; la mesa regional y las mesas locales para los garífunas (y para los misquitas), que afirman representar los intereses de los garífunas en temas de titulación y tienen la autoridad para resolver disputas sobre reclamos; y la inactiva Comisión

¹⁷³ Véase PAD, Anexo 6 (Acuerdos de ejecución), p. 45. Véase también el Manual de Operaciones, p. 63.

Intersectorial para la protección de los derechos sobre las tierras de las comunidades garífunas y misquitas.

309. A los solicitantes les preocupa que la estructura institucional que apoya el Proyecto no proteja los intereses del pueblo garífuna en títulos colectivos. Plantean que la ejecución del Proyecto no es consecuente con los requisitos del IPDP. Los siguientes párrafos se concentran en el IPDP y los arreglos actuales para la ejecución del Proyecto, la Comisión Intersectorial, la variedad de controversias referidas a los títulos de tierra colectivos, y los procedimientos para la resolución de dichas controversias.

B. Esquema actual de implementación del Proyecto

310. Según se detalla más abajo, el esquema institucional para la ejecución del Proyecto ha evolucionado desde que éste fuera concebido.
311. **La Unidad de Ejecución de Proyecto.** El Convenio de Crédito dispone que el organismo de ejecución general del Proyecto es la Secretaría de Gobernación y Justicia (SGJ), que debe contar con una Unidad de Ejecución de Proyecto designada. Esto contrasta con la tendencia que favorece evitar el establecimiento de UEP y, en cambio, integrar la ejecución del proyecto dentro de la estructura del organismo ejecutor. La UEP coordina la implementación del PATH así como otros dos proyectos financiados por el Banco. La UEP debe trabajar junto con otros órganos del Estado, incluido el Instituto Nacional Agrario (INA), la Asociación Hondureña de Municipalidades (AHMON) y la AFE-COHDEFOR, el organismo hondureño para el desarrollo forestal. Estos entes celebraron convenios de participación con la SGJ, que a su vez firmó convenios de participación con cada municipalidad en la que se está ejecutando el Proyecto.
312. Con posterioridad a que el Directorio Ejecutivo aprobara el Crédito, la estructura de ejecución cambió. La nueva Ley de Propiedad promulgada en 2004 creó un nuevo organismo, el Instituto de la Propiedad (IP), que asume las funciones y responsabilidades de otros organismos originalmente contemplados como entidades coejecutoras del Proyecto, tales como la Dirección Estatal de Catastro (DEC), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), y el Registro de la Propiedad y Mercantil (RPIM).
313. En mayo de 2006, el Gobierno de Honduras solicitó la no objeción del Banco para cambiar el organismo ejecutor y desplazar a la UEP de la SGJ al IP, que había sido creado en forma reciente. Mientras se estaban desarrollando los trabajos de preparación para la transferencia, en diciembre de 2006 aparentemente el Gobierno decidió que la UEP debía permanecer en la SGJ.¹⁷⁴ Sin embargo, el 10 de enero de 2007, como se señaló en el Capítulo Uno, el Banco le indicó al

¹⁷⁴ Ayuda Memoria del 14- 20 de diciembre de 2006.

Gobierno que, a fin de evitar la suspensión de los desembolsos del Crédito del Banco, una de las condiciones que debía satisfacer era adoptar una decisión final sobre qué organismo estaría a cargo de la ejecución del Proyecto. El Gobierno decidió cambiar el organismo ejecutor y, desde febrero de 2007, la UEP se mudó de la SGJ al IP.

C. Requisitos del IPDP

314. Un elemento central de la OD 4.20 respecto del IPDP se refiere a la capacidad institucional. El párrafo. 15 (f) señala que *“las instituciones gubernamentales que tienen asignada la responsabilidad de los pueblos indígenas suelen ser débiles”* y *“[e]valuar el historial, las capacidades, y necesidades de dichas instituciones es un requisito fundamental.”*
315. El IPDP contiene una sección sobre Marco Regulatorio y de Política, el que incluye una subparte sobre “Fortalecimiento Institucional”. Esta sección, en su totalidad, dice lo siguientes:
- a. *“Fortalecimiento institucional – responsable de mejorar las instituciones relacionadas con el SINAP¹⁷⁵ mediante obras de ingeniería civil, consultoría, reingeniería de procesos, capacitación de usuarios del SINAP, y equipamiento de dichas instituciones. Creación de registros y ventanillas de presentación de documentos para el proceso de regularización, titulación, registro y catastro; así como la capacitación y certificación de personas en mecanismos de conciliación y resolución de conflictos en las comunidades indígenas y afrohondureñas.*
 - b. *Establecer procesos y sistemas para fortalecer la coordinación inter-institucional y la gestión comunitaria (mesas de regularización comunal y comités departamentales de planeamiento territorial)”¹⁷⁶.*
316. Construyendo sobre esas bases, el IPDP establece un “Modelo de Participación Comunitaria” para la participación de las comunidades garífunas *“en el proceso de regularización y titulación de sus tierras ancestrales, mecanismos de ejecución que les permitan intervenir en la demarcación de dichas tierras y en la resolución de los conflictos emergentes de su propiedad y posesión...”¹⁷⁷.*

¹⁷⁵ Como se señaló en el Capítulo Uno, el Proyecto es la primera fase de un Programa de Administración de Tierras compuesto por tres fases, que prevé el establecimiento de un Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP) totalmente integrado y descentralizado.

¹⁷⁶ IPDP, pág. 4.

¹⁷⁷ IPDP, pág. 11.

D. La Comisión intersectorial para la protección de los derechos sobre las tierras de las comunidades garífunas y misquitas

317. Durante su investigación, el Panel tomó conocimiento de la existencia de la denominada Comisión Intersectorial. La Comisión fue creada en 2001 mediante el Decreto No. 035-2001 firmado por el entonces Presidente de la Republica de Honduras. Esta comisión, cuyo nombre completo original es *Comisión Intersectorial de titulación, ampliación, saneamiento y protección de las tierras de las comunidades garífunas y misquitas de Honduras* tiene el propósito de ayudar a garantizar los derechos de propiedad de las comunidades garífunas y misquitas. Sus facultades comprenden la titulación, ampliación, regularización y protección de las tierras. Esta protección no sólo se extiende a las tierras ocupadas por estas comunidades, sino también a aquellas “*que constituyen su hábitat funcional y son consideradas sus [tierras] ancestrales bajo el Convenio No. 169 de la OIT.*”¹⁷⁸
318. La Comisión está integrada por las principales instituciones gubernamentales responsables de la titulación de tierras y de temas de protección relativos a las comunidades garífunas y misquitas. Sus miembros también incluyen entidades representativas elegidas por esas comunidades. En el caso de los garífunas, estas son la ODECO y la OFRANEH (los Solicitantes). La lista completa de miembros es la siguiente:
- Instituto Agrario Nacional
 - Secretaría de Gobierno y Justicia
 - Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente
 - Secretaría de Turismo
 - Administración Forestal Estatal (AFE-COHDEFOR)
 - Organización de Desarrollo Étnico Comunitario, (ODECO)
 - Organización Fraternal Negra de Honduras, (OFRANEH)
 - Mosquitia Asla Takanka (MASTA)

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo, los representantes de las entidades gubernamentales serán “*de niveles con capacidad de decisión*” para asegurar la jerarquía y la autoridad de sus representantes en la Comisión.

319. El Panel hace notar que el IPDP del Proyecto, sin embargo, no hace mención alguna de una Comisión Intersectorial, si bien ésta había sido establecida en 2001 mediante Decreto Presidencial. La Comisión es mencionada únicamente en la Evaluación Social (SA) del Proyecto (cuadro en la página 50), que indica que el IPDP debe definir un mecanismo institucional para la participación y en apoyo de las comunidades indígenas en la ejecución del Proyecto.¹⁷⁹ La referencia a la Comisión Intersectorial está ubicada junto a la descripción de las características

¹⁷⁸ Acuerdo Ejecutivo Numero 035-2001, publicado en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 2001.

¹⁷⁹ Evaluación Social y Económica Participativa, Honduras, agosto de 2003, p. 49.

recomendadas del mecanismo institucional, y parecería que los autores de la SA consideraron a la Comisión como el mecanismo posible.¹⁸⁰ Ni el Análisis Legal ni Institucional del Banco mencionan la creación de la Comisión.

320. **La falta de mención de la Comisión Intersectorial en el IPDP es de particular preocupación dado que el IPDP hace una revisión del marco legal y las instituciones relevantes y, sobre esta base, propone un enfoque “modelo” para la participación de la comunidad en el proceso de titulación de las tierras.**
321. Durante la investigación, los Solicitantes pusieron en conocimiento del Panel la existencia de esta Comisión, su importancia para ellos y para sus intereses en proteger sus tierras, y el hecho de que no está siendo utilizada en el proceso de titulación. La significancia de la Comisión para los intereses de los Solicitantes es evidente en vista del instrumento utilizado para su creación, que resalta que su propósito es proteger y garantizar los derechos de propiedad del pueblo garífuna en consonancia con el Convenio No. 169 de la OIT.
322. Como se indicó, la Comisión incluye a la OFRANEH -- los Solicitantes -- como una de las dos entidades seleccionadas para representar al pueblo garífuna. Esto subraya aún más el sentimiento de agravio de los Solicitantes porque la posible utilización y la importancia de esta Comisión no sean consideradas en el IPDP y en la creación de un Modelo para involucrar a las comunidades locales.¹⁸¹
323. El Personal le informó al Panel (en enero de 2007) que la Secretaría de Gobierno y Justicia, el organismo ejecutor del Proyecto, había enviado una nota a todos los participantes del equipo técnico que estaba trabajando en el borrador de los procedimientos de regularización para Tierras Étnicas, notificándoles de su decisión de transferir la presidencia de ese equipo al INA. La acción de la SGJ supuestamente se debió, por lo menos en parte, al reciente reconocimiento de la existencia del Decreto 035-2001 que creó la Comisión Intersectorial.
324. **El Panel observa que la falta de adecuada consideración de la Comisión Intersectorial en la preparación del Proyecto puede haber tenido una trascendencia práctica. La naturaleza de las consultas y toma de decisiones en relación con los derechos garífunas sobre las tierras se ha convertido en una importante controversia en el marco del PATH. La Comisión Intersectorial fue específicamente diseñada para defender los intereses de los pueblos indígenas, contenía disposiciones para su representación, e involucraba a altos niveles de toma de decisión del gobierno. Como resultado,**

¹⁸⁰ Evaluación Social, p. 50: “El 17 de Diciembre de 2001, el Presidente de la República emitió un decreto mediante el cual establecía una instancia de negociación entre las comunidades indígenas y el Gobierno para asuntos de tierras y titulación. Esta podría ser una posibilidad, teniendo en cuenta que aún se encuentra vigente.”

¹⁸¹ Personal del Banco le indicó recientemente al Panel que, durante la preparación del Proyecto, el personal había considerado esta Comisión, pero el anterior Gobierno, bajo el cual se efectuó la preparación del Proyecto, no parecía interesado en ponerla en operación.

la Comisión podría haber desempeñado un papel significativo ayudando a abordar las inquietudes que han sido planteadas, y protegiendo los derechos e intereses de los Solicitantes y las personas a las que representan. **El Panel dictamina que la falta de identificación de la Comisión en el IPDP y el no haber evaluado su importancia en el proceso de titulación de tierras bajo el PATH no es acorde con los objetivos y el espíritu de la OD 4.20.**

E. El marco regulatorio para legalizar y registrar títulos sobre tierras

325. Según se señaló en el Capítulo Cuatro, la Ley de Propiedad de 2004 creó un nuevo marco regulatorio para la legalización y el registro de los títulos de tierras. El Componente Dos del Proyecto financiado por el Banco involucra la legalización, titulación y regulación, *inter alia*, de las Tierras Étnicas. El nuevo marco le adjudica a las municipalidades, el INA y el IP los principales roles en lo referido a la legalización, titulación y registro de los títulos de tierras.
326. El INA es el organismo ejecutor de las políticas agrarias del Gobierno y es competente respecto de cualquier aspecto y cuestión relativa a las tierras destinadas a ser parte de la reforma agraria. Es el organismo responsable de la emisión de títulos en las áreas rurales y étnicas.
327. Las municipalidades en general realizan la demarcación de los límites de su territorio y controlan y regulan el desarrollo urbano. Asimismo, las municipalidades también tienen facultades para decidir la expansión de los límites municipales. Como se indicó, pueden otorgar títulos sobre tierras municipales a terceros. Esto ha creado conflictos con diferentes comunidades garífunas, que afirman que la municipalidad ha asignado derechos sobre tierras en las que los garífunas reclaman tener derechos comunales.
328. De acuerdo con la Ley de Propiedad, el IP lleva, actualiza y opera el registro de la propiedad y el catastro, administrando un sistema integrado de información sobre derechos de propiedad en Honduras. Según la Ley de Propiedad, el IP emite títulos sobre tierras que no estaban registradas en el antiguo Registro de Propiedad Inmueble, y registra los títulos emitidos por el INA y las municipalidades.

1. El papel del IP en la regularización de los títulos de tierras

329. Cuando el Panel visitó Tegucigalpa en octubre de 2006, tuvo oportunidad de reunirse con funcionarios del IP. Estos le describieron al Panel, en términos generales, cómo se realiza el proceso de titulación de tierras y el papel desempeñado por el IP en el mismo.
330. El Art. 69 de la Ley de Propiedad declara que es una prioridad nacional la regularización de las tierras y la resolución de todos los conflictos referidos a la tenencia, posesión y propiedad de la tierra, su incorporación en un catastro

nacional, y la titulación e inscripción en el registro de tierras de toda la propiedad inmueble en Honduras.¹⁸²

331. En general, el IP inicia el proceso de regularización de oficio, a solicitud de un tercero que busca obtener un título.¹⁸³ De acuerdo con el PAD del Proyecto, este proceso incluye la creación de las Mesas de Regularización, *“con la participación de la DEC, el INA, las municipalidades, el RPIM, el Registro Nacional de Identificación Personal (RNP), representantes de la sociedad civil y comités locales para usos específicos de la tierra.”* Estas mesas proporcionarían *“asesoramiento legal, identificarían reclamos superpuestos, facilitarían la resolución de conflictos y manejarían las solicitudes de títulos.”*¹⁸⁴ Según lo contemplado en el PAD, las funciones y responsabilidades de la DEC y el RPIM en estas Mesas de Regularización fueron transferidas al IP.
332. Si la propiedad de una parcela de tierra está disputada, se dispondría de varios medios para la resolución de controversias: la conciliación, para la cual el IP es la autoridad competente (véase el Art. 66 de la Ley de Propiedad); el procedimiento judicial establecido en el Título VI de la Ley de Propiedad, o el arbitraje, si las partes así lo convienen.
333. Los funcionarios del IP le indicaron al Panel que la Ley garantiza derechos de propiedad comunales a los pueblos indígenas pero que al mismo tiempo, los que no son garífunas tienen derecho a continuar poseyendo la tierra que poseen y han estado usando (si tienen un título válido sobre la parcela), aún si dicha parcela se encuentra dentro de las tierras comunales garífunas.
334. Los funcionarios le dijeron al Panel que, en una disputa sobre tierras que involucrara Tierras Étnicas – por ejemplo cuando un tercero no garífuna ocupa tierras garífunas – si el título reclamado por el tercero es anulado, con arreglo al Art. 98 de la Ley de Propiedad¹⁸⁵, el tercero debe ser indemnizado por las mejoras que haya efectuado en la tierra. Sin embargo, los funcionarios del IP también señalaron que el IP no cuenta con un presupuesto para efectuar dichos pagos. **El Panel hace notar que los funcionarios del Gobierno con los que el Panel se reunió afirmaron que no se habían reservado o comprometido recursos para indemnizar a terceros que tengan títulos anulables sobre Tierras Étnicas. El Banco debe abordar este tema de lleno para ser congruente con la OP/BP 13.05.**

¹⁸² Los funcionarios del IP indicaron que este proceso debería desarrollarse de acuerdo con la Ley de Propiedad. Sin embargo, ya que todavía no se había reglamentado la Ley cuando el Panel habló con los funcionarios del IP, éstos dijeron que las actividades de regularización se llevaban adelante de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo.

¹⁸³ Art. 73 de la Ley de Propiedad.

¹⁸⁴ PAD, pág. 45.

¹⁸⁵ El Art. 98 dispone que: *“El tercero que ha recibido título de propiedad en tierras comunales de esos rubros, que por sus características pudiera ser anulable, previo a la devolución de las tierras a las comunidades afectadas será indemnizado en sus mejoras.”*

335. Los Solicitantes objetan el proceso de regularización contemplado en la Ley de Propiedad porque creen que podrían perder partes de su tierra que actualmente están ocupadas por otros. También creen que, inclusive si mantienen completo el título de propiedad comunal que se les otorgó en los años noventa, les resultará muy difícil obtener la ampliación de ese título a las tierras adyacentes que tradicionalmente han ocupado y/o de las que han dependido para su subsistencia (la llamada “ampliación” que reclaman). No será posible recuperar las tierras garífunas que están ocupadas por terceros sin título válido, porque no hay fondos disponibles para indemnizarlos.
336. Los Solicitantes denuncian además los procedimientos de resolución de disputas contemplados porque los consideran injustos y plantean que no tienen en consideración la real posibilidad de acceso a la justicia de los pueblos indígenas. A continuación se consideran estas denuncias.

F. Disputas relativas a títulos sobre la tierra

337. Como ya se señaló en este Informe y también se indicó en la Respuesta de la Gerencia, “*conflictos no resueltos de larga data por las tierras*”¹⁸⁶ afectan actualmente a las comunidades garífunas y sus derechos sobre sus tierras ancestrales. Existen diferentes tipos de procedimientos de resolución de conflictos, judiciales y extrajudiciales, disponibles para resolverlos. No obstante, los Solicitantes plantean serias preocupaciones respecto de los procedimientos propuestos en el marco del Proyecto ya que, en su opinión, estos procedimientos no les permitirán obtener justicia y recuperar las tierras que reclaman como ancestralmente pertenecientes al pueblo garífuna. En su perspectiva, las medidas propuestas para resolver los conflictos por tierras que se proponen en el IPDP y otros documentos del Proyecto tal como el Manual Operativo no se compadecen con las necesidades emergentes de la realidad social y política de las comunidades, con elites de poder por un lado y pueblos indígenas por el otro.
338. A fin de abordar estas cuestiones y evaluar si el Proyecto da cumplimiento a la OD 4.20, es importante comprender la naturaleza y los tipos de conflictos que involucran a las tierras reclamadas por los garífunas, ya sea que dichos reclamos se basen en un título de plena propiedad otorgado por el INA, un certificado de ocupación, o una ocupación tradicional, pero sin título. Estos conflictos por tierras se describen brevemente más abajo. Sigue un análisis de los procedimientos de resolución de conflictos y del cumplimiento dado por el Banco a sus propias políticas operacionales.

1. Conflictos que involucran tierras indígenas

339. Los conflictos que involucran tierras garífunas se pueden agrupar en distintas categorías:¹⁸⁷ conflictos con terceros no garífunas; conflictos con

¹⁸⁶ Respuesta de la Gerencia, ¶ 26.

¹⁸⁷ Estudio del CACRC.

municipalidades; conflictos con entidades gubernamentales; y conflictos entre áreas garífunas y áreas protegidas.

340. **Los conflictos con terceros** son variados. De acuerdo con el Manual Operativo del Proyecto, en muchas comunidades, personas no indígenas han ocupado Tierra Étnica y ahora reclaman la posesión de la misma. En muchas comunidades garífunas se trata de tierras sobre las que la comunidad recibió título pleno. Algunas de las personas no garífunas que se han asentado en estas tierras ancestrales son pequeños agricultores o plantadores de café. Viven en tierras garífunas pacíficamente y no amenazan el uso dado por los garífunas a su tierra ni su vida cultural. En otros casos, sin embargo, se han producido ocupaciones de tierras garífunas con violencia, intimidaciones y/o fraude. No solamente se impide a los garífunas el uso y goce de su tierra, sino que también se les impide el acceso, ya que se han cercado parcelas.
341. Algunas de estas “invasiones”, como las consideran los garífunas, han sido regularizadas con títulos dados por el INA, a pesar de que el propio INA ya había emitido un título sobre la misma tierra a las comunidades garífunas, creando así una situación en la que existe más de un título sobre la misma parcela. En algunos casos, los títulos se superponen porque miembros individuales de la comunidad vendieron parte de la tierra comunal a personas no garífunas o lo perdieron debido a las deudas en las que incurrieron.



Foto 12. Residencias vacacionales pertenecientes a no garífunas ubicadas en tierras garífunas en la zona de Triunfo de la Cruz.
(Cortesía del Dr. Edmund Gordon)

342. El Panel señala que durante sus visitas al área del Proyecto, todas las personas con las que tomó contacto enfatizaron la gravedad del problema de las “invasiones” a las tierras garífunas. Los miembros de la Mesa Regional hablaron extensamente sobre las “invasiones” de su tierra por parte de no garífunas. Al igual que todos los garífunas, incluidos los Solicitantes, consideran que estas invasiones son su mayor problema, porque no solo significan la pérdida de su tierra ancestral sino también de su fuente de ingresos, ya que los “invasores” no les permiten trabajar la tierra.
343. En la comunidad de Cristales, por ejemplo, miembros de la Mesa Local (quienes también integran la Mesa Regional) le mostraron al Panel un mapa de su tierra comunal y explicaron que, si bien a comienzos del siglo XX recibieron un título ejidal sobre 600 hectáreas (ha) que habían estado ocupando desde hacía casi un siglo, ahora solamente tienen acceso efectivo a 100 ha, porque las 500 ha restantes han sido “usurpadas” por invasores, quienes no son garífunas. Además informaron que si bien algunos de estos invasores residen en la tierra que ocupan, otros la venden, hay algunos que son peligrosos y han amenazado a la gente, y también hay quien ha logrado obtener título sobre la tierra que ocupó. El asesor letrado de la Mesa Regional le informó al Panel que está revisando todos los títulos entregados a las comunidades garífunas para poder hacer los reclamos de las tierras que les pertenecen.
344. **Los conflictos con las municipalidades** pueden presentarse en diferentes situaciones. Las comunidades garífunas pueden perder tierras que tradicionalmente les pertenecían y que son esenciales para su supervivencia económica y cultural porque el área en la que viven, o parte de ella, es declarada urbana. La municipalidad puede reclamar derechos de propiedad como se explica a continuación:
- c. Como resultado de los programas de titulación que se llevaron a cabo durante los años noventa, las comunidades garífunas pudieron obtener títulos comunales. Sin embargo, de acuerdo con todos los garífunas con los que habló el Panel, los límites de las áreas tituladas no se corresponden con los del área efectiva en la que reside la comunidad y que usa para su subsistencia. Algunos de los títulos otorgados únicamente cubren el denominado casco urbano y la mayoría de los títulos excluyen áreas de uso y gestión de recursos y zonas de actividad agrícola. En consecuencia, la comunidad también vive y usa áreas de las que no tiene título pleno y la municipalidad puede reclamar esa tierra como ejidal.
 - d. De igual forma, toda la comunidad garífuna vive en un área sobre la cual no tiene dominio pleno pero que ha poseído y usado desde hace décadas. Si esta área es o se convierte en parte de la zona urbana de una municipalidad, entonces la municipalidad la puede reclamar como tierra ejidal.
 - e. En ambos casos, el Art. 70 de la ley de municipalidades le permite a la municipalidad reconocer los lazos de los garífunas con la tierra y puede

otorgarles dominio pleno después de pagar una suma no inferior al 10% del valor catastral de la tierra en cuestión. Sin embargo, la municipalidad puede excluir algunas áreas de este beneficio e inclusive brindarle dominio pleno a otras personas que reclaman o tienen posesión de dichas áreas.

345. Debe hacerse notar que, de acuerdo con el Análisis Legal realizado durante la preparación del Proyecto, si bien algunas municipalidades ejecutaron con seriedad las responsabilidades que les caben por ley, otras han excedido su mandato y han titulado tierras que estaban fuera de su jurisdicción.¹⁸⁸ Esta situación tiene serias implicaciones para las comunidades garífunas y sus derechos sobre la tierra, ya que varias comunidades garífunas están en conflicto con las municipalidades, que reclaman derechos sobre tierras comunales. Un destacado ejemplo de este conflicto involucra a la comunidad de Triunfo de la Cruz, cuya situación es actualmente motivo de análisis por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
346. **También pueden presentarse conflictos** cuando la tierra ancestral se encuentra **en áreas de bosque que califican como áreas protegidas**. Parte de la tierra sobre la que los garífunas reclaman derechos de propiedad ancestrales ha sido consagrada como área protegida. Los grupos étnicos, incluidos los garífunas, plantean que se ignoraron sus derechos y que no se efectuaron consultas antes de declarar protegidas a ciertas áreas. El estatus de área protegida implica muchas restricciones sobre el uso y el goce de la tierra, o incluso prohibiciones para su uso, dependiendo del tipo de área protegida. En algunos casos, las comunidades garífunas firmaron convenios de usufructo que les permitirían usar el área que fue declarada protegida. Sin embargo, las comunidades consideran que les corresponde tener dominio pleno sobre algunas de las áreas protegidas porque creen que es tierra ancestral que les pertenece. Se rehúsan al convenio de usufructo, que les otorga derechos limitados de uso y goce de la tierra pero no les brinda derechos de propiedad.
347. También pueden plantearse **conflictos** sobre tierras con **organismos gubernamentales**, tales como la Secretaría de Turismo, que ha declarado áreas ‘turísticas’ que están dentro del hábitat funcional de las comunidades garífunas. Esta declaración puede constituir el preámbulo de un proceso que desemboque en la posesión y eventual propiedad de parcelas en esas áreas por parte de personas no indígenas.
348. También se han presentado **conflictos** sobre tierras ancestrales y en especial sobre el tipo de título a ser otorgado, si individual o comunal, **dentro de ciertas comunidades**. Mientras que los líderes y representantes comunitarios en general apoyan los títulos comunales, creyendo que este tipo de tenencia ayudará a preservar no sólo su tierra tradicional sino también la cultura y la forma de vida del pueblo garífuna, algunos miembros de la comunidad pueden preferir obtener

¹⁸⁸ Análisis legal, pág. 27.

títulos individuales. Esto tiene implicaciones importantes para la estructuración de un programa de titulación de tierras.

349. El Proyecto prevé que las comunidades pueden optar por no participar en el mismo y por lo tanto, conceptualmente no pueden ser obligadas a tratar de registrar títulos individuales o colectivos. En la práctica, esto puede significar que algunas personas de la comunidad intenten obtener título individual, aunque la comunidad misma no participe en el programa.
350. Como ya se señaló, pueden darse conflictos al interior de las comunidades, entre personas interesadas en obtener un título individual y el deseo más general de la comunidad de títulos colectivos. El disenso y la división dificultan la titulación comunitaria. Existen informes de que los garífuna intentan recuperar tierras que fueron originalmente vendidas por miembros individuales de sus comunidades.

2. Procedimientos para la resolución de disputas sobre los títulos de las tierras

351. **Reclamos de los Solicitantes.** Los Solicitantes argumentan que las opciones para la resolución de conflictos incluidas en el IPDP difieren de los procedimientos de resolución de disputas descritos en la Ley de Propiedad. Plantean que esto ha creado confusión porque la gente no tiene en claro cuál es el mecanismo al que deben recurrir en caso de conflictos que involucren las Tierras Étnicas. Los Solicitantes afirman que el Proyecto no estudió y no tomó en consideración la real posibilidad de los pueblos indígenas de acceder al sistema legal y usarlo de manera eficaz para proteger sus derechos e intereses.
352. A los Solicitantes también les preocupa el procedimiento de arbitraje propuesto en el IPDP, que les parece un medio inconstitucional de resolver conflictos relacionados con los derechos sobre las tierras. En conversaciones con el Panel, los Solicitantes han enfatizado que no creen que el arbitraje sería un proceso justo. Desde su perspectiva, un proceso de arbitraje en el que una o unas pocas personas, aunque sean árbitros certificados, deciden la controversia sin posibilidad de apelar la decisión, abre la puerta a abusos y corrupción en los que los grupos indígenas serían las víctimas previsibles.
353. Los Solicitantes también expresan su preocupación, y lo hicieron asimismo durante la preparación del Proyecto, con respecto a otros sistemas de resolución de conflictos propuestos en el IPDP, tales como las Mesas Interétnicas, y los procedimientos de conciliación y mediación. Consideran que estos procedimientos no son equitativos ya que los indígenas estarían enfrentando a poderosas elites y, en consecuencia, estarían en desventaja.
354. Si bien los Solicitantes no parecen tener una gran fe en el sistema judicial nacional, le dijeron al Panel que preferirían recurrir a los tribunales bajo los procedimientos tradicionales más que al arbitraje u otros procesos extrajudiciales, porque creen que el sistema de apelaciones y la exposición pública del proceso

judicial podrían asegurar un tratamiento más justo que un proceso en el que personas poderosas pueden enfrentarse a grupos indígenas pobres y una sola persona toma una decisión final y vinculante.

355. **Respuesta de la Gerencia** La Gerencia argumenta que *“los procedimientos de arbitraje en el IPDP eran consistentes con la ley nacional al momento de la preparación del Proyecto”*¹⁸⁹ ya que el IPDP fue preparado cuando la Ley de Propiedad no se encontraba aún vigente. Como ya se señaló, la Gerencia dice, sin embargo, que es necesario armonizar el Proyecto y la Ley de Propiedad y actualizar el IPDP y el Manual Operativo con respecto a las metodologías de regularización de tierras y procedimientos de resolución de conflictos.¹⁹⁰ La Gerencia indica que la Mesa Regional puede realizar *“aportes para el desarrollo de los procedimientos de regularización de tierras y mecanismos de resolución de conflictos bajo el Proyecto”*.¹⁹¹ Añade que *“[d]ado que los cambios en el IPDP y el Manual Operativo del Proyecto están sujetos a la no objeción del Banco, la Gerencia espera que estas consultas participativas den lugar a propuestas para armonizar algunas de las características del Proyecto con la nueva Ley de Propiedad.”*¹⁹²
356. La Gerencia también cree que el procedimiento de arbitraje como medio de resolución de conflictos es congruente con la OD 4.20, ya que proporciona un sistema eficaz, confiable y eficiente para que los grupos afectados defiendan sus derechos.
357. Con respecto al acceso a la justicia para los grupos indígenas, la Gerencia afirma reconocer las dificultades de los garífunas para acceder al sistema legal hondureño y por esta razón se requirió que el IPDP incluyera salvaguardias y asignaciones presupuestarias específicas para asegurar *“el fortalecimiento de la capacidad y capacitación para los líderes comunitarios locales sobre legislación y reglamentos nacionales pertinentes para el Proyecto”* y *“un programa de capacitación y certificación de conciliadores y árbitros.”*¹⁹³
358. **Sistema Judicial.** En Honduras, el sistema judicial brinda un medio tradicional para resolver las disputas sobre títulos de tierras. Los tribunales forman parte del Poder Judicial del país y comprenden la Suprema Corte de Justicia, la Cámara de Apelaciones, y los tribunales nacionales. El marco básico y la operación de los tribunales y las cortes está establecido en el Capítulo XII de la Constitución y en la Ley Orgánica y de Atribuciones de los Tribunales.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Respuesta de la Gerencia, ¶ 65.

¹⁹⁰ Respuesta de la Gerencia, ¶ 67.

¹⁹¹ Respuesta de la Gerencia, ¶ 67.

¹⁹² Respuesta de la Gerencia, ¶ 67.

¹⁹³ Respuesta de la Gerencia, ¶ 69.

¹⁹⁴ Véase el Documento de Evaluación de Proyecto (PAD) de Honduras: Proyecto de Modernización del Poder Judicial (Crédito AIF No. 4098-HO), 6 de junio de 2005 (Honduras, Informe. No. 32128 – HN),

359. Los juzgados y tribunales son la primera instancia de jurisdicción. Sus fallos pueden ser revisados por los Tribunales de Apelación. El más alto tribunal con jurisdicción sobre todo el país es la Suprema Corte. Está integrado por 15 Ministros, elegidos por el Congreso Nacional. En las principales ciudades hay tribunales especializados de primera instancia, que incluyen juzgados civiles, penales, de familia, laborales y otros. En las áreas rurales menos pobladas, tienden a predominar los juzgados con competencia mixta, que son responsables de dirimir todas las categorías de casos. Otras instituciones del sistema de Justicia son la Secretaría de Gobierno y Justicia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y otras.¹⁹⁵
360. El análisis de la Reforma Sectorial de 2005 del Banco Mundial identificaba los desafíos que enfrenta el Poder Judicial en tres áreas estratégicas: débiles capacidades institucionales (que son causal, por ejemplo, de una considerable acumulación de causas); transparencia y rendición de cuentas en la administración de justicia; y limitado acceso a la justicia para la población.¹⁹⁶ señala que el sector de la justicia *“ha sufrido una fuerte crisis de credibilidad pública.”* El Informe aborda la cuestión del sistema de Justicia y las poblaciones indígenas, y cita una encuesta en la que el *“75 por ciento de las minorías étnicas expresan desconfianza hacia el sector de la justicia,”* y afirma que las *“[c]omunidades locales prefieren, cuando es posible, resolver las disputas civiles mediante justicia ‘informal’.”*¹⁹⁷ El Informe también identifica distintas iniciativas de reforma legal y judicial en años recientes, introduciendo importantes cambios.¹⁹⁸
361. **Opciones de resolución de conflictos previstas en el IPDP.** El IPDP del Proyecto identifica medios alternativos no judiciales de resolución de conflictos para el proceso de regularización de tierras, y dice que éstos deberán ser aplicados de acuerdo con la Ley de Conciliación y Arbitraje nacional. Específicamente menciona tres niveles de resolución de conflictos: local; departamental; y nacional.
362. El nivel local indicado en el IPDP es la Mesa Local Interétnica que presenta la primera instancia de resolución de conflictos. El IPDP indica que:
- “[e]n el caso de conflictos en el proceso, se crearán mesas locales interétnicas. Estas mesas manejarán los conflictos entre comunidades étnicas o comunidades que puedan estar adyacentes a comunidades étnicas; entre comunidades étnicas de diferentes orígenes; entre comunidades étnicas y*

“Sector Profile: The Justice System and the Judicial Branch of Honduras,” (Perfil sectorial: el sistema de justicia y el poder judicial de Honduras), Anexo 1, p. 27- 27.

¹⁹⁵ PAD (Proyecto de Modernización del Poder Judicial), Anexo 1, p. 27-29.

¹⁹⁶ PAD (Proyecto de Modernización del Poder Judicial), Anexo 1, p. 27-29.

¹⁹⁷ PAD (Proyecto de Modernización del Poder Judicial), p. 8-9.

¹⁹⁸ PAD (Proyecto de Modernización del Poder Judicial), Anexo 1, p. 31.

*asentamientos campesinos; o entre comunidades étnicas y la municipalidad y/o el Estado.”*¹⁹⁹

De ocurrir los conflictos antes mencionados, según el IPDP, el PATH convocará a las partes, establecerá la Mesa Interétnica, y presentará una lista de conciliadores certificados de la que las partes seleccionarán al conciliador.²⁰⁰

363. El nivel departamental podría constituir una segunda instancia de resolución de conflictos en casos específicos.²⁰¹ El IPDP hace referencia a los ya existentes Consejos Departamentales de Desarrollo (Sección Interétnica) presididos por el Gobernador del Departamento en nombre de la SGJ. Cuando se presenta un recurso al Consejo, las partes reciben una lista de conciliadores o árbitros de la que seleccionan a la persona o personas que prefieran. Las decisiones o acuerdos alcanzados a este nivel son definitivos y vinculantes. Ninguna autoridad puede intervenir en las decisiones de los conciliadores y árbitros.²⁰²
364. La tercera instancia es la Mesa Nacional de Resolución de Conflictos. El IPDP especifica que sus miembros deben ser los representantes del Consejo Indígena Nacional, agricultores, los patronatos y otros que representen a comunidades locales en las áreas del Proyecto en las que se produzcan los conflictos. Se pueden presentar ante esta Mesa las quejas con respecto a conflictos que no fueron resueltos en las instancias anteriores de resolución de controversias. Los directores de la Mesa convocarán a las partes y presentarán una lista de conciliadores o árbitros certificados de la que se seleccionará a la persona o personas apropiadas. El IPDP señala que, de acuerdo con la legislación nacional sobre conciliación o arbitraje, los acuerdos alcanzados no pueden ser apelados en sede judicial.
365. El IPDP indica que la certificación para los conciliadores y árbitros será provista por la SGJ y la Cámara de Comercio de Tegucigalpa después de completado un curso especializado a ser financiado con fondos del PATH. También observa que sólo las personas certificadas por las entidades antes mencionadas podrán realizar conciliaciones y arbitrajes.²⁰³ Los Solicitantes observan que el proceso de

¹⁹⁹ IPDP, pág. 12.

²⁰⁰ IPDP, p. 17. Véase también el Manual Operativo, p. 62-63

²⁰¹ El recurso al Consejo Departamental está disponible cuando (a) las tierras reclamadas cubren más de una municipalidad; (b) el conflicto es con una municipalidad; (c) existe una superposición con áreas protegidas o culturales; (d) el conflicto es con entidades gubernamentales. IPDP, pág. 17.

²⁰² IPDP, pág. 17.

²⁰³ IPDP, p. 17. El Panel observa que se ha elaborado un nuevo Manual para la Regularización de Tierras Étnicas pero no ha recibido aún la no objeción del Banco. Este Manual difiere del IPDP y del actual manual dado que incluye sólo dos instancias de procedimientos de resolución extrajudicial de disputas: los comités de conciliación y arbitraje y el Consejo Indígena Nacional. Los primeros constituirían la instancia de primer grado para la resolución de disputas y trabajarían en coordinación con la Mesa Regional. De acuerdo con el Manual, este método de resolución de conflictos intentará zanjar la cuestión a través de una conciliación. Si esto no funciona, se invocará al Consejo Nacional para un arbitraje. El Consejo está compuesto por representantes de las comunidades indígenas y afrohondureñas, elegidos a través de “sus federaciones”. El

certificación para árbitros y conciliadores no incluye a otros representantes de la sociedad civil o pueblos indígenas y que por esa razón su imparcialidad puede ser cuestionable.

366. **Procedimientos de resolución de conflictos previstos en la nueva Ley de Propiedad.** La nueva Ley de Propiedad, en su Título VI, prevé un procedimiento judicial especial sumario para la resolución de disputas sobre tierras.²⁰⁴ De acuerdo con este procedimiento, para cuestionar la decisión del juez de primera instancia solo se dispone de un recurso a la Suprema Corte (*recurso en Casación per saltum*).
367. Además, la Ley dispone que el Instituto de Propiedad tiene facultades para iniciar procedimientos de conciliación en ciertas situaciones.²⁰⁵ De acuerdo con la ley, también se dispone de procedimientos de mediación y arbitraje.²⁰⁶
368. **La resolución de disputas en la ejecución del Proyecto hasta ahora.** Como se señaló, al comienzo de la ejecución del Proyecto (principios de 2005) se crearon dos mesas: la Mesa Regional Garífuna y la Mesa Regional Misquita. De acuerdo con el Ayuda Memoria de la reunión en la que se creó la Mesa Regional Garífuna, la Mesa fue creada con el “*objetivo de coordinar el proceso de regularización y resolución de conflictos*” en las comunidades seleccionadas para participar en el Proyecto.²⁰⁷ El nombre oficial de la Mesa Regional Garífuna es Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos “Wadabula”²⁰⁸
369. De acuerdo con la Respuesta de la Gerencia, el Gobierno decidió crear dos mesas regionales con base étnica en lugar de una Mesa Nacional Indígena.²⁰⁹ El Panel señala que el IPDP hace referencia a una Mesa Nacional como una de las instancias de resolución de conflictos. También hace notar que en el Anexo 4 del IPDP que lleva el título de Acuerdo con la Secretaría de Gobernación y Justicia para los Procedimientos Alternativos de Resolución de Conflictos de Tierras en Áreas Indígenas y Afrohondureñas se incluye una carta con fecha 7 de noviembre de 2003 del Director de Organización y Participación Ciudadana en la UEP del

Consejo Nacional convocaría a las partes y presentaría una lista de árbitros para que las comunidades elijan a un árbitro.

²⁰⁴ De acuerdo con el Título VI de la Ley, una vez que el actor presenta una queja, su admisibilidad se decide en el plazo de dos días o se corrige la queja dentro de los tres días hábiles. Una vez que la queja es considerada admisible, el demandado tiene tres días para responder y la primera audiencia debe tener lugar dentro de los cinco días de dicha respuesta. Las audiencias no pueden extenderse durante más de treinta días hábiles, mientras que el juez debe decidir sobre los méritos en el plazo de cinco días desde el final de las audiencias.

²⁰⁵ Art. 66 de la Ley de Propiedad. La Ley de Conciliación y Arbitraje (Decreto No. 161-2000) prevé dos tipos de conciliación: judicial y extrajudicial. La conciliación extrajudicial puede ser institucional, cuando tiene lugar en los centros de conciliación definidos por la ley; notarial, cuando tiene lugar ante un notario público; y administrativa, cuando es efectuada por funcionarios administrativos debidamente facultados por la ley al efecto.

²⁰⁶ Art. 66 y Art. 90 de la Ley de Propiedad.

²⁰⁷ Respuesta de la Gerencia, Anexo 2.12.

²⁰⁸ Respuesta de la Gerencia, ¶ 40.

²⁰⁹ Respuesta de la Gerencia, ¶ 34.

Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR), financiado por el Banco, sobre cuya experiencia, dice la Gerencia, se apoya el PATH. Según esta carta, ya existía una Mesa Nacional Indígena. Se la usaba en el contexto del PAAR y ahora podía ser usada para el PATH.

370. **Análisis y conclusiones.** La OD 4.20 dice que el IPDP debe evaluar la posibilidad de los grupos indígenas para “*obtener acceso al sistema legal y usarlo efectivamente para defender sus derechos. Debe prestarse particular atención a los derechos de los pueblos indígenas para usar y desarrollar las tierras que ocupan, estar protegidos de intrusos ilegales, y tener acceso a recursos naturales (tales como bosques, fauna y agua) vitales para su subsistencia y reproducción.*” (párrafo 15(a)).
371. **El Panel señala importantes características positivas en el IPDP, incluidas las asignaciones presupuestarias para el fortalecimiento de la capacidad y la capacitación de líderes locales sobre la legislación nacional, y para capacitar a conciliadores y árbitros. Esto es congruente con la intención declarada del IPDP de proteger a los pueblos indígenas de los resultados de las depredaciones e invasiones de su territorio.**
372. El Panel hace notar, sin embargo, el posible impacto del poder y/o las divisiones de clase en la resolución de conflictos tanto en el pasado como quizás en forma más reciente. La OD 4.20 (párrafo 15) exige que el IPDP contenga una evaluación de la posibilidad de los pueblos indígenas para “*“obtener acceso al sistema legal y usarlo efectivamente para defender sus derechos.”* **Al Panel le preocupa que el IPDP no refleje o aborde de manera adecuada los riesgos que le plantean al pueblo garífuna sus medios propuestos para resolver los conflictos. Estos comprenden, en particular, los riesgos planteados por las disparidades de poder en el proceso.**
373. El uso de la Mesa para la resolución de conflictos, en particular, es tema de preocupación para el Panel en este sentido, dados los hallazgos sobre la representación de las comunidades que se señalaron en otra parte de este Informe. La identificación de los *representantes reales* de las comunidades indígenas es un tema de gran importancia para el funcionamiento correcto, transparente y justo de estos sistemas de resolución de conflictos. **Con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la política relevante del Banco, es de importancia central una supervisión sustancial e informada por parte del personal del Banco, en especial de especialistas en temas indígenas, para asegurar que el proceso sea justo y que las comunidades afectadas participen efectivamente en la identificación de sus líderes y representantes.**
374. La OD 4.20 dice que el IPDP debe contener una evaluación de la posibilidad de los grupos para usar el sistema jurídico a fin de defender sus derechos. El Panel hace notar, por ejemplo, que el IPDP no evalúa de manera adecuada las potenciales implicancias que tiene para los pueblos indígenas el procedimiento judicial sumario especial que está contenido en el proyecto de Ley de Propiedad.

375. El Panel asimismo subraya la complejidad de los procedimientos de resolución de conflictos, y las preocupaciones de los Solicitantes en relación con que la existencia de múltiples procedimientos de resolución de conflictos, que incluyen los del IPDP, los de la nueva Ley de Propiedad y otros, genera confusión en las comunidades. Como ya se describió, el IPDP contempla arbitraje, conciliación y mesas para la resolución de conflictos. La nueva Ley de Propiedad, por otro lado, plantea su propio procedimiento judicial sumario, y, como alternativa, dispone la conciliación (para la cual el Instituto de Propiedad será la autoridad competente para iniciar o apoyar), arbitraje o mediación. También debe hacerse notar que el Manual Operativo del Proyecto describe las instancias de resolución extrajudicial de conflictos según se incluyen en el IPDP, pero indicando además que todo conflicto entre pueblos indígenas y terceros con respecto a tierras comunales estará sujeto al procedimiento especial creado en la Ley de Propiedad.²¹⁰ Además, durante la ejecución del Proyecto, se creó la Mesa Regional con un rol en la resolución de conflictos. **Es comprensible que estas muchas instancias y opciones hayan creado confusión y ansiedad en las comunidades afectadas. El Panel determina que es necesaria la aclaración y consulta con las comunidades afectadas en cuanto a qué procedimientos aplicar, y se necesita una mejor difusión de esta información.**
376. El Panel observa que todavía no han tenido lugar actividades de demarcación y titulación en las comunidades garífunas seleccionadas para participar en el Proyecto. El Panel no emite juicio sobre los méritos de los distintos medios para la resolución de disputas, pero señala y comprende las preocupaciones de los Solicitantes.

²¹⁰ Véase Manual de Operaciones, p. 65, desde la sección titulada “Derechos reales de propiedad existentes en las tierras indígenas y ejercidos por particulares” p. 64: “Todo conflicto que se suscite entre estos pueblos y terceros respecto a tierras comunales se someterá al procedimiento especial creado en la Ley de la Propiedad.”

Cuadro 6.1 La petición presentada por la OFRANEH a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Cuadro 6.1. La petición de la OFRANEH a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

El 9 de octubre de 2003, la OFRANEH presentó una petición a la CIDH, que refleja los reclamos planeados en la Solicitud de Inspección al Panel. El Panel observa que la petición a la Comisión no es directamente relevante a la investigación del Panel referida al cumplimiento por parte de la Gerencia del Banco con sus propias políticas y procedimientos. Sin embargo, forma parte del contexto en el que se está ejecutando el Proyecto e ilustra sobre el tipo de problemas de tierras que enfrenta el pueblo garífuna.

La petición de la OFRANEH a la CIDH alega que el Estado de Honduras violó los Arts. 8, 21 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, asimismo en relación con el Convenio No. 169 de la OIT, en detrimento de las comunidades garífunas de Triunfo de la Cruz, Cayos Cochinos y Punta Piedra. La Comisión decidió, unos meses después de la presentación, separar la petición referida a cada comunidad. Este cuadro presenta un resumen del caso relativo a la comunidad de Triunfo de la Cruz.

La OFRANEH argumenta que a pesar del título de propiedad comunal (sobre 380 has) y la escritura garantizando la ocupación (sobre 126.40 has), el Estado ha violado los derechos de la comunidad porque no la protegió a su tierra de las invasiones por parte de personas no garífunas y de la Municipalidad de Tela. La OFRANEH alega que la Municipalidad obtuvo ilegalmente del INA una ampliación de sus límites urbanos afectando tierra comunal garífuna en Triunfo de la Cruz y procedió a adjudicar parte de esta tierra a su Sindicato.

El Estado de Honduras sostiene que la petición es inadmisibile porque la comunidad de Triunfo de la Cruz no ha agotado todos los recursos nacionales disponibles, en especial con respecto a la tierra supuestamente tomada por la Municipalidad de Tela.

El 14 de marzo de 2006 la CIDH concluyó que la petición referida a la comunidad de Triunfo de la Cruz es admisible, *inter alia*, porque la comunidad reiteradamente denunció ante el INA las acciones de terceros y también entabló acciones judiciales. Sin embargo, transcurrieron diez años y, mientras la situación de la comunidad empeora día a día, el Estado no tomó ninguna medida para intentar resolver la cuestión.

La Comisión está actualmente considerando los méritos del caso. En el interín, la OFRANEH le solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la adopción de medidas cautelares que fueron otorgadas en junio de 2005. Dada la inacción del Estado, el 21 de septiembre de 2005 la Corte reiteró su pedido original de medidas cautelares y solicitó la adopción de medidas adicionales. La OFRANEH ha informado al Panel que, al 1 de mayo de 2007, las medidas cautelares ordenadas por la Corte no habían sido implementadas.

G. Las implicaciones del Proyecto para la titulación de las tierras comunales

377. El Proyecto estaba destinado a impulsar la titulación de tierras en Honduras, como un paso esencial para avanzar en el desarrollo económico del país. El Panel reconoce la importancia de estos objetivos. Si bien el Proyecto se concentra en la

titulación individual, también incluye un componente sobre titulación colectiva, con la salvedad de que las comunidades pueden optar por no participar en el programa. Esto estaba destinado a proteger a las comunidades garífunas y misquitas.

378. **Sin embargo, el Panel dictamina que el Proyecto puede tener consecuencias muy diferentes a aquellas a las que apuntaba el Plan para Pueblos Indígenas.** El Panel encuentra mérito en las preocupaciones de los Solicitantes en el sentido de que el Proyecto puede contribuir a la desaparición de los títulos y reivindicaciones sobre las tierras colectivas de los garífunas y pueblos indígenas. En este sentido, el Proyecto podría no proteger la integridad cultural o la base económica de algunas de las comunidades más pobres de la costa del Caribe.
379. El Panel halló que la mayoría de los miembros de las Mesas creen que éstas fueron creadas para confirmar y expandir los títulos comunitarios y conseguir el saneamiento. En realidad, las Mesas podrían no ser eficaces para impulsar los títulos colectivos, y podrían facilitar lo contrario. El Panel señala las preocupaciones porque las municipalidades pudieran expandir sus límites urbanos sobre Tierras Étnicas y otorgar títulos individuales sobre antiguas tierras comunales y otras que fueron anteriormente rurales. Por ejemplo, se le informó al Panel que toda la isla de Roatán ha sido declarada tierra urbana o municipal. Una vez declaradas tierras urbanas, es la municipalidad y no el INA quien tiene la facultad de emitir los títulos. La responsabilidad del Instituto de Propiedad es registrar todos los títulos.
380. El Panel también observa que el establecimiento de la Mesa Regional condujo a una situación en la que se ignoró la Comisión Intersectorial para la protección de los derechos sobre tierras de los pueblos garífuna y misquito que ya existía. Inclusive después de que el Panel consultó al Banco sobre el estatus de la Comisión a finales del otoño pasado, y después de que varios funcionarios gubernamentales y otros firmaron un acta para la disolución de la Mesa, el Banco respondió presionando fuertemente a favor del reconocimiento de la Mesa como el órgano apropiado para manejar las cuestiones garífunas relativas a los títulos de las tierras.²¹¹ La posición del Banco, en consecuencia, reforzó el poder de una entidad (la Mesa) que ha operado por afuera de las instituciones existentes y que carece de la participación de los principales representantes del pueblo garífuna en su lucha por los derechos sobre la tierra durante muchos años.
381. Es fácil entender que las personas quieran participar en las Mesas. Para los participantes, ofrecen un canal oficial para presentar los intereses de los garífunas según éstos los perciben. Además, los participantes reciben un pago por gastos de

²¹¹ Como ya se señaló previamente, la carta dirigida por el Banco al Gobierno en enero de 2007 solicitaba que el Gobierno rescindiera públicamente su repudio de la Mesa Regional o le presentara a la AIF los fundamentos de este “*drástico cambio de estrategia y acordara con la AIF un marco alternativo de consulta participativa transparente y no excluyente . . .*”

viaje y un *per diem* por todas las reuniones, lo que en el contexto de la pobreza de las comunidades garífunas podría constituir un beneficio significativo.

382. El Proyecto implica legalizar el estatus de las Mesas como representantes de las comunidades. Existe el peligro de que las Mesas, según se desarrollaron durante la ejecución del Proyecto, se conviertan en organizaciones independientes que suplanten a los patronatos tradicionales y otros grupos existentes de la sociedad civil y puedan crear divisiones ulteriores en el seno de las comunidades garífunas. Además, personas que no pertenecen a las comunidades garífunas podrían ejercer una significativa influencia. En una visita del Panel a la Mesa Regional, el Gobernador Político ocupaba la cabecera de la reunión y pronunció las palabras de cierre.
383. Entre los garífunas entrevistados por el Panel y sus expertos, existe un amplio consenso a favor de los títulos comunales de las Tierras Étnicas. Existe una posibilidad, sin embargo, de que el Proyecto en su estado actual otorgue títulos individuales a familias en las comunidades garífunas e indígenas, quienes vendan la tierra por valores que para ellos sean atractivos pero para los compradores resulten poco costosos. Los integrantes de las comunidades pobres pueden estar entre los más tentados. El Panel señala que recibió comentarios de distintas fuentes de que el Proyecto podría tener el efecto de escindir a las comunidades garífunas, lo cual podría facilitar la futura pérdida de los títulos colectivos y el surgimiento de títulos individuales en valiosas tierras con frente sobre la costa caribeña en Honduras.
384. Como se hizo notar en otra parte de este Informe, la Gerencia proclama que las comunidades tienen la libertad de elegir si quieren participar en el Proyecto y *"comunidades individual pueden evitar el daño potencial alegado por los Solicitantes decidiendo no participar en el Proyecto."* Sin embargo, el Panel tiene significativas inquietudes en relación con la representación de las poblaciones garífunas bajo el Proyecto, incluida la selección por parte de la Mesa Regional de las comunidades participantes en el Proyecto. Después de esta selección se realizó un cuestionable proceso de consulta *ex post facto* en el que una comunidad, Punta Piedra, logró desvincularse del Proyecto. Esta comunidad tenía circunstancias especiales en relación con los títulos colectivos.²¹²
385. Es importante resaltar que el Panel duda de que la mayoría de las comunidades tengan verdaderamente la opción de no participar en las actividades de demarcación y titulación dispuestas en el marco del Proyecto. La nueva Ley de Propiedad, promulgada con posterioridad a que el Directorio aprobara el Crédito, otorga derechos específicos a personas no indígenas que ocupan y tienen un "título valedero" sobre Tierras Étnicas. Como resultado, éstos podrían poner en marcha las actividades de regularización de títulos en las Tierras Étnicas. Las comunidades pueden enfrentarse a la opción de participar en un Proyecto que

²¹² Véase supra, Capítulo Dos, nota 66.

piensan que, tal como está actualmente estructurado, no representa sus intereses, o intentar desvincularse del Proyecto y enfrentar significativos retos de personas no indígenas que ocupan y reivindican derechos sobre sus Tierras Étnicas. **Dada la relativa vulnerabilidad económica y política de los pueblos indígenas, el Panel determina que las salvaguardias dispuestas en el marco del Proyecto no son adecuadas para proteger los derechos garífunas sobre sus Tierras Étnicas en el contexto de la ejecución del Proyecto.**

Anexos

Anexo A: Tabla de Hallazgos

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|---|--|---|
| CONSULTA, REPRESENTACION Y PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO GARÍFUNA | | |
| CONSULTA DURANTE LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO | <p>Amplios mecanismos participativos son un elemento integral del diseño del Proyecto. La OFRANEH ha participado en diez eventos de consulta hasta la fecha, incluso durante la preparación y ejecución del Proyecto. Entre enero de 2003 y el 27 de febrero de 2004 representantes de la OFRANEH participaron en siete eventos patrocinados por el Gobierno relacionados con la Ley de Propiedad, la preparación del Proyecto y el IPDP. Se consultó a una amplia gama de actores garífunas como parte de la Evaluación Social participativa y la preparación del IPDP en julio-agosto de 2003. Los participantes en los dos eventos de consulta sobre el IPDP no plantearon mayores objeciones al Proyecto o su diseño. El diseño del Proyecto tuvo en cuenta las recomendaciones efectuadas durante los eventos de consulta que tuvieron lugar durante la preparación del Proyecto.</p> | <p>El Panel determina que el haber preparado un IPDP da cumplimiento a la OD 4.20.</p> <p>El Panel determina que durante la preparación del Proyecto se realizaron varias reuniones, y que los Solicitantes y otras organizaciones representantes de los garífunas participaron y tuvieron la oportunidad de brindar comentarios y expresar inquietudes referidos al Proyecto. Esto es congruente con la OD 4.20.</p> <p>El Panel también señala las significativas preocupaciones referidas al Proyecto y su “proceso de consulta” expresadas en reuniones tempranas por organizaciones representantes del pueblo garífuna, en particular la OFRANEH y la ODECO. Estas brindaron una indicación temprana de potenciales problemas de política asociados con el mecanismo de consulta que más tarde se establecería para la ejecución del Proyecto.</p> <p>El Panel no observó evidencia de que se hubieran enviado directamente a las comunidades materiales escritos tales como folletos, anuncios para ser exhibidos, a fin de hacer saber a la gente común qué esperar.</p> |
| CONSULTAS DURANTE LA EJECUCIÓN DEL | La participación de las comunidades en el Proyecto es voluntaria y cada comunidad es libre de elegir si | El Panel considera que el concepto inicial de crear una organización como la Mesa Regional para unir a |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|----------|--|---|
| PROYECTO | <p>participa o no en el Proyecto y qué régimen de tenencia de la tierra prefiere, si individual o comunal. El IPDP incluye el establecimiento de un marco de consulta mediante el cual las comunidades indígenas participan en el proceso de definir los procedimientos de regularización de las tierras.</p> <p>El 15-17 de marzo de 2005, 112 garífunas, incluidos representantes de 25 comunidades garífunas, y autoridades municipales y de Patronatos, incluyendo a representantes de la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), la principal organización católica garífuna (Pastoral garífuna), la OFRANEH (la persona que representaba a la OFRANEH en la reunión del 25 de marzo en la Mesa Regional no es uno de los Solicitantes) y la ODECO, se reunieron en Trujillo, Colón para crear la Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos.</p> <p>Los Solicitantes declinaron la invitación a participar en el establecimiento de la Mesa Regional garífuna.</p> <p>La Mesa Regional incluye una amplia gama de actores garífunas. Bajo los auspicios del Proyecto, el Gobierno invitó a representantes de una amplia gama de comunidades y organizaciones garífunas, incluida la OFRANEH, para participar en la reunión destinada al establecimiento de una comisión interinstitucional para organizar la Mesa Regional.</p> <p>Diversidad de opiniones entre diversos actores garífunas en relación con el rol del Proyecto para abordar sus reclamos de tierras. El Gobierno</p> | <p>los líderes y representantes de cada comunidad garífuna no fue contrario a la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas en el sentido de que representaba un esfuerzo por establecer consultas con la gente afectada y la participación de las mismas. Sin embargo, el Panel considera que un marco de consulta para el pueblo garífuna del que su principal ente o entes representativos no forman parte y al que no han dado su apoyo y guía no puede asegurar una genuina representación del pueblo garífuna, según lo requerido por la OD 4.20.</p> <p>A lo largo de los años, la OFRANEH se ha mantenido como la organización líder de representación del pueblo garífuna. En particular, la OFRANEH ha estado a la vanguardia de los esfuerzos del pueblo garífuna para asegurar sus derechos sobre las tierras, junto con la ODECO que también ha desempeñado un rol clave en este esfuerzo, en especial durante el proceso de titulación de los años noventa. El Panel observa que la OFRANEH todavía desempeña un rol primordial en todas las comunidades garífunas, en especial al nivel de base, donde cuenta con gran apoyo. El Panel dictamina que la OFRANEH (y la ODECO) son “organizaciones representativas” en el sentido de la OD 4.20 en condiciones de brindar un canal eficaz para comunicar las preferencias locales.</p> <p>El Panel dictamina que el respaldo del Banco hacia la Mesa Regional como el marco básico de consulta para el Proyecto PATH, sin la participación de la OFRANEH y la ODECO, no es congruente con las</p> |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|--------|---|--|
| | <p>y la Mesa Regional han extendido una invitación abierta a todas las comunidades y organizaciones garífunas para participar en el marco de consultas patrocinado por el Proyecto. Algunos grupos garífunas están participando activamente en el Proyecto, otros han participado en forma esporádica, mientras que otros han decidido no involucrarse.</p> | <p>disposiciones centrales de la OD 4.20 sobre consulta, representación y participación. El Panel está muy preocupado porque la Mesa Regional haya instaurado un sistema paralelo que va a contramano de la forma establecida a lo largo de los años por el pueblo garífuna para su propia representación en el crítico tema de asegurar sus derechos sobre la tierra.</p> <p>El Panel dictamina que el sistema de la Mesa ha dividido y marginado a la comunidad y podría potencialmente socavar la posibilidad de sus principales representantes de lograr su objetivo de título colectivo sobre la tierra ancestral.</p> <p>Debido al papel clave otorgado a la Mesa Regional en el proceso de regularización de tierras, el Panel dictamina que se requiere una más estrecha supervisión de la Mesa Regional y un conocimiento actualizado por parte del personal del Banco según la política del Banco sobre Supervisión de Proyectos, OP/BP 13.05. El Panel dictamina que la supervisión de las actividades relacionadas con la Mesa Regional no cumple con la política aplicable del Banco.</p> <p>El Panel señala que la Gerencia del Banco, al instar al Gobierno a “rescindir públicamente” su repudio de la Mesa Regional, o desarrollar un marco alternativo por este “drástico” cambio - - no pidió que se hicieran consultas ulteriores con las comunidades afectadas y sus líderes para tratar de comprender mejor los problemas y las inquietudes referidos a la Mesa Regional. En</p> |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|-----------------------------|---|---|
| | | <p>vista de la controversia y las preocupaciones ya asociadas con la Mesa Regional, el Panel determina que la falta de búsqueda de aportes y participación de las comunidades afectadas y sus líderes no es consecuente con las disposiciones de la política del Banco sobre consulta con pueblos indígenas y sobre supervisión. El Panel dictamina que la Gerencia del Banco no se ha ajustado de manera adecuada a las muchas inquietudes planteadas con respecto a los mecanismos de consulta existentes, según lo requerido por la OP 13.05.</p> |
| MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO | | |
| MARCO JURÍDICO | <p>El diseño del Proyecto anticipó la posibilidad de una nueva ley, previendo mecanismos para la continua adaptación flexible del Proyecto a la nueva ley. La Ley de Propiedad no se discute explícitamente en los documentos del Proyecto porque su aprobación y contenido eran inciertos al tiempo de la Evaluación del Proyecto y su Aprobación por el Directorio; el proyecto de ley estaba siendo discutido desde hacía más de dos años y no era seguro que fuera aprobado.</p> <p>En la preparación del Proyecto se identificaron potenciales brechas en el marco jurídico hondureño.</p> <p>En el transcurso de la preparación del Proyecto, la Gerencia consideró y evaluó cuidadosamente opciones para cubrir las potenciales brechas identificadas en el marco jurídico hondureño. Luego de la cuidadosa consideración de opciones, la Gerencia decidió que lo más apropiado era continuar la preparación de la primera de las tres fases del APL bajo el marco jurídico e institucional existente, incorporando en el diseño</p> | <p>El Banco realizó el análisis del marco jurídico relativo a los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, incluidos los garífunas que residen en el área del Proyecto, de acuerdo con la OD 4.20, durante la preparación del Proyecto.</p> <p>A pesar de las inquietudes planteadas por los Solicitantes, el personal del Banco y el Análisis Legal en relación con la Ley, antes y después de la promulgación de la misma, es decir durante la preparación del Proyecto y después de la aprobación del Crédito, el Panel no encontró ningún registro de que este cambio de circunstancias, que potencialmente es directamente relevante para los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas, motivaran acciones de la Gerencia, aparte de un intercambio de comunicaciones no concluyente entre la Región y el Departamento Legal.</p> <p>El Panel observa que, según lo requerido por la OD 4.20, el Proyecto dispone medidas para proteger los derechos sobre las</p> |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|--------|---|---|
| | <p>salvaguardias específicas para enfrentar las brechas mencionadas. Considerando el Objetivo de Desarrollo del Proyecto, la Gerencia encontró aceptable la nueva Ley de Propiedad, teniendo en cuenta las salvaguardias incluidas en el diseño del Proyecto.</p> | <p>tierras de los pueblos indígenas. Sin embargo, dada la relativa debilidad de los pueblos indígenas, reconocida en los documentos del Proyecto, y el hecho de que la nueva Ley de Propiedad le otorga derechos específicos a ocupantes no indígenas de Tierras Étnicas, derechos que no pueden ser enmendados o limitados por la reglamentación de la Ley o por disposiciones del Manual Operativo del Proyecto, el Panel determina que estas medidas no son suficientes para proteger los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas que podrían ser afectados por la ejecución del Proyecto, según lo requiere la OD 4.20.</p> <p>El Panel señala que a pesar de la importancia clave de la Ley de Propiedad en el diseño y ejecución del Proyecto y sobre los derechos de los pueblos indígenas, y las preocupaciones del personal y las personas afectadas, antes indicadas, la Gerencia no incluyó ninguna referencia o recursos en relación con los posibles efectos negativos de la Ley de Propiedad en el DCA para este Proyecto.</p> <p>El Proyecto tendrá un efecto inmediato sobre los derechos sobre las tierras de los pueblos indígenas durante esta primera fase. La adopción de un marco jurídico y regulatorio para las tierras de los pueblos indígenas es el único disparador para procesar la <u>segunda fase</u> del APL. El Panel determina que esto es ineficaz para proteger los derechos de los pueblos indígenas durante la primera fase del APL. Si en la opinión del Banco no existía un marco legal/regulatorio apropiado</p> |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|--|--|---|
| | | <p>para las tierras de los pueblos indígenas, el Panel no logra comprender porqué la titulación y regularización de las tierras de los pueblos indígenas fue incluida en la primera fase del APL en lugar de en la segunda, cuando dicho marco debía estar instaurado. El Panel observa que para ser congruentes con los principios y objetivos de la política operacional del Banco sobre pueblos indígenas, la primera fase del APL podría haber excluido la titulación en Tierras Étnicas y áreas adyacentes a Tierras étnicas hasta la promulgación de un marco normativo apropiado.</p> <p>El Panel hace notar que el contexto legal en el que se diseña y ejecuta un Proyecto es muy importante, como lo reconocen las políticas del Banco. En este Proyecto, el contexto jurídico también es importante porque los Solicitantes plantean que el Proyecto facilitará la aplicación de una Ley que ellos consideran sumamente perjudicial para sus derechos e intereses. El hecho de que todavía no haya sido reglamentada y que en esta etapa el supuesto daño temido por los Solicitantes sea potencial, no exime al Banco de analizar las potenciales implicaciones de la Ley como parte del análisis del “marco legal” según lo requerido por la OD 4.20. El Panel determina que la política del Banco exigía que la Gerencia llevara a cabo este análisis en relación con este Proyecto después de que la Ley fue promulgada.</p> |
| CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES | | |
| EVALUACIÓN AMBIENTAL | El Marco de Proceso del Proyecto asegura que la demarcación de las áreas protegidas se realizará siempre y cuando las comunidades locales lo | El Panel determina que la identificación de la cuestión de la superposición entre áreas protegidas y Tierras Étnicas en la |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|--|--|--|
| | <p>acuerden. Entre los potenciales impactos identificados en el EA está la posible superposición entre comunidades existentes (indígenas y no indígenas) y áreas protegidas. Ya que la demarcación de áreas protegidas bajo el Proyecto podría conducir a restringir el acceso a los recursos de esas áreas para las comunidades vecinas, el Gobierno preparó y difundió un marco de proceso de acuerdo con la OP 4.12 (Reasentamiento Involuntario).</p> <p>Con respecto a la superposición entre las tierras reclamadas por la comunidad de Triunfo de la Cruz y el Parque Nacional Punta Izopo, el DCA contiene salvaguardias para las comunidades afectadas con respecto a la demarcación y titulación de tierras “<i>adyacentes a Tierras Étnicas</i>”.</p> | <p>EA es congruente con la OP 4.01. La provisión de un Marco de Proceso que dispone el reconocimiento y demarcación de tierras a favor de las comunidades indígenas en caso de la superposición antes mencionada es acorde con los objetivos de la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.</p> <p>El Panel señala que la implementación del Marco de Proceso puede enfrentar circunstancias difíciles. El Panel hace notar la situación particular del Parque Nacional Punta Izopo, que se superpone con tierras reclamadas por la comunidad de Triunfo de la Cruz en el Departamento de Atlántida. El Panel observa que la situación de Punta Izopo es un ejemplo de cómo en realidad, las cuestiones referidas a la demarcación de áreas protegidas han sido y pueden ser influenciadas por poderosos intereses creados económicos. Esto podría tener un serio efecto negativo en la capacidad de estas comunidades para proteger sus intereses durante este proceso, y disminuir la eficacia práctica de las salvaguardias incluidas en el Marco de Proceso.</p> |
| ADMINISTRACIÓN o COADMINISTRACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS | <p>El Marco de Proceso y el Plan de Manejo Ambiental (PMA) incluyen disposiciones para la coadministración de las áreas protegidas por parte de organismos, ONG y comunidades locales. El Proyecto no ha “entregado” áreas protegidas a ONG. Para aclararlo, las tablas 6 a 11 incluyen un exhaustivo inventario de las áreas protegidas existentes y propuestas en seis departamentos de Honduras, en cumplimiento de la OP 4.04, así como datos respecto de las organizaciones involucradas en la</p> | <p>El Panel determina que los compromisos efectuados en los documentos del Proyecto de disponer que las comunidades indígenas mantengan o pasen a tener responsabilidades de administración o coadministración de las áreas protegidas que pudieran incluir sus tierras da cumplimiento a la OP/BP 4.01 y la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas.</p> <p>Al Panel le preocupa que las comunidades garífunas locales que tienen reclamos sobre las áreas</p> |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|--|---|---|
| | administración de esas áreas. Esto de ninguna manera constituye un acto de “establecer por adelantado la entrega de territorio a personas ajenas”. | listadas no sean mencionadas asignándoseles un rol o inclusive un rol potencial en su administración, aún cuando sí se identifica de esta manera a otras organizaciones (ONG). |
| EJECUCIÓN DEL PROYECTO: ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES | | |
| ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES | <p>Considerando el Objetivo de Desarrollo del Proyecto, la Gerencia encontró aceptable la nueva Ley de Propiedad, teniendo en cuenta las salvaguardias específicas incluidas en el Proyecto</p> <p>No se ha emitido aún la reglamentación de la Ley de Propiedad en relación con tierras de pueblos indígenas. Se ha circulado a las comunidades indígenas un borrador sobre los procedimientos para la regularización de las tierras de las comunidades indígenas, para su consulta.</p> | <p>El Panel determina que los Solicitantes no confían en el nuevo sistema para la emisión de títulos. Los Solicitantes creen que no será posible recuperar las tierras garífunas ocupadas ilegalmente por terceros debido a que no están disponibles los fondos para indemnizar a quienes actualmente ocupan las tierras.</p> <p>El Panel observa que los funcionarios gubernamentales con los que se reunió el Panel dijeron que no se habían reservado y comprometido recursos para indemnizar a terceros que tienen títulos anulables en tierras étnicas. El Banco debe abordar este tema plenamente para ser congruente con la OP 13.05.</p> |
| COMISIÓN INTERSECTORIAL | La Gerencia ha mantenido canales de comunicación abiertos con cualquier persona u organización garífuna que tenga un interés o inquietud en relación con el PATH. | <p>La falta de mención en el IPDP de la Comisión Intersectorial para la protección de los derechos sobre las tierras de los pueblos garífuna y misquito es de particular preocupación dado que el IPDP analiza el marco jurídico e institucional relevante y, sobre esa base, propone un enfoque “modelo” para la participación de la comunidad en el proceso de titulación de tierras.</p> <p>La Comisión Intersectorial fue específicamente diseñada para defender los intereses de los pueblos indígenas, contenía previsiones para su adecuada representación, e involucraba a niveles de decisión del gobierno. El Panel determina que la falta de</p> |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|---------------------------------|--|--|
| | | identificación de la Comisión en el IPDP y de evaluación de su potencial importancia en el proceso de titulación de tierras bajo el Proyecto no cumple con la OD 4.20. |
| RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS | <p>Los procedimientos de arbitraje incluidos en el IPDP eran acordes con la legislación nacional a la fecha de preparación del Proyecto. Bajo la Ley de Propiedad de 2004, las disputas pueden ser resueltas mediante un proceso judicial con el derecho de apelar ante la Suprema Corte (Artículo 111). La conciliación y el arbitraje como método de resolución de conflictos incluidos en el IPDP son acordes con la OD 4.20. Estos métodos le brindan a los grupos afectados el uso efectivo del sistema legal para defender sus derechos, siguiendo una tendencia global hacia la incorporación de nuevos métodos de resolución de conflictos que se consideran eficientes, efectivos y confiables (Sección 1 de la Ley de Conciliación y Arbitraje) en los sistemas jurídicos nacionales.</p> <p>Al haber determinado que el acceso garífuna la sistema legal hondureño es limitado, en el diseño del Proyecto se incluyeron medidas de salvaguardia apropiadas. En cumplimiento de la OD 4.20, la Gerencia requirió que el IPDP del Proyecto incluyera disposiciones específicas – incluidas asignaciones presupuestarias dentro del Proyecto – para: (i) fortalecimiento de capacidad y capacitación para líderes comunitarios locales sobre legislación y normas nacionales pertinentes para el Proyecto; y (ii) un programa de capacitación y certificación de conciliadores y árbitros.</p> | <p>El Panel hace notar importantes características positivas en el IPDP, entre las que cabe mencionar la asignación de un presupuesto para fortalecimiento de capacidad y capacitación de líderes comunitarios locales sobre la legislación nacional, y para la formación de árbitros y conciliadores. Esto es acorde con la intención declarada en el IPDP de proteger a los pueblos indígenas de los resultados de las depredaciones e invasiones de su territorio.</p> <p>Al Panel le preocupa que el IPDP no refleje ni aborde de manera adecuada los riesgos que le plantean al pueblo garífuna los métodos que propone para la resolución de conflictos. En particular, los riesgos planteados por la disparidad de poder en el proceso.</p> <p>El Panel señala la preocupación de los Solicitantes por cuanto la existencia de múltiples procedimientos de resolución de conflictos, que comprenden los que aparecen en el IPDP, los de la Ley de Propiedad y otros, genera confusión en las comunidades. Como es comprensible, estas muchas instancias u opciones han creado confusión y ansiedad en las comunidades afectadas. El Panel dictamina que se requiere clarificación y consulta con las comunidades afectadas en cuanto a qué procedimientos se aplican, y la necesidad de una mejor difusión de</p> |

| ASUNTO | RESPUESTA DE LA GERENCIA | HALLAZGOS DEL PANEL |
|----------------------------------|--|--|
| | | esta información. |
| OBSERVACIONES FINALES | <p>La Gerencia consideró con cuidado el tema de la titulación individual versus colectiva. El tema fue abordado en la Evaluación Social y la Gerencia analizó el marco jurídico; ni la Ley de Propiedad ni el Proyecto favorecen o alientan la titulación individual en las comunidades garífunas. Dada la importancia de esta cuestión y el hecho de que las comunidades garífunas pueden estar sometidas a la influencia de personas ajenas que alienten la titulación individual se dispuso una salvaguardia especial en el Proyecto. Específicamente, las Secciones 3.08(b) y 3.11 del Convenio de Crédito disponen el establecimiento de procedimientos que protejan de manera adecuada los derechos de las comunidades garífunas, incluido el derecho a elegir el régimen de tenencia. La Gerencia apoya la posición del Gobierno de respeto a las decisiones adoptadas por la Mesa Regional y las comunidades individuales respecto de su régimen de tenencia de la tierra preferido «</p> <p>La participación de las comunidades en el Proyecto es voluntaria, y cada comunidad es libre de elegir si participa o no en el Proyecto.</p> | <p>El Panel determina que el Proyecto puede tener consecuencias muy distintas de las buscadas por el IPDP. El Panel encuentra mérito en las preocupaciones de los Solicitantes en el sentido de que el Proyecto podría contribuir a la desaparición de los títulos y reclamos sobre tierras colectivas que sostienen los pueblos garífuna e indígenas. El Proyecto podría no proteger la integridad cultural o la base económica de algunas de las comunidades más pobres de la costa del Caribe.</p> <p>El Panel duda de que para la mayoría de las comunidades exista una verdadera opción de no participar en las actividades de demarcación y titulación previstas en un Proyecto que, tal como está actualmente estructurado, creen que no representa sus intereses, o intentar desvincularse del Proyecto y enfrentar los retos de de las personas no indígenas que ocupan y reclaman derechos sobre Tierras Étnicas. Dada la relativa vulnerabilidad económica y política de los pueblos indígenas, el Panel dictamina que las salvaguardias dispuestas en el Proyecto no son adecuadas para proteger los derechos garífunas sobre sus Tierras Étnicas en el contexto de la ejecución del Proyecto.</p> |

MEMORANDO INTERNO

FECHA: 20 de diciembre de 2006

A: Ana Palacio, Vicepresidenta Senior y Asesora Jurídica

DE: Edith Brown Weiss, Presidenta, IPN

EXTENSION: 82742

REF: **Solicitud de Inspección HONDURAS: Programa de Administración de Tierras
Solicitud de Dictamen Legal**

1. El propósito de este memorando es solicitar un dictamen legal sobre ciertos asuntos relacionados con los derechos y obligaciones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) con respecto a la Solicitud de Inspección de referencia. Se efectúa esta solicitud con arreglo al párrafo 15 de la Resolución que estableció el Panel de Inspección, la que dispone que *“El Panel buscará el asesoramiento del Departamento Legal del Banco sobre asuntos relacionados con los derechos y obligaciones del Banco con respecto a la solicitud que se encuentre bajo consideración.”*²¹³ En esta instancia, los *“‘derechos y obligaciones del Banco deben ser analizados en términos de las obligaciones correlativas’*²¹⁴ del Prestatario.

Antecedentes

2. El 3 de enero de 2006, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección que planteaba cuestiones relacionadas con el Programa de Administración de Tierras de Honduras (Crédito AIF N° 3858 HO) (el Proyecto²¹⁵). La Solicitud – presentada por la OFRANEH, una organización que representa a las comunidades garífunas que viven en la costa norte de Honduras – argumenta que el Proyecto dañará los derechos e intereses del pueblo y comunidades garífunas debido a que en última instancia conducirá a la pérdida de su tierra ancestral²¹⁶ y sus títulos de tierra

²¹³ “El Panel de Inspección del Banco Mundial”, Resolución No. AIF 93-6, 22 de septiembre de 1993.

²¹⁴ Informe de Investigación del Panel de Inspección, UGANDA: Tercer Proyecto Eléctrico (Crédito No. 2268-UG), Cuarto Proyecto Eléctrico (Crédito No. 3545-UG), y Proyecto Hidroeléctrico de Bujagali (PRG No. B 003-UG), 23 de mayo de, 2002, Informe No. 23998, Anexo 1 (Asesoramiento Legal en respuesta a la solicitud efectuada por el Panel de Inspección, 5 de marzo de 2002), ¶ 2.

²¹⁵ También denominado PATH.

²¹⁶ Como se indica en el Documento de Evaluación de Proyecto (PAD), *“a los fines del proyecto, tierras étnicas significa ‘aquellas tierras que ancestral e históricamente fueron colonizadas por grupos amerindios y/o comunidades hondureñas para su uso y que constituyen su hábitat en el que desarrollan sus tradicionales prácticas productivas y culturales.’ ”* PAD, p. 5, Tabla 2. Véase también Convenio de Crédito de Desarrollo

comunales tradicionales. Los Solicitantes afirman que al apoyar la aplicación de la nueva Ley de Propiedad (promulgada con posterioridad a la aprobación del Crédito), el PATH les negará plenos derechos sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y poseído y le dará título sobre algunas de estas tierras a personas no garífunas.

3. El Proyecto, que tiene como objetivo establecer un sistema descentralizado de administración de tierras para brindar a los usuarios del área del Proyecto información precisa sobre parcelas de tierra y servicios eficaces de administración de tierras, es parte de un Programa de Administración de Tierras propuesto, en tres fases, a ser financiado por el Banco.²¹⁷ Este Programa fue diseñado para constituir el “*principal instrumento para implementar*” reformas legales, institucionales, y tecnológicas del Gobierno destinadas, entre otras cosas, a formalizar los derechos de propiedad para la mayoría de los hondureños y facilitar el acceso a la tierra para los pobres (PAD, p.1).
4. A la fecha de la evaluación del Proyecto, el Congreso de Honduras estaba debatiendo una nueva Ley de Propiedad. La nueva Ley (Ley de Propiedad, Decreto No. 82/2004) fue promulgada en junio de 2004, unos pocos meses después de que el Directorio Ejecutivo de la AIF aprobara el Crédito para financiar el Proyecto (febrero de 2004). La Ley de Propiedad se convirtió así en una parte esencial del marco legal dentro del cual se está implementando el Proyecto.²¹⁸
5. Los Solicitantes afirman que la Ley de Propiedad, en lo que se refiere a la regularización de la propiedad para los pueblos indígenas y afrohondureños, es altamente perjudicial a sus derechos e intereses en sus Tierras Étnicas. En este sentido, temen que el Proyecto, al brindar los medios técnicos, logísticos y financieros para la aplicación de la nueva Ley de Propiedad, pueda causar la desaparición de su propiedad comunal y los prive de tierras que tradicionalmente poseen pero que actualmente están ocupadas por personas que no son garífunas. Este sentimiento es ampliamente compartido por otras organizaciones garífunas y personas entrevistadas por el Panel.

Cuestiones

(Programa de Administración de Tierras) entre la República de Honduras y la Asociación de Desarrollo Internacional, 18 de agosto de 2004, Sección 1.02 (e).

²¹⁷ El Proyecto se compone de tres partes (A, B y C), respectivamente destinadas a desarrollar el marco de políticas y el fortalecimiento institucional para la creación y operación de un Sistema Nacional de Administración de la Propiedad (SINAP); sistematizando la regularización, titulación y registro de tierras en el área del Proyecto; y actividades de monitoreo y evaluación. La Parte B dispone la sistemática regularización, titulación y registro de tierras en el área del Proyecto. En el marco de este componente el Proyecto realizará el levantamiento de campo de los macrolímites (por ejemplo, tierras municipales), áreas rurales y urbanas, bosques, áreas protegidas y tierras étnicas. Además la Parte B dispone un levantamiento y validación a nivel de parcela en la forma de levantamientos catastrales sistemáticos de campo de las áreas urbanas y rurales para demarcar los límites de las propiedades y los derechos de propiedad en cada parcela. A continuación se realizará la legalización, titulación y registro de estas tierras.

²¹⁸ PAD, p. 1.

6. En su Solicitud al Panel y en otras presentaciones efectuadas al Banco, los Solicitantes han planteado varias objeciones a la Ley de Propiedad de 2004, la cual creen que legitimará las constantes violaciones a los derechos sobre las tierras de los garífunas por parte de personas no garífunas y legalizará la ocupación y posesión por parte de no garífunas de tierras que ya fueron otorgadas a las comunidades garífunas o sobre las cuales se han reconocido títulos de propiedad comunal plena. Los Solicitantes también argumentan que esta ley impulsará un mercado de tierras dinámico que favorece a las elites que están en el poder y en violación de leyes que los protegen. Desde la perspectiva de los Solicitantes, dado que la Ley de Propiedad es el componente normativo esencial del marco jurídico en el que se apoya el PATH, el Proyecto será el instrumento mediante el cual se denegarán los reclamos territoriales de las comunidades garífunas y personas no garífunas asegurarán sus derechos sobre tierra garífuna.²¹⁹
7. La cuestión de la ocupación de tierras garífunas por parte de personas ajenas a las comunidades garífunas también fue planteada en los documentos del Proyecto (incluido un Análisis Legal del Proyecto de Administración de Tierras y el Manual de Operaciones revisado del Proyecto²²⁰), confirmando la existencia de serios conflictos entre las comunidades indígenas y personas no indígenas, las que han ocupado y tomado posesión de tierras ancestrales, a veces mediante el fraude y/o la violencia. (Véase Análisis Legal, Tabla 13, Conflictos sobre tierras en áreas indígenas, p. 41) El Análisis Legal también aborda los conflictos que han surgido debido a que tierras consideradas el hábitat funcional de los pueblos indígenas, por ejemplo la costa norte de Honduras, fueron declaradas área turística o debido a que están sujetas a explotación por parte de agricultores que desconocen los derechos de propiedad de las comunidades indígenas (véase Análisis Legal, Tabla 13, Conflictos sobre tierras en áreas indígenas, p. 41). El Manual de Operaciones actualizado reconoce, además, que la ocupación incontrolada de Tierras Étnicas por parte de personas que no integran las comunidades étnicas ha generado duros conflictos con dichas comunidades. De acuerdo con el Manual, estos conflictos estarán sujetos a los procedimientos judiciales especiales dispuestos en la Ley de Propiedad (véase Manual de Operaciones, p. 64 y 65)
8. Los Solicitantes objetan la ejecución de las disposiciones del Capítulo III [Artículos 93-102] de la Ley de Propiedad, que dispone la regularización de la propiedad para los pueblos indígenas y afrohondureños. Afirman que mientras que el Artículo 93 reconoce la importancia de los derechos sobre las tierras ancestrales, los restantes artículos del Capítulo son altamente perjudiciales para el cumplimiento de los mismos derechos. Los Solicitantes, así como otras organizaciones garífunas presentes en Honduras tal como la ODECO, y la Mesa Regional establecida en el

²¹⁹ Solicitud de Inspección, Anexo 2 (Denuncia Programa Administración Tierras de Honduras (PATH) por violación DO 4.20 y DO 4.01), p. 2, en Informe del Panel de Inspección y Recomendación, Honduras: Programa de Administración de Tierras (Crédito No. 3858-HO de la AIF), 14 de marzo de 2006 (INSP/R2006-0002), Anexo I.

²²⁰ Análisis Legal del Proyecto de Administración de Tierras, Mario Vallejo Larios, octubre de 2003 y Programa de Administración de Tierras, Manual de Operaciones para Regularización, 28 de agosto de 2004

marco del Proyecto, objetan firmemente el Artículo 97, según el cual un tercero que tiene título de propiedad sobre las tierras de los pueblos indígenas, y que ha tenido y poseído la tierra a la que dicho título se refiere, tiene el derecho a continuar poseyendo y explotando dicha tierra;²²¹ el Artículo 98 que dispone que un tercero que ha recibido un título de propiedad sobre la propiedad comunal de los pueblos indígenas, el cual podría ser anulado como resultado de sus características, será indemnizado por las mejoras previo a la devolución de las tierras a las comunidades afectadas;²²² y el Artículo 100, que dispone que las tierras comunales indígenas son inalienables, inembargables e imprescriptibles, pero le permite a las propias comunidades poner fin a tal sistema de tenencia comunal, autorizando el arriendo de tierras a terceros o autorizando otros contratos que le permitan a la comunidad participar en inversiones que contribuyan a su desarrollo.²²³

9. De acuerdo con los Solicitantes, los Artículos mencionados infringen el Convenio No. 169 de la OIT, que reconoce y protege los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.²²⁴ Los Solicitantes creen que, como resultado, al apoyar la aplicación e implementación de la Ley de Propiedad, el Banco facilita el incumplimiento del Convenio de la OIT.
10. En su respuesta, la Gerencia indica que *“el Proyecto incluye salvaguardias para cubrir las potenciales brechas en la legislación hondureña a fin de salvaguardar los derechos de los Pueblos indígenas.”* Añade que el contenido de las leyes y normas nacionales es responsabilidad del Gobierno de Honduras y que se dispone de mecanismos para que la sociedad civil plantee sus inquietudes (véase la Respuesta de la Gerencia en el párrafo 21). Además dice que la cuestión del incumplimiento del Convenio No. 169 de la OIT *“puede ser apropiada para plantearla dentro del contexto jurisdiccional de otros foros...[mientras que] la obligación del Banco Mundial en este proyecto es asegurar el cumplimiento de las*

²²¹ “Traducción no oficial” del Capítulo III provista por la Gerencia al Panel y adjunta a la Respuesta de la Gerencia como Anexo 7. El texto del artículo 7 es el siguiente: “El tercero que tenga título de propiedad en tierras de estos pueblos [indígenas y afrohondureños] y que ha tenido y poseído la tierra amparada por ese título, tiene derecho de continuar poseyéndola y explotándola.”

²²² El Art. 98 dice: “El tercero que ha recibido título de propiedad en tierras comunales de esos rubros, que por sus características pudiera ser anulable, previo a la devolución de las tierras a las comunidades afectadas será indemnizado en sus mejoras.”

²²³ El Art. 100 dice: “Se declara y reconoce que el régimen de las tierras que tradicionalmente poseen esos pueblos conlleva la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de la misma. No obstante, las mismas comunidades podrán poner fin a este régimen comunal, autorizar arrendamientos a favor de terceros o autorizar contratos de otra naturaleza que permitan la participación de la comunidad en inversiones que contribuyan a su desarrollo.”

²²⁴ Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT No. 169), adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta sesión, entró en vigencia el 5 de septiembre de 1991. Honduras ratificó el Convenio en 1995. El Congreso de Honduras aprobó en 1994 la ley que aprueba el Convenio No. 169 de la OIT (Decreto 26 de Mayo 25 de 1994 que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes).

políticas aplicables del Banco, incluida la Directiva Operacional sobre Pueblos Indígenas” (véase la Respuesta de la Gerencia, nota 11).

11. Observando que el Crédito de financiamiento del PATH fue aprobado en febrero de 2004 y entró en vigencia en diciembre de 2004, mientras que la Ley de Propiedad entró en vigencia en junio de 2004, la Gerencia argumenta que el diseño del Proyecto *“anticipando la posibilidad de una nueva ley, previó mecanismos... para la continuada adaptación flexible del Proyecto a la nueva ley.”* (Respuesta, párrafo 52). La Respuesta enumera tales mecanismos como:
 - la emisión de un decreto regulatorio (Auto Acordado) por parte de la Suprema Corte autorizando un registro de folio real en las áreas del Proyecto como una de las condiciones para la vigencia del crédito;
 - adecuado acceso a asesoramiento legal y capacitación antes de que se tomen decisiones respecto de tierras que están en conflicto;
 - mecanismos transparentes de toma de decisiones para la resolución de conflictos en dichas tierras, los cuales incluyen una genuina representación de grupos indígenas y afrohondureños;
 - una cláusula que dispone que *“no tendrá lugar ninguna titulación y demarcación física de tierras adyacentes a Tierras Étnicas a menos que se hayan seguido procedimientos que protejan los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños, debidamente consultados con las partes afectadas de una manera satisfactoria para la Asociación y expuestos en el Manual de Operaciones;”*
 - adopción de un marco legal y normativo para las tierras de los pueblos indígenas como una de las condiciones de activación de la fase II del Programa de Administración de Tierras.
12. La Respuesta además indica que, en vista de los objetivos del Proyecto y las salvaguardias antes mencionadas, la Gerencia *“encontró aceptable la nueva ley”* y *“concluyó que las disposiciones de salvaguardia del Proyecto no estaban en conflicto con la nueva ley y que las dos podían ser armonizadas.”* (Respuesta, párrafo 56). La Gerencia también hace notar que todavía no se ha emitido la reglamentación relativa a tierras de la Ley y por lo tanto el IPDP y el Manual de Operaciones del Proyecto *“no han sido actualizados.”* De acuerdo con la Respuesta, las salvaguardias del Proyecto impiden que el Gobierno lance actividades de campo hasta tanto el Banco haya emitido su no objeción a los procedimientos de regularización de tierras y resolución de conflictos (Respuesta, párrafo 57). La Gerencia indica que si los procedimientos de regularización de tierras que están en preparación son aprobados como reglamentación de la Ley de Propiedad y que si son congruentes con el Convenio de Crédito y las políticas de salvaguardia del Banco, *“la Gerencia apoyará la incorporación de dichos procedimientos en el IPDP y el Manual de Operaciones del Proyecto”* (Respuesta, párrafo 63)

13. Sin embargo, los registros muestran que las cuestiones relacionadas con posibles efectos adversos del Proyecto y de la Ley de Propiedad sobre los derechos a las tierras ancestrales de los pueblos indígenas fueron tema de preocupación del personal del Banco que trabajaba en el PATH. Con respecto a las salvaguardias a ser incluidas en el Convenio de Crédito, el personal argumentó que *“un procedimiento en el Manual de Operaciones, no importa lo bueno y consultado que pueda ser, no es lo mismo que un marco jurídico nacional ...”* Unos pocos meses antes de la promulgación de la Ley de Propiedad, personal del Banco enfatizó que si bien el texto del proyecto de Ley parecía bueno, podía significar e implicar cosas diferentes y que, por lo tanto, se sugería *“enfáticamente”* que los abogados del Banco expertos en derechos étnicos realizaran un análisis (archivos del Proyecto, documentos con fecha 17 de diciembre de 2003 y 19 de mayo de 2004).
14. El Panel señala que, de acuerdo con los registros del proyecto, en la Reunión de Decisión previa a la aprobación del Crédito, surgieron preguntas respecto de si el Banco debía avanzar con el Proyecto antes de la promulgación de la nueva Ley de Propiedad. La reunión acordó que seguir adelante con el Proyecto bajo las circunstancias era todavía el *“mejor curso de acción”* ya que, desde la perspectiva de la Gerencia, no había razones que impidieran al Proyecto titular bajo el encuadre legal existente, que era considerado totalmente adecuado. La reunión también acordó que el Manual de Operaciones del Proyecto contendría procedimientos sobre resolución de conflictos a satisfacción de la Asociación, como ya se mencionó más arriba, y que el Convenio de Crédito de Desarrollo (DCA) incluiría disposiciones específicas *“para asegurar que el Gobierno tome medidas positivas para encarar los derechos sobre tierras de los pueblos indígenas y afrohondureños, en particular para salvaguardarlos de la posibilidad de que otros reclamantes de la tierra sacaran ventaja de la tradicionalmente débil posición de negociación de estos grupos.”*
15. El DCA entre la Republica de Honduras y el Banco contiene una cláusula que dice:
- el Prestatario asegurará que no se realice ninguna titulación o demarcación física de tierras adyacentes a Tierras Étnicas a menos que se hayan seguido procedimientos que protejan los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños, debidamente consultados con las partes afectadas de una manera satisfactoria para la Asociación y expuestos en el Manual de Operaciones”* (énfasis agregado).

Solicitud

16. Señalando que:
- el Proyecto, entre otras cosas, está proveyendo el apoyo técnico, logístico y financiero para implementar la Ley de Propiedad;
 - la Ley de Propiedad prevé que un tercero que tiene un título de propiedad sobre las tierras de los pueblos indígenas, y que ha tenido y poseído la tierra a la que hace referencia dicho título, tiene derecho a continuar la posesión y

explotación de dicha tierra; y que un tercero que ha recibido un título de propiedad sobre propiedad comunal de los pueblos indígenas, que podría ser anulado como resultado de sus características, será indemnizado por las mejoras previo al retorno de las tierras a las comunidades afectadas (véase más arriba, párrafo 8);

- c. funcionarios gubernamentales le informaron al Panel que aun no se han reservado y comprometido recursos para indemnizar a terceros que tengan títulos sobre Tierras Étnicas, títulos que podrían ser anulados;
- d. La OD 4.20 (Pueblos Indígenas) apunta a asegurar que (a) los pueblos indígenas sean beneficiados por los proyectos de desarrollo (párrafo 2), (b) se eviten o mitiguen los efectos potencialmente adversos sobre los pueblos indígenas causados por actividades financiadas por el Banco (párrafo 2); (c) el proceso de desarrollo promueva el pleno respeto hacia su dignidad, derechos humanos y singularidad cultural (párrafo 6); (d) los pueblos indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo a partir de proyectos financiados por el Banco (párrafo 6); y los mismos reciban beneficios culturales y sociales económicos compatibles (párrafo 6);
- e. Las políticas operacionales del Banco (OMS 2.20 sobre Evaluación de Proyectos y OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental) impiden al Banco financiar actividades que podrían contravenir las obligaciones internacionales del Prestatario;²²⁵
- f. El Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, al que adhirió el Gobierno de Honduras en 1995, establece que *“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a usar tierras que no están exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia ...”* (Artículo 14.1) y que *“Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.”* (Artículo 14.2)
- g. los términos originales de la cláusula antes mencionada incluida en la Sección 3.10 del Convenio de Crédito fueron enmendados durante las negociaciones;

²²⁵ La OMS 2.02 (Evaluación de Proyectos) dispone que *“De existir tratados internacionales que son aplicables al proyecto y área, tales como aquellos que involucran el uso de aguas internacionales, el Banco deberá satisfacerse de que el plan del proyecto sea congruente con los términos del tratado.”* La OP 4.01 (Evaluación Ambiental) indica que la EA tiene en cuenta las *“obligaciones del país, en relación con el proyecto, bajo tratados y convenios ambientales internacionales. El Banco no financia actividades de proyectos que contravendrían tales obligaciones del país”*.

- h. salvo por la Sección 3.10 y referencias al Manual de Operaciones, el Convenio de Crédito no parece incluir una disposición específica, tal como una instancia de incumplimiento, referida a la posibilidad de que las disposiciones y la aplicación de la nueva Ley de Propiedad no se ajusten a los objetivos del Proyecto y las políticas y procedimientos operacionales del Banco antes mencionados; y
- i. que las cuestiones planteadas no se refieren al contenido o intención de la legislación nacional sino a si la ejecución del proyecto financiado por el Banco podría dar lugar a instancias de perjuicio a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus Tierras Étnicas, como lo temen;

el Panel agradecería un dictamen legal que indique si, y en qué medida, las salvaguardias incluidas en el Proyecto y los documentos legales, incluidas las disposiciones específicas del Manual de Operaciones, protegen de manera efectiva los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre sus Tierras Étnicas del daño que, en su opinión, será causado por la aplicación de las disposiciones del Capítulo III de la Ley de Propiedad, con respecto a la regularización de las Tierras Étnicas bajo el Proyecto de Administración de Tierras financiado por el Banco.

- 17. El Panel de Inspección espera poder incorporar o hacer referencia a dicho Dictamen Legal en el Informe de Investigación.

cc. David Freestone, Eduardo Abbott, Peter Lallas

Anexo C: Respuesta de la Vicepresidenta Senior y Asesora Jurídica del Banco Mundial

BANCO MUNDIAL/CFI/OMIG
MEMORANDO INTERNO

Fecha: 15 de marzo de 2007

A: Sra. Edith Brown Weiss, Presidenta del Panel de Inspección

De: Ana Palacio, Vicepresidenta Senior y Asesora Jurídica del Grupo

Ext.: 33105

Ref: **Programa de Administración de Tierras de Honduras (Crédito No. 3858-HO)**
Solicitud de Dictamen Legal

La Solicitud

1. Este memorando responde a su Solicitud de Dictamen Legal, con fecha 20 de diciembre de 2006 (Memo de Solicitud). El Memo de Solicitud indica que su propósito es:

“solicitar un dictamen legal sobre ciertos asuntos relacionados con los derechos y obligaciones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)”... y que “los *“derechos y obligaciones del Banco en esta instancia deben ser analizados en términos de las obligaciones correlativas”* del Prestatario.”²²⁶

Sin embargo, en su penúltimo párrafo, después de presentar distintas observaciones que parecen confinar de manera no apropiada el análisis solicitado, el Panel especifica la cuestión a ser abordada por la Asesora Jurídica como:

“si, y en qué medida, las salvaguardias incluidas en el Proyecto [antes mencionado] y en los documentos legales[del Proyecto], incluidas las disposiciones específicas del Manual de Operaciones [del Proyecto] protegen de manera efectiva los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños sobre sus Tierras Étnicas del daño que, en su opinión, será causado por la aplicación de las disposiciones del Capítulo III de la Ley de Propiedad [Ley de Propiedad de Honduras, Decreto No. 82/2004], con

²²⁶ Memorando de la Sra. Edith Brown Weiss, Presidenta del Panel de Inspección a la Sra. Ana Palacio, Vicepresidenta Senior y Asesora Jurídica Corporativa, Solicitud de Inspección, HONDURAS: Programa de Administración de Tierras, Solicitud de Dictamen Legal, 20 de diciembre de 2006, [Memo de Solicitud], párrafo 1.

respecto a la regularización de las Tierras Étnicas bajo el Proyecto de Administración de Tierras financiado por el Banco.”²²⁷

Análisis

2. En vista del Memo de Solicitud y documentos relacionados, responder al Memo de Solicitud mediante un dictamen legal sería abordar una cuestión que cae dentro de la jurisdicción del propio Panel. Al llegar a esta conclusión, hago notar que la Resolución del Directorio BIRF 93-10 de creación del Panel (la Resolución), al otorgar al Panel la responsabilidad de determinar en respuesta a solicitudes de investigación si se han cumplido las políticas y procedimientos del Banco, lo autoriza a solicitar a la Vicepresidencia Legal un dictamen legal relativo a los “derechos y obligaciones” del Banco Mundial.²²⁸ Esta disposición, no obstante, no puede entenderse como destinada a alterar los respectivos roles del Directorio, el Panel y la Vicepresidencia Legal que constituyen los pilares de la Resolución.²²⁹ Un reciente ejemplo de la importancia de preservar estos diferentes roles se presentó durante la discusión en el Directorio el 31 de octubre de 2006 del Informe del Panel (No. 36382-PK) sobre el Proyecto del Programa Nacional de Drenaje de Pakistán. Durante esta discusión, tuve la oportunidad, como Asesora Jurídica, de asesorar al Directorio sobre la importante distinción entre los conceptos de responsabilidad en el sentido lato y responsabilidad en el sentido legal en el contexto del impacto del proyecto. Este intercambio puso de relieve el rol de la Asesoría Jurídica de brindar asesoramiento y orientación sobre los derechos y obligaciones del Banco, separado del cumplimiento de su rol por parte del Panel, de investigar las cuestiones de cumplimiento de sus políticas por parte del Banco.
3. Dada esta separación de roles, la cuestión de si el Proyecto prevé salvaguardias adecuadas (bajo las políticas aplicables del Banco) debe ser considerada por el Panel a través de su revisión de si el Proyecto cumple con la política operacional aplicable sobre pueblos indígenas. Que la Asesora Jurídica emita juicio siguiendo los lineamientos del Memo de Solicitud requeriría que ésta opine sobre qué protección es “efectiva” en términos de la política del Banco. En el actual contexto, ese no es el papel que la Resolución le asigna a la Asesoría Jurídica.
4. Además de lo anterior, asumiendo *arguendo*, que la revisión solicitada de “obligaciones correlativas” del Prestatario fuera autorizada por la Resolución, tal

²²⁷ Id., párrafo 17.

²²⁸ Resolución BIRF No. 93-10/Resolución AIF No. 93-6, El Panel de Inspección del Banco Mundial, 23 de septiembre de 1993, [Resolución], párrafo 15.

²²⁹ El ex-Asesor Jurídico Ibrahim F. I. Shihata abordó el tema de la importancia de preservar los respectivos roles de los diferentes actores en un contexto diferente. Véase “Time-Limits on the Eligibility of Complaints Submitted to the Inspection Panel” (Plazos de admisibilidad para las denuncias presentadas al Panel de Inspección); Dictamen Legal del Vicepresidente Senior y Asesor Jurídico, 24 de julio de 1997. Véase también, Dictamen del Asesor Jurídico, 4 de noviembre de 1996, Proyecto de puente Jamuna de Bangladesh, Crédito 2569-BD” examinando los recursos a disposición del Banco bajo dicho Convenio de Crédito.

revisión debería ser realizada —por el Panel— con referencia a las políticas y procedimientos aplicables del Banco. En contraste, una revisión tal como la que pide el Memo de Solicitud involucraría una evaluación de la ley soberana (todavía no completada totalmente mediante su reglamentación) que en las presentes circunstancias no es relevante al cumplimiento dado por el Banco a sus políticas y procedimientos operacionales.

5. Por estas razones, el Memo de Solicitud no proporciona la base para un dictamen legal de la Asesoría Jurídica. Sin embargo, en el constante espíritu de colaboración entre el Panel y la Vicepresidencia Legal, se ofrecen las siguientes reflexiones sobre algunas de las cuestiones planteadas en el Memo de Solicitud.

Reflexiones sobre ciertas cuestiones planteadas en el Memo de Solicitud

6. **Directiva Operacional (OD) 4.20 sobre Pueblos Indígenas.** Es importante señalar tanto lo que requiere la política aplicable del Banco sobre pueblos indígenas como así también lo que no requiere. La OD 4.20 cita las metas de asegurar que los pueblos indígenas se beneficien con los proyectos del Banco y que los potenciales efectos adversos de tales proyectos para ellos sean evitados o mitigados,²³⁰ y pone particular énfasis en abordar la protección de sus derechos sobre las tierras. Sin embargo, considerando los roles respectivos de la política del Banco y la ley local, la OD—en mi opinión, con toda corrección—no es prescriptiva en lo que hace a los detalles sustantivos y de procedimiento exactos que la ley local debe contener a fin de lograr tal protección. Por ejemplo, la OD no especifica qué mecanismos debe contener la ley local para enfrentar los conflictos sobre tierras con terceros no indígenas y no especifica si puede permitirse o no a los grupos indígenas poner fin a los sistemas de tenencia comunal. Por otro lado, la OD con toda claridad indica que el principal mecanismo para abordar de manera apropiada las cuestiones de los pueblos indígenas es “la participación informada de los propios pueblos indígenas”.²³¹
7. **Declaración del Manual Operacional (OMS) 2.20 sobre Evaluación de Proyectos y Política Operacional (4.01) sobre Evaluación Ambiental.** El Memo de Solicitud indica que las “políticas operacionales del Banco (OMS 2.20 sobre Evaluación de Proyectos y OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental) impiden al Banco financiar actividades que estarían en contravención con las obligaciones internacionales del Prestatario.”²³² El Memo de Solicitud sugiere que las disposiciones sobre Tierras Étnicas de la Ley de Propiedad de Honduras podrían ser inconsistentes con las obligaciones de Honduras en el marco del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y

²³⁰ Véase Directiva Operacional (OD) 4.20, Pueblos Indígenas, septiembre de 1991, párrafos 2, 15 (a), 15 (c), 17 y 18.

²³¹ OD 4.20, párrafo 8.

²³² Memo de Solicitud, párrafo 17 (e).

Tribales (OIT 169), y que el Proyecto, al operar dentro del contexto de la Ley de Propiedad de Honduras, por ende contraviene la política del Banco.

8. En este sentido, hay dos puntos sobre los que vale la pena reflexionar. Primero, hago notar que la principal política operacional en este caso, la OD 4.20, no contiene ningún requisito de cumplimiento con OIT 169.
9. Segundo, la OMS 2.20, según se cita en el Memo de Solicitud, dice que “[d]e existir tratados internacionales que son aplicables al proyecto y área, tales como aquellos que involucran el uso de las aguas internacionales, el Banco debe satisfacerse de que el plan del proyecto guarda conformidad con los términos de los tratados.”²³³ Una cita completa del párrafo 24 de la OMS muestra que los tratados internacionales a los que se hace referencia son esencialmente de una naturaleza ambiental.²³⁴ En este sentido también es relevante que las instrucciones de OMS 2.20, párrafo 24, sobre el tratamiento de asuntos ambientales en evaluación de proyectos fueron reemplazadas por la OP 4.01 en 1999.²³⁵ Además, al margen de si se caracteriza a OIT 169 como un instrumento ambiental con arreglo a OMS 2.20 u OP 4.01, la cuestión pertinente aquí es el impacto sobre los pueblos indígenas; por lo tanto, la política relevante del Banco en este caso está contenida en OD 4.20.
10. **Relevancia de la Ley de Propiedad de Honduras.** El Memo de Solicitud se dedica a analizar la Ley de Propiedad de Honduras con algún detenimiento. Si bien a partir del Memo de Solicitud y documentos relacionados parecería que el personal del Banco estaba al tanto de que se estaba elaborando la Ley de Propiedad de Honduras, la ley aun estaba en el transcurso del proceso legislativo

²³³ Véase Memo de Solicitud, nota 13, citando la Declaración del Manual de Operaciones (OMS) 2.20, Evaluación de Proyecto, enero de 1984, párrafo 24.

²³⁴ El párrafo 24 íntegro de la OMS 2.20 dice: “Los posibles efectos del proyecto en el medio ambiente del país y en la salud y el bienestar de su gente deben ser considerados en una etapa temprana. El proyecto deberá adaptar las normas de protección a las circunstancias del proyecto y del país, e incorporar aquellas medidas ambientales que sean consideradas esenciales y apropiadas. En caso de existir tratados internacionales que sean aplicables al proyecto y área, tales como aquellos que involucran el uso de las aguas internacionales, el Banco debe satisfacerse de que el plan del proyecto de conformidad a los términos de los acuerdos. [cita de “OMS 2.32, Proyectos en Aguas Internacionales”]. En países donde las leyes, reglas o normas que rigen los asuntos ambientales pueden ser inadecuadas, el personal deberá considerar los méritos de alentar la legislación apropiada, si fuera necesario, para mitigar las consecuencias ambientales adversas serias de un proyecto [cita de ‘OMS, “Aspectos Ambientales del Trabajo del Banco” (en preparación)]]”.

²³⁵ Desde la adopción de OMS 2.20, las políticas del Banco fueron encuadradas como “OD” (directivas operacionales) y ahora están organizadas como Políticas Operacionales y Procedimientos del Banco. Considerando que la Política Operacional 4.01 sobre Evaluación ambiental de 1999 dice en su párrafo 3 que “El Banco no financia actividades de proyectos que estarían en contravención [...] con las obligaciones del país, según se las haya identificado durante la EA” bajo tratados y acuerdos ambientales, el párrafo 24 de OMS 2.20 ha sido reemplazado por OP 4.01 de 1999.

en la época en que el Proyecto fue aprobado por el Directorio de la AIF.²³⁶ Como un hecho crítico, el capítulo de la ley sobre Tierras Étnicas está a la espera de la reglamentación de aplicación y, en consecuencia, no ha sido usado para titular o registrar ninguna Tierra Étnica bajo el Proyecto. Por ende, el capítulo no ha sido sometido a prueba ni en forma interna ni en relación con las disposiciones establecidas en el convenio de Crédito de Desarrollo del proyecto. En consecuencia, en esta oportunidad, un dictamen sobre el resultado de dicha prueba por parte de la Asesoría Jurídica sería puramente especulativo. Además, en mi opinión, con arreglo a la política del Banco, dicha prueba no sería determinativa ya que, como se indica en el párrafo 6 supra, la OD 4.20 no es prescriptiva respecto del contenido exacto de la ley local cuando se trata de detalles específicos de administración de tierras.

Conclusión

11. La Resolución le otorga al Panel la responsabilidad de determinar en respuesta a una solicitud de investigación si las políticas y procedimientos del Banco han sido cumplidos: una responsabilidad que es críticamente importante para el Banco Mundial tanto en términos reales como de su reputación. La lectura efectuada por la Asesoría Jurídica del Memo de Solicitud indica que se busca un dictamen sobre si el diseño del Proyecto brinda salvaguardias apropiadas. Desde este punto de vista, que la Asesoría Jurídica opine según lo pedido significaría aceptar un desplazamiento de la responsabilidad del Panel de Inspección hacia la Asesoría Jurídica. Sin embargo, este memorando ha planeado algunas reflexiones sobre los puntos planteados en el Memo de Solicitud.

²³⁶ El Convenio de Crédito de Desarrollo (DCA) del Proyecto mantiene los mecanismos destinados a dar cumplimiento a los principios de la OD 4.20 en relación con la regularización de tierras (véase DCA, Secciones 3.04 (a) (ii), 3.08 (b) y 3.11) y no se requirieron recursos adicionales.

Anexo B Biografías

Edith Brown Weiss fue designada en el Panel en septiembre de 2002 y es una destacada académica del Derecho quien ha enseñado y publicado ampliamente sobre derecho internacional y políticas globales, incluidos temas ambientales y de cumplimiento. Ocupa la Cátedra Francis Cabell Brown de Derecho Internacional en el Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown, cuyo cuerpo docente integra desde 1978 y en el que ha dirigido proyectos de investigación multidisciplinaria internacional. Antes de Georgetown, fue profesora de la Universidad de Princeton. La Prof. Brown Weiss ha recibido numerosas distinciones por su trabajo, tales como el Premio Elizabeth Haub de la Universidad Libre de Bruselas, y el de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) de derecho ambiental internacional, y el Premio 2003 de la American Bar Association en reconocimiento por logros distinguidos en Derecho y Política Ambiental. También recibió muchos reconocimientos por sus libros y artículos. Presidió la American Society of International Law y fue Asesora Jurídica Adjunta de la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU., en la que estableció la División de Derecho Internacional. Edith. Brown Weiss integra numerosas juntas editoriales, tales como las del *American Journal of International Law* y el *Journal of International Economic Law*. Ha colaborado con las siguientes entidades como miembro de la junta directiva, fideicomisaria o asesora: Instituto Japonés de Estrategias Ambientales Globales, Sociedad Cousteau, Centro de Derecho Ambiental Internacional, y Centro Nacional de Investigación Atmosférica, entre otros. La Prof. Brown Weiss ha sido Asesora Jurídica Especial de la Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental, miembro de la Comisión de Geociencias, Medio Ambiente y Recursos de la Academia Nacional de Ciencias de EE.UU.; Junta de Ciencia y Tecnología Hídricas; y el Comité de Abastecimiento Sustentable de Agua en Medio Oriente. Es miembro electa del *American Law Institute*, *Council on Foreign Relations*, y la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN. Graduada de Stanford University con un título de Bachelor of Arts con Gran Distinción, LL.B. (J.D.) del Harvard Law School, Ph.D. en ciencias políticas de la Universidad de California en Berkeley, además recibió un Doctorado Honorario en Derecho del Chicago-Kent College of Law.

Tongroj Onchan fue designado miembro del Panel en septiembre de 2003. Cuenta con un doctorado en economía agropecuaria de la Universidad de Illinois. El Profesor Onchan fue docente de la Facultad de Economía de la Universidad de Kasetsart, en Tailandia, durante 26 años, incluyendo un período como Decano. Luego actuó como Vicepresidente de la Universidad de Huachiew Chalermprakiat; y más adelante pasó al Instituto del Medio Ambiente de Tailandia (TEI) en carácter de Vicepresidente. En 1998, el Sr. Onchan fue designado Presidente del TEI. Ayudó a crear el Instituto de Recursos y del Medio Ambiente del Mekong (MERI) en 2000, del que fuera Presidente. Se ha desempeñado como asesor del Primer Ministro y del Ministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, como miembro de la Oficina Nacional de Medio Ambiente, Presidente de la Comisión Nacional de EIA, Presidente de la Comisión en la preparación del Informe de Estado del Medio Ambiente en Tailandia y miembro de la Comisión Nacional de Auditoría. El Sr. Onchan integra el cuerpo de redacción de varias publicaciones, entre ellas, Asian Journal of

Agricultural Economics e International Review for Environmental Strategies. Ha actuado como consultor de diversas organizaciones internacionales, tales como la Organización Asiática de Productividad, ESCAP, el Banco Mundial, Banco de Desarrollo de Asia, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional del Trabajo, USAID y la Fundación Ford. Se ha desempeñado como Director de más de treinta proyectos de investigación y es autor y coautor de gran cantidad de trabajos técnicos y de investigación sobre desarrollo rural, recursos naturales y gestión ambiental. Actualmente cumple diversos roles: Presidente del Directorio del MERI, miembro del Consejo Nacional de Investigación de economía, y Director del International Global Environment Strategy (IGES) con sede en Japón. El Sr. Onchan fue designado persona eminente en su actuación como miembro del Foro de Asia para el Medio Ambientes y el Desarrollo (APFED).

Werner Kiene fue designado miembro del Panel en noviembre de 2004. Cuenta con una Maestría en Ciencias y un Doctorado (Ph. D.) en Economía Agrícola de la Universidad del Estado de Michigan. Ha ocupado cargos de liderazgo en la Fundación Ford y en la Oficina Alemana de Asistencia para el Desarrollo. En 1994, el Sr. Kiene fue el Director fundador de la Oficina de Evaluación del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA). Desde 1998 hasta 2000 se desempeñó como Director para Bangladesh del Programa Mundial de Alimentos y como Coordinador Residente de Naciones Unidas. Durante cuatro años (2000-2004) actuó como Representante del PMA en Washington, D.C. El principal interés del Dr. Kiene se centra en el diseño, implementación y evaluación de iniciativas de desarrollo sostenible. Sus artículos tratan temas como la pobreza rural y la prestación de servicios sociales; seguridad alimentaria, desarrollo agrícola y regional; asistencia de emergencia y asistencia humanitaria; comercio y relaciones internacionales. El Dr. Kiene participa en organizaciones profesionales como la Asociación Americana de Evaluación; la Sociedad Internacional para el Desarrollo; la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia; y la Asociación Internacional de Economistas Agrícolas.

Consultores

Dra. Nancie L. González es Profesora Emérita de Antropología de la Universidad de Maryland, College Park, de la que también fue Vicerrectora de Asuntos Académicos en 1977-1981. Graduada de la Universidad de Michigan, comenzó a trabajar con los garífunas en 1955, y desde entonces ha escrito tres libros, así como más de 50 artículos científicos referidos a su etnohistoria y otros aspectos de su cultura. Sus investigaciones de los garífunas la llevaron numerosas veces a realizar estudios de campo en distintas partes de Centroamérica, y entre grupos de la diáspora en la ciudad de Nueva York. También realizó extensas investigaciones de archivos en Inglaterra, Francia, San Vicente, Belice, Guatemala, Honduras, y recursos documentales referidos a los garífunas en los Estados Unidos. Su interés sobre los procesos de formación y cambio de la etnicidad la llevaron a interesarse también por otros pueblos. Publicó un libro sobre los Palestinos en la Margen Occidental y América Central, y ha escrito abundantemente sobre la migración dominicana a Nueva York. Su extensa carrera académica se interrumpió en ocasiones por licencias

para trabajar para el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, la National Science Foundation, y como *Peace Fellow* en el Instituto de Paz de los EE.UU. Trabajó como consultora para una amplia variedad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Sus investigaciones independientes fueron financiadas por subsidios de numerosas fuentes a lo largo de los años. Ha integrado las Juntas Directivas de la Asociación Antropológica Americana, la Asociación Americana para el Avance de las Ciencias, la Sociedad de Antropología Económica, y la Sociedad de Antropología Aplicada, de la que también fue Presidenta. Actualmente reside en el área del Capitolio, donde continúa sus investigaciones y escritura, y ocasionalmente acepta tareas de consultoría sobre temas de su conocimiento e interés.

Dr. Edmund T. Gordon es en la actualidad Director del Centro de Estudios Afroamericanos, Profesor Asociado de Antropología y miembro del Instituto Lozano Long de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin. Sus temas de interés en investigación comprenden: cultura y poder en la diáspora africana, estudios de género (en particular, sobre varones negros), teoría crítica de las razas, y economía política racial en América Central y los EE.UU. Sus investigaciones en esta área han producido numerosas publicaciones, tales como: "*Cultural Politics of Black Masculinity*", "*Transforming Anthropology*, 1997", "*The African Diaspora: Towards an Ethnography of Diasporic Identification*", *Journal of American Folklore*, 1999, y *Disparate Diasporas: Identity and Politics in an African-Nicaraguan Community*, 1998 U.T. Press. Su trabajo actual se concentra en la raza y la lucha por los recursos, en particular tierras comunales de las comunidades indígenas y de afrodescendientes en Centroamérica. El Dr. Gordon recibió un PhD en Antropología Social de la Universidad de Stanford; de Stanford, California; un Master of Arts en Antropología de la Universidad de Stanford; un Master of Arts en Ciencias Marinas del Rosenstiel School of Marine and Atmospheric Sciences (RSMAS), de la Universidad de Miami, Miami, Florida, y un título de Bachelor of Arts en Sociología-Antropología del Swarthmore College, Swarthmore, Pensilvania.

Phyllis Cayetano es una garífuna de Dangriga, Belice. Ha dedicado la mayor parte de su vida adulta a la defensa de los derechos del pueblo garífuna en Belice y en la Diáspora. Es Presidenta fundadora del Consejo Nacional Garífuna y actualmente preside la Rama Dangriga del Consejo. Durante toda su vida, la Sra. Cayetano ha tenido un profundo interés en la música, la lengua y la cultura del pueblo garífuna. Es una de las organizadoras del Festival Anual Garífuna, que se realiza todos los años en noviembre conmemorando el asentamiento de los garífunas. Sus esfuerzos permitieron que el Día del Asentamiento garífuna, el 19 de noviembre, fuera reconocido como feriado público en Belice en 1977. La Sra. Cayetano fue profesora del nivel secundario durante más de 30 años en Belice y se jubiló como Decana del Ecumenical Junior College en 1995. En 1982 fue designada integrante de la Comisión Nacional de la Mujer y en 1991 también fue nombrada Comisionada de la Suprema Corte de Belice. Representó a su país ante el Foro de Mujeres de Centro América y dos veces integró la Legislatura de la Ciudad de Dangriga y fue vicealcaldesa de la ciudad en el período 1998-1999. La Sra. Cayetano es graduada de la Universidad de St. Louis (Missouri).