

# **Tomo 5a**

**RESUMEN DE ANÁLISIS LEGAL,  
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:  
Diagnóstico Diagnóstico del Uso y Tenencia de la Tierra  
En Comunidades Garífunas y Miskitas de Honduras  
2002-2003**





## Resumen de análisis legal: Conclusiones y recomendaciones

### I. Introducción

CACRC contrató a tres abogados nacionales para participar en el análisis legal exigido por el diagnóstico. A cada uno de ellos se les pidieron diferentes tareas de investigación y análisis. Como marco teórico, se tomó como base el trabajo ya realizado de Roldán-Vallejo, sobre “Opciones de Titulación de Tierra en Zonas Indígenas”.<sup>1</sup> Sin embargo, desde un inicio se esperaba que el diagnóstico pudiera arrojar nueva luz sobre la problemática legal, al poder enriquecer el análisis con la experiencia concreta de las comunidades estudiadas, y con los frutos de la investigación antropológica participativa.

Para este fin se contrataron los servicios de dos abogados miembros de las mismas comunidades sujetos y destinatarios del estudio, que además tenían experiencia práctica con las comunidades en sus reclamos por sus tierras ancestrales: Karen Vargas de la comunidad Garífuna y Santiago Flores de la comunidad Miskita. Además, se incorporó el abogado Mario Vallejo en el equipo por su reconocida trayectoria y pericia en el tema. El trabajo de este equipo legal fue coordinado en un principio por los co-directores del diagnóstico, Charles Hale y Edmund Gordon, y últimamente por el también director de CACRC, Joseph Berra, abogado con pericia en derechos de las minorías y derechos humanos. En diferentes momentos del diagnóstico se contó con la participación puntual de otros abogados nacionales e internacionales.

En todo momento fue fomentado la comunicación y retroalimentación entre los miembros del equipo legal, y entre el equipo legal y el equipo más amplio del diagnóstico. Los abogados de las zonas participaron en los talleres del diagnóstico, incluyendo un taller interno dedicado al análisis legal. El Lic. Vallejo recibió los insumos de los otros miembros del equipo, tanto los otros informes legales como las etnografías.

Se le pidieron informes orientados a analizar los retos concretos que el diagnóstico iba identificando, a proponer estrategias legales prácticas y sugerir vías de solución. Por último, los directores de CACRC tomando en cuenta los informes y resultados del diagnóstico, elaboraron esta síntesis del análisis legal, en forma de tesis, conclusiones relevantes y recomendaciones o medidas consecuentes que se derivan de las mismas. Las propuestas generales del diagnóstico con sus medidas consecuentes se encuentran en el Tomo 6. Este resumen viene a abonar aquellas conclusiones finales.

Hay cierto traslape en los informes y trabajos que se presentan en este tomo, sin embargo, consideramos que cada uno presenta una especificidad y puntos de vista únicos. Por otro lado, no existen mayores contradicciones entre miembros del equipo en lo sustantivo de

---

<sup>1</sup> Título completo: Opciones de Titulación de Tierras en Zonas Indígenas. Corredor Biológico Mesoamericano, componente Honduras. Consultoría para el Banco Mundial, por Roque Roldán y Mario Vallejo. 1997, en apoyo al Proyecto Conservación de la Biodiversidad.



sus análisis. Lo que sí hay son diferentes acentos que vienen de la misma complejidad del tema y la posición social de cada contribuyente.

A Karen Vargas, abogada Garífuna, se le pidió un informe particular de las comunidades Garífunas seleccionadas para el diagnóstico, habiendo podido completar el análisis de diez de ellas. Cada informe cubre los mismos temas: antecedentes históricos/legales del reclamo; análisis de conflictos relevantes; posibilidades y limitantes en relación a posibles saneamientos y ampliaciones; análisis de los recursos naturales; información sobre títulos y terrenos poseídos por terceros; conclusiones y recomendaciones. Su trabajo consistió en investigación de archivo, revisión de los expedientes ante el INA de los tramites de legalización de las tierras, reconocimientos y entrevistas in situ de las comunidades, y revisión de leyes relevantes.

Estos informes particulares están recogidos en el Tomo 5.b. Estos informes traen una riqueza de datos particulares de los conflictos y obstáculos relacionados con el proceso de legalización de las tierras Garífunas. Todavía lejos de resolverse, estos detalles de lucha en el ámbito legal y social comprueban que el análisis no puede quedar con los resultados formales, sino que exige mayor esfuerzo crítico y analítico para captar e iluminar el proceso dinámico que se da en las comunidades en relación al tema tierra. Se le pidió a la Lic. Vargas un trabajo final de síntesis de su análisis y experiencia de acompañamiento legal de las comunidades. Esta síntesis está recogida en este Tomo 5.a.

Al Lic. Santiago Flores, se le pidieron tres informes preliminares basados en estudios particulares de la zona Miskita. En el primer informe se buscó hacer una cronología de las raíces históricas de tenencia de la tierra en la zona de La Moskitia, y de las gestiones y conflictos más recientes respecto al recurso tierra. Se recogieron documentos relacionados con los eventos principales y se inició un análisis de los conflictos.

En el segundo informe, después de completar la cronología, se centró en tres puntos de análisis: estudio del caso de la comunidad Mistruk, análisis de la corte de madera y su manejo en la zona, y el análisis de los títulos supletorios otorgados en la zona. Su tercer informe se centra en el análisis de un municipio de La Moskitia: Juan Francisco Bulnes. En este municipio se dan varios de los fenómenos y retos típicos en la problemática tierra en la zona, como traslape/conflicto con la jurisdicción municipal, asuntos de relaciones inter-étnicas, conflictos con terceros y conflictos con la jurisdicción de COHDEFOR. Estos informes están recogidos en el tomo 5.b. Aunque de otro índole y correspondiendo a una realidad diferenciada de la experiencia Garífuna.

Los informes del Lic. Flores muestran otra vez una intensa dinámica sin resolver de contienda y lucha por las tierras ancestrales. Por último, el Lic. Flores trabajó sobre un esquema de informe final de análisis jurídico de la tierra en la zona Miskita. Este trabajo de síntesis está recogido en este Tomo 5.a.

Al abogado Mario Vallejo se le asignó la tarea de reflexión y análisis globalizante en torno al marco jurídico nacional. En primer lugar se le pidió un trabajo que actualizara el estudio Roldán – Vallejo sobre Opciones de Titulación de Tierra en Zonas Indígenas. Este trabajo de actualización está recogida en el tomo 5.b. Posteriormente se buscó orientar su trabajo con los hallazgos de la investigación antropológica y los informes de los abogados en las dos zonas. El segundo informe del Lic. Vallejo es un análisis de las



leyes e instituciones del Estado hondureño con incidencia en la problemática de la legalización de las tierras Garífunas y Miskitas. Como en sus anteriores trabajos, el Lic. Vallejo identifica en este trabajo tanto las posibilidades como los limitantes, ambigüedades y hasta contradicciones del marco jurídico e institucional referente al tema tierra. Lo novedoso de este trabajo es que se empieza a captar la precariedad de este marco y la falta de un avance jurídico en los mecanismos para atender la necesidad de seguridad jurídica de las comunidades Garífunas y Miskitas.

Esta línea de análisis se profundiza en su tercer informe, que analiza varios retos en función de estudios de caso surgidos del diagnóstico. En la segunda parte propone estrategias legales concretas para poder enfrentar algunos de los retos. Sus sugerencias y recomendaciones se hacen más urgentes en el contexto de ambigüedad y conflicto que el diagnóstico ha encontrado. Estos informes se encuentran en este Tomo 5.a.

Basado en estos trabajos legales y enriquecido por el trabajo etnográfico de las zonas, CACRC presenta aquí sus propias conclusiones y recomendaciones en torno al análisis legal. A lo largo de estos informes, se hace una crítica del marco jurídico formal, tanto de sus posibilidades como de sus limitantes. Sin embargo, en cierto sentido el marco jurídico es neutral. Es el uso del marco jurídico por parte de los actores que va a determinar si se resuelve o no la creciente crisis afrontada por las comunidades Garífunas y Miskitas, por lograr una seguridad jurídica en sus tierras ancestrales.

Hemos tratado de captar la dinámica de los usos del marco jurídico para proponer vías y medidas de solución adecuadas a los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes. No dejamos de proponer cambios estructurales en el marco jurídico tampoco, pero sabemos que estos pueden ser logrados a través de nuevas leyes y reformas institucionales y también a través del uso efectivo del sistema legal.

Iniciamos cada punto de nuestras conclusiones y recomendaciones con una especie de tesis partiendo del conjunto de los análisis. En la medida que vamos desarrollando la tesis, llegamos a recomendaciones y medidas consecuentes con las conclusiones.

## **A. Marco jurídico nacional e internacional**

1. Los reclamos de las comunidades Garífunas y Miskitas tienen una sólida base legal en los marcos jurídicos nacionales e internacionales.
  - a. Los dos pueblos tienen derechos comunales de propiedad sobre tierras y recursos naturales con base en patrones tradicionales de uso y ocupación territorial ancestral. Los patrones tradicionales de uso y ocupación generan sistemas consuetudinarios. Los derechos de propiedad creados por los sistemas consuetudinarios de los pueblos Garífunas y Miskitas existen aún sin actos estatales que los precisen;
  - b. La Constitución Política de Honduras, sobre todo en el artículo 346, pero también en relación con otros artículos que tratan los pueblos indígenas y afro-descendientes (Artículos 172-73) y la propiedad (61, 103, y 330), reconoce que los pueblos indígenas y afro-descendientes son titulares de



derechos especiales, incluyendo derechos relacionados con sus tierras ancestrales;

- c. El Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), al ser ratificado por Honduras en 1995, entra a formar parte del orden jurídico nacional, con un rango superior a las leyes emitidas ordinariamente en el país. El Convenio 169 consolida y explicita el derecho de propiedad de los pueblos autóctonos a tierras de tradicional posesión y uso, y obliga al Estado dar seguridad jurídica a los pueblos autóctonos de sus tierras;
- d. La Convención Americana de Derechos Humanos, ratificado por Honduras en 1977, también alberga y protege los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y afro-descendientes, sobre todo a través de sus artículos 21 (derecho a la propiedad), 1.1, 24 (principio de no discriminación y de igualdad ante la ley), 2 (deber de adoptar medidas necesarias para hacer efectivos los derechos), y 25 (protección judicial);
- e. Otras leyes tocantes al tema de la tierra reconocen también el carácter especial de los pueblos indígenas y afro-descendientes y sus derechos, aunque no crean mecanismos explícitos de implementación del Convenio 169, ni un mecanismo para la legalización de las tierras étnicas;
- f. No se presenta ningún impedimento legal definitivo en el orden jurídico nacional e internacional para poder realizar la titulación de las tierras tradicionales de los pueblos indígenas y afro-descendientes y darles seguridad jurídica a sus derechos de propiedad comunal;
- g. La seguridad jurídica que el Estado está obligado a otorgar a los pueblos indígenas y afro-descendientes para la posesión y gozo pacíficos de sus tierras ancestrales, además puede, en principio, ser logrado mediante diferentes formas. La titulación en dominio pleno, sujeto a condiciones impuestas por la forma de tenencia comunal, es la forma más idónea. La forma de seguridad jurídica debe garantizar como mínimo derechos de posesión, acceso y uso de sus tierras tenidos bajo el sistema consuetudinario; derechos de exclusión, tenencia pacífica y a perpetuidad de sus tierras frente a terceros; igualdad de protección frente a cualquier acción estatal que afecte sus derechos de propiedad; y la seguridad de continuidad y sobrevivencia de la identidad y vida del grupo.

## **B. Condiciones generales y específicas de cada zona sobre el proceso de legalización de las tierras**

- 2. Se constata una progresiva degradación de los derechos y el control efectivos de las comunidades Garífunas y Miskitas sobre sus tierras y recursos ancestrales. Esta erosión se constata en los siguientes fenómenos:



- a. El acaparamiento de las tierras por parte de terceros actores privados de tierra dentro del área reclamada como tierras ancestrales de las comunidades, por medios informales y/o extra-legales, con la subsiguiente exclusión o intento de excluir a las comunidades Garífunas y Miskitas de la posesión, acceso, y uso de sus tierras y recursos ancestrales, o de poner en precariedad su posesión, acceso y uso pacíficos, creando así conflictos serios;
  - b. Relacionado con lo anterior, la penetración de actores terceros privados para explotar los recursos naturales de la zona a perjuicio de los derechos e intereses de las comunidades;
  - c. La sobre-imposición de un nuevo marco jurídico y régimen de manejo de la tierra en áreas ancestrales de las comunidades, sin incorporar adecuadamente los derechos e intereses de las comunidades, incluyendo no sólo la designación de “áreas protegidas”, sino también las acciones y disposiciones que vienen produciendo un renovado interés del Estado en ordenar y regular el manejo de las tierras nacionales en las áreas de las comunidades, y la nueva organización municipal en las zonas;
  - d. Prácticas de miembros de las mismas comunidades no consistentes con los derechos y controles comunales de las comunidades sobre sus tierras y recursos.
3. A nivel analítico, podemos deducir las siguientes causas de la degradación de los derechos de las comunidades Garífunas y Miskitas:
- a. Penetración no regulada de terceras personas;
  - b. A través de las prácticas de estos actores y por la ausencia o deficiencia de las políticas estatales referentes al ordenamiento y manejo de la tierra, la penetración o establecimiento de un sistema informal de ordenamiento y manejo de la tierra, basado en lógicas no reguladas de mercado y de fuerza;
  - c. Tolerancia o aquiescencia y hasta participación del Estado en este sistema informal de ordenamiento y manejo de la tierra;
  - d. La incorporación de algunos actores de las comunidades en este sistema informal de ordenamiento y manejo de la tierra y sus lógicas, y de una forma subordinada;

Una renovada penetración del Estado como actor en las áreas de las comunidades, con la intención de ordenar y regular el manejo de la tierra según múltiples intereses sociales, pero sin incorporar adecuadamente los derechos e intereses de las comunidades, y sin garantizar o abrirse a la



- participación efectiva de las comunidades Garífunas y Miskitas en el proceso (con grados de diferencia notables en los procesos respectivos con las comunidades Garífunas por una parte, y Miskitas por otra);
- e. Deficiencias en la organización y capacitación técnica de las comunidades para contrarrestar este proceso y empujar sus reclamos y reconocimiento de sus derechos (con grados de diferencia notables entre las comunidades Garífunas y Miskitas);
  - f. Deficiencias en el apoyo requerido de la sociedad civil referente a la legalización de las tierras de las comunidades y el respeto a sus derechos.
4. Por otra parte, se constata en medio de este proceso de degradación de derechos, otro proceso de defensa y recuperación por parte de las comunidades de sus derechos y control sobre sus tierras. Vinculado al empuje de las comunidades, el Estado y la sociedad civil empiezan a reconocer, por lo menos formalmente, estos derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes. Este proceso positivo de reconocimiento y defensa de los derechos de las comunidades es contrapuesto al proceso de degradación. En lo positivo, podemos constatar:
- a. La ratificación del Convenio 169, como punto de referencia central de un proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes;
  - b. Puntos de referencia nacionales e internacionales en este proceso (y no solamente con referencia a las comunidades Garífunas y Miskitas y sus áreas);
  - c. Un proceso de legalización de las tierras Garífunas que ha tenido avances y resultados concretos y significativos;
  - d. Más aceptación formal de la idea de la incorporación de los intereses de las comunidades y la participación de las mismas en los proyectos del Estado, lo cual ha generado algunos esfuerzos en esta línea, como este diagnóstico, avalados por el mismo Estado;
  - e. La organización, movilización y autogestión de las comunidades en torno a sus derechos y reclamos;
5. Por estar algunos de los mismos actores involucrados y en parte responsables por los dos procesos contrapuestos, los resultados de este último proceso positivo son ambiguos, limitados y precarios. En este sentido, habría que señalar lo siguiente:



- a. En la actual reforma institucional del Estado hondureño y en cuanto inciden estas reformas en el tema de la legalización de las tierras Garífunas y Miskitas, predominan otros objetivos e intereses ajenos a los derechos e intereses de las comunidades Garífunas y Miskitas. Estos derechos e intereses, y la efectiva participación de las comunidades en los proyectos que les afecten, no han sido adecuadamente incorporados en estas reformas y proyectos, y tales derechos, intereses y participación quedan supeditados en la práctica a otros objetivos e intereses, y a la incidencia y protagonismo de otros actores;
- b. En comparación con leyes aprobadas como la Ley de Modernización Agrícola y la Ley de Municipalidades, o en proceso de aprobación, como la Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre, y otros proyectos de ley de reforma institucional con incidencia en temas de la tierra, no ha habido semejante compromiso y esfuerzo de crear un ordenamiento del Convenio 169 para el efectivo cumplimiento de los compromisos adquiridos;
- c. En comparación con la protección del corredor biológico mesoamericano y los planes de desarrollo turísticos y aprovechamiento de recursos en las zonas estudiadas, tampoco ha habido semejante compromiso de la comunidad internacional por velar y apoyar el cumplimiento del Convenio 169 en beneficio de las comunidades;
- d. A pesar de la disposición mayor en los últimos años de atender a los reclamos por la tierra de los pueblos indígenas y afro-descendientes, por lo general el Estado hondureño ha respondido de forma reactiva a las demandas y el empuje político de estos pueblos. El Estado debe tener una disposición más proactiva y prioritaria de protección de los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes;
- e. No obstante, ciertos avances en la legalización de tierra para algunos grupos étnicos, no existe, y el Estado no ha creado ni por la vía legislativa ni por la administrativa, un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las tierras;
- f. Hasta ahora, el Estado hondureño no ha podido cumplir eficazmente con el compromiso de ampliación y saneamiento de los títulos otorgados a comunidades Garífunas en el proceso de legalización de sus tierras;
- g. Tampoco ha podido el Estado, dar seguridad jurídica eficaz a las tierras de los pueblos indígenas y afro-descendientes en las zonas estudiadas. El conflicto creado con terceros en sus tierras ancestrales a raíz de un ordenamiento informal, durante muchos años ha sido con la tolerancia o aquiescencia del Estado;





- h. La jerarquía racial que predomina en la sociedad hondureña influye negativamente el proceso de legalización y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes;
  - i. Además de no incorporar adecuadamente los derechos e intereses de los pueblos indígenas y afro-descendientes en la designación de áreas protegidas, hasta ahora la forma propuesta de atender a sus derechos e intereses –por medio de convenios de usufructo— no parece reunir condiciones adecuadas de seguridad jurídica en cuanto a la posesión y uso de las tierras ancestrales de los pueblos autóctonos en las zonas estudiadas;
  - j. La falta de organización y coherencia interna de las comunidades respecto a su recurso tierra también contribuyen a la precariedad de los avances que se han hecho en materia de legalización.
6. No obstante, lo anterior consideramos que hay medidas consecuentes posibles de implementar a corto, mediano y largo plazo, que pueden corregir las deficiencias y avanzar adecuadamente en el proceso de legalización de las tierras de las comunidades Garífunas y Miskitas. Siempre que haya voluntad genuina de los actores estatales, las comunidades y de la sociedad civil.

#### **A corto plazo:**

- a. Ir creando un ordenamiento y unos mecanismos efectivos para el cumplimiento del Convenio 169. El Estado tiene clara obligación de dar seguridad jurídica a las tierras de los pueblos indígenas y afro-descendientes. Aún sin la ventaja de una ley de ordenamiento propio, hay suficiente base legal para ir creando los mecanismos efectivos, propios a la legalización de las tierras ancestrales, a través de compromisos institucionales e intersectoriales;
- b. Los trámites de legalización de las tierra ancestrales de las comunidades Garífunas y Miskitas, hechos o enmendados en base al etno-mapeo, deben instigar en primera instancia el congelamiento del *status quo* del Estado jurídico de la tierra reclamada y los posibles derechos en disputa y deben dar inicio a medidas cautelares para prevenir cualquier perjuicio a las comunidades en la posesión, uso y goce de sus tierras ancestrales reclamadas. Estas medidas cautelares pueden ser impuestas por la vía judicial a petición del INA o de la comunidad afectada o por el mismo INA, siempre y cuando haya voluntad y mecanismos concretos para hacer cumplir las disposiciones;
- c. Las medidas cautelares deben prohibir la celebración de actos que puedan perjudicar las comunidades en su reclamo, como la ocupación nueva por parte de terceros en la tierra reclamada por las comunidades, la compra-



venta en cualquier forma del recurso tierra, el descombro o la realización de otras actividades de desgaste de los recursos, incursiones nuevas de terceros, etc. El INA puede designar, en base a las peticiones hechas, el área reclamada como área de especial protección bajo su tutela. El INA debe asegurar la protección de los derechos de las comunidades autóctonas, y hacerse responsable por tal protección mientras dure el proceso de legalización, en coordinación y con la aquiescencia de las otras instituciones y sectores gubernamentales;

- d. Haciendo efectivo las medidas cautelares y comunicando el mensaje claro a la sociedad de su disposición de adjudicar los reclamos de las comunidades en base a sus derechos bajo el Convenio 169, el Estado dará un primer paso a la seguridad jurídica;
- e. Crear con participación de los mismos pueblos Garífunas y Miskitos comisiones y equipos técnicos para realizar la delimitación y demarcación de los reclamos, identificación de otras partes interesadas y evaluación de los reclamos de terceros que ocupan áreas dentro de las tierras ancestrales. Se deben formular criterios claros sobre la evaluación de los intereses de terceros, como la anterioridad y prioridad de los derechos de los pueblo étnicos, la ocupación pacífica/no-pacífica de los terceros, la validez de actos que ostentan los terceros para acreditar sus derechos, etc., y propuestas de solución;
- f. Reforzar y vigorizar el comité intersectorial para resolver problemas técnicos y de coordinación, y para implementar recomendaciones del diagnóstico con participación de los pueblos indígenas y afro-descendientes;
- g. Detener la aprobación de la Ley Forestal de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre y la Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible hasta tener una efectiva participación de los pueblos indígenas y afro-descendientes en las mismas y la incorporación de sus intereses;

**Mediano plazo:**

- h. Promover con participación de los pueblos indígenas y afro-descendientes un Proyecto de Ley de los Pueblos Indígenas y Afro-descendientes de Honduras, para establecer mecanismos claros de legalización de las tierras de los pueblos, resolver ciertas ambigüedades con otras leyes y entre las instituciones competentes, y proteger sus derechos efectivamente;
- i. Movilizar el apoyo de la sociedad civil y de la comunidad internacional para los trámites legales, la resolución de conflictos en las tierras



ancestrales de los pueblos y el desarrollo sostenible de las comunidades en relación con su tierra;

- j. Elaborar la forma jurídica más apropiada para la titulación, tomando en cuenta las formas tradicionales de tenencia de las comunidades autóctonas, el necesario saneamiento y el juego de intereses que inciden en zonas de traslape con áreas protegidas, municipalidades y otras comunidades.
- k. Desarrollar planes de manejo y reglamentación internos de las comunidades sobre la protección y desarrollo sostenible de su recurso tierra.

**Largo plazo:**

- l. Formar capital humano y social de las comunidades;
- m. Promover el desarrollo sostenible de las comunidades en sus tierras ancestrales.

**C. Retos a la legalización de la tenencia de las tierras Garífunas y Miskitas**

- 7. Constitución del sujeto legal. El pueblo Garífuna tiene dos organizaciones (ODECO y OFRANEH), que lo representan y que tienen incidencia o pretenden tener incidencia en todas las comunidades. Por otra parte, el proceso de legalización de las tierras Garífunas ha sido por comunidad, con titulación a favor de la comunidad y en nombre de su patronato. El pueblo Miskito tiene una organización (MASTA), que lo representa. La mayoría de los reclamos del pueblo Miskito emergen en forma multi-comunal.
  - a. Hay que evaluar las formas de representación comunitaria (patronato) en el lado Garífuna y adecuarlas a las normas democráticas y las necesidades de un buen manejo y reglamento interno de la tierra y sus recursos;
  - b. Urge definir el sujeto de los reclamos en el lado Miskito, tramitando la personería jurídica de las comunidades o bloques de comunidades, y adecuando su estatuto a las necesidades democráticas y de un manejo y reglamento interno de la tierra y sus recursos;
  - c. El Estado debe agilizar el trámite de la personería jurídica de las comunidades, y permitir que se gestione simultáneamente su personería jurídica y la legalización de sus tierras;
  - d. Con participación de los grupos indígenas y afro-descendientes, se debe gestionar dentro de un Proyecto de Ley de los Pueblos Indígenas y Afro-descendientes el reconocimiento formal de los sujetos de los pueblos



indígenas y afro-descendientes, su autoridad (es) propias, y su forma de personería jurídica.

8. Conflictos con terceros. La interrupción de la posesión y uso pacíficos de los pueblos Garífunas y Miskitos de sus tierras ancestrales, viene a través de diversos fenómenos de escasez respecto a la tierra y sus recursos, y el oportunismo foráneo. El conflicto ha generado la necesidad de delimitar, demarcar y garantizar la seguridad jurídica de los pueblos indígenas y afro-descendientes en la posesión y uso de sus tierras ancestrales. La presencia y conflictos con terceros tienen distintas raíces entre sí, exigiendo tratamiento distinto.
  - a. Hay presencia de ladinos nativos que han ocupado pacíficamente parcelas dentro de las tierras ancestrales de las comunidades, que no amenazan la posesión y uso pacíficos de las comunidades de sus tierras ancestrales, ni la continuidad cultural de las comunidades, y gozan del reconocimiento y aquiescencia de las mismas comunidades. Se puede decir que tienen derechos derivados del mismo sistema consuetudinario de las comunidades. Con la participación de las comunidades afectadas, habría que definir y reconocerles a éstos sus derechos sobre la tierra dentro del reclamo de las comunidades;
  - b. Hay otros ladinos cuya presencia y ocupación de tierra dentro de las tierras ancestrales de los pueblos se da de una forma no-pacífica, ya sea por la forma de ocupación bajo amenazas, intimidaciones y uso de la fuerza, o por la contestación y falta de reconocimiento de parte de las comunidades. A estos habría que analizar la forma en que adquirieron posesión, y sus argumentos de legitimación. Cabe señalar que el patrón de adquisición parece ser a través de medios informales y/o extra- o ilegales;
  - c. La vía del saneamiento debe ser la primera opción para garantizar la seguridad jurídica de las tierras de los pueblos Garífunas y Miskitos. Este puede ser realizado a través de la donación, permuta, recuperación o expropiación. Se pueden ejecutar otras acciones legales en contra de los terceros, como por ejemplo, petición de anulación de actos, como contratos de compra/venta o de titulación indebida, o demanda de usurpación. No obstante, cabe discutir con las comunidades otras alternativas de resolución de los conflictos con los terceros;
  - d. Pueden haber varias soluciones equitativas, las cuales pueden variar según factores como: la forma concreta de adquisición, el tiempo en posesión, el grado de conflictividad con las comunidades, la disposición de compartir derechos o de acoplarse al régimen de la tierra comunal, y la disposición de convivir pacíficamente con las comunidades. Si en dado caso existir derechos legítimos o fuera aconsejables reconocerles tales derechos, estos podrían definirse también de diversas formas, por ejemplo, desde las



licencias para realizar actividades, arrendamiento, convenios de usufructo, dominio útil y dominio pleno. También pueden variar en la duración u otra limitación de los derechos reconocidos, por ejemplo, por la vida del titular del derecho, con reversión después a la comunidad autóctona, o limitando la capacidad de vender o embargar los derechos.

9. Áreas protegidas. COHDEFOR ha propuesto como forma de reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes asentados en las áreas protegidas la de “convenios de usufructo”. Como se ha propuesto hasta ahora, el convenio de usufructo no reúne condiciones para garantizar la seguridad jurídica de las tierras ancestrales. La imposición del marco jurídico de las áreas protegidas amenaza con sus limitaciones la posesión, uso y goce de las tierras ancestrales. También es una amenaza la falta de capacidad de hacer cumplir las disposiciones protectivas para con los terceros. Sin embargo, consideramos que todavía pueden incorporarse tanto los intereses de las comunidades como los intereses públicos en las áreas protegidas, bajo un régimen de posesión y uso mancomunados. Como socios, las comunidades de pueblos indígenas y afro-descendientes pueden ayudar a garantizar la protección del bosque y un desarrollo sostenible. Con los trámites de legalización de la tierra, deber abrirse una verdadera discusión sobre estos temas.
  - a. Debe romperse las categorías estrechas de “dominio pleno” y de “convenio de usufructo”, para definir y proteger los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes en áreas protegidas. No obstante, la seguridad jurídica debe incluir como mínimo el reconocimiento de derechos de posesión, uso y goce de las tierras ancestrales, la titulación o escrituración de estos derechos reconocidos a favor de la comunidad y en perpetuidad, el reconocimiento de aspectos claves de la forma comunal de tenencia y uso, la seguridad jurídica frente a terceros y mecanismos efectivos para hacerse cumplir;
  - b. El Estado no debe seguir con la designación de más áreas protegidas en zonas donde haya comunidades autóctonas hasta incorporar los derechos e intereses de estas comunidades bajo el Convenio 169, de una forma consensuada con las mismas comunidades;
  - c. Debe haber una coordinación inter-institucional e inter-sectorial para asegurar una resolución satisfactoria en cuanto al conflicto entre áreas protegidas y reclamos de los pueblos;
  - d. Las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional deben apoyar con igual prioridad el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes y la legalización de su tierra.



10. Reclamos multi-comunales. Ya arriba se señaló el reto de la constitución del sujeto en los reclamos multi-comunales. También amerita consideración el reto que implican los reclamos multi-comunales, por su mayor complejidad, dada la extensión del área reclamada y la articulación de varios núcleos poblacionales.
  - a. No debe ser impedimento para la titulación el hecho que haya extensiones mayores en las tierras reclamadas por los bloques multi-comunales, ni por la complejidad del sujeto;
  - b. Se debe movilizar apoyo técnico para las comunidades en los trámites legales y en el manejo de sus tierras.
  
11. Jurisdicción municipal versus comunal. Las municipalidades tienen la posibilidad de promover, potenciar y avanzar el proceso de legalización de las tierras de los pueblos indígenas y afro-descendientes. Sin embargo, han perseguido intereses a veces contrarios a la defensa de los derechos de las comunidades Garífunas y Miskitas. Además, su jurisdicción distinta sobre impone otro nivel de complejidad en el estado jurídico de la tierra. Este traslape de jurisdicciones hace aún más urgentes y relevantes el protagonismo de las organizaciones que representan los pueblos indígenas y afro-descendientes, y las entidades gubernamentales deben trabajar con ellos para incorporar sus intereses.
  - a. Las municipalidades no deben reemplazar ni desplazar la autoridad comunitaria organizaciones de mayor representación Garífunas y Miskitas, ni las organizaciones étnicas de base territorial/comunal que solicitan legalización de sus tierras. Las municipalidades son una división política del Estado y las comunidades Garífunas y Miskitas necesitan sus propias organizaciones representativas que efectivamente defienden sus derechos. Estas últimas deben ser fortalecidas, para garantizar la representación de las comunidades y sus intereses en las políticas de las municipalidades;
  - b. Los reclamos hechos por las comunidades Garífunas y Miskitas deben imponer una obligación a las municipalidades de no realizar ningún acto o política que afecte la tierra reclamada hasta que el reclamo sea resuelto. Las municipalidades también deben estar sujetas a las medidas cautelares dictadas para proteger los intereses de las comunidades hasta que sean resueltos sus reclamos;
  - c. Las municipalidades deben tomar liderazgo en velar por el cumplimiento de las medidas cautelares a favor de los intereses de las comunidades, y en el proceso de legalización de sus tierras;
  - d. En base a los reclamos, se debe delimitar los perímetros urbanos y su traslape con las áreas indígenas reclamadas. Identificar los espacios en



conflicto por medio del mapeo conjunto. Esto debería de hacerlo una comisión integrada por las municipalidades, las comunidades Garífunas y Miskitas interesadas y una persona u organización que facilite el proceso de armonización de criterios;

- e. Preparar un plan de saneamiento de estas tierras, iniciando por una fase de solución extrajudicial de los conflictos, que implica la identificación de las opciones de negociación y la identificación de recursos y mecanismos necesarios para buscarle solución a los conflictos. Véase 8.c y 8.d. También se puede incoar la acción administrativa ante la municipalidad o ente público competente;
  - f. Prever las medidas necesarias para efectuar los resultados, como por ejemplo, la necesidad de movilizar recursos internos o externos para pagar indemnizaciones;
  - g. Reconocer jurídicamente la co-existencia de los títulos comunales dentro del perímetro urbano, lo cual implica el manejo de las tierras comunales desde la perspectiva del derecho indígena.
  - h. Las comunidades y las municipalidades deben establecer juntas las normas que regularán el uso de la tierras comunales que se encuentran registrados en el patrimonio público forestal y dentro de la jurisdicción municipal/ejidal. Aquí, como en las áreas protegidas, la legalización de las tierras comunales debe garantizar los derechos mínimos señalados en el punto 9 (a);
  - i. En las futuras políticas municipales de tierra, cualquier expansión del ejido municipal o designación de casco urbano debe partir del reconocimiento de los derechos y reclamos de las comunidades Garífunas y Miskitas. El Comité Intersectorial, y sobre todo el INA y el Ministerio de Gobernación deben velar para que el ordenamiento municipal se realice sin menoscabar los derechos y reclamos de las comunidades, y con la debida participación de las mismas.
12. Bancos de pesca tradicionales. Los derechos marítimos se encuentran también protegidos por el Convenio 169. El acceso a los bancos de pesca tradicionales y la protección del recurso, debe ser compromiso del Estado a través de la institución correspondiente.
- a. La autoridad de pesca debe coordinar con las comunidades para investigar y determinar la capacidad de carga de los bancos de pesca tradicionales y de acuerdo a los resultados, desarrollar normas de pesca o emitir resoluciones administrativas que limiten la pesca industrial a niveles que permitan que la pesca artesanal sin problemas;



- b. Revisar la normativa vigente, de manera que se puedan enfrentar los problemas de pesca artesanal a la luz de una norma nacional, o bien, adecuando los convenios internacionales que son aplicables en esta materia;
  - c. Estas disposiciones deben aplicarse de igual forma para proteger los recursos de los ríos y lagunas que forman parte del hábitat de las comunidades Garífunas y Miskitas.
13. Conflictos y traslapes inter-comunales. En las conclusiones de la parte etnográfica, se observan diferentes tipos de conflictos por traslapes inter-comunales. Los tipos de conflictos sugieren posibles soluciones que deben ser mediados entre las mismas comunidades.
- a. Se debe buscar en primera instancia la solución amistosa a través del diálogo y la demarcación más exacta en las áreas de traslape, resultando en una demarcación de uso exclusivo, o de aceptación de un área de uso común;
  - b. Los casos de mayor conflicto van a requerir un proceso de mediación, tomando en cuenta las raíces históricas del conflicto y proponiendo varias formas de división o compartimiento de los derechos de acceso, uso y posesión de la tierra y sus recursos.
14. Compromiso y coordinación estatal/inter-institucional. Hasta ahora el Estado no ha sido capaz de resolver los reclamos de las comunidades Garífunas y Miskitas de manera eficaz. No le ha dado suficiente prioridad, y las instituciones que tienen incidencia en el tema no se han coordinado en torno a la protección de las tierras ancestrales. No existe una sola institución estatal con el poder y un mandato claro de resolver los reclamos. La falta de compromiso y coherencia inter-institucional ha dañado seriamente los derechos de las comunidades Garífunas y Miskitas, e incluso ha generado el conflicto y la inseguridad. Es responsabilidad urgente del Estado dar alta prioridad a la legalización de las tierras de las comunidades, creando los mecanismos institucionales para efectuar resultados concretos.
- a. El Estado tiene que crear una instancia coordinadora, con poderes para montar los recursos y asegurar los compromisos de las distintas instituciones, cuyos cargos afectan la legalización de las tierras de las comunidades Garífunas y Miskitas;
  - b. Para tal fin se debe re-estructurar y consolidar el Comité Intersectorial con plena representación de los pueblos Garífunas y Miskitas, asegurando también la participación de todas las instituciones públicas que tengan vínculos con los pueblos indígenas y afro-descendientes, con capacidad de respuesta a problemas técnicos y de coordinación y dar seguimiento a





compromisos derivados del Convenio 169 y la aplicación del Fondo de Desarrollo Indígena;

- c. Suscribir y dar seguimiento a compromisos y cooperación específicos, entre organizaciones étnicas y las instituciones del sector público que se relacionan con las etnias;
- d. Institucionalizar estos mecanismos a través de una Ley de los Pueblos Indígenas y Afro-descendientes.

#### **D. Estrategias legales para los pueblos Garífunas y Miskitos**

- 15. Las comunidades Miskitas deben constituir los sujetos legales que tramitarán la legalización de sus tierras y las administrarán. Las comunidades Garífunas deben mejorar y consolidar el estatuto de los patronatos como institución representativa, democrática y administradora del recurso tierra.
  - a. Se debe movilizar el apoyo técnico legal a las comunidades Miskitas para constituir los sujetos del reclamo y tramitar la personería jurídica;
  - b. Adecuar los estatutos de los patronatos Garífunas;
  - c. En este proceso, ir dando mayor forma a la figura jurídica de la comunidad Garífuna o Miskita, y hacer cabildeo político para establecer un procedimiento propio de reconocimiento legal de las comunidades (o bloques multi-comunales) Garífunas y Miskitas.
- 16. Las comunidades Miskitas deben solicitar formalmente la legalización de sus tierras basado en los resultados del diagnóstico, por medio de solicitud al INA o la autoridad competente. Las comunidades Garífunas deben impulsar sus reclamos legales basados en los resultados del diagnóstico. Los trámites administrativos deben estar acompañados por un cabildeo político y recurso a los juzgados para dar seguimiento a sus reclamos cuando sea necesario.
  - a. El INA ha sido la instancia que recibe y tramita la legalización de las tierras de los pueblos indígenas y afro-descendientes, pero los dos pueblos deben insistir en que el Comité Intersectorial asuma más responsabilidad de atender los reclamos;
  - b. Las comunidades deben solicitar al INA y al Comité Intersectorial la adopción de medidas cautelares para proteger sus intereses y derechos en sus tierras ancestrales. Se debe involucrar también las municipalidades, a través del Ministerio de Gobernación, para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares;



- c. Al no dictarse o no cumplirse las medidas cautelares, las comunidades deben acudir a los juzgados para proteger sus derechos e intereses;
  - d. Las comunidades deben exigir participación en los estudios y/o consultorías que se hacen para evaluar los reclamos y procesar la legalización;
  - e. Las comunidades deben incidir en los procesos de ordenamiento administrativo de cualquier ley o autoridad que les afectan, por ejemplo, en la reglamentación de los recursos marítimos;
  - f. Las comunidades pueden considerar acciones legales contra terceros que ocupan ilegalmente sus tierras o dañan sus derechos;
  - g. Después de agotarse las vías administrativas, las comunidades pueden acudir a los tribunales para avanzar su reclamo;
  - h. Después de agotarse los recursos internos, las comunidades pueden considerar la posibilidad de recurrirse a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
17. Los pueblos Garífunas y Miskitos deben elaborar, coordinar y reforzar una estrategia legislativa que pone sus intereses y derechos en la agenda del Congreso Nacional y garantiza su participación efectiva en el desarrollo de las leyes y reformas del Estado.
- a. Los pueblos deben buscar asistencia técnica para tener incidencia en la elaboración de leyes que puedan afectar sus derechos, y para promover un marco jurídico más adecuado a la promoción y protección de sus derechos;
  - b. Cabe mencionar de manera urgente los proyectos de Ley Forestal de las Areas Protegidas y Vida Silvestre, y Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible, y la necesidad de tener incidencia y participación para crear un marco jurídico favorable;
  - c. Los pueblos deben retomar los esfuerzos de elaborar y promover una Ley de los Pueblos Indígenas y Afro-descendientes, para crear un marco jurídico apropiado y hacer más efectivo el Convenio 169;
  - d. Los pueblos indígenas y afro-descendientes deben buscar la manera de rearticular y fortalecer sus alianzas para promover sus intereses comunes.



***Segundo Informe de Avance  
Consultoría Legal CACRC/PROBAP***

**ANÁLISIS LEGAL E INSTITUCIONAL EN MATERIA DE TIERRAS**

**Mario Vallejo Larios  
Consultor**

**Proyecto: “Diagnóstico sobre la Tenencia de Tierras  
en Comunidades Garífunas y Misquitas”**

**Tegucigalpa, M.D.C. Septiembre de 2002**



## **Análisis legal e institucional en materia de tierras**

### **1. Introducción**

#### **1.1 Antecedentes**

El componente legal del diagnóstico sobre la tenencia de la tierra en comunidades Garífunas y Misquitas, que en el marco del Proyecto Biodiversidad en Áreas Protegidas (PROBAP), ejecuta el Central American and Caribbean Research Council (CACRC), contempla entre otros, un componente legal, que de acuerdo a los Términos de Referencia está diseñado para generar cuatro documentos en igual número de informes.

El primer producto consistió en la actualización del análisis jurídico denominado “Opciones de Titulación de Tierras en Zonas Indígenas”, preparado en 1997 y cuyos alcances y contenidos son adaptables al diagnóstico que debe generar el CACRC.

Para este segundo informe se acordó ampliar sobre las leyes relevantes en la zona del proyecto y lo tocante al tema de la institucionalidad.

#### **1.2 Alcances del informe**

Con el presente trabajo se pretende revisar el ordenamiento jurídico e institucional vigente sobre el tema de tierras en Honduras, empezando por los aspectos conceptuales que en materia de tierras existen en el país, en el ordenamiento jurídico nacional se enfatiza en cuatro materias que de acuerdo a la experiencia, son cruciales en la temática de tierras: agraria, forestal, municipal y turística. Por ser transectorial, también se proporcionan elementos sobre la expropiación, que es mencionada como medida de último recurso para la adquisición de tierras en varias de las leyes analizadas.

Como parte de la revisión se incluye la identificación y una visión panorámica de las iniciativas legales o institucionales que están actualmente en proceso en el país y que por sus características pueden incidir en la zona de influencia objeto del diagnóstico CACRC.

En la parte conclusiva se pretende resumir los resultados de cada uno de los tres temas tocados en el desarrollo del informe, a saber: marco legal, aspectos institucionales e iniciativas existentes. Las recomendaciones tratan de presentar opciones.

### **2. Concepción legal del derecho de propiedad en Honduras**

De acuerdo al orden constitucional hondureño, el derecho a la propiedad es uno de los derechos fundamentales, jurídicamente resguardado, aún contra ordenamientos legales ordinarios que explícitamente o de manera indirecta pudieran afectar su existencia, su seguridad y su ejercicio. Aunque se habla de propiedad en general, para efectos de este estudio se hará una relación especial al tema de tierras, que es el objeto de la investigación.



La Constitución de la República hace alusión a la propiedad en varios de sus preceptos, por ejemplo, en el Art. 103, se afirma la responsabilidad del Estado, tanto de dar un reconocimiento como en garantizar la propiedad que se ejerce, con acatamiento del cumplimiento de su función social y sin otras limitaciones que las motivadas en necesidades públicas determinadas en las leyes<sup>2</sup>.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 104 constitucional, el Estado se reserva y mantiene el poder supremo para regular el orden relacionado con el ejercicio de las atribuciones derivadas de la titularidad sobre los bienes, en cuanto tal ejercicio pueda representar la afectación directa o indirecta de los intereses y derechos de la sociedad en su conjunto o de un sector de ella, cuando expresa que “*El derecho de la propiedad no perjudica el dominio eminente del Estado*”.

Haciendo una relación entre los dos artículos mencionados, puede concluirse que en casos de necesidad o interés público el dominio eminente del Estado comprende incluso la capacidad de reservarse el dominio real de ciertos bienes y el de embargar bienes del dominio privado, para lo cual tiene que cumplirse con un procedimiento establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, pero como medida de último recurso, ya que como modalidad de transferencia de propiedad el orden agrario del país contempla las medidas previas de compra-venta, permuta e incluso, una eventual donación.

En todo caso, cualquier acción de reivindicación del dominio preeminente del Estado, debe estar –además de basada en la Ley- compensada, de acuerdo al justo valor de la propiedad, en cuyo caso también habrá que atenerse a los valores y procedimientos previamente establecidos. Con esto se cumple con un mandato constitucional referido a que: “*Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de necesidad o interés público calificados por la Ley o por resolución fundada en Ley, y sin que medie previa indemnización justipreciada*”. (Art. 106).

La Constitución proporciona otro elemento básico sobre el derecho de propiedad y es que existe una prohibición expresa de confiscar los bienes y el derecho imprescriptible para reivindicar los bienes si este caso se presentara en algún momento<sup>3</sup>.

Sobre el derecho a la propiedad habrá que hacer una consideración especial a la condición de nacional o extranjero, que pueda tener el propietario, ya que la Constitución del país, en el artículo 61, garantiza –entre otros derechos- el de propiedad, tanto a los hondureños como a los extranjeros, pero se hace reserva respecto a las áreas fronterizas o marítimas, las cuales solamente pueden estar en poder de los hondureños por nacimiento, tal como se aprecia en la transcripción de la citada norma constitucional:

*Artículo 107.- Los terrenos del Estado, ejidales, comunales o de propiedad privada situados en la zona limítrofe a los Estados vecinos, o en el litoral de ambos mares,*

<sup>2</sup> El mencionado artículo 103 dice textualmente: *El Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad o el interés pública establezca la Ley.*

<sup>3</sup> Artículo 105.- *Se prohíbe la confiscación de bienes. La propiedad no puede ser limitada en forma alguna por causa de delito político. El derecho de reivindicar los bienes confiscados es imprescriptible.*



*en una extensión de cuarenta kilómetros hacia el interior del país, y los de las islas, cayos, arrecifes, encolladeros, peñones, sirtes y bancos de arena, solo podrán ser adquiridos o poseídos o tenidos a cualquier título por hondureños de nacimiento, por sociedades integradas en su totalidad por socios hondureños y por las instituciones del Estado, bajo pena de nulidad del respectivo acto o contrato.*

*La adquisición de bienes urbanos comprendidos en los límites indicados en el párrafo anterior, será objeto de una legislación especial.*

*Se prohíbe a los registradores de la propiedad la inscripción de documentos que contravengan estas disposiciones.*

En el régimen jurídico especial a que se hace alusión en el segundo párrafo del artículo precitado, se legisló en el sentido de que estas áreas especiales, podrían ser objeto de coinversión entre nacionales y extranjeros, con fines exclusivos de turismo (Decreto 90-90, Ley para la adquisición de bienes urbanos que delimita el artículo 107 de la Constitución de la República).

Respecto al régimen de la propiedad, de conformidad con el Código Civil, ésta puede ser pública o privada. Esta clasificación simple, en una norma legal de 1906, ha sido retomada en otras leyes más recientes, como la Ley de Reforma Agraria y la Ley Forestal, donde se establecen subcategorías, por ejemplo, son públicas las tierras del Estado, las municipalidades y las instituciones descentralizadas.

En todo caso, algunas tierras nacionales, aquellas “*cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes*” (Art. 607, del Código Civil), están clasificadas bajo la categoría especial de bienes del Estado o bienes fiscales.

Entre las tierras privadas se encuentran las de carácter particular, poseídas por personas naturales o jurídicas que las ostentan amparados en un título de dominio pleno, sea en forma individual o en co-propiedad. También exhiben esta naturaleza, los títulos otorgados a favor de los pueblos indígenas y negros del país, que por lo general son extendidos bajo la modalidad de títulos en propiedad comunal.

Pese al reconocimiento del derecho de propiedad individual, en la Constitución de la República se hacen algunas excepciones o se establecen limitaciones en casos o zonas de carácter especial.

La función social de la propiedad es uno de esos casos. Es reconocida en la propia Carta Fundamental, cuando en el Art. 341 dispone que por medio de leyes especiales se podrán establecer restricciones, modalidades o prohibiciones para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal o municipal, por razones de orden público, interés social y de conveniencia nacional.

También se reconoce un carácter de grupo diferenciado a las comunidades indígenas, al disponer en el Art. 346, que es un deber del Estado, dictar medidas de protección de los



derechos e intereses de estas comunidades indígenas existentes en el país y se hace alusión especial a las tierras y bosques donde estuvieren asentadas.

Por último, en el Art. 354 se hacen consideraciones para los casos relacionados con los recursos naturales, mediante el cual el Estado se reserva la potestad de establecer o modificar la demarcación de las zonas de control y protección de los recursos naturales en el territorio nacional.

## **2. Leyes aplicables al tema de tierras**

Además de las disposiciones sobre la propiedad, contenida en la Constitución de la República y en el Código Civil, que se pueden considerar de carácter general, de acuerdo a la revisión hecha en leyes y reglamentos que se relacionan con el tema de tierras en Honduras, se constata que el mismo es parte importante en diferentes disposiciones legales, tanto agrarias como las que regulan otras materias relacionadas con los recursos naturales, el turismo o el patrimonio cultural e histórico.

En las secciones siguientes se hace una relación de estas normas legales, empezando por la Ley de Reforma Agraria, que es la que en materia de tierras tiene mayor importancia. No obstante, por considerarlo de conveniencia para el diagnóstico CACRC, se incluyen otras normas vigentes que de alguna manera se refieren al tema tierras en cualquiera de sus formas, sea en el área urbana o rural.

### **2.1 Leyes vigentes**

#### **2.1.1 Ley de Reforma Agraria**

La Ley de Reforma Agraria fue emitida en 1975, en la época de transformación donde el Estado evolucionó de una política anárquica en el agro, a la situación de reformador en varios campos. El espíritu original de este decreto, fue el de constituir un instrumento innovador de la estructura agraria del país, garantizar la justicia social en el campo y aumentar la producción y productividad del sector agropecuario.

En la actualidad, muchas disposiciones de la Ley de Reforma Agraria han sido derogadas o reformadas, no obstante, muchos preceptos son todavía vigentes, como los artículos 6, y 7, que establecen categorías de tierras que se dedicarán a los fines de la reforma agraria, siendo éstas:

- Las tierras nacionales y ejidales rurales;
- Las tierras rurales de las personas jurídicas de Derecho Público Interno;
- Las tierras rurales que se transmitan mediante donación, herencia, legado o a cualquier otro título al Instituto Nacional Agrario o al Estado; y
- Las tierras actualmente inutilizables en fines agrícolas o ganaderos que sean habilitadas por acción directa del Estado.



En relación a las tierras forestales, los artículos 8 y 9 establecen que serán reguladas por la Ley de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (Decreto Ley número 103, del 10 de enero de 1974). La misma ley se aplica en casos de zonas forestales donde existen tierras aptas para la agricultura o la ganadería.

De acuerdo a la Ley de Reforma Agraria, están prohibidos los latifundios y los minifundios. En el artículo 25 se establecen las extensiones que de acuerdo a su situación geográfica o de pendiente, tendría un predio rural para ser considerado latifundio. En todos los casos, el minifundio se considera para los predios inferiores a una hectárea.<sup>4</sup>

Asimismo, de acuerdo a esa ley, no se expropiarán para fines de reforma agraria, las tierras cultivadas de bananos, plátanos, caña de azúcar, palma africana, café, piña, cítricos y tabaco, y por lo tanto, quedaron excluidas del proceso reformista.

### **Modificaciones a la Ley de Reforma Agraria**

Con las reformas introducidas en 1992, por la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA), la Ley de Reforma Agraria ha perdido su vigencia en muchos aspectos, pero a pesar de la caducidad de esta ley, se conserva el proceso de reforma agraria, basado en afectación, adjudicación y titulación de tierras, pero con importantes cambios.

Por ejemplo, en el Título V de la LMDSA se regula lo pertinente a la tenencia de la tierra, redistribución de las mismas cuando tuvieren uso agropecuario, así como su inafectabilidad para fines de reforma agraria. En ese sentido, se reforman los artículos 15, 34 y 39 de la Ley de Reforma Agraria.

Por su interés para el estudio, a continuación se transcribe el Art. 39, habida cuenta de que los dos restantes se refieren a la reducción del área a tomar en consideración como minifundio y que ya fue tratado anteriormente:

*Artículo 15.- El Instituto Nacional Agrario exigirá la devolución de todos los terrenos rurales nacionales o ejidales que estén ilegalmente en poder de particulares.*

*No obstante lo anterior, quien acredite debidamente ante el mencionado Instituto haber ocupado, por sí mismo y en forma pacífica, tierras nacionales o ejidales que estén siendo o hayan sido objeto de explotación durante un período no menor a tres años, tendrá derecho a que se le venda la correspondiente superficie, siempre que no exceda de doscientas hectáreas y que no se encuentre entre las exclusiones que establece el artículo 13 de esta Ley.*

*El precio y las condiciones de venta serán determinadas por el Instituto Nacional Agrario, de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de esta Ley; si el precio no*

---

<sup>4</sup> Con las reformas en la LMDSA, los parámetros para considerar latifundios fueron modificados y el tamaño del predio que podría constituir minifundio se bajó de cinco a una hectárea.





*se pagare al contado, el saldo se garantizará con la hipoteca constituida sobre el predio vendido. En todo caso, el título de dominio pleno se otorgará y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se formalice la venta.*

*Se excluye del derecho al beneficio contemplado en este artículo aquellas personas que sean propietarias de uno o más predios rurales cuando su extensión sea igual o mayor al área indicada en el párrafo segundo de este artículo; si fuese menor, tendrán derecho a que se les adjudique y titule aquella porción de tierras nacionales o ejidales que estuvieren ocupando hasta completar la superficie indicada.*

*Asimismo, quedan excluidos del beneficio contemplado en este artículo, aquellas personas a quienes se les comprobare, a partir de la vigencia de esta Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola que talen, descombren o rocen áreas de vocación forestal para convertirlas a usos agrícolas contrarios al uso racional, conservación y manejo de las áreas forestales.*

*Lo establecido en esta norma será también aplicable a quienes estén ocupando un predio rústico nacional o ejidal con base a un título supletorio.*

*El Instituto Nacional Agrario actuará de acuerdo con la Administración Forestal del Estado en los terrenos de vocación forestal con el fin de mantener su uso forestal.*

## **Sobre la afectación de tierras**

En lo que se refiere a la afectación de predios rurales de vocación agrícola o ganadera de dominio privado, con fines de reforma agraria, el Art.51 de la LMDSA establece nuevos criterios por los cual deberá considerarse que estos espacios no se utilizan en armonía con la función social y que puede ser cualesquiera de los casos siguientes:

- a) *Cuando excedan las áreas establecidas en el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria y que no se encuentren comprendidas en el artículo 39 reformado de la misma Ley; y,*
- b) *Cuando estén incultas u ociosos por más de dieciocho meses consecutivos. El plazo anterior se extenderá a veinticuatro meses cuando por razones de falta de financiamiento, sequía, inundaciones y otras razones de fuerza mayor, el propietario o propietaria no pudiere explotar sus predios. Excediendo este plazo las tierras serán afectables por ociosidad en cualquier circunstancia.*

*Las áreas forestales en ningún caso se considerarán tierras incultas u ociosas y, por lo tanto, no serán objeto de afectación.*

*Las tierras adjudicadas para fines de reforma agraria y que por causas debidamente comprobadas imputables a los adjudicatarios y adjudicatarias, no*



*estén siendo explotadas de acuerdo con las disposiciones aplicables de la presente Ley, serán objeto de readjudicación a otros beneficiarios o beneficiarias preferentemente de la misma organización a las que pertenecían las anteriores personas adjudicatarias.*

Los predios que no estén comprendidos en los criterios mencionados o en el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria, o bien porque estuvieren bajo contratos de arrendamiento o coinversión de acuerdo a la ley, no podrán ser afectados con fines de reforma agraria.

Sobre el arrendamiento y coinversión de tierras rurales de dominio pleno, que como ya fue mencionado, en el texto original de la Ley de Reforma Agraria eran causales de afectación, con las reformas introducidas en la LMDSA pasan a ser figuras permitidas por la legislación, siempre que –siguiendo el texto reformado- el arrendamiento sea productivo (Art. 58).

En este artículo se hace una relación con el Código de Comercio, enunciando que para la coinversión se establece que en lo pertinente, se observará lo dispuesto en el Capítulo XIII, Título II del Libro IV de este Código, que en términos generales se refiere a los términos del contrato de garantía (sobre prendas, fianza mercantil y garantía hipotecaria).

De conformidad con el Art. 57, “*En la negociación de los contratos de conversión que celebren los beneficiarios y beneficiarias de la reforma agraria, el Instituto Nacional Agrario podrá prestarle asistencia legal y profesional cuando así lo soliciten*”. Aunque no se exprese en la ley, puede entenderse que este beneficio se extiende a las comunidades indígenas cuando deseen acogerse a esta figura en sus tierras, ya que como parte de los compromisos asumidos por el gobierno para con las etnias, está la de brindar asesoría legal en asuntos de tierras, por intermedio del INA<sup>5</sup>.

Respecto a las figuras legales que podrán ser beneficiarias del Programa de Reforma Agraria, la ley menciona las cooperativas y las empresas asociativas, pero deja abierto el espacio para cualquier otra forma de organización societaria, siempre que esté legalmente reconocida por el Estado, o sea, que cuente con Personalidad Jurídica.

Según lo dispuesto en el artículo 59 de la LMDSA, los beneficiarios del proceso de reforma agraria, podrán optar entre las formas de adjudicación y organización siguientes (textualmente):

- a) *Adjudicación de parcelas en unidades agrícolas familiares para la explotación individual;*
- b) *Adjudicación de la tierra a la cooperativa, empresa asociativa, o a cualquier otra forma de organización societaria reconocida legalmente por el Estado, la cual será la titular del predio y de la explotación. Estas formas de organización, serán empresas de producción, cuyas personas integrantes se asociarán para la*

---

<sup>5</sup> Tal como se desprende de los convenios suscritos por el Gobierno con representantes de las organizaciones Indígenas y Negras entre 1994-2002.



*explotación en común de la tierra adjudicada, incluyendo la producción, transformación y comercialización de sus productos;*

*c) Adjudicación de una parcela a la cooperativa, empresa asociativa, o a cualquier otra forma de organización societaria reconocida legalmente por el Estado, para la explotación en común por los socios y socias, y adjudicación de unidades agrícolas familiares a cada uno o una de ellas, para su explotación individual. En estos casos se podrán organizar empresas mixtas de producción y de servicios.*

La práctica indica que las comunidades indígenas tienen una forma especial de asociación y siempre son beneficiarias del programa de titulación de tierras, que es la variante escogida en los últimos años para seguir el proceso de reforma agraria. De esta forma, se tiene a los indígenas y negros, acogidos a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, pero con cláusulas muy particulares, basadas en el Convenio 169, de la OIT, entre ellas, la propiedad colectiva y la prohibición de disponer de los predios.

### **Sobre la adjudicación de tierras**

Para ajustar el espíritu de la LMDSA con las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, aquella reforma varios artículos, que se refieren entre otras cosas, a los requisitos necesarios para ser adjudicatario de tierras de la reforma agraria, así como las obligaciones que estos adquieren en su calidad de adjudicatarios. Siguiendo la nueva línea de la LMDSA, estos requisitos y obligaciones difieren un poco de aquellos que se exigían en el texto original de la Ley de Reforma Agraria.

### **Sobre la titulación de tierras**

En este tema también se reforman ocho artículos (89, 92 al 96, 158 y 159) a efectos de adecuar la ley de reforma agraria a los objetivos de la LMDSA. De una forma resumida, los principales cambios establecen que:

- Las tierras adjudicadas en el proceso de reforma agraria serán a título oneroso y podrán ser pagadas a plazos hasta de veinte años, constituyendo garantía hipotecaria el mismo predio adjudicado.
- El valor del inmueble será su valor catastral, salvo condiciones precarias de suelos, infraestructura u otros criterios de tasación, en cuyo caso el costo podría ser menor al valor catastral.
- Los títulos de propiedad serán otorgados por el director ejecutivo del INA, en papel simple y sin necesidad de pagar impuestos de timbre ni derechos de registro. Dichos títulos deberán ser inscritos en el Registro de la propiedad, y las certificaciones de estos asientos tendrán la misma validez que los testimonios en una escritura pública.
- Los adjudicatarios de tierras podrán enajenarlas a favor de otras personas: a) que el nuevo propietario sea también beneficiario de la reforma agraria, si el predio no está totalmente pagado y b) a cualquier persona si ya está cancelado.



Por otra parte, de acuerdo al Art. 69 de la LMDSA, el INA podrá titular los predios de las comunidades étnicas cuando éstas lo soliciten. En relación con esta disposición, el Art. 92 reformado estipula que las comunidades étnicas deberán acreditar la ocupación de las tierras donde estén asentadas, por el término no menor de tres años. Los títulos de propiedad en dominio pleno se extienden en forma gratuita.

En esta última condición, también habrá que establecer que las comunidades indígenas, no podrán disponer de sus predios en la forma mencionada, ya que estas los reciben en calidad de propiedad colectiva y por lo tanto, inhábiles para ser enajenados.

### **2.1.2 Ley Forestal**

Aunque en la actualidad existen por lo menos tres normas legales que regulan el sector de la silvicultura, la Ley Forestal emitida a finales de 1971 es en materia de tierras, la que tiene más regulaciones, aunque con la salvedad de que por su propia naturaleza están orientada a las tierras de vocación forestal. Independientemente de su régimen de propiedad (nacional, ejidal o privada), en la ley se establecen criterios para su manejo.

De conformidad con el Art. 9, los terrenos sujetos a la jurisdicción e intervención de la Administración Forestal del Estado, se denominarán zonas y áreas forestales, para lo cual se dividen en dos grandes categorías:

- a) Todas las tierras que sostienen una asociación vegetal dominada por árboles o arbustos de cualquier tamaño, capaces de producir madera u otros productos forestales, ejercer influencia sobre el clima, suelo o sobre el régimen de aguas, o de proveer refugio al ganado y vida silvestre;
- b) Las tierras de vocación forestal, entendiéndose por tales los terrenos, cubiertos o no de vegetación, que deben dedicarse a uso forestal exclusivo o preponderante por ser impropios para el cultivo agrícola, por su aptitud para la producción de maderas u otros productos forestales, por sus funciones o posibilidades protectoras sobre las aguas y suelos, por sus valores estéticos y recreativos o por cualquier otra razón de análogo interés general.

La ley clasifica las tierras forestales desde tres diferentes perspectivas: por su régimen de propiedad, en razón de su destino o utilización y de acuerdo al régimen de administración. En algunos casos se hacen subdivisiones. Por la importancia de las tierras forestales en el área de influencia del CACRC a renglón seguido se detallan estas tres clasificaciones, contenidas en los artículos 10 a 12 de la Ley Forestal:

Por su régimen de propiedad, las áreas forestales se clasifican en:

1. **Áreas Forestales Públicas** y dentro de éstas, las áreas forestales estatales, poseídas por el Estado en nombre y representación de la nación; y las áreas forestales ejidales, poseídas por los municipios.



2. **Áreas Forestales Privadas**, dentro de las cuales se encuentran las áreas forestales de propiedad particular, poseídas por personas naturales o jurídicas privadas y no tuteladas por el Estado y las áreas forestales en fideicomiso, poseídas por las comunidades tribales bajo la tutela del Estado<sup>6</sup>.

Por razón de su destino, las áreas forestales se clasifican en la siguiente forma:

1. **Zonas Forestales Protegidas**: Son las áreas forestales públicas o privadas declaradas de gran importancia para la conservación del paisaje, de las aguas o de los suelos, de manera que se permita solamente un aprovechamiento limitado según planes de ordenación forestal formulados o aprobados por la Administración Forestal del Estado.
3. **Zonas de Interés Forestal**: Son las áreas forestales públicas o privadas clasificadas según criterio de relevante interés económico, en especial para la formación de unidades de ordenación o de unidades industriales de aprovechamiento forestal de conformidad a lo prescrito en esta ley.

1. **Zonas Forestales Públicas no Clasificadas**: Son las áreas forestales estatales o ejidales no incluidas en las zonas mencionadas en los numerales anteriores, cuyo carácter de utilidad pública, no es eminente o no ha sido declarado expresamente.

2. **Zonas Forestales Privadas no Clasificadas**: Son las áreas forestales privadas no incluidas en las zonas mencionadas en los numerales 1 y 2.

Por su régimen de Administración las áreas forestales se clasifican así:

- **Áreas Forestales Bajo Régimen Especial**, que son las incluidas en el Patrimonio Público Forestal Inalienable.
- **Áreas Forestales Bajo Régimen General**, las que corresponden a las zonas no incluidas en el catálogo.

El Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable es un registro público de carácter técnico-administrativo, donde se deben inscribir todas las áreas protegidas y las zonas de interés forestal que se declaran catalogables, de acuerdo a criterios técnicos de la Administración Forestal del Estado, previa opinión de las municipalidades si éstas son ejidales.

De conformidad con el Art. 26, la inscripción de una zona forestal en el catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable producirá como efectos jurídicos:

---

<sup>6</sup> Tal como se menciona en Roldán y Vallejo, 1997, la figura del fideicomiso no aparece definida en la Ley Forestal, como tampoco aparece desarrollada en el Código Civil, sobre todo asociada a las comunidades indígenas. Por lo tanto, se asume que al establecer una tutela de parte del Estado se hace un reconocimiento al dominio que tienen los indígenas sobre las tierras que ocupan en áreas forestales o al compromiso asumido en la Constitución de la República de “dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas, especialmente en las tierras y bosques donde estuvieren asentadas (Art. 346).



- a) Acreditar el carácter de utilidad pública de todos los terrenos forestales incluidos en la zona catalogada.
- b) Acreditar el dominio y posesión de la áreas forestales incluidas en la zona catalogada, a favor del Estado o de uno o varios municipios.
- c) La posesión estatal o municipal sobre áreas forestales incluidas en zonas forestales catalogadas, es imprescriptible.
- d) Las áreas forestales públicas incluidas en zonas forestales catalogadas no podrán ser enajenadas, sino mediante autorización especial del Congreso Nacional.
- e) El suelo y el arbolado de los terrenos forestales públicos catalogados son inembargables.
- f) La pertenencia o titularidad así como los linderos que el catálogo asigne a los terrenos públicos incluidos en zonas forestales catalogadas, sólo podrán impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales competentes.

Como una norma de carácter general, en el Art. 36 se determina que la Administración Forestal del Estado debe mantener íntegra la posesión por el Estado o por los municipios titulares, de las áreas forestales públicas, impidiendo las ocupaciones, segregaciones y demás actos posesorios de naturaleza ilegal.

Lo anterior significa que no se cederá la posesión ni el dominio de las áreas forestales públicas a favor de particulares bajo ninguna circunstancia o ley. Esta disposición es reiterativa en otras leyes más recientes, como la Ley de Incentivos a la Reforestación y la LMDSA, que establecen prohibiciones para titular áreas de vocación forestal. Como excepción se abre una posibilidad para este extremo en la Ley de Protección a la Actividad Caficultora, que en su artículo segundo establece que: *“Los cultivos productores de café ubicados en tierras nacionales o ejidales tendrán el derecho de solicitar y obtener título de dominio pleno a través del Instituto Nacional Agrario, llenando los requisitos establecidos en este decreto”*.

Por último, cabe señalar que el Estado podrá adquirir las áreas forestales o derechos sobre las mismas que puedan contribuir a la realización de los fines propios del Patrimonio Público Forestal Inalienable o de las zonas de interés forestal no catalogadas. Esta disposición es aplicable en materia de áreas protegidas cuya superficie no pertenezca totalmente al Estado.

Las modalidades mencionadas en la propia ley son las mismas contempladas para adquirir predios para la reforma agraria, o sea, la compraventa, permuta o expropiación. En todo caso, esta última será una medida extrema, cuando a pesar de que se haya declarado causas de necesidad o utilidad pública, el propietario particular no consintiere en celebrar un contrato de permuta o de compraventa.



En relación con las tierras forestales es interesante mencionar que en 1996 fue emitido el Acuerdo Ejecutivo 016-96, que contiene el Reglamento de Regularización de Derechos de Población en Tierras Nacionales de Vocación Forestal, con la finalidad de desarrollar las normas para regular los derechos que tendrían estas personas para poder permanecer en esas áreas, a fin de garantizar el manejo adecuado del recurso forestal y mantener el uso silvícola de las tierras a perpetuidad.

De acuerdo a este reglamento, los beneficiarios de la regularización serían todos los pobladores asentados y registrados en tierras nacionales de vocación forestal, que en forma individual o colectiva realizaban cualquier actividad de explotación en ellas, antes de 1992, cuando se emitió la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola.

Está previsto que la COHDEFOR, en coordinación con la Dirección General de Estadísticas y Censos, llevará un registro de pobladores (personas naturales o jurídicas) y sus usos tradicionales en estas tierras y con base en esa información y otra que sea pertinente, se suscribirán convenios de usufructo con los beneficiarios registrados, con lo cual estas personas adquieren la garantía del Estado para realizar actividades permitidas por las autoridades correspondientes, señalando específicamente las siguientes:

- Corte y extracción de leña para uso doméstico y comercial, que provenga de plantaciones energéticas o de árboles muertos.
- Extracción de madera que provenga de los raleos en el bosque.
- Extracción de semillas, resinas y latex.
- Recreación, esparcimiento y turismo.
- Explotación de plantas medicinales y ornamentales.
- Caza, pesca o pastoreo y cualquier otro uso permitido, de acuerdo a normas emanadas de autoridad competente.

De acuerdo a las pesquisas realizadas se pudo constatar que pocas acciones se han hecho amparadas en este reglamento, debido en parte a que los convenios de usufructo actualmente han sido colocados en situación de “espera”, o sea, no se han suscrito nuevos convenios porque dicha figura ha sido cuestionada legalmente.

### **2.1.3 Ley de Municipalidades**

La Ley de Municipalidades, emitida en 1990 y sus posteriores reformas en 1991 y en el 2000, involucran una serie de preceptos aplicables al tema de tierras, en especial lo que se refiere al perímetro urbano, en el cual los gobiernos locales asumen el rol principal, tanto en materia de titulación como por la gestión municipal en general.

En efecto, en el Art. 13, que contiene las atribuciones de las municipalidades se señala que corresponde a las municipalidades entre otras, el control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de



las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones, de conformidad con lo prescrito en la Ley.

Entre las obligaciones de las municipalidades está la de levantar el catastro urbano y rural de su término municipal y elaborar el Plan Regulador de las ciudades, esto seguramente entraña la toma de decisiones relacionadas con el ordenamiento territorial que está siendo impulsado en las recientes administraciones del país. También se está propiciando la promulgación de una Ley de Ordenamiento Territorial, que se comenta más adelante, pero en la cual se otorgan amplias facultades a los gobiernos locales.

El catastro de que se habla en el párrafo anterior seguramente está en relación con las categorías de tierras que de conformidad con el Art. 68, forman parte de la Hacienda Municipal y que concretamente son las siguientes:

- Las tierras urbanas y rurales, así como los demás bienes inmuebles cuyo dominio o posesión corresponda a la municipalidad, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales.
- Las tierras urbanas registradas a favor del Estado y cuyo dominio le sea transferido por el Poder Ejecutivo a cualquier título.
- Las tierras nacionales o ejidales que en concepto de áreas para crecimiento poblacional sean concedidas por el Estado.

Cuando en el primer inciso se dispone que la posesión de tierras urbanas y rurales, de parte de las municipalidades es “sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales”, se puede establecer una relación directa con la titulación de tierras en la zona rural, ya que aún en sitios que ostentan la naturaleza jurídica de “ejidales” o municipales, el procedimiento es dirigido y evacuado en el Instituto Nacional Agrario, atendiendo las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria.

Lo mismo puede señalarse en materia de tierras de vocación forestal, que es competencia de la Administración Forestal del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en el ordenamiento que rige esta materia, las zonas de turismo, responsabilidad de las autoridades de turismo y las áreas pertenecientes al patrimonio cultural e histórico, que competen al instituto del ramo. En estos casos, aún conservando su calidad de tierras del municipio, están sujetas a las disposiciones emanadas por las autoridades centrales que regulan recursos o actividades específicas, en estrecha colaboración -se entiende- con las municipalidades de la circunscripción.

Siempre en relación con las tierras ejidales en la zona rural, además de las disposiciones que adjudican competencias al INA, COHDEFOR y a otras instituciones, habrá que mencionar las reformas introducidas a la Ley de Municipalidades en septiembre del 2000, especialmente el Art. 69, que dispone sobre el traspaso en dominio pleno de bienes ejidales, que pasan a formar parte de la Hacienda Municipal. El citado artículo textualmente dice:





*“Los bienes inmuebles ejidales rurales de vocación forestal, pasarán a dominio pleno del municipio, una vez que se haya determinado su vocación y el perímetro del área forestal, siendo entendido que la vocación forestal y su perímetro será establecido técnicamente por la Administración Forestal del Estado a petición de la municipalidad”.*

Para dar cumplimiento al precepto precedente, se ordena que el Instituto Nacional Agrario otorgue el título correspondiente en un plazo de seis meses, con opción para que las municipalidades constituyan una acción ejecutiva de hacer en caso de incumplimiento del plazo mencionado. También se genera la obligación para la municipalidad de *“lograr el manejo sostenible”*.

El artículo 69 que aquí se comenta, ya había sido reformado en 1991. Aquella redacción estaba limitada a la forma como debía administrarse la hacienda municipal, pero con las reformas del 2000 se amplía notablemente, con el mandato expreso de traspaso en dominio pleno, de los bienes inmuebles ejidales de vocación forestal, que en la legislación anterior era prohibido<sup>7</sup>.

El manejo sostenible de que se habla en el artículo habrá que entenderlo como la obligación que tiene la municipalidad de mantener el área forestal bajo este uso exclusivo, por lo cual, todas las actividades deberán estar enmarcadas en un plan de manejo aprobado por la Administración Forestal del Estado, de acuerdo a las formalidades que para dichos instrumentos se exigen en el reglamento al Título Forestal de la Ley de Modernización Agrícola.

Otra situación que establece el artículo es que el manejo forestal –y en consecuencia, los eventuales aprovechamientos de los recursos que se obtengan de los bosques- lo hará la municipalidad *“por sí, en asociación o por conducto de terceras personas”*. La ley no indica quiénes podrán ser estas terceras personas, pero por lógica podría entenderse que en principio, como la opción más importante, estarían las personas que actualmente ejercen usufructo en esas áreas, de una manera formal o informal, pero que tienen algún nivel de derechos adquiridos.

Como comentario final sobre este artículo cabe destacar la disposición de titular en dominio pleno, las áreas ejidales de vocación forestal, en este caso a favor de las municipalidades, lo cual constituye una acción que sienta un precedente, pues como se dijo anteriormente, la titulación de tierras forestales en dominio pleno era prohibida. En todo caso, habrá que señalar que en este caso lo que se hace es legitimar con un tipo de tenencia más sólida (dominio pleno) lo que en derecho ya tenían los gobiernos locales, que era la disposición de la tierra, sólo que en dominio semipleno.

La prescripción que prohíbe la titulación de tierras ejidales en dominio pleno a favor de personas distintas a las municipalidades se reitera en el artículo 70 reformado, tal como se puede observar al transcribir la parte medular del precepto mencionado:

---

<sup>7</sup> En la Ley Forestal, Ley de Incentivos a la Reforestación y en la Ley de Modernización Agrícola se establecía que era prohibido titular en dominio pleno, áreas nacionales o ejidales de vocación forestal.



*“Las municipalidades podrán titular equitativamente a favor de terceros, los terrenos de su propiedad que no sean de propiedad forestal, pudiendo cobrar por tal concepto, los valores correspondientes, siempre que no violenten lo dispuesto en esta Ley”.*

En los terrenos rurales ejidales, de vocación distinta a la forestal, pero que tengan asentamientos humanos, serán titulados a favor de las municipalidades por el Instituto Nacional Agrario, tal como se observa al leer el párrafo segundo del artículo 70:

*“Los bienes inmuebles que no correspondan al artículo anterior, en donde haya asentamientos humanos permanentes, serán titulados en dominio pleno por el Instituto Nacional Agrario ...gratuitamente a favor del municipio, una vez que el perímetro haya sido delimitado”.*

En el mismo artículo se aclara que en los bienes inmuebles y otros que sean de dominio de la municipalidad, el gobierno local podrá otorgar títulos en dominio pleno, por lo cual el solicitante deberá pagar una cantidad fijada por la corporación municipal, que en todo caso, no deberá exceder del 10% del último valor catastral de la propiedad que se desea titular. Para que esta situación pueda darse se establecen algunas condiciones:

- Que el predio esté situado dentro de un asentamiento humano o dentro de los límites urbanos.
- Que estén en posesión de particulares pero que estos no poseen dominio pleno.

Parece claro que la competencia de titulación de las municipalidades se circunscribe al perímetro urbano, pero no se encuentra referencia a la titulación de los terrenos rurales ejidales que no son de vocación forestal, por lo tanto, se puede entender que en estos casos el Instituto Nacional Agrario, conservaría la facultad de titular estas tierras a favor de los particulares, de acuerdo a las disposiciones que al respecto contiene la Ley de Reforma Agraria.

Por último, en el Art. 72 se estipulan restricciones para el traspaso de bienes inmuebles nacionales de uso público. Por su importancia se transcribe el párrafo primero, que en forma general establece los requisitos y subraya responsabilidades en que incurren los infractores a esta norma: En párrafo señala textualmente:

*“Los bienes inmuebles nacionales de uso público como playas, hasta una distancia de diez (10) metros contados desde la más alta marea, los parques, calles, avenidas puentes, riberas, litorales, lagos, lagunas, ríos, obras de dotación social y de servicios públicos, así como los bienes destinados a estos propósitos o para áreas verdes, no podrán enajenarse, gravarse, embargarse o rematarse, son pena de nulidad absoluta y responsabilidad civil o penal para los involucrados. Los propietarios ribereños deberán permitir el acceso a las playas, lagos y ríos, dejando espacios adecuados para calles no menor de 15 metros, cada cien metros en las áreas urbanas y cada 300 en áreas rurales”.*



### **2.1.4 Ley para la Declaratoria, Planeamiento y Desarrollo de Zonas de Turismo**

Esta ley fue emitida en 1980, con el objeto de regular la creación y funcionamiento de las llamadas “Zonas de Turismo”, confiriendo carácter de orden público y social a las normas en ella contenidas.

Conforme a las disposiciones sobre la tenencia y propiedad de la tierra de esta Ley (Art. 9 ss.), a la Secretaría de Turismo compete las funciones de ejecutar el plan maestro del uso del suelo dentro de las zonas de turismo, esto incluye las facultades de investigación y dar opiniones sobre la tenencia de la tierra en estos espacios.

Sobre el uso, goce, tenencia y usufructo de tierras, en el Art. 16 se establece que cuando en zonas de turismo se encuentren tierras reservadas a los nacionales, la autoridad turística podrá suscribir contratos de arrendamiento u otras formas contractuales –hasta a 40 años plazo, prorrogables- siempre con la reserva de dominio a favor de los nacionales. En el título VI de la ley se disponen reglas para la modificación, renegociación y terminación de estos contratos.

Sobre lo anterior se puede mencionar la salvedad de las áreas que contempla el Art. 107 de la Constitución de la República, que prescribe que los terrenos situados en la zona limítrofe a los Estados vecinos o en el litoral de ambos mares, en una extensión de cuarenta kilómetros hacia el interior del país y los de las islas, cayos, arrecifes, escolladeros, peñones, sirtes y bancos de arena, solo podrán ser adquiridos, poseídos o tenidos a cualquier título, por hondureños de nacimiento o sociedades integradas totalmente por hondureños.

En la misma ley turística se señala la opción de que en casos extremos se pueda recurrir al expediente de la expropiación o traspaso de títulos al Estado, de los terrenos en las zonas de turismo cuando se trate de terrenos que sean necesarios para la ejecución de proyectos turísticos que se consideren de prioridad, cuando estos no puedan ser adquiridos por ninguna de las otras formas de apropiación.

Como órgano técnico, responsable de la delimitación física de las zonas turísticas funciona la Unidad de Tenencia de la Tierra, dependencia del Instituto Hondureño de Turismo. Además, a esta unidad le compete todo lo relacionado con la legalización de tenencia de la tierra en las zonas turísticas declaradas y otras actividades afines.

### **3.1.5 Ley de Expropiación Forzosa**

En varias de las leyes analizadas está presente el concepto de interés social y necesidad pública, que en casos extremos conducen al procedimiento de expropiación forzosa. Esta medida de último recurso tiene su base en la ley de igual nombre, emitida en 1914.

Para hablar de la expropiación forzosa habría que establecer los diferentes casos en que esta situación extrema puede darse. Lo que claramente se establece en la ley es cuando se



va a afectar una propiedad privada, por razones de necesidad o interés público (por ejemplo cuando se va a declarar un área protegida), pero también es aplicable, bajo ciertas consideraciones, en el caso de recuperar terrenos nacionales o ejidales donde hayan asentamientos humanos a los cuales la ley otorga derechos de uso (es el caso de diferentes tipos de servidumbres).

Para entenderlo mejor: el derecho a la propiedad privada es un principio fundamental en el ordenamiento jurídico nacional. La propia Constitución establece que "*nadie puede ser privado de su propiedad*". Art. 207). Sin embargo, hace una excepción cuando hay una necesidad o interés público calificados por la Ley, la propiedad privada puede ser afectada, pero para ello debe existir una indemnización justipreciada, tal como se observa en la transcripción del artículo siguiente:

*“La Ley podrá establecer restricciones, modalidades o prohibiciones para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de la propiedad estatal y municipal, por razones de orden público, interés social y de conveniencia nacional”.* (Art. 341, Constitución de la República).

Este orden público e interés social se encuentra en varias disposiciones de la legislación agraria, turística, forestal y del patrimonio cultural, para sólo mencionar las áreas que se han discutido en el presente informe. Por lo tanto, están sujetas al procedimiento de expropiación, que derivado de la ley del mismo nombre, se ha perfeccionado en la codificación agraria.

## **2.2 Proyectos de ley**

La experiencia indica que no es conveniente discutir sobre una ley que está en proyecto, porque no hay ninguna garantía de que lo que se discute sea finalmente aprobado, empero, por su relación con el tema de tierras es conveniente referirse a dos proyectos de ley que se encuentran actualmente en discusión por el Congreso Nacional: el de la Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre y el de Ordenamiento Territorial y de Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible.

### **2.2.1 Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre**

Este anteproyecto se encuentra actualmente en el Congreso Nacional, donde la Comisión de Dictamen respectiva lo ha turnado para la opinión de diferentes sectores dentro de la sociedad civil, donde se ha observado una polarización de opiniones que contrasta con las expectativas que imperaban hace pocos meses, cuando culminó el largo proceso de concertación, conducido por Agenda Forestal Hondureña<sup>8</sup>.

Este ley es polémica desde diferentes puntos de vista, uno de ellos es que regula tres temas (bosques, áreas protegidas y vida silvestre) que son afines, pero que tienen claras diferencias. Por ejemplo, hay dos cabezas de sector, la Secretaría de Agricultura y

---

<sup>8</sup> Foro de Concertación entre los actores del sector forestal, que además ha concertado las políticas sobre bosques, áreas protegidas y la vida silvestre.



Ganadería, que tiene competencias para dictar políticas y normas lo concerniente a la silvicultura (bosques productivos) y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, que hace lo propio, pero en materia de áreas protegidas y vida silvestre.

Otro elemento polémico es la falta de consenso en materia de las tierras forestales, pues una parte propugna por mantener las limitaciones que actualmente rigen para estos terrenos, mientras que otros desean que se titulen los mismos y hasta concederlos en concesiones de largo plazo.

Con la nueva ley se trata de cambiar dos normas legales que regulan dos temas diferentes: la Ley Forestal de 1971, que a pesar de ser técnicamente buena, ya es obsoleta y carece de temas como los servicios ambientales, los derechos indígenas y otros, que han surgido en los últimos años y la ley que crea la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, por considerar que esta institución está caduca y debe ser sustituida por una nueva que permita que el sector forestal recupere la credibilidad que ha perdido en los últimos años.

La situación no está clara. En el Congreso Nacional se discuten diferentes opciones que están básicamente relacionadas con la parte institucional, e incluso se ha ventilado la posibilidad de que en una ley se apruebe la parte técnica y en otra lo relativo a la nueva institución.

### **2.2.2 Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible**

También esta propuesta se encuentra en proceso de discusión por la Comisión de Dictamen del Congreso Nacional. La última versión conocida corresponde al 17 de junio de 2002 y se espera que sea aprobada en la presente legislatura.

En el anteproyecto se sigue la modalidad de otorgar la calidad de normas de orden público e interés nacional a las disposiciones de esa ley. Concretamente se mencionan cuatro casos que se asimilan a esta calificación: la ejecución de los planes de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, la constitución de reservas para futuras expansiones y lo que compete al sistema ecológico.

Asimismo, se define una serie de mecanismos institucionales e instrumentos para el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial, algunos basados en figuras ya existentes, como los Consejos Municipales de Desarrollo, pero la mayoría son creados en la ley.

El mecanismo más importantes de la ley es sin duda, el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, CONOTAH, que está integrado por seis titulares de secretarías de Estado, dos titulares de entes autónomos y cinco representantes de instituciones públicas (2) y privadas (3)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En el CONNOTA no hay ninguna representación indígena, lo cual de alguna manera refleja el hecho de que este sector no ha sido muy tomado en cuenta al momento de elaborar el proyecto.



De acuerdo al proyecto de Ley, el CONOTAH tendrá a su cargo el conocimiento, concertación y aprobación de las políticas, estrategias, programas y planes de ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos a nivel nacional, en armonía con las respectivas políticas sectoriales y le corresponderá ser la última instancia de decisión en el procedimiento de ordenamiento territorial.

Cuando en el proyecto se habla de “Asentamientos Humanos”, habrá que remitirse a la definición que el mismo contiene: “*Conglomerado poblacional ubicado en un territorio determinado, con sistemas de convivencias definido, con elementos naturales, culturales y otros materiales que lo integran*”, por lo tanto, se entiende que abarca todo el territorio y no sólo la parte urbana.

También hay otros mecanismos importantes, entre los que se puede mencionar: la Secretaría Técnica del CONOTAH, los Consejos Regionales de Ordenamiento Territorial, planificación del uso del territorio, Comisión de Conurbación Intermunicipal con carácter permanente, asociaciones de interés colectivo, autoridades de conciliación, etc.

Por otra parte, los instrumentos más novedosos y relevantes son: Planes de Uso y Ocupación, el Registro Formativo de Convenios Intermunicipales, unidades de análisis-síntesis, planes de desarrollo de los municipios, Planes de Ordenamiento de los Sistemas Conurbados (POSC), instrumentos reguladores de la estrategia municipal de ordenamiento territorial, instrumentos de zonificación y otros.

Respecto a la institucionalidad, se integra a una gama de instituciones públicas, centralizadas como las secretarías de Estado y descentralizadas como INA, COHDEFOR y SANAA. En este campo es necesario mencionar que se introducen cambios sustanciales a las competencias que hoy tienen ciertas instituciones, en especial la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA).

La SERNA, que actualmente tiene un buen protagonismo en el proceso de ordenamiento territorial, es relegada al mismo nivel de las demás secretarías de Estado o instituciones descentralizadas que conforman el CONOTAH.

La Secretaría de Gobernación y Justicia, en cambio, adquiere un mayor protagonismo, que empieza con las facultades de presidir el CONOTAH, pero también por su relación con las municipalidades y gobernaciones departamentales, que son elementos claves en el proceso. Específicamente, se dispone que esta secretaría coordinará el proceso técnico de ordenamiento territorial y de los asentamientos humanos para el desarrollo sostenible, que hasta el momento ha sido una competencia asumida por la SERNA.

La Secretaría Técnica que dará asistencia al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial funcionará adscrita a la Secretaría de Gobernación y Justicia. Dicha Secretaría Técnica estará encargada de funciones claves en el proceso de ordenamiento territorial, entre ellas las de preparar y organizar las sesiones del consejo y velar por el seguimiento de sus trabajos.



Para finalizar, cabe apuntar que muchas de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley están incompletas, en el sentido de que se remiten a reglamentos, que deberán ser elaborados con posterioridad.

### **3 Instituciones públicas vinculadas a la cuestión de tierras**

Si se hace una revisión exhaustiva, la mayoría de instituciones públicas tienen una relación directa o indirecta en el tema de tierras. Sin embargo, para el presente trabajo, en este capítulo se origina una breve caracterización de las entidades con una relación directa, en especial las que tienen jurisdicción o competencia en la zona de trabajo del CACRC.

Una situación interesante es que una buena parte de la institucionalidad relacionada con la cuestión de tierras está propensa a un cambio, que parece ser total e inminente en algunos casos, como la SERNA y COHDEFOR, o parcial en otros, caso INA y municipalidades. Algunas instituciones se perfilan con un rol determinante (Secretaría de Gobernación) y otras verán menguadas sus atribuciones en materia de tierras.

#### **3.1 Instituciones existentes y su relación a la cuestión de la tierra**

De acuerdo a lo investigado, las instituciones más representativas en materia de tierras, presentes en la zona de trabajo del CACRC son el Instituto Nacional Agrario, la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, el Registro de la Propiedad Inmueble y las diferentes municipalidades con jurisdicción en la zona.

Otras instituciones como la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y el Instituto de Turismo, aunque tienen relación con el tema de tierras, su vinculación es menor, sobre todo porque su presencia a nivel de terreno es más reducida. También existen otras que eventualmente adquirirán un rol de mayor importancia en materia de tierras, como por ejemplo la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Aunque a lo largo del texto de este informe se proporcionan datos generales sobre estas instituciones y su rol en materia de tierras, en las secciones siguientes se hace una relación de cada una de ellas, atendiendo a su importancia para el tema y su incidencia en la zona de influencia del CACRC.

##### **3.1.1 Instituto Nacional Agrario (INA)**

Este organismo descentralizado del Estado, con patrimonio y personalidad jurídica propia, fue creado en 1961 con el objetivo primordial de impulsar la reforma agraria como un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, garantizando la justicia rural en el campo y un incremento en la producción y productividad del sector agropecuario.

De acuerdo a la Ley, esta institución es competente para la titulación de tierras rurales, nacionales y ejidales para lo cual se sigue un procedimiento establecido en las modificaciones a la Ley de Reforma Agraria (reformada por la Ley para la



Modernización y Desarrollo del sector Agrícola) y en el cual el Director Ejecutivo tiene un papel protagónico al otorgar escrituras públicas en dominio pleno, bajo ciertas condiciones que la misma ley establece.

Otras leyes especiales le asignan un papel al INA, vinculándolo siempre a la materia de titulación. Para el caso, la Ley Forestal establece algunas circunstancias especiales donde el instituto participa en cuestiones relacionadas con tierras forestales, entre ellas el involucramiento interinstitucional en caso de dudas respecto a la vocación de un predio determinado o la titulación de enclaves agrícolas o ganaderos en áreas forestales.

Por otra parte, la Ley de Municipalidades hace una vinculación especial con el INA, adjudicándole las facultades de emitir opiniones en el procedimiento de ampliación del perímetro urbano que en su momento propongan las municipalidades.

Actualmente bajo la coordinación del instituto se ejecuta el Programa Nacional de Titulación de Tierras, que en los últimos años ha hecho énfasis en la titulación a las comunidades étnicas, en especial las Garífunas, pero en el presente esta institución parece que está sumida en una crisis, que la obliga a reducir metas y reorientar recursos, lo que podría indicar la suspensión o disminución del esfuerzo de titulación y otras actividades afines (compras, saneamiento, delimitación, etc.), tanto en la región de los Garífunas como en las restantes áreas dentro de la zona de influencia del CACRC.

En las informaciones que sobre el INA se escuchan en los medios de comunicación se puede percibir incertidumbre sobre la existencia misma de la institución. Se está haciendo reducción de personal que probablemente va a incidir en forma negativa en las acciones que se realizan dentro de la zona Atlántica y La Mosquitia.

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

Esta entidad descentralizada, fue creada en 1974, entre otros, con el objeto de hacer un generar fondos para el financiamiento de programas estatales, en especial lo referido a la reforma agraria y otros programas de desarrollo económico y social de la nación.

Aunque en su ley de creación no se asignan responsabilidades relacionados con las tierras forestales, le fueron asimiladas todas aquellas que a la Administración Forestal del Estado le fueron conferidas por la Ley Forestal de 1971, destacando las siguientes:

- Mantener íntegramente la posesión por el Estado o por los municipios titulares, de las áreas forestales públicas impidiendo las ocupaciones, segregaciones y demás actos posesorios de naturaleza ilegal.
- Formar y mantener el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable. Esto se ha hecho, por lo menos en lo que corresponde a la organización y registro de las primeras áreas protegidas, en lo cual ha colaborado el INA, titulando las áreas a favor del Estado, bajo la administración de COHDEFOR.





- Deslindar y amojonar todas las áreas forestales públicas y en especial de los que constituyen el Patrimonio Público Forestal Inalienable.

Además de las mencionadas, en otras leyes y reglamentos se le atribuyen otras funciones, tales como las de regularizar la situación de los poseedores de predios en áreas forestales nacionales, para lo cual se ha adoptado como modalidad la suscripción de los Convenios de Usufructo que actualmente están en situación de espera y no se están firmando nuevos instrumentos de este tipo. Para normar la regularización de estas tierras, en 1996 se emitió un reglamento especial<sup>10</sup>, que fue comentado sucintamente al discutir sobre la Ley Forestal (2.1.2).

La COHDEFOR es también una institución en crisis y todo parece indicar que muy pronto será liquidada para dar paso a otra figura administrativa más cercana a las actividades normativas que con la política de privatización le han dejado a la Administración Forestal del Estado.

### 3.1.3 Registro de la Propiedad

El Registro de la propiedad es un órgano adscrito a la Corte Suprema de Justicia, quien puede crear, modificar o suprimir oficinas en cualquier lugar del país, de acuerdo a necesidades detectadas. Esta previsto que en cada oficina del Registro de la Propiedad funcione una sección del Catastro Nacional como auxilio en la determinación de linderos y áreas de los predios objeto de registro.

En cada oficina de registro se lleva una serie de libros entre los cuales está el denominado "folio real"<sup>11</sup> que viene a sustituir los tradicionales libros de Registro de la Propiedad, hipotecas y anotaciones preventivas y el de sentencias. En la ley se señala que debe haber tres clases de Folio Real: Privado, para títulos en dominio pleno y sus mutaciones; Ejidal, para las transferencias o afectaciones de dominio útil; y, Nacional, donde se inscribirán todas los inmuebles fiscales.

De la información recabada se deduce que el principal problema que afrontan las oficinas del Registro de la Propiedad, entre ellas algunas dentro de la zona de influencia del CACRC, es el desorden en la titulación, ya que tanto el INA como las municipalidades titulan tierras pero al no existir una coordinación entre estas instituciones a veces se titula en forma irregular. A veces sucede que aparece más de un dueño para un mismo predio y cosas por el estilo. A esto se suman las constantes acciones de COHDEFOR, vinculadas a la autenticidad de los títulos supletorios que dan dominio pleno a personas que los

<sup>10</sup> Reglamento de regularización de derechos de población en tierras nacionales de vocación forestal.

<sup>11</sup> Folio Real es el conjunto de asientos singularizados referentes a cada finca que según la ley deben ser inscritos en el Registro de la Propiedad y que recogen desde su inscripción inicial las diversas mutaciones de dominio o gravámenes que acerca del mismo se produzcan (art. 12, Ley del Registro de la Propiedad, Decreto 171-74, del 30 de diciembre de 1974).



utilizan para explotar los bosques y que en muchos casos se ha comprobado que son de naturaleza jurídica nacional<sup>12</sup>.

Actualmente está en discusión una Ley de Registros y Catastro, que probablemente modificará el rol actual de las oficinas de Registro de la Propiedad, pero hay evidencias de que se va a insistir en la modernización de todo el sistema.

### 3.1.4 Municipalidades

Por ley, las corporaciones municipales en el ejercicio de las funciones que les son inherentes, son organismos independientes de los poderes del Estado, siempre que no contraríen las leyes con lo cual se configura un régimen especial y autónomo. Tienen facultades de administración y gestión de los recursos municipales, los cuales en materia de tierras se pueden resumir en la competencia de control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones de conformidad con lo prescrito en la Ley.

En el desarrollo de dicha competencia, las municipalidades tienen facultades para la titulación de terrenos dentro de su perímetro urbano, sean estos urbanizados o considerados marginales, todo dentro de un procedimiento que se establece en el reglamento de la Ley de Municipalidades dentro del cual el Instituto Nacional Agrario debe dar una opinión favorable.

Los gobiernos locales también tienen la facultad de dictar todas las medidas que fueren necesarias para fomentar el ordenamiento urbano, que debe ser congruente con los planes de ordenamiento territorial y lo concerniente a la declaración y manejo de áreas verdes.

En el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades deben coordinar acciones con varias instituciones públicas, entre ellas: El Instituto Nacional Agrario, en el proceso de titulación de tierras ejidales urbanas (para determinar el uso potencial), la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, en el proceso de declaratoria de áreas protegidas, Catastro Nacional y la Secretaría de Gobernación, en delimitación del perímetro urbano, y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, en el dictamen de los planes de desarrollo urbano.

Dentro del programa de descentralización, impulsado como política nacional en la última década, los gobiernos locales cada día adquieren mayores fortalezas y competencias, que en materia de tierras será afianzada con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible. Parte del éxito

---

<sup>12</sup> Cuando la LMDSA devolvió la propiedad del suelo forestal a los titulares de dominio de la tierra, se generó una masiva legalización de predios forestales, recurriendo en muchos casos al expediente de los títulos supletorios. Ante la sospecha de que muchos de estos documentos podían ser fraudulentos, la COHDEFOR exigió a partir de 1996, toda la documentación sobre la propiedad que amparaba la solicitud de planes de manejo, fuese sometida previamente a un *tracto sucesivo*, logrando constatar en muchos casos, que las tierras que fueron tituladas como privadas, eran en realidad “nacionales”.



de este proceso se basa en la importancia que en el mismo se asigna a las municipalidades.

### **3.1.5 Otras instituciones con competencias reales o potenciales**

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

Conforme el ordenamiento jurídico vigente, a la SERNA le compete la elaboración y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, función que le viene dado de la Ley General del Ambiente, con el entendido de que debe coordinar actividades con las restantes instituciones que tienen relación con esta temática (Art. 48).

Actualmente funciona en la SERNA la Unidad de Ordenamiento Territorial, que con fondos del BID están ejecutando la fase piloto del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial (PRNOT). Sin embargo, en la última versión de la Ley de Ordenamiento Territorial, esta Secretaría de Estado queda con una posición muy discreta, siendo desplazada en el papel protagónico por la Secretaría de Gobernación y Justicia.

#### **Instituto Hondureño de Turismo**

El Instituto Hondureño de Turismo, IHT, es un organismo descentralizado que funciona administrativamente en simbiosis institucional con la Secretaría de Turismo. Esta es responsable de impulsar políticas de turismo, mientras que aquel puede ejecutarlas con un alto grado de eficiencia gracias a la agilidad administrativa que tienen las instituciones descentralizadas.

Como fue dicho en la sección de turismo dentro del capítulo sobre el marco legal en este mismo informe, la autoridad de turismo tiene funciones de ejecutar el plan maestro del uso del suelo dentro de las zonas de turismo, lo cual incluye las facultades de investigación y dar opiniones sobre la tenencia de la tierra en este tipo de espacios.

El turismo es uno de los rubros principales dentro de la agenda del actual gobierno. Por ello, pese a que las oficinas de turismo no son muy representativas a nivel de terreno, cabe esperar que su accionar sea importante para la población meta del CACRC.

#### **Secretaría de Gobernación y Justicia**

Esta secretaría de Estado no tiene un papel muy importante en el ordenamiento jurídico vigente, aunque en materia de tierras se la puede vincular, porque de ella depende la oficina de Catastro Nacional, que es un órgano desconcentrado que le ha sido adscrito. Empero, el verdadero rol es a futuro.

En efecto, de acuerdo a la política del actual gobierno, la Secretaría de Gobernación está llamada a convertirse en un Ministerio del Interior, con una Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y dotada de varios mecanismos de acción que le permitirán ejercer competencias notables en materia de tierras. Este cambio se espera que llegue a



ser aprobado el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que actualmente se discute en el Congreso Nacional.

#### **4. Iniciativas internacionales de importancia para el CACRC**

De acuerdo a la investigación realizada en el marco del componente legal del diagnóstico participativo sobre la tenencia de la tierra que desarrolla el CACRC, se constató que en Honduras existen varias iniciativas internacionales que se relacionan con los temas de tierra y otros afines, los cuales son descritos brevemente en los apartados siguientes, a efecto de subrayar su potencial en al área de influencia del proyecto, ya que los interesados deben analizar con mayor detalle las posibilidades.

Los criterios para realizar la identificación de las iniciativas fueron básicamente dos: su relación con sectores importantes dentro del área de influencia y su posibilidad de potenciarlos en la misma. Como resultado se presenta información general sobre el Convenio 169 y el Corredor Biológico Mesoamericano, que fueron sugeridos por los coordinadores del proyecto CACRC y lo referente al tema de bosques y cambio climático identificado posteriormente.

##### **4.1 Convenio 169**

Este convenio, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en junio de 1989, fue aprobado por el Estado de Honduras en mayo de 1994. En la actualidad, ante la carencia de una ley indígena en el país, este tratado es el único instrumento que desarrolla de manera integral un enfoque y una estrategia de atención a los múltiples reclamos de los indígenas hondureños.

El convenio revisa normas anteriores de la OIT, especialmente el Convenio 107. Es aplicable a los pueblos indígenas de países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas se distinguen de otros sectores de la colectividad nacional (por ejemplo las comunidades Garífunas y Misquitas). Son conceptos básicos del convenio el respeto a la cultura, religión, organización social y económica, y la propia identidad.

Del instrumento internacional mencionado se derivan muchos compromisos para el Estado de Honduras, entre los cuales se ha podido identificar los siguientes (Vallejo *et al.* 1995):

- Asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos y garantizar el respeto a su integridad.
- Promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos.
- No emplear ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos interesados.



- Adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
- Reconocer los valores y prácticas sociales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos.
- Adoptar medidas para allanar las dificultades que experimenta los pueblos interesados al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.
- Consultar con los pueblos interesados las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- Establecer los medios para que los pueblos puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole. Y para el desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos.
- Reconocer el derecho de los pueblos a decidir sus prioridades en lo que atañe a su proceso de desarrollo.
- Reconocer el derecho de los pueblos a conservar sus costumbres.
- Respetar los métodos usados por los pueblos para reprimir los delitos, siempre que estos no se contrapongan al ordenamiento jurídico nacional.
- Reconocer los derechos de propiedad y de posesión de los pueblos, sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.
- Proteger los derechos de los pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras.
- No someter a traslado a los pueblos interesados de las tierras que ocupan.
- Adoptar medidas especiales en la legislación nacional para garantizar los derechos de los trabajadores de esos pueblos en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.
- Tomar medidas para que los pueblos interesados puedan disponer de medios de formación profesional.
- Extender progresivamente los regímenes de seguridad social a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación.
- Adoptar medidas para garantizar el acceso de los pueblos a la educación.



- Tomar medidas para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

#### **4.1.1 Repercusiones**

De acuerdo a lo investigado, en los ocho años que tiene de vigencia el Convenio 169, las siguientes acciones se pueden considerar como parte de los compromisos cumplidos:

- Durante los últimos dos años se han realizado eventos en el ámbito nacional, creando espacios para la participación de los pueblos indígenas y tribales, en aspectos como derechos de tierras y mediante un plan de acción especial, el gobierno realiza actividades para aliviar las dificultades que ellos enfrentan, para lo cual se aprovecha a varias instituciones y proyectos, principalmente en el área de educación, salud, infraestructura vial y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Se han creado instancias para facilitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, tal es el caso de la Fiscalía Especial de las Etnias, el Programa Nuestras Raíces, que es estatal, pero también hay ONGs. que apoyan el proceso.

Estas repercusiones son importantes, pero todavía no llenan las expectativas de las poblaciones étnicas. La asistencia técnica que las instituciones públicas deben prestar a las organizaciones indígenas y negras, más que obedecer a un plan sistemático de cooperación surgen como actividades adicionales impuestas por el Ejecutivo, que se ve impelido a comprometerse para solucionar las presiones que periódicamente ejercen los pueblos indígenas en sus conocidas marchas de protesta.

A la falta de inserción de estas actividades en la planificación de mediano plazo de las diferentes instituciones, habrá que agregar que muchas veces el incremento en actividades no se ve compensado con un aumento de presupuesto, dando como resultado que el compromiso no se cumpla o se haga parcialmente y que la calidad del producto final no sea la esperada.

#### **4.1.2 Impacto en la zona del proyecto**

Cuando una buena parte de la población en la zona del proyecto pertenece a comunidades indígenas o negras es de esperar que el Convenio 169 tenga un gran impacto, lo cual de acuerdo a lo observado, se ha suscitado realmente. Al exigir el cumplimiento de la norma internacional se ha generado una vigorosa participación de diferentes grupos étnicos que han logrado importantes cambios en la situación donde estas comunidades alegan reivindicación sobre las tierras y bosques.

En resumen, en estas áreas, que pueden ser consideradas de carácter especial, la gestión de proyectos y actividades en general, deben obedecer a una dinámica basada en la información y la concertación con las comunidades indígenas y negras.



## 4.2 Corredor Biológico Mesoamericano

### 4.2.1 Aspectos conceptuales y otras generalidades

El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), está concebido como una estrategia de conservación, que involucra a los siete países de América Central y a cinco Estados del sur de México, quienes se han fijado como meta construir un puente de diversidad biológica y cultural a lo largo de la región (CBM. 2000).

El marco legal del CBM lo constituyen resoluciones adoptadas por los presidentes de Centroamérica en el marco de la XIX Reunión Cumbre, celebrada en Panamá en 1997, de donde se desprende el concepto, compromisos y orientaciones generales sobre el CBM. Con el corredor se crea una estrategia que se fundamenta en la conservación y el uso adecuado de la biodiversidad y la riqueza en recursos naturales de la región Mesoamericana, con el objeto de que los pobladores puedan aprovechar esta biodiversidad y los recursos naturales en forma sostenible, con la consecuente mejora en su calidad de vida.

El mencionado corredor se constituye en un sistema de ordenamiento territorial compuesto por la interconexión de los sistemas nacionales de áreas protegidas en Centro América, con sus zonas aledañas, de amortiguamiento y de uso múltiple. El CBM como sistema ofrece un conjunto de bienes y servicios ambientales que trasciende a la sociedad centroamericana. Por otra parte, los sistemas nacionales de áreas protegidas son la columna vertebral del corredor (*ibidem*).

Actualmente se ejecuta un proyecto financiado por el Fondo Mundial Ambiental (GEF), y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), bajo la coordinación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), y administración del PNUD. De acuerdo al documento del proyecto, con el Corredor Biológico se conseguirán una serie de beneficios entre los que destacan los siguientes:

- Garantiza la protección de los recursos naturales vitales y las áreas protegidas;
- Reduce la vulnerabilidad frente a los desastres naturales;
- Promueve que las comunidades tengan más capacidad de gestión y sostenibilidad;
- Procura la creación de mercados para los productos ecoamigables;
- Asegura la participación de las comunidades en los esfuerzos de conservación; y,
- Promueve los mercados de secuestro de carbono.
- El Programa CBM tiene como objetivo global contribuir a establecer un programa que consolide dicho corredor y con ello contribuir al fomentar, uso, conservación y manejo sostenible de la biodiversidad en Mesoamérica.



De acuerdo al documento de proyecto, al pretender apoyar la ejecución de una estrategia nacional, partiendo de las áreas protegidas definidas en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de establecer un Corredor Biológico en forma prioritaria, lo cual se logrará formando y consolidando programas nacionales.

#### **4.2.2 El CBM en Honduras**

Para conformar en CBM en Honduras se tomaron en cuenta diferentes consideraciones: tamaño del área, posibilidades de conexión con áreas protegidas aledañas, ubicación de grupos étnicos<sup>13</sup> e información sobre los endemismos locales y las cuencas hidrográficas. Con los criterios anteriores se lograron identificar diez corredores biológicos nacionales, entre ellos los corredores de La Mosquitia y El Caribe, que están dentro del área de influencia del CACRC.

Las instituciones ejecutoras del Proyecto CBM son la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, bajo la facilitación de un Enlace Técnico Nacional, que responde directamente a la CCAD. La convicción es que el corredor biológico constituye una herramienta importante para consolidar los espacios protegidos e impulsar el ordenamiento territorial.

En un documento sobre el CBM en Honduras se menciona que, preliminarmente fueron identificados quince corredores a nivel nacional, de éstos, seis se consideran de máxima prioridad para el establecimiento del CBM, tres tienen importancia en la conectividad del CBM, seis corredores tienen importancia a nivel regional a lo interno del país y los demás tienen importancia local (Archaga y Marineros. 1996).

No obstante, por razones de limitaciones presupuestarias, los esfuerzos del programa se orientan a las tres zonas que en Honduras fueron consideradas como prioritarias: Solidaridad o Cocos, golfo de Fonseca, Trifinio y golfo de Honduras. En relación con la zona de conexión en el litoral Atlántico, se ejecutan diferentes actividades de coordinación con las organizaciones que realizan el co-manejo de las áreas protegidas en esta zona.

#### **4.2.3 Impacto dentro de la zona de influencia del CACRC**

Por la importancia que al turismo se le está dando en los últimos gobiernos se evidencia que este sector será prioritario en los próximos años, y si se toma en cuenta que una buena parte de la oferta turística está en la zona de influencia del CACRC, es claro que el sector se constituye en un elemento importante para el establecimiento del Corredor Biológico.

---

<sup>13</sup> Si se toma en consideración las dudas que las poblaciones étnicas expresaron sobre este tipo de proyectos, parece ser que hubo poca o ninguna participación de este sector en el diseño del mismo. De alguna manera se percibe que entre los indígenas y negros existe la idea de que con la colonización estatal, pública y privada de los últimos años, la seguridad de posesión y uso de sus tierras ancestrales puede haber sido menoscabada.





Lo mismo puede decirse en relación a las áreas protegidas que están en la zona y que conforman uno de los principales corredores biológicos nacionales.

### **4.3 Bosques y cambio climático**

#### **4.3.1 Aspectos conceptuales y otras generalidades**

El tema de bosques y cambio climático se deriva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambios Climático, firmada en 1992. Posteriormente, como resultado de uno de los protocolos de la Convención (Kyoto), se incorpora el concepto de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

Con el marco legal anterior, se diseñó y está en ejecución el proyecto: “Bosques y Cambio Climático en América Central”, cuya finalidad es el fortalecimiento de las capacidades de los países del istmo en estos importantes temas. Las instituciones involucradas son: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), con el soporte técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), y el apoyo financiero del gobierno de los Países Bajos.

La concepción es que en virtud a que el tema de mitigación y adaptación al cambio climático es relativamente nuevo, los gobiernos de América Central necesitan asistencia para desarrollar sus capacidades en el mismo. En este contexto, el proyecto Los Bosques y el Cambio Climático en América Central proveerá las bases para dicho fortalecimiento.

#### **4.3.2 Bosques y cambio climático en Honduras**

Desde que empezó a tomar vigencia el tema, el país ha participado en las negociaciones sobre Bosques y Cambio Climático. En 1997 se creó la Oficina de Implementación Conjunta de Honduras, OICH, y en forma simultánea se inició el Proyecto SERNA–PNUD– GEF HON/97/G31 “Cambio Climático”, que propicia la organización de la Oficina de Cambio Climático, adscrita a SERNA.

Uno de los principales logros al organizar la OICH, es la promoción de ideas para desarrollar el tema bosques y cambio climático, que culminó con la identificación preliminar de proyectos. Se logró publicar una “cartera” que incluye proyectos hidroeléctricos y de otras energías limpias, para sustituir las plantas térmicas que en la actualidad generan alrededor del 50% de la energía eléctrica (OICH. 2000).

#### **4.3.2 Impacto dentro de la zona de influencia del CACRC**

Es evidente que debido a la situación energética nacional y los problemas relacionados con la deforestación, los mecanismos de financiamiento de la convención marco y su protocolo son vistos como una buena alternativa para desarrollar proyectos de reforestación y generación de energías limpias, lo cual puede ser complementado con fondos de otras fuentes que estén interesadas en el desarrollo de los mecanismos de desarrollo limpio, esto es válido en todo el país, pero por sus condiciones especiales cobra importancia en algunas áreas de la zona de influencia de CACRC.



Aunque no hay un conocimiento amplio sobre los alcances del tema, existe un gran interés en las instituciones y organizaciones relacionadas con la protección y conservación de bosques, respecto a la posibilidad de negociar certificados de dióxido de carbono, pero hay dos sectores que tienen ventajas comparativas para incorporarse en esta iniciativa, las municipalidades que administran bosques municipales y las comunidades indígenas que poseen tierras de vocación forestal.

Para potenciar estas ventajas habría que investigar más sobre los alcances y requisitos de los proyectos basados en los mecanismos de desarrollo limpio, que es la estrategia aprobada para propiciar el cumplimiento de objetivos de la Convención Marco de Cambio Climático. Si para negociar certificados de carbono es necesario ser propietario en dominio pleno de las tierras donde se ejecutan los proyectos, estaríamos ante una situación precaria para las comunidades indígenas, pero no las municipalidades, a quienes se les ha facilitado el tránsito para la titulación de las tierras que poseen en calidad de ejidos.

## **5 Conclusiones y recomendaciones**

### **5.1 Conclusiones**

El marco legal es amplio y disperso, pero de alguna manera contiene elementos que propician la legalización de tierras, de acuerdo a las condiciones especiales de cada sector, no obstante, el exceso de normas legales, aunado a su dispersión, representa un obstáculo para su aplicación en el terreno.

En teoría cualquier persona puede acogerse a las disposiciones legales que les permiten legalizar sus propiedades, si se cumplen los requisitos que en cada situación se exige, pero es difícil que los actores involucrados en un proyecto cuya población meta es heterogénea y con poco acceso a capacitación e información, puedan aprovechar las ventajas que les da la legislación.

En relación con el resto de la población las comunidades Garífunas e indígenas tienen la ventaja de que cuentan con el Convenio 169, que les sirve de marco jurídico para hacer sus reclamos sobre tierras y bosques, y les proporciona espacios para adquirir recursos, asesoría legal y otros elementos que les facilitan las cosas. Sin embargo, la carencia de una ley indígena nacional deja vacíos que ocasionan problemas. Lo mismo puede decirse respecto al Fondo Indígena, que no se ha traducido con mecanismos claros que permitan a las representaciones indígenas y negras, acceder a recursos para ejecutar proyectos puntuales.

Existen proyectos de ley que van a incidir sobre las acciones que realiza la población en materia de tierras. Aunque de acuerdo a las versiones conocidas la situación puede mejorar, no hay evidencia de que las representaciones indígenas hayan sido consultadas o hayan participado en el proceso de elaboración de los proyectos.

También hay iniciativas internacionales que representan oportunidades para las poblaciones en la zona Garífuna o La Mosquitia (Fondo Indígena, mecanismos de



desarrollo limpio, áreas dentro de un corredor biológico, etc.) cuyos alcances y probables beneficios todavía no son conocidos por la población que presumiblemente sería beneficiaria de las mismas.

La institucionalidad también es abundante, con un elemento negativo adicional que es la falta de coordinación. En la actualidad se presenta la particularidad de que casi todo el sistema institucional que tiene competencia o jurisdicción en la zona Garífuna y Misquita está en proceso de cambio.

No obstante que las nuevas instituciones que se creen, o las nuevas competencias que se asignen a entidades existentes, representan un reto adicional para la población de la zona, con escaso acceso a la información y la capacitación, no parece que las comunidades indígenas hayan sido consultadas sobre el proceso, aunque evidentemente en muchos casos serán directamente afectadas por la nueva institucionalidad.

## **5.2 Recomendaciones**

Es recomendable retomar la iniciativa de una Ley Indígena, como instrumento de aplicación del mismo Convenio 169, y también como herramienta armonizadora de las disposiciones legales que sobre los indígenas se encuentran dispersas en varias leyes, sobre todo las que se relacionan con la materia agraria y forestal.

Ante el exceso de normas legales, la evidencia de un marco institucional en proceso de cambio y la existencia de iniciativas internacionales, que pueden favorecer o perjudicar a los indígenas, se justifica una campaña informativa y un programa de capacitación, por lo menos para algún sector de la población que sea sensible a los cambios y tenga posibilidad de replicar sus conocimientos entre sus coterráneos. Uno de estos segmentos corresponde a los indígenas y negros, que urge de un mayor conocimiento de sus bases, sobre las normas legales e iniciativas que les benefician o les perjudican.

La campaña informativa requiere considerar las características especiales de cada grupo étnico, incluyendo el bilingüismo, como elemento fundamental para que la comunicación sea efectiva y eficaz.

El programa de capacitación debe incluir además de los elementos legales básicos, una capacitación sobre los procedimientos más comunes en materia jurídica, tanto en lo que se refiere a la legalización de tierras como en aspectos más generales, como el acceso fácil y seguro a la justicia y a los incentivos que proporciona la ley.

Se podría involucrar a líderes de las comunidades Garífunas y Misquitas, en un programa especialmente diseñado para ellos, que integre los componentes de capacitación y disseminación de las normas legales, atendiendo necesidades identificadas en los propios grupos étnicos y dentro de lo posible, involucrando a capacitadores de las comunidades, con lo cual podría ser necesario una “capacitación para capacitadores”.



## **Bibliografía**

### **Documentos**

- ARCHAGA, V. Y MARINEROS L. Honduras dentro del Contexto del CBM. 1996. Consultoría para la CCAD/AFE COHDEFOR/PNUD/GEF.
- CCAD/PNUD. 1999. Establecimiento de un Programa para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano. sdt.
- CNONH. s/f. Plan Nacional de Desarrollo de las Comunidades Afrohondureñas. La Ceiba, Honduras.
- INA. 2001. Programas y Proyectos Ejecutados 1998-2001. Tegucigalpa
- INA. 1996. Plan de Acción de la Ejecución del Proyecto de Titulación de Tierras de las Comunidades Lencas. Tegucigalpa.
- LARA PINTO, G. 2002. Perfil de los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras. Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA). Tegucigalpa.
- MADURO, R. 2002. Plan de Gobierno 2002-2005: Mi Compromiso Contigo.
- Proyecto CBM Sección Honduras. 2000. El Corredor Biológico Mesoamericano en Honduras. Hoja promocional. Tegucigalpa.
- SDT. 2002. Convenios suscritos por el Gobierno con organizaciones Indígenas y Negras 1994-2002. Varios lugares.
- VALLEJO, M. 1998. Recopilación de Leyes Forestales y Disposiciones Legales Afines. Edición actualizada para la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, COHDEFOR. Tegucigalpa.

### **Normas legales consultadas**

- Constitución de la República.
- Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Decreto 26-94, del 10 de mayo de 1994.
- Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, aprobado en Honduras mediante Decreto 109-94.



- Código Civil de 1906.
- Código de Comercio, de 1950.
- Ley de Expropiación Forzosa, de 1914.
- Ley Forestal. Decreto N° 85, del 18 de noviembre de 1971
- Ley de Reforma Agraria. Decreto 170, del 8 de enero de 1975.
- Ley para la declaratoria, planeamiento y desarrollo de zonas de turismo, de 1980.
- Ley de Municipalidades y sus reformas (1990, 1991 y 2000).
- Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. Decreto 31-92, del 5 de marzo de 1992.
- Reformas a la Ley General de la Administración Pública. Decreto 218-96, 17 de diciembre de 1996.
- Reglamento General Forestal. Acuerdo 634, del 9 de abril de 1984.
- Reglamento de Regularización de Derechos de Población Asentada en Tierras Nacionales de Vocación Forestal (Acuerdo Ejecutivo, 016-96).
- Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible (propuesta del 4 de junio).
- Proyecto de Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y de la Vida Silvestre (propuesta del 7 de junio del 2002).



*Tercer Informe de Avance*  
*Consultoría Legal CACRC/PROBAP*

AVANCES EN MATERIA DE TITULACIÓN Y  
PROPUESTA PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO DE LA  
LEGALIZACION DE TIERRAS DE INDIGENAS Y MISQUITOS

Mario Vallejo Larios  
Consultor

**Proyecto: “Diagnóstico sobre la Tenencia de Tierras  
en comunidades Garífunas y Misquitas”**

Tegucigalpa, M.D.C.      Septiembre de 2002



## **Tercer informe de avance proyecto CACRC**

### **Sección primera: Análisis legal de avances en titulación**

#### **1. Introducción**

##### **1.1 Antecedentes**

Como parte del análisis legal en la consultoría sobre “Diagnóstico sobre la tenencia y uso de la tierra en comunidades Garífunas y Misquitas de Honduras”, que para el Proyecto Biodiversidad en Áreas Protegidas, PROBAP, está desarrollando el Central American and Caribbean Research Council, se presenta este tercer informe de avance que está estructurado en dos partes.

La primera parte del informe contiene un desarrollo sobre los avances que en materia de titulación han logrado los pueblos indígenas. Además de la investigación y experiencia del consultor, esta parte utiliza los resultados de campo generados en los trabajos de la Licda. Karen Vargas, en su condición de Abogada Garífuna del Proyecto y el Lic. Santiago Flores, Abogados Misquito y del resto del equipo de investigación de CACRC en la zona.

La segunda parte del documento consta de una propuesta estratégica para mejorar el cumplimiento de la legalización de tierras a los pueblos indígenas y negros.

##### **1.2 Alcances del informe**

Dentro del desarrollo de esta parte del informe se presenta un capítulo sobre las modalidades de legalización de tierras en Honduras, con énfasis en lo que corresponde a las comunidades Garífunas y Misquitas. Este capítulo fue tratado con bastante profundidad en el documento Roldán-Vallejo, por lo tanto, en este informe se trata de actualizar el contenido, y dentro de lo posible, incorporar resultados de campo generados por el Proyecto CACRC.

En los avances de titulación a las comunidades étnicas, se utiliza la información que entregó el Instituto Nacional Agrario. Por su carácter meramente documental, en este acápite no se hacen comentarios adicionales.

Otro capítulo del informe está referido a los conflictos en materia de titulación de tierras a los indígenas y Garífunas. Además de la identificación y caracterización de los principales conflictos, en algunos apartados se ha querido hacer un ejercicio de alternativas de solución, en base a conflictos típicos, para lo cual la información de base fue proporcionada por los funcionarios de CACRC: Joseph Berra y Charles R. Hale y de los informes de K. Vargas y S. Flores.



Debido a lo complejo de la situación, los estudios de caso solo sirven como material de referencia y eventualmente, para enriquecer una discusión sobre la temática, en el seno de las comunidades.

La primera parte del informe finaliza con el capítulo de conclusiones y recomendaciones, donde se busca enfatizar sobre los principales resultados, derivados de los capítulos respectivos.

La propuesta estratégica para mejorar el cumplimiento de la legalización de tierras a las comunidades indígenas y Garífunas que están dentro del área de influencia del proyecto CACRC, que aparece como parte segunda en el presente informe, fue diseñada con base a la experiencia del consultor, previo análisis de la documentación de campo y otros documentos relacionados con la temática de los grupos étnicos en general.

Debido a la situación especial que a las etnias reconoce el ordenamiento jurídico internacional, en la propuesta se trata de someter las acciones a la realidad nacional, pero reconociendo además, la primacía que de acuerdo a la legislación interna, tiene el Derecho Internacional.

De esta forma, se establece una relación de las modalidades de titulación según el sujeto, ya que por la particular situación, todos los pueblos indígenas y negros de Honduras, que se acogen al Convenio 169 de la OIT , están catalogados como sujetos bajo régimen especial, que les da, tanto la Constitución de la República, la propia convención de la OIT y varias normas legales de índole interno.

## **2. Modalidades de legalización de tierras**

Con base en el ordenamiento jurídico hondureño se utilizan varias formas para legalizar el uso o propiedad de las tierras. En un informe de consultoría para PROBAP/BM, fueron identificados tres modelos de legalización de tierras a favor de los indígenas. El primero corresponde a la legalización de derechos de propiedad de la tierra en el marco de los usos tradicionales de parcelas de subsistencia y su hábitat funcional que fue propuesto por MASTA (Unidad de La Mosquitia) en 1995.

Una segunda modalidad es la que utiliza el Instituto Nacional Agrario, que al amparo de la Ley de Reforma Agraria, ejecuta titulaciones de tierra en forma individual o colectiva. Por último, la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal propuso como modelo, declarar zonas especiales e incluirlas en el registro denominado Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable. En el caso de la Biosfera del Río Plátano que fue incluida dentro del mencionado Catálogo, se suscribió un convenio de usufructo, que se supone es un instrumento para regular las relaciones entre los diferentes actores que viven en la biosfera y la representación del Estado.

Algunas cosas han cambiado desde que se elaboró el documento Roldán-Vallejo en 1996. Aunque aparentemente la propuesta de MASTA, que fue objeto de discusión en aquel





análisis, ha perdido mucha de su dinámica inicial, parece ser que tanto el INA como la COHDEFOR han introducido cambios que tienen impacto en el proceso de legalización de las tierras de los indígenas y negros.

## **2.1 Posición institucional actual en el proceso de titulación**

### **2.1.1 Posición del Instituto Nacional Agrario**

En los últimos años, como consecuencia de los esfuerzos y actividades colectivas que han ejecutado las representaciones étnicas, parece que el Estado hondureño ha adoptado una posición más proclive a satisfacer las demandas de las comunidades indígenas y negras del país. Es evidente que el INA, la principal autoridad en materia de titulación, ha optado por una actividad diferenciada para resolver la problemática.

En la actualidad, los procedimientos de titulación son diferentes según se trate del sector reformado, el sector independiente o de los pueblos indígenas y negros.

En sus informes, la autoridad agraria afirma que cuando ejecuta actividades en el proceso de legalizar tierras a las etnias autóctonas, dentro del Programa Nacional de Titulación, se incorpora el componente participación, que es uno de los compromisos derivados del Convenio 169 de la OIT. De acuerdo a un informe reciente del Instituto Nacional Agrario, representantes indígenas y negros han participado en cabildos abiertos donde se discuten problemas de tierras, en las actividades de delimitación de sitios a titular (INA. 2002).

### **2.1 Posición de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal**

Respecto a la materia de bosques, que es otro elemento importante en la problemática de titulación de tierras, la Agenda Forestal de Honduras<sup>14</sup>, afirma que en las políticas aprobadas para este sector (que incluye las áreas protegidas y la vida silvestre), así como en el anteproyecto de ley que incluye estas tres materias, se ha contado con representantes étnicos en determinados momentos de la concertación.

En las políticas –que ya fueron aprobadas– el tema indígena forma parte en los principios, estrategias y acciones. También en el anteproyecto de ley, que actualmente se discute en el Congreso Nacional, se incluyen disposiciones aplicables a la temática de tenencia de la tierra en las comunidades indígenas y negras. No obstante, el diagnóstico de CACRC ha constatado que las comunidades indígenas no sienten que sus intereses están adecuadamente reflejadas en estas leyes y políticas.

En la actualidad, COHDEFOR ha diseñado un sistema de regularización de derechos a los asentados en tierras forestales de vocación forestal, basado en un reglamento especial<sup>15</sup>, que incluye acciones de movilización de asentamientos humanos en forma

---

<sup>14</sup> Foro de concertación en el sector forestal, que entre otras acciones ha conducido el proceso de formulación, discusión y concertación de las propuestas de Política y Ley Forestal, de las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre.

<sup>15</sup> Reglamento de Regularización de Derechos de Población en Tierras Nacionales de Vocación Forestal, que como fue dicho en el informe anterior, todavía no es un instrumento operativo.



voluntaria, basadas en reconocimiento de derechos adquiridos, hasta llegar a medidas extremas como la expropiación de tierras.

Estas modalidades, que son de tipo general, obedecen en parte, a que en varias leyes sectoriales se prohíbe de forma expresa, la titulación de tierras de vocación forestal. A la disposición general anterior caben algunas excepciones (ver tabla 1), pero entre ellas no se encuentra la posibilidad de titular tierras a los indígenas, sino que a ellos se les da el mismo tratamiento que al resto de la población.

**Tabla 1. Excepciones de la prohibición para titular áreas de vocación forestal.**

<b>Norma Legal</b>	<b>Interpretación</b>	<b>Base legal</b>
Ley de Protección a la Caficultura	De acuerdo a los sectores interesados, bajo el amparo de esta ley, se puede titular cualquier tierra, siempre que se encuentre cultivada de café.	Artículos 1 y 2
Ley de Municipalidades	El Instituto Nacional Agrario debe titular a favor de cada municipalidad, las tierras ejidales de vocación forestal, que se encuentren en su jurisdicción.	Artículos 69 ss, reformas Ley de Municipalidades (Decreto 127-2000)

De acuerdo al criterio del consultor, las excepciones mencionadas en la tabla 1, pueden tener repercusiones sobre las pretensiones indígenas y negras a sus tierras ancestrales. Aunque sea poco probable, existe la posibilidad de que personas extrañas a las comunidades étnicas, tengan o puedan iniciar actividades de cultivo de café, y por tanto, puedan solicitar, que al amparo de la Ley de Protección a la Caficultura, se les titulen esas tierras.

Para que la situación hipotética se pueda hacer realidad, tendrían que darse por los menos los siguientes hechos: a) una persona ajena a las etnias está en posesión de un predio en áreas reclamadas por las comunidades indígenas o negras; b) tiene o inicia actividades de cultivo del café; c) presenta solicitud de titulación de esa tierra al INA.

Se puede decir que una eventual solicitud en una situación como la planteada no tendría una respuesta positiva, ya que se supone que el predio objeto de la petición, forma parte de un reclamo legítimo de una comunidad étnica, en cuyo caso prevalecen las disposiciones del Convenio 169. Por otro lado, si para ejecutar las actividades de café, se han descombrado bosques, además de no poder titular la tierra, el descombrista se hace acreedor a una sanción por delito forestal.

Respecto a la Ley de Municipalidades, un eventual problema podría plantearse si en determinadas tierras que han sido consideradas ejidales, se encuentran asentamientos de indígenas o negros. Cuando la municipalidad pretenda titular ese sitio ejidal, entraría en conflicto con los derechos de las etnias. También aquí, se supone que debe prevalecer la norma internacional.

En el capítulo 4 de este informe, que se refiere a los conflictos típicos en la legalización



de tierras en las comunidades Garífunas y Misquitas, se podrá observar que estas dos situaciones son bastante comunes, tal como lo demuestran en sus informes los profesionales nativos que realizaron el análisis legal a nivel de campo.

## **2.2 Características actuales de las modalidades de Legalización**

### **2.2.1 Titulación de tierras en forma colectiva**

Por definición titulación es “la serie de documentos que acreditan la propiedad o posesión de una cosa o un derecho”. (Cabanellas. 1996).

Desde 1996, cuando los grupos que conforman la Coordinadora Nacional de Organizaciones Negras de Honduras, realizaron la “Gran Marcha del Pueblo Negro de Honduras”, exigieron la devolución de las tierras históricas de las comunidades caribeñas y afroamericanas y caribeñas, además un proceso inmediato y definitivo basado en tres aspectos: titulación para las comunidades que no tenían un título legal; saneamiento, devolución e indemnización para los casos donde haya habido despojos irregulares y ampliación de territorios (CNONH. 1995).

Si se analizan los informes del INA, se puede percibir la política que sustenta el Programa Nacional de Titulación recoge estos tres ejes temáticos, y en cada uno de ellos se reportan avances, que aunque para las comunidades étnicas no son suficientes, por lo menos sientan precedentes y abren expedientes para mejorar las cosas en el futuro.

### **2.2.2 Declaración de Áreas Forestales bajo Régimen Especial**

La categoría de áreas especiales está fundamentada en el artículo 12, de la Ley Forestal vigente, que establece que todas las áreas forestales protegidas de carácter estatal o ejidal y las zonas de interés forestal<sup>16</sup>, serán inscriptas en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable.

El “catálogo” que está formalmente organizado dentro de la COHDEFOR, tiene varios efectos jurídicos, los cuales son detallados en el informe Roldán-Vallejo, pero para efectos de este estudio se puede reiterar que uno de esos efectos es de acreditar el dominio y posesión de la áreas forestales incluidas en la zona catalogada, a favor del Estado o de los municipios que ostentan el título original.

La Administración Forestal del Estado ha escogido la modalidad de los contratos de usufructo<sup>17</sup>, para reconocer las prerrogativas de uso, goce y disfrute de los productos derivados del bosque, a las personas asentadas en zonas catalogadas, aunque siempre

<sup>16</sup> Las zonas de interés forestal, su tipología o procedimiento y declaración no están detalladas en la Ley, pero queda bajo el arbitrio de la Administración Forestal.

<sup>17</sup> Aunque el Código civil establece que son contratos de usufructo, la Administración Forestal los ha denominado “Convenios de Usufructo”, basados en un reglamento forestal, que habla de “Contratos de Arrendamiento”.



conserva el dominio y posesión de las mismas. Algunas representaciones étnicas han celebrado convenios de usufructo con COHDEFOR, por lo tanto, se puede profundizar un poco en el análisis de esta figura:

El usufructo es un derecho real y por definición, supone dos facultades coexistentes, la del nudo propietario, que en este caso sería el Estado, y la del usufructuario (la representación étnica). Además, tiene una duración determinada, después de lo cual, la cosa usufrutuada pasa al propietario.

Bajo el esquema anterior, la representación étnica que suscriba el usufructo, no adquiere en ningún momento la titularidad de la tierra. Esto podría ser considerado lesivo para los derechos de los indígenas o negros, en cuanto se puedan catalogar – o estar catalogadas- áreas donde las comunidades étnicas puedan reclamar derechos históricos.

Sin embargo, el mismo precepto jurídico citado hace la reserva de que el dominio y posesión a favor del Estado o los municipios será “sin perjuicio de los derechos y títulos adquiridos legalmente por otras personas naturales o jurídicas con anterioridad al decreto de declaración”. Por lo tanto, se conserva incólume el derecho de reivindicación que en cualquier momento podrían tener las representaciones étnicas.

### **3. Avances de titulación a las étnias**

En un informe reciente del Instituto Nacional Agrario se reporta un importante avance en materia de titulación de tierras (INA. 2001) en el marco del Programa de Titulación de Tierras ejecutado en el período 1998-2001. Las actividades realizadas en este componente incluye la titulación propiamente dicha, saneamiento de tierras, remedidas de sitios, reclamos de áreas tituladas en las playas, ampliación de adjudicaciones a las comunidades y compra de tierras.

De acuerdo al informe, durante el periodo mencionado fueron tituladas 186,916 hectáreas de tierra, con la emisión de 325 títulos definitivos de propiedad comunal a comunidades étnicas de todo el país.

#### **3.1 Garífunas**

En 1997 se inició el proyecto de titulación de tierras en las comunidades Garífunas. De acuerdo a lo investigado, el mismo se desarrolló en forma participativa entre el Instituto Nacional Agrario, las representaciones negras y las comunidades beneficiadas del proyecto. Hasta el 2001 se habían titulado 14,870 hectáreas en 26 comunidades de los departamentos de Atlántida (ocho comunidades), Colón (15) e Islas de la Bahía (tres comunidades).

Otras acciones reportadas por el Instituto Nacional Agrario dentro del programa de titulación son las siguientes:



- En la comunidad de Batalla, municipio de Juan Francisco Bulnes se realizó un cabildo abierto con el objeto de analizar la problemática de la tenencia de la tierra, que entre otras cosas está supeditada a la definición de los límites del mismo municipio.
- Seminario Taller “Titulación, Ampliación y Saneamiento de tierras de las comunidades Garífunas”, que se llevó a cabo como producto del proyecto CACRC.
- Creación de la Comisión Intersectorial para la titulación, ampliación y saneamiento de las comunidades Garífunas, integrada por cinco instituciones del sector público y tres organizaciones étnicas.

### 3.2 Miskitos

Durante el último quinquenio no ha habido actos de titulación de tierras en la zona Misquita. Aparentemente, las acciones del INA han sido bastante limitados.

Entre las pocas acciones que la autoridad agraria reporta en esta zona Misquita está una jornada de trabajo sobre titulación de tierras y el inicio del proceso de concertación sobre las bases de una política de titulación en el marco de conservación y sostenibilidad. De acuerdo a lo anterior, se debe escuchar los planteamientos de los actores sobre la problemática y el proceso de titulación de tierras en La Mosquitia debe considerar la inclusión de comunidades multiétnicas y exclusivamente nativas.

Para seguir accionando, el Instituto Nacional Agrario cifra sus esperanzas en el diagnóstico que actualmente realiza CACRC, el cual, de acuerdo a sus expectativas, debería sustentar y proponer entre otras cosas:

- Las opciones para la adjudicación definitiva de las tierras comunales reclamadas por las comunidades Misquitas, conforme con el estudio realizado;
- Los mecanismos idóneos para el saneamiento y ampliación de títulos de las comunidades<sup>18</sup>.

En materia de titulación también cabe recordar que está pendiente la demarcación de los límites administrativos de los municipios de reciente creación en La Mosquitia.

Por último, aunque no forma parte del programa de titulación de tierras, se debe mencionar el Plan de Acción para el Ordenamiento de la Tenencia de la Tierra, la Conservación y Manejo Ambiental de los Valles de Sico y Paulaya, que con fondos del Gobierno de Japón y del Fondo Ambiental Honduras-Canadá, ejecuta el Instituto Nacional Agrario y otras instituciones.

Este proyecto consta de cinco componentes: ordenamiento territorial, catastro rural,

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional Agrario. 2001. Programas y Proyectos Ejecutados 1998-2001. pag. 21.

amojonamiento y rotulación, impacto ambiental y educación ambiental.

### 3.3 Otros grupos étnicos

Los otros grupos étnicos que se han beneficiado con el Programa de Titulación son los Lencas, Tolupanes, Pech y Chortí, que en conjunto titularon 172,048 hectáreas con 293 títulos de propiedad comunal.

En el cuadro siguiente se puede observar la dinámica del Programa Nacional de Titulación durante los últimos cuatro años.

**Cuadro 1. Resumen de comunidades étnicas tituladas: años 1998-2001.**

Año	Lencas		Garífunas		Tolupanes		Chortí		Pech		Número títulos	Número hectáreas
	Tít.	Has.	Tít.	Has.	Tít.	Has.	Tít.	Has.	Tít.	Has.		
1998	129	61,972	9	3,794	5	18,335					143	84,102
1999	43	19,301	5	8,484	2	3,362	9	635			59	31,782
2000	32	22,237	7	2,116	5	5,478	18	729			62	30,560
2001	32	13,489	11	475	7	24,923	9	352	2	1,235	61	40,473
Total	236	116,999	32	14,870	19	52,098	36	1,716	2	1,235	325	186,917

FUENTE: Instituto Nacional Agrario (INA. 2001).

## 4. Conflictos típicos en legalización de tierras<sup>19</sup>

### 4.1. Identificación y tipificación de conflictos

Para preparar esta sección se aprovechó los trabajos previos que en el marco del Proyecto CACRC realizaron los abogados Garífuna y Misquito (Karen Vargas y Santiago Flores respectivamente). Estos profesionales elaboraron informes sobre la problemática de la tierra, basados en inspecciones de campo. También se utilizó la información resultante en los diagnósticos preparados por los grupos de investigación en las dos zonas de trabajo (comunidades en La Mosquitia y en la zona de los Garífunas).

Como consecuencia de la revisión fueron identificados una serie de conflictos relacionados con la tierra, los cuales pueden ser vistos con mayor detalle en el Anexo 1, pero que para efectos de la sección se tipifican en cinco categorías: conflictos con terceros, conflictos con las municipalidades, conflictos con el gobierno central y conflictos entre zonas indígenas o Garífunas y áreas protegidas y en el ámbito marino-costero. Dentro de cada categoría hay problemas más específicos, que de una manera muy resumida se mencionan en las subsecciones siguientes.

<sup>19</sup> En la redacción de este capítulo colaboró el Abogado Enrique Elvir Ortega, ex Asesor Legal de COHDEFOR.



Cabe indicar que un mismo conflicto puede ubicarse en más de una categoría, sin embargo, tal situación es irrelevante para efectos del informe, ya que la mención de estos problemas es meramente indicativa sobre la complejidad que existe en la zona del proyecto, respecto al uso y posesión de la tierra.

En cualquier caso, para buscar alternativas de solución se debe considerar que por lo general los conflictos se presentan entre comunidades multiétnicas, involucrando ladinos -aunque en determinado momento podría ser entre grupos exclusivamente indígenas o ladinos-, por lo tanto, en cada situación habrá que considerar el interés legítimo y derecho real de cada sector.

#### **4.1.1 Conflictos con terceros**

Dentro de esta categoría se ubican los problemas que las comunidades indígenas tienen con personas ladinas en forma individual, sea que éstas tengan mucho tiempo de vivir en esas comunidades o que sean de reciente llegada.

Algunas de estas personas conviven en forma pacífica y se asimilan a los usos y costumbres de los nativos, pero otros son más belicosos y representan peligro para los indígenas o negros. En la comunidad de Mistruk, algunas personas que se han apropiado de tierras comunales prohíben que los lugareños realicen cualquier actividad dentro del área acaparada, con la amenaza de matar a quien penetre en ella.

También en Tapalwas, en el municipio de Mocerón, tres familias de colonos que se han establecido en el asentamiento donde estuvieron los refugiados nicaragüenses en la década pasada, han prohibido a los pobladores transitar por el área.

Por otra parte, en Juan Francisco Bulnes, el título de la comunidad de Palacios también es otorgado a favor de la etnia Garífuna. Los ladinos de Palacios son mayoría, pero no fueron consultados cuando tramitaron los títulos comunales y sienten que tienen iguales derechos que los Garífunas y sin embargo, al sanearse el título serían desalojados.

En la categoría de conflictos con terceros se incluyen los casos donde las comunidades nativas afrontan dificultades o complicaciones con colectivos, que por lo general son empresas o grupos de poder, ligados a las actividades agrícolas, ganaderas o de turismo. En Klaura, los ganaderos compraron tierra a los Misquitos y de acuerdo a lo informado, los mismos Misquitos son enviados por los ganaderos para que ocupen nuevas tierras, las cuales después les son compradas.

También existe un conflicto por las tierras que fueron del CREN en Puerto Castilla, donde la comunidad Garífuna exige una indemnización.



## **Estudio de caso 1. Ocupación de terceros en áreas de uso tradicional mediante engaños**

**Comunidad Tipo: Sambo Creek y Mistruk**

### **Introducción**

Para desarrollar este estudio de caso, se incluye información basada en la problemática jurídica de dos comunidades típicas, una en la zona Garífuna, recopilada por la Licda. Karen Vargas y otra en la zona Misquita, recopilada por el Lic. Santiago Flores. Reforzaron la información, los funcionarios de CACRC, Joseph Berra y Charles R. Hale.

### **Caracterización de las comunidades**

Tal como es conocido estas comunidades son habitadas por Garífunas y Misquitos que legalmente son sujetos activos y directos del Convenio 169, comunidades que surgen y continúan en la pobreza y regularmente con problemas serios en cuanto a los derechos que les corresponden sobre las tierras que ocupan.

### **Principales conflictos detectados**

El principal conflicto ha sido el acaparamiento de terrenos de la comunidad por foráneos, en la actualidad el problema mayor ha sido en las tierras de Corinto, según informantes de las comunidades, un señor, que es extranjero, mediante engaños se apoderó de tierras de la comunidad. El engaño se concretó cuando este señor consiguió la firma de aproximadamente 500 personas, con la excusa de buscar ayuda para desarrollar proyectos locales. Al pasar el tiempo, apareció con documentación sobre los terrenos en mención, desalojando a los nativos del lugar, de sus tierras históricas.

El año pasado los pobladores originales tomaron la decisión de posesionarse de los terrenos en un acto de recuperación, con resultados infructuosos, al ser desalojados por la Policía Preventiva.

Así como este señor hay otros foráneos que se han posesionado de terrenos de esta comunidad y de otras, pertenecientes a los Garífunas y Misquitos, con el agravante de obtener en algunos casos de manera dolosa y efectuar transacciones de compra venta

También en la comunidad de Mistruk, un miembro de la comunidad vendió un lote de terreno de unas cuatro manzanas, a un maestro ladino, aparentemente mediante engaños. El lote fue revendido, quedando en manos de otro señor que después extendió su dominio





efectivo sobre un área mucho mayor. Parece que el ladino consiguió títulos supletorios por las tierras que ostenta.

### **Análisis de la problemática**

En el caso de la compra venta inicial, solo es procedente si se es poseedor, es decir que el supuesto dueño original disponía de un título en dominio pleno debidamente registrado.

Sobre los títulos supletorios, tal como la palabra lo indica se da cuando un propietario legítimo carece de título de dominio escrito o que teniéndolo no fuere inscribible, podrá inscribir su derecho justificando sumariamente ante el juez de letras del departamento o sección en que estén radicados los bienes, además es necesario tener mas de diez año de quieta, pacífica y no interrumpida posesión de estos.

Por tanto es necesaria la investigación de estos títulos ya que las resoluciones judiciales mediante las cuales se otorgan son apelables en ambos efectos.

Si de la investigación se determina que el título adolece de irregularidades, se procederá por la vía judicial demandando la nulidad del mismo.

#### **4.1.2 Conflictos con las municipalidades**

Este tipo de conflictos se presentan al ser aplicada la Ley de Municipalidades sin considerar los derechos que a las comunidades étnicas, da la normativa internacional y que constituye parte del derecho interno. En efecto, artículos como el número 70 de su ley otorgan facultades a las municipalidades para recuperar y hacer negocios jurídicos con los bienes ejidales urbanos que no tengan legalizada su posesión a favor de particulares, lo que es muy frecuente entre los grupos étnicos<sup>20</sup>.

Para una mejor asimilación del concepto de bienes ejidales urbanos habrá que recordar que bajo este concepto la Ley de Municipalidades se refiere a los lugares donde existen asentamientos humanos permanentes, pudiendo estos, ser ciudades, aldeas o caseríos. De acuerdo a la existencia de infraestructura, estos bienes se catalogan como predios urbanos y asentamientos urbanos marginales. El tipo de negocios jurídicos que las municipalidades pueden hacer cuando un predio está debidamente titulado a su favor es la transferencia de derechos a favor de terceros, previo pago de un porcentaje de su valor catastral, que será de más o menos 10%, según se trate de un predio urbano o marginal.

---

20



El desconocimiento de las excepciones que a favor de las comunidades étnicas hace la normativa internacional pertinente, en cuestiones de derecho de tierras y sobre los recursos naturales en ella existentes, o la falta de coordinación entre el INA y las municipalidades que desean recuperar o vender terrenos ejidales rurales, al tenor de la Ley de Municipalidades, propicia un conflicto de intereses.

La legalidad y los límites a los derechos sobre la tierra no son fáciles de establecer, lo que puede producir titulaciones irregulares, de cualquiera de las partes en conflicto, o malos entendidos respecto a la naturaleza jurídica de la tierra, que dificulta determinar la verdadera situación legal de un terreno y en consecuencia, identificar si puede o no ser titulado a favor de particulares, o es comunal, en cuyo caso los derechos corresponden a los indígenas.

Los problemas más comunes con las municipalidades están relacionados con la titulación de tierras en zona urbana, afectando títulos o predios donde están asentadas comunidades indígenas o negras, o que estas reivindican en virtud de derechos ancestrales o por vicios de nulidad en los títulos otorgados a terceros.

También representan un problema las acciones que algunas comunidades toman para ampliar su perímetro urbano, afectando derechos de las comunidades.

Por lo menos en un caso se reportó una incompatibilidad en los techos para titulación de predios, ya que para las municipalidades el máximo son 500 metros cuadrados, pero según el informe del municipio de Juan Francisco Bulnes, la Fundación para el Desarrollo Municipal la tiene fijada en 10,000 metros cuadrados, como la cantidad máxima para adjudicar en dominio pleno.

Los problemas entre comunidades indígenas y las municipalidades pueden tener una solución al tenor de la misma Ley de Municipalidades, en los artículos que sobre titulación de tierras ejidales fueron reformados mediante Decreto 127–2000, a través del cual se permite a los gobiernos locales, regularizar los derechos de las personas que se encuentren en los ejidos.

**Estudio de caso 2. Ampliación del perímetro urbano incluyendo a las comunidades**

**Comunidad Tipo: Mistruk y San Juan**

**Introducción**

El presente caso refleja el problema tradicional que surge de la interpretación de la Ley de Municipalidades, sobre todo lo referente a la autonomía municipal en lo relativo a la titulación de tierras por parte del gobierno municipal. Efectivamente la Ley de Municipalidades concede a estas, facultades para titular únicamente áreas



urbanas hasta un área de 500 metros cuadrados. En tierras de las comunidades étnicas, lo anterior parece estar en contradicción con la normativa internacional y la Constitución de la República, que tienen preeminencia y se puede considerar que existen casos en los que no se han garantizado ni respetado los derechos ancestrales.

### **Caracterización de las comunidades**

Aunque las comunidades típicas, objeto de este estudio son Mistruk y San Juan, comprendidas jurisdiccionalmente en municipalidades del Departamento de Gracias a Dios y Colón, respectivamente, son representativas de otras poblaciones habitadas por comunidades indígenas y Garífunas en la región.

### **Principales conflictos detectados**

En su interés por ampliar su perímetro urbano, las municipalidades no consultan con las comunidades las acciones orientadas a este fin. Existe el temor por parte de los pobladores, de que puedan lotificar y titular estos terrenos y venderlas a personas ajenas a la comunidad. En casos como el de San Juan, cerca de Tela, el perímetro urbano incluye terrenos de la comunidad Garífuna, alegando tener un título antiguo que lo permite.

### **Análisis de la problemática**

En primer término, la municipalidad es el órgano de administración y gobierno del municipio, existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, facultades que se ven limitadas con la constitución y la normativa ambiental e internacional en esta materia. En ese sentido las municipalidades no pueden disponer medidas de titulación sin previa consulta con estas comunidades y en el marco de las leyes antes mencionadas que garanticen el acceso a las tierras y recursos que ancestralmente estas comunidades han ocupado y aprovechado respectivamente.

En estos actos se puede presumir la existencia de vicios de nulidad, sobretudo por desacato a la ley y por abuso de autoridad ya que la autonomía municipal se refiere a los actos que son propios e inherentes a las municipalidades y no a aquellos de naturaleza especializada.

Para buscar solución a este tipo de conflictos se pueden conformar comisiones interinstitucionales, integradas por representantes idóneos de todos los grupos interesados, a efectos de conocer a fondo los problemas, delimitar áreas donde proceda y al final incoar la acción administrativa ante la municipalidad o el ente competente.

#### **4.1.3 Conflictos con el gobierno central**

De acuerdo a los informes de campo, las dificultades de las comunidades étnicas con el gobierno central son más frecuentes en tres temas: aspectos agrarios, zonas forestales y espacios protegidos y zonas de turismo. Esto coincide con el ámbito de acción de tres instituciones descentralizadas: Instituto Nacional Agrario, Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal e Instituto Hondureño de Turismo.



Al INA, por ejemplo, se le cuestiona que como herramienta para la adjudicación de tierras en Sambo Creek, utilice la técnica denominada “damero predial”, que para los indígenas contribuye al fraccionamiento de sus sitios comunales. También es inadmisibles la aceptación de los títulos supletorios, ya que según los investigadores nativos son utilizados para legalizar tierras usurpadas a los nativos, que muchas veces sobrepasan los techos fijados en la Ley de Reforma Agraria.

Por otra parte, en algunas comunidades de La Mosquitia, se advierte que los ladinos no respetan las áreas de reserva y la COHDEFOR, como entidad responsable de ejecutar las políticas en áreas protegidas, no toman las medidas necesarias para resguardarlas.

Sobre el mismo tema, según reportan las personas que investigaron el título comunal de San Juan, las limitaciones de uso que en las zonas forestales, áreas protegidas y zonas turísticas, se impone a todas las personas y perjudica a las comunidades Garífunas, porque les impide el uso pleno de la tierra.

Otro punto en conflicto son los convenios de usufructo que la COHDEFOR ha suscrito con algunas comunidades, entre ellas las de Mocerón. De acuerdo a lo observado por los indagadores legales, “existe cierta confusión en algunas comunidades” e incluso, hay desconfianza respecto a la validez que el citado instrumento pueda tener a través del tiempo, ya que como se dice en el informe sobre Mocerón: “el gobierno puede anular el convenio en cualquier momento”.

**Estudio de caso 3. Legalización de tierras que no reconoce los derechos de las etnias**

**Comunidad Tipo: Tocamacho**

**Introducción**

Para desarrollar este estudio de caso, se incluye información basada en la problemática jurídica de varias comunidades típicas de la zonas Garífuna y Misquita,



planteada en los informes de Váagas y Flores, con ampliación vía comentarios de los funcionarios de CACRC, Joseph Berra, Charles Hale y Edmund Gordon.

Cuando se menciona la comunidad de Tocamacho es porque allí se presenta la mayoría de variables mencionadas en la sección de Principales Problemas Detectados, en este mismo recuadro.

### **Caracterización de las comunidades**

La aldea de Tocamacho está ubicada en el municipio de Iriona. Desde 1933, la municipalidad gestionó la adjudicación de 2,118 ha. de para los ejidos de Tocamacho, que le fueron finalmente otorgados. En 1994, el INA extendió Título Definitivo de Propiedad a favor de la municipalidad de Iriona (para uso de la aldea de Tocamacho), pero sobre 312 ha. excluyendo los bosques nacionales y otras áreas forestales.

Tocamacho, igual que otras comunidades de La Mosquitia y Colón, en su condición de indígenas y Garífunas, han ocupado tradicionalmente estas tierras y aprovechado parcialmente su recurso, actualmente continúan en la pobreza por no disponer de seguridad jurídica en lo que a tenencia de la tierra se refiere, lo cual les permitiría desarrollar actividades sistemáticas y sostenibles.

### **Principales conflictos detectados**

Al realizar titulaciones, no se reconocen los títulos ancestrales ni los derechos históricos de las comunidades indígenas y negras, aún cuando las mismas comunidades hacen el reclamo en forma correcta y justificada. En Tocamacho, el INA realizó una remeida de los ejidos de Tocamacho, tomando en cuenta sólo el área urbana de las comunidades y el resto fue negociado y adjudicado a colonos ladinos.

Se excluyen las áreas de diferente interés forestal (productivas o protegidas). Los convenios de usufructo suscritos con COHDEFOR no garantizan los derechos de los indígenas a titular las tierras ancestrales.

### **Análisis de la problemática**

Para enfrentar esta problemática se debe partir del hecho concreto de que los derechos de los indígenas y Garífunas están respaldados legalmente por la Constitución y el derecho internacional público y privado, de manera que antes de hacer cualquier acción que les afecte, deben ser consultados, respetando sus costumbres derechos.

Se puede revisar estos títulos, sobre todo los otorgados a ladinos afectando tierras de estas comunidades. Procede en primer termino, recurrir a la vía administrativa y de ser necesario, demandar posteriormente por la vía judicial.



También deben ser revisados los convenios de usufructo suscritos con la COHDEFOR, y sometidos a un proceso de información y concertación con las agrupaciones étnicas. Habría que recordar que su validez depende de la aceptación real que tengan las comunidades Garífunas en el caso de Tocamacho, extendido a los indígenas cuando el caso se presente en La Mosquitia.

#### **4.1.4 Conflictos entre zonas indígenas y áreas protegidas**

En algunos casos, en las tierras históricas de los indígenas y negros, se han declarado espacios naturales protegidos. De esta forma, se presenta una dualidad de intereses jurídicamente protegidos, tanto por el derecho internacional como en el ordenamiento jurídico interno, los de las etnias autóctonas, que representan el patrimonio histórico-cultural, y las áreas protegidas, que son el patrimonio natural.

La tenencia de la tierra representa un problema de difícil solución cuando aparece esta duplicidad de intereses tutelados. La modalidad adoptada por el Estado cuando se presenta esta situación es establecer limitaciones a los títulos de propiedad otorgados a las comunidades indígenas.

A pesar de que esta particular circunstancia ha sido aceptada por algunos representantes étnicos, al suscribir convenios de usufructo, para otros nativos persiste el conflicto, ya que a su juicio, la limitación les impide el acceso libre a sus tierras ancestrales y ellos no tienen ninguna garantía legal para proteger sus tierras.

Los conflictos se incrementan cuando intervienen los colonos ladinos, cuyas acciones – de acuerdo a la investigación de campo de los investigadores de CACRC-, van en aumento en estos últimos años, usurpando sus tierras. A juicio de los nativos, los ladinos no los respetan a ellos ni a los espacios legalmente protegidos. En Juan Francisco Bulnes se ha denunciado el hecho ante las autoridades competentes, pero no se han tomado las medidas necesarias.

#### **Estudio de caso 4. Reclamos dentro de áreas protegidas o zonas de interés forestal**

**Comunidad Tipo: San Juan**

##### **Introducción**

Este caso se ha diseñado tomando como base la información general recabada en la comunidad de San Juan, por la Licda. Karen Vargas y en Ibans por el Lic. Santiago Flores. También se recibió insumos de parte de los funcionarios de CACRC J. Berra, Ch. Hale y E. Gordon.



Aunque se basa en la información de estas dos comunidades, el caso en gran parte es hipotético, pero cumple la función de analizar un problema que es típico en las áreas reclamadas por los indígenas y negros.

### **Caracterización de las comunidades**

San Juan se encuentra a siete kilómetros al noreste del Puerto de Tela. Su población es esencialmente Garífuna y es una comunidad con característica urbana y de vocación turística. Las principales actividades de sus habitantes son la agricultura, pesca artesanal.

### **Principales conflictos detectados:**

Las limitaciones impuestas en las áreas protegidas preocupa a los pueblos autóctonos; las comunidades Garífunas de San Juan tienen restricciones cerca de estas áreas; hay desinformación sobre las leyes y procedimientos que rigen el tema. Los espacios protegidos no son respetados por los ladinos y las autoridades poco hacen al respecto. Los nativos no tienen ninguna garantía legal en estas áreas. Hay problemas para destinar enclaves de uso agrícola, razonable y sostenible, en los espacios protegidos. No se reconoció el derecho de las comunidades indígenas en el proceso de creación de áreas protegidas. No hay un marco legal que regularice la tenencia de la tierra y el manejo de las áreas protegidas, de forma que armonice los intereses indígenas y los del Estado, pero reconociendo el derecho de los pueblos autóctonos.

### **Análisis de la problemática**

Existe un conflicto real de intereses entre dos valores jurídicamente tutelados por el derecho internacional (los pueblos indígenas y las áreas protegidas), que confronta la urgencia de satisfacer las necesidades básicas de los pobladores Garífunas de San Juan con las restricciones propias de un espacio protegido según su categoría.

La búsqueda de una solución a la problemática se inicia con un necesario análisis al derecho a la propiedad y a la utilización de estos recursos por parte de los habitantes que se consideran afectados, aunque en principio, el hecho de que algunas comunidades no posean título o propiedad no debería ser argumento para despojarlo de un derecho ancestral ya que mediante el formalismo procedimental puede hacerse efectivo en forma rápida.

Por otra parte, se debe destacar el hecho de que la declaratoria de un área protegida obedece a fines de interés público, en cuyo caso se puede expropiar según nuestra normativa, pero también se debe recordar que al ser esta una zona ocupada por etnias, previo a su declaración debió convocarse y consensuar con estos grupos étnicos y Garífunas, salvo que el área protegida hubiese sido declarada antes de 1995 (año de ratificación del Convenio 169), en cuyo caso el procedimiento sería diferente<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> De acuerdo a la investigación, por lo menos dos áreas fueron declaradas antes de 1995, la Reserva de la Biosfera del Río Plátano, que tuvo su primer declaratoria como Reserva del Hombre en 1980 y el Parque



Ante el hecho consumado cabe el recurso de revisión, pero el convenio de usufructo puede ser una buena alternativa si es consensuado con la población étnica.

#### **4.1.5 Conflictos en relación al aprovechamiento de recurso marino costero**

Por su riqueza en productos del mar, especialmente los bancos de langostas y camarones, ha una gran presión sobre las costas de La Mosquitia y algunas de la zona Garífuna, al extremo que en la actualidad parece que la demanda está superando la capacidad de carga. La pesca industrial aparentemente está sobredimensionada y limita seriamente la actividad de los nativos que hacen pesca de subsistencia.

Los recursos marinos pesqueros están entre los mas ricos que posee el país y constituyen un sustento importante para la economía de la zona, por tanto merece especial atención la elaboración de un diagnóstico de la situación real tanto del recursos existente como de los pescadores industriales y artesanales y las tecnologías que estos utilizan. La percepción del consultor es que los orígenes de este conflicto son de tipo técnico y social y en menor proporción de tipo legal, por lo tanto su solución debería buscarse primordialmente en medidas de control administrativo, involucrando la evaluación del impacto ambiental.

No obstante, se hará un ejercicio desde el punto de vista legal, a efecto de identificar algunas potencialidades o carencias en este campo, en materia marino-costero.

#### **Estudio de caso 5. Conflictos en relación al aprovechamiento de recurso marino costero.**

##### **Comunidad Tipo:**

##### **Introducción**

La base informativa para el desarrollo del presente estudio de caso, procede de algunas experiencias del Proyecto PROARCA en la zona de la Mosquitia y algunas conversaciones con residente en el área, que se ven afectados por la pesca ya sea a nivel industrial o artesanal.

Nacional Punta Sal, en 1988. Entendemos que el procedimiento en este caso podría ser de una concertación “*a posteriori*”, utilizando los mecanismos normales de solución de controversias, con el respeto debido a los derechos adquiridos por las partes.





### **Principales conflictos detectados:**

Se destacada un conflicto en relación a la disponibilidad del producto, sobre todo a consecuencia de una capacidad pesquera instalada superior o no proporcional a la producción marina. De igual manera no existe un control estricto y sistemático en cuanto a tecnología utilizada ocasionando daños al recursos existente, sobre todo a la fauna acuática al no ser manejada y aprovechada de manera sostenible.

### **Análisis de la problemática**

Según nuestro conocimiento la Ley General del Ambiente puede ser aplicada en este caso, ya que aparentemente se están desarrollando actividades ambientalmente inviables. La otra ley aplicable es la de pesca, pero su obsolescencia no permite abrigar muchas esperanzas por esta vía.

Las comunidades organizadas que se consideren perjudicadas podrían tratar de proceder por la vía administrativa. El términos legales y procedimentarios, la municipalidad respectiva, representantes de la SERNA, y de la SAG deben asumir la iniciativa de coordinar con las comunidades y determinar cuotas según la disponibilidad real y necesidades industriales y artesanales. Podría ser que en esta materia sea pertinente la Ley de Pesca, específicamente lo relacionado con la tecnología apropiada y aquellas normativas técnicas que propicie y garantice el aprovechamiento sostenible.

## **4.2 Conceptos básicos en materia de legalización de tierras**

Existen varios mecanismos para legalizar tierras en Honduras, algunos están orientados a la titulación y por lo tanto, a transmitir el derecho real sobre el bien y en otros, simplemente a regularizar la situación de los poseedores de terrenos nacionales o ejidales, que por alguna razón de peso, no pueden transmitirse plenamente.

En cada caso existe una gama de conceptos que tienen efectos legales diferentes según sea la figura utilizada. Una síntesis de estos conceptos, en relación con los derechos de los indígenas y negros se puede observar a continuación:

**Saneamiento:** a efectos de restituir a las etnias y a los Garífunas, los derechos ancestrales sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado y que legalmente les pertenecen, es necesario el saneamiento del proceso de titulación, lo que permitirá una mayor seguridad jurídica. Implica en muchos casos iniciar procesos de concertación como mecanismo alternativo, reclamos administrativos cuando corresponda e incoar, si es necesario, demandas judiciales.

**Recuperación:** Procede en aquellos casos donde las tierras son nacionales o ejidales y han sido ocupadas por personas o grupos de una manera irregular. En este caso el Estado es responsable de garantizar la titularidad, para lo cual ya existen los procedimientos



básicos para iniciar el proceso, tanto en la legislación agraria como la forestal.

**Usurpación:** para que exista el delito de usurpación es necesario demostrar a la autoridad judicial que ha existido por parte del supuesto usurpador, el propósito de causar un perjuicio ya sea al Estado o a los indígenas o negros, mediando violencia o intimidación al apoderarse del inmueble o bien que usurpare un derecho real. En algunos caso estudiados con ocasión del diagnóstico CACRC, esta opción se considera procedente ya que evidentemente, el dominio o propiedad usurpada legítimamente es de ajena pertenencia.

**Anulación de títulos:** procede cuando se dispone de suficientes pruebas y pueden hacerse valer ante la autoridad respectiva, tanto en el ámbito administrativa como en el judicial, según corresponda.

### **4.3 Formulación y procedimiento de reclamos**

En aquellos casos en que haya de iniciarse un reclamo de tipo legal por parte de un grupo es necesario que actúe mediante la respectiva personalidad jurídica. Esto difiere un poco de los reclamos de tipo general, donde los protagonistas no necesariamente poseen este instrumento legal, pero cuando se han de producir efectos frente a terceros (por ejemplo una titulación), la entidad receptora ineludiblemente debe contar con su documento legal.

Antes de proceder a un reclamo por la vía judicial es conveniente hacerlo por la vía de concertación, mediante la utilización de facilitadores. En esta materia las municipalidades, los diferentes gremios y las propias entidades de apoyo a los indígenas deben asumir el rol que al efecto se les adjudica en la Ley de Conciliación y Arbitraje.

Cuando en los reclamos se recurre a la vía administrativos, verbigracia por indebida adjudicación en dominio pleno de un predio, la institución competente para recibir el reclamo será el INA, acompañando los documento probatorios y utilizando el mecanismo que al respecto tiene establecido esta institución.

Pueden presentarse casos de supuestas irregularidades en el manejo de Áreas Protegidas y su relación con los indígenas y Garífunas, en este caso el reclamo administrativo deberá apegarse a lo que determinan las leyes administrativas vigentes.

Por la vía judicial ya existen procedimientos que son comunes para cada causa que se alegue.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

### **5.1 Conclusiones**

No se conoce la situación actual en cuanto a los ocupantes de tierras reclamadas por los grupos étnicos o en el núcleo de áreas protegidas, que pudiera orientar una política de regularización de derechos.



El usufructo bajo las condiciones actuales no supone derechos de posesión indeterminada a favor de los indígenas.

Es evidente que en el caso de los recursos marino costeros y humedales, existe un problema de intereses económicos y sociales.

Existen indicios suficientes para suponer y en su caso probar la existencia de delitos, sobre todo por parte de los ladinos.

## **5.2 Recomendaciones**

El INA deberá hacer un estudio sobre la tenencia de la tierra en las zonas donde los grupos étnicos tienen reclamos. En el estudio, que podría estar basado en el tracto sucesivo de títulos y en técnicas básicas de catastro, pero que en todo caso, debería estar en capacidad de determinar los elementos básicos siguientes: resumen predial de las propiedades y ocupantes, distinción entre ocupantes ladinos e indígenas o negros, momentos o fechas de adquisición o posesión de los predios, derechos que competen a los ocupantes.

Si las representaciones étnicas aceptan los convenios de usufructo, como modalidad de regularización de derechos en zonas forestales o áreas protegidas, podrían formular una petición especial para que el Congreso Nacional les otorgue una garantía especial, que les permita conservar estos derechos a perpetuidad, aunque sea aceptando las limitaciones por razones ambientales que podría tener un plan de manejo en el área. Su fundamento será de tipo constitucional y la normativa internacional que forma parte del derecho interno.

Identificada la situación legal de estas tierras deberá contratarse los servicios profesionales de especialistas para iniciar el proceso de aplicación de la estrategia a seguir, tanto en términos administrativos como judiciales y extrajudiciales



## **Sección segunda:**

### **Propuesta para mejorar el cumplimiento de la legalización de tierras de indígenas y Garífunas**

#### **1. Introducción**

En la relación hombre-naturaleza, la armonía es lo deseable pero el hombre es el sujeto principal. La armonía entre los elementos se ve perjudicada por diferentes factores, siendo muy importante todo lo que se relaciona con la tenencia de la tierra. Esto es particularmente válido en el caso de las tierras que los pueblos indígenas y negros reivindican como propias.

Los derechos de estos pueblos a las tierras que han poseído en forma ancestral, han sido vulnerados a través de la historia, primero por un sistema injusto y posteriormente por acciones de personas que utilizando diversos mecanismos, han logrado arrebatarse las tierras que estas comunidades han poseído en forma quieta, ininterrumpida y pacífica.

La vulnerabilidad de los pueblos indígenas y negros se ha debido en parte, a la su cultura ancestral, que no ha dado un valor prioritario a un factor que en el conocimiento de los pueblos ladinos es esencial: la seguridad jurídica de la tierra, por medio de títulos de propiedad.

Por lo anterior, aunque parece paradójico, resulta necesario que las comunidades objeto de este estudio, aseguren sus tierras, para poder conservar su cultura y costumbres. Esto les protege sus derechos sobre la tierra y garantiza el acceso tranquilo a los beneficios del uso y utilización de los recursos naturales y a favorecerse del aprovechamiento y desarrollo sostenible.

De no efectuar acciones concretas en esta dirección, se estará propiciando y hasta institucionalizando acciones ilegales por parte de los nativos y de personas, que llegan a estas zonas en busca de tierras y de recursos naturales para su beneficio particular o familiar.

Por lo anterior, se está presentando una propuesta estratégica que permita mejorar el acceso de las comunidades indígenas y negras de Honduras, a la seguridad jurídica para sus tierras y por ende, a sus recursos naturales, en la medida que lo permite la ley.

Acciones de las etnias autóctonas y del propio gobierno de Honduras -en muchos casos con apoyo de la cooperación internacional- han generado e impulsado mecanismos de legalización de tierras a efecto de favorecer al sector étnico en general, que se caracteriza por tener carácter nacional,



cuando las comunidades están en un país, pero también transfronterizo cuando un mismo pueblo coexiste en países diferentes.

Por lo tanto, se deben buscar soluciones tanto en el derecho interno, como en el ámbito jurídico internacional.

De acuerdo al ordenamiento legal hondureño, un tratado internacional al ser acogido por el ordenamiento jurídico interno, obliga a las autoridades y tribunales a respetarlo y cumplirlo, en virtud de que el mismo genera obligaciones y derechos para los particulares de la misma forma que lo hace una ley aprobada por el Congreso Nacional.

Al revisar la Constitución de la República, algunas convenciones internacionales como el Convenio 169 de la OIT y el de Diversidad Biológica, y varias normas legales de Derecho Interno, entre otras la Ley de Reforma Agraria, Ley Forestal y Ley de Municipalidades, es evidente que en Honduras existe la justificación jurídica para que el Estado pueda legalizar los asentamientos poblacionales tanto de los indígenas y negros.

Con la presente propuesta se pretende incorporar y proporcionar elementos técnicos y jurídicos que contribuyan a fortalecer los aspectos legales, procedimentales e institucionales, que ha según se ha evidenciado en la práctica, son aún débiles.

En términos generales, se sugiere lineamientos estratégicos para mejorar las opciones de legalización de las tierras de indígenas y negros, en dos formas: desde el ámbito del ordenamiento jurídico vigente y proponiendo acciones no contempladas en el ordenamiento actual, pero que son posibles de propiciar. Como acompañante obligado de la parte legal, se establecen líneas de acción en materia institucional.

Para los aspectos metodológicos del proceso, se sugiere adoptar las acciones de forma que garanticen la participación directa de la población afectada, sobre todo de las comunidades étnicas, para dar cumplimiento a compromisos internacionales del Estado, que tienen el objetivo de salvaguardar estos grupos, fortalecer instituciones, bienes, trabajo, culturas y el medio ambiente de los pueblo indígenas y negros.

## **2. Aspectos legales del proceso**

En el proceso de deterioro ambiental que sufren muchos países, entre ellos Honduras, una causa/efecto, es el desplazamiento poblacional hacia las áreas ocupadas por las etnias autóctonas en forma ancestral. Para frenar este fenómeno, es necesario que exista seguridad en la tenencia de la tierra, lo que además de facilitar el control de prácticas irracionales de



aprovechamiento de recursos naturales contribuiría a disminuir los frentes de colonización que generan múltiples conflictos sociales y legales.

Para lograr lo anterior se debe considerar varios factores, que para efectos del presente estudio podrían ser entre otros, los siguientes: relación entre el hombre y la tierra, calidad de población especialmente protegida, que tienen los pueblos indígenas y negros, e implicaciones transfronterizas del problema. Además, existe un vínculo geográfico de este sector poblacional con las áreas protegidas y los recursos marinos costeros y humedales.

Todo ello conduce a dar un lugar especial al estudio y aplicación del Derecho Internacional, ya que los tratados internacionales que se relacionan con temas como etnias, derechos humanos y derecho a la propiedad, son una fuente de Derecho Interno, con una jerarquía igual a la de la Constitución de la República.

## **2.1 Posibilidades para adjudicación de tierras reclamadas por las comunidades indígenas y negras.**

De acuerdo a una revisión al ordenamiento jurídico vigente, es posible establecer que el Estado de Honduras deviene obligado a adjudicar las tierras que los indígenas y Garífunas, han ocupado en forma ancestral. En el proceso de cumplimiento de este compromiso, se han utilizado los estilos tradicionales de traspaso de bienes, que de acuerdo a la legislación agraria corresponden a las modalidades de: compraventa, permuta, donación y expropiación.

Cada una de estas modalidades, aunque técnica y legalmente factibles, implican dificultades en la práctica. Para las tres primeras se requiere de una voluntad expresa de los poseedores de terrenos que los indígenas o negros reclaman como suyos, de renunciar a ellos, a cambio de un pago que el Estado, por lo general no está en capacidad de consentir o permutar tierras que no posee.

Por otra parte, la expropiación es una medida de último recurso, que también tiene implicaciones difíciles de cumplir.

Lo anterior ha significado que el proceso de titulación de tierras a los indígenas y negros adolezca de problemas, entre los cuales, por notorios, se puede mencionar: reclamos de tierras no atendidos, títulos de propiedad con vicios de nulidad, falta de saneamiento en las tierras adjudicadas, falta de seguridad de los documentos de propiedad, etc.

Para mejorar la situación se pueden ejercer acciones como las siguientes:



## 2.2 Acciones legales a promover

Antes de ejecutar acciones legales, es necesario conocer los resultados del diagnóstico que realiza CACRC, con el fin de focalizar la situación real en las tierras que ocupan los grupos étnicos.

Con las situaciones que estén definidas, como producto del diagnóstico, se podría deducir responsabilidades de tipo civil, administrativo o penal, pero también considerar las denominadas formas alternativas de solución de conflictos, que de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional, pueden ser utilizadas.

### 2.2.1 Acciones civiles

Son aplicables en los casos de usurpación de tierras ancestrales de los indígenas y negros, que no están amparadas en títulos de dominio útil o pleno, por parte de personas foráneas. En estos casos se podrá acusar por usurpación, demandando además, como medida cautelar, la prohibición de celebrar actos y contratos. Posteriormente, los grupos o personas titulares de los mismos procederán a ejercer la posesión y el dominio real sobre los predios.

Para apoyar las acciones de reivindicación en casos como el anterior, se podrá conformar una comisión técnico-legal, donde participen, además de los representantes étnicos, representantes de las oficina de Catastro Agrario y de Catastro Forestal adscritas al INA y COHDEFOR respectivamente, otro de la Dirección Ejecutiva de Catastro y cualquier otra institución competente.

El propósito de esta comisión sería para la ubicación, tenencia y naturaleza jurídica de los predios o sitios objeto de disputas, mediante la utilización de tecnologías avanzadas de posicionamiento geográfico y de métodos modernos que permitan actualizar la información sobre los documentos de propiedad, la naturaleza jurídica de los predios en disputa o en proceso de legalización.

Como resultado de estas acciones se puede obtener información valiosa para la toma de decisiones en el proceso de legalización de tierras, tales como: existencia y tipo de documentos de propiedad, tiempo real de posesión o usufructo de la tierra, lo que a u vez puede dar lugar a determinar si una acción es legal o ilegal<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Si se interpreta la Ley de Reforma Agraria, reformada por la Ley de Modernización Agrícola, se puede establecer que hay momentos claves, que hacen que una acción de reivindicar un derecho sobre la tierra sea legal o ilegítimo. Si hubo acaparamiento de una tierra antes de 1990, un ladino ubicado en terrenos reivindicados por los indígenas o negros, tiene razones justas para reclamar, y a obtener, cuando menos una



De identificarse conflictos, mediante pruebas periciales y documentales se puede demandar la nulidad de títulos, por la vía civil, solicitando como medida cautelar, la prohibición de celebrar actos y contratos. En fecha posterior se demanda la reivindicación del dominio.

### **2.2.2 Acciones administrativas**

Como resultado del diagnóstico se puede detectar la existencia de títulos en dominio pleno otorgados por el INA, a personas foráneas en tierras ancestrales de los indígenas o negros. En este caso, antes de proceder ante los tribunales, se deberá agotar la vía administrativa ante las oficinas del Instituto Nacional Agrario, en las condiciones siguientes:

- Si existen títulos definitivos de propiedad en dominio pleno, con cláusula especial que ratifica que el Estado de Honduras se reserva el derecho a la explotación y beneficio de los recursos forestales por conducto de la COHDEFOR.
- En los títulos que el INA otorga en la actualidad, también procede el reclamo administrativo por indebida adjudicación en dominio pleno de un predio rural cuya titularidad corresponde a los pueblos indígenas o negros, acompañando copia fotostática del título otorgado y el poder que se otorgue<sup>23</sup>.
- En cuestiones de títulos de propiedad en Escritura Pública, antes de proceder al reclamo administrativo, por indebida adjudicación ante el INA, se deberá obtener en el Registro de la Propiedad respectivo la certificación de los asientos de dicha escrituras, constancia que se acompañara al escrito respectivo.

### **2.2.3 Casos de traspaso entre personas foráneas ajenas a las comunidades étnicas**

Existen casos en los cuales se han dado traspaso entre personas foráneas de tierras ancestrales o no, estas acciones son limitadas que no están inscritas en el Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil por tanto estas tierras siguen siendo del Estado, o de personas o de grupos étnicos.

---

indemnización o reconocimiento de mejoras. Si el hecho es posterior a ese año, el reclamo no cabe, y si existe el agravante de talas o descombro, hay implicaciones de tipo penal.

<sup>23</sup> En casos como el planteado pudiera surgir la interrogante sobre sí se puede hacer reclamos administrativos por indebida adjudicación al mismo tiempo. Esto se podría vincular solicitando una medida cautelar de “prohibición de celebración de actos y contratos”, en cuyo caso el juzgado competente librara la comunicación al organismo público correspondiente (que podría ser por ejemplo, el Registro de la Propiedad, para que no registre determinado acto).





En el marco de las leyes vigentes, en especial el Código Civil se tipifica que la tradición de dominio de bienes raíces y de derechos reales constituidos en ellos, se hará mediante Instrumento Público, mismo que deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad, de no darse esta formalidad, el acto no surte efectos frente a terceros.

Estos mismos casos se dan a veces, con el aval de un juez, en términos legales lo que hace es autenticar las firmas en su condición de ministro de fe, que no implica avalar, documentar o autenticar el contenido de la relación.

De esta manera los foráneos son únicamente ocupantes, por tanto deberá demandarse el desalojo, analizando si procede por la vía penal, por la presunción de un delito. Debido a que el desalojo es una medida que se da por orden judicial, la instancia sería el órgano jurisdiccional que conozca en materia penal, no obstante, la ley también dan un espacio para que a nivel sumarial conozcan y procedan los jueces de Paz, luego éstos entregan los sumarios que estuvieren substanciados, al respectivo juez de Letras, para la prosecución de la causa.

### **2.3. Mecanismos de solución de conflictos en problemas de tierras**

En el ordenamiento jurídico hondureño se puede identificar al menos tres mecanismos de solución de conflictos en problemas de uso y tenencia de las tierras que reivindicar como propias los pueblos indígenas y negros del país. El primero es la titulación de tierras, como la modalidad tradicional y más segura para los beneficiarios de los títulos; los convenios de usufructo, en caso de tierras nacionales de vocación forestal o de áreas protegidas; los mecanismos alternos de solución de conflictos. A continuación se da detalles sobre cada uno:

#### **2.3.1 Titulación de tierras a pueblos indígenas y tribales**

Tal como se menciona en acápite anteriores, el convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, fue aprobado y ratificado en el marco de los requisitos y formalidades exigidas por la Constitución de la República y en el Derecho Internacional, por tanto forma parte del Derecho Interno y es por lo tanto, cumplimiento obligatorio en el país.

De acuerdo al Art. 14 del Convenio, el Estado de Honduras se comprometió a reconocer el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado los pueblos indígenas y negros, y a tomar las medidas para salvaguardar el derecho que tienen estos pueblos para utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por



ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

De igual manera en el marco de esta ley, Honduras deberá tomar medidas inmediatas para determinar las tierras que los pueblos interesados han ocupado tradicionalmente y garantizar la protección de propiedad y posesión, situación que se dará por la vía de la titulación.

### **2.3.2 Contratos de usufructo**

Es la particular consideración del consultor, que en estricto derecho, los pueblos indígenas y negros tienen derecho a que se les titulen todas las tierras que han ocupado en forma ancestral o que por razones de su hábitat funcional, requieren para desarrollar sus actividades.

Por otra parte, debido a la aprobación de otros convenios internacionales como el de Diversidad Biológica y el Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas, el Estado hondureño deviene obligado a mantener su función normativa en torno al manejo y conservación de las tierras de vocación forestal y de áreas protegidas y de vida silvestre, definiendo mecanismos y estrategias para su cumplimiento.

Esta dualidad de intereses jurídicos a proteger genera una polémica, ya que las áreas protegidas en muchos casos se encuentran en los espacios que tradicionalmente han ocupado los pueblos indígenas y negros.

Como una alternativa a la discusión generada en los casos de asentamientos étnicos en áreas protegidas o zonas forestales de interés especial (y posiblemente en otros casos de interés nacional), el Estado ha utilizado la alternativa de los convenios de usufructo<sup>24</sup>.

De acuerdo a los asesores de la COHDEFOR, el Convenio de Usufructo es la figura jurídica más adecuada, tanto desde el punto de vista técnico como el legal<sup>25</sup>.

Asumiendo que hay un acuerdo entre las parte –pueblos indígenas y negros y el Estado- sobre la conveniencia de suscribir un contrato de usufructo, habría que considerar los efectos jurídicos que la figura tiene y que el usufructo de los recursos ubicados en las tierras forestales - adjudicadas o no a estos grupos- no implican transferencia de dominio de

---

<sup>24</sup> La utilización del concepto convenios que utilizó en el pasado la Administración Forestal del Estado, se considera impropia, ya que el Código Civil establece la figura de contrato de usufructo y no de convenio. Aunque para muchas personas, ambos conceptos son sinónimos, pueden tener efectos jurídicos diferentes.

<sup>25</sup> Por definición, el usufructo es un Derecho Real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia y restituirla a su dueño (Art. 745 del Código Civil).



los mismos, por tanto deberá estar sujeto a las prescripciones técnicas de un plan de manejo, que puede ser de naturaleza global o especial<sup>26</sup>.

### **2.3.3 Solución alternativa de conflictos**

Para otro tipo de conflictos de tierras, por ejemplo las comunes disputas entre foráneos y las comunidades indígenas, es posible encontrar solución alternativas en el ordenamiento jurídico vigente en el país, sin necesidad de llegar a los tribunales comunes de la república.

En el nuevo Código Procesal Penal se da la opción del “Criterio de Oportunidad” que puede ser aplicado a los casos contra personas que hayan cometido delito de posesión o usurpación de tierras ancestrales o nacionales.

Por otra parte, en la Ley de Conciliación y Arbitraje se permite el arreglo entre las partes en conflicto y los arreglos conseguidos en base a esta ley tienen los efectos de “cosa juzgada”.

En ambos casos, la elección de cualquier opción significa la aceptación de una serie de reglas y procedimientos que se detallan más en la primera parte de este informe.

Para este tipo de conflictos también se podría considerar como vía alternativas de solución, la concertación política o la negociación, formal o informal, siempre que se logre una resolución amigable.

En estos casos la intervención del Estado no será imprescindible, ya que se podría seleccionar “facilitadores” idóneos (capacidad de negociación, valores éticos y morales, conocimiento, etc.), para que colabore en la solución de los conflictos que pasarán por un proceso de negociación de intereses y cesión parcialmente en las pretensiones de las partes. Los gremios, las municipalidades, ONG’s o personas individuales podrían ser facilitadores, siempre que sean aceptados por ambos contendientes.

## **2.4 Acciones no contempladas en el ordenamiento jurídico vigente que se podrían promover**

En el proceso de legalización de tierras se pueden considerar otras acciones que no están contempladas en el ordenamiento jurídico vigente, pero que pueden adoptarse con un poco de esfuerzo, e incidencia en las instancias correspondientes. Por ejemplo, si se trata de una política habrá que “convencer” a la autoridad nacional competente, si se trata de una Ley, habrá que usar los canales legales para presentarla y buscar la aprobación del Congreso Nacional.

Entre las acciones que como resultado de este estudio se consideran adecuadas, es meritorio mencionar las siguientes:

---

<sup>26</sup> En ningún caso el Convenio de Usufructo contempla la extensión de títulos sobre el bien objeto usufructuado, aunque en la práctica, el usufructuario goza de todos los derechos que tendría un particular para disponer de la cosa objeto del usufructo, salvo, naturalmente de trasladarla a otras personas.



- Retomar la vieja intención de promulgar una Ley Indígena, que puede estar basada en los dos anteproyectos elaborados en la década pasada y además, asegurar la inclusión de temas actuales en la temática indígena: tenencia de la tierra, biodiversidad, biotecnología, derechos de propiedad, etc.

En esta ley se podría diseñar un procedimiento especial para titulación de tierras a comunidades étnicas, que mejore al que se utiliza actualmente, basado en el procedimiento de titulación a campesinos.

Si no se incorpora en la Ley, siempre es conveniente concertar este procedimiento especial, que podría formar parte del reglamento de afectación de tierras, por medio de una reforma al articulado actual, o bien, una norma administrativa aprobada por la Junta Directiva del INA.

- Creación de una Red de Abogados de Apoyo a los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras, que puede estar integrada por profesionales del derecho, surgidos de las comunidades étnicas y del sector ladino, que tengan formación e interés en el tema.

La idea de una red de abogados especializados en el tema indígena implica también un mecanismo de formación, que podría ser un programa de Derecho Indígena, incorporado como cátedra “opcional” en las facultades de Derecho.

- Formación de un grupo de Paralegales de apoyo a los Pueblos Indígenas y Negros, formados para conocer aspectos básicos sobre titulación de tierras y otros temas afines y de ser posible resolver, pequeños problemas.

Para formar estos Paralegales, habría que considerar un Programa de Capacitación Legal, dirigido a líderes comunales con perfil adecuado, pero que además contemple a todos los sectores vinculados a la problemática indígena.

- Apoyar la creación Centros de Conciliación y Tribunales de Arbitraje que puedan conocer y pronunciarse sobre los problemas de tierras, en especial los que afectan a los pueblos indígenas.

Las acciones arriba mencionadas deberán ser protagonizadas por los grupos étnicos, o promovidos garantizando una verdadera participación de los grupos indígenas, de acuerdo a sus recursos y potencialidades.



### **3. Aspectos institucionales**

Con el propósito de garantizar la efectividad del proceso de legalización de tierras, es imprescindible un adecuado monitoreo y seguimiento, lo que implica la identificación, fortalecimiento y consolidación de instituciones que tienen relación con el proceso.

Debido a que el problema trasciende las fronteras, es importante incorporar organizaciones internacionales representadas en el país, que tengan relación con el proceso. Su función puede ser la de garantes, lo cual le daría mayor credibilidad y fundamento al proceso, tanto por su carácter general como sectorial.

A nivel nacional, las entidades que tienen relación con el tema se encuentran ubicadas en el sector público y privado, las que se suman a los organismos propios de los pueblos indígenas y negros. Dichas instituciones tienen competencias relacionadas, que deberán ser fortalecidas, reorientadas o consolidadas. En la matriz se identifican las funciones relevantes y acciones que pueden ser fortalecidas.

### 3.1 Instituciones del sector público

<b>Institución</b>	<b>Funciones relevantes en el proceso</b>	<b>Acciones a fortalecer</b>
Instituto Nacional Agrario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsable de titulación de tierras, para impulsar la reforma agraria como un proceso integral.</li> <li>- Asignar personal calificado de apoyo a los reclamos de las etnias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especializar y destinar personal exclusivo para el Programa Nacional de Titulación.</li> <li>- Procuradores legales de apoyo a las etnias..</li> <li>- Apoyar formación de Paralegales de apoyo a los pueblos indígenas y negro.</li> <li>- Apoyar la capacitación en materia legal.</li> </ul>
Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable.</li> <li>- Regularizar asentamientos humanos en áreas nacionales de vocación forestal.</li> <li>- Declaración de zonas de interés forestal y áreas protegidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internalizar el proceso ya que unidades de la misma COHDEFOR manejan conceptos diferentes en torno a tenencia de tierra, protección ambiental y desarrollo sostenible.</li> <li>- Analizar el concepto de los convenios de usufructo y adecuarlos a la realidad de las etnias.</li> </ul>
Instituto Hondureño de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de zonas de turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer los mecanismos de participación para incorporar a los indígenas y negros en los proyectos turísticos que les afecten.</li> </ul>
Instituto Hondureño de Antropología e Historia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de las zonas arqueológicas y de patrimonio natural y cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar la participación de los indígenas y negros en las declaratorias y proyectos turísticos que les afecten.</li> <li>- Internalizar el proceso para evitar que se presenten posiciones radicales.</li> </ul>
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsable del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial.</li> <li>- Políticas sobre diversidad biológica, que afectan<sup>27</sup> a las etnias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de participación en la definición de zonas de interés especial (indígenas)</li> <li>- Definir acceso de los pueblos indígenas y negros a los beneficios derivados de la biodiversidad.</li> </ul>

<sup>27</sup> Cuando en esta matriz se utiliza la palabra “afectan” no se hace en sentido de perjuicio, sino que de involucramiento, que puede ser positivo o negativo.



Secretaría de Gobernación y Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De ella depende el Catastro Nacional.</li> <li>- Actual responsable de enlace con las etnias.</li> <li>- Tendrá la responsabilidad de coordinar la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar a las etnias en las actividades de catastro.</li> <li>- Fortalecer la oficina de enlace con las etnias.</li> </ul>
Municipales con jurisdicción en las zonas indígenas y negras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulación de tierras en zona urbana.</li> <li>- Dueños de terrenos ejidales de vocación forestal.</li> <li>- Definición y ampliación del perímetro urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir mecanismos de solución de conflictos.</li> <li>- Eventuales contratos de usufructo con las etnias.</li> </ul>
Fiscalía Especial de las Etnias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección de las minorías étnicas y del patrimonio arqueológico y cultural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar infraestructura para asumir su papel de garante del cumplimiento de la ley.</li> <li>- Apoyar la capacitación en materia legal.</li> </ul>

### 3.2 Organizaciones indígenas y negras

En esta categoría se incluyen las organizaciones de base de los indígenas, que tienen carácter de representación legal de los diferentes pueblos o comunidades indígenas o negras y que cuentan con su respectiva personalidad jurídica. La figura jurídica utilizada con mayor frecuencia es la federación.

<b>Organización</b>	<b>Funciones relevantes en el proceso</b>	<b>Acciones a fortalecer</b>
Federación de Tribus (de cada una de las etnias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representante legal de los pueblos y comunidades indígenas y negros.</li> <li>- Apoyo al Programa Nacional de Titulación de Tierras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de las federaciones y otras instancias de base, en materia de titulación de tierras y problemas afines.</li> <li>- Programa de capacitación en legislación ambiental.</li> <li>- Incidencia en el proceso de aprobación de la Ley Indígena.</li> <li>- Red de Abogados de Apoyo a los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras.</li> </ul>



### 3.3 Organizaciones Privadas

En esta categoría a las organizaciones de apoyo, que para efectos del estudio son las asociaciones, comités, consejos, comisiones o figuras parecidas, que no tienen representatividad legal en nombre de los indígenas o negros, pero que desarrollan actividades de apoyo o defensa de estas comunidades.

Para efectos de la propuesta se incluyen las organizaciones que desarrollan componentes o actividades que inciden en el proceso de titulación o legalización de tierras a las comunidades indígenas y negras.

<b>Organización<sup>28</sup></b>	<b>Funciones relevantes en el proceso</b>	<b>Acciones a fortalecer</b>
Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO)  Organización Fraternal Negra de Honduras (OFRANEH)  Unidad de La Mosquitia (MASTA)	- Acciones de reclamo y reivindicación.  - Legalización de tierras.	- Programa de Paralegales indigenistas.  - Apoyar centros de conciliación y tribunales de arbitraje que se formen en temas afines al tema de tierras.
Agencia para el Desarrollo de La Mosquitia (MOPAWI)	- Legalización de tierras.  - Apoyo a proceso de titulación.	- Idem

<sup>28</sup> Estas son formalmente organizaciones privadas pero también son gestores políticos, organizaciones de base, que representan a las comunidades Garífunas y Miskitas respectivamente.





**Anexos**

**Anexo 1: Tipificación de conflictos por uso y tenencia de la tierra en comunidades del Proyecto CACRC<sup>29</sup>**

<b>Comunidad (etnia)</b>	<b>Descripción del conflicto</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Sambo Creek</b> (Garífuna)	Acaparamiento de terrenos de la comunidad por foráneos.	El conflicto mayor ha sido con las tierras de Corinto, con el señor Samsun de origen extranjero, quien se apoderó de estas tierras engañando a la comunidad.
	Propiedades de terceros que tienen más terreno que el que dice la escritura.	Se presenta en varias comunidades, tanto negras como Misquitas
	Falta delimitación de propiedades.	También es un problema de tipo general.
	Dominio pleno que solamente contempla el casco urbano de la comunidad.	Los miembros de la comunidad exigen un título legal, que en este caso sería la ampliación de su territorio.
	Venta de tierras comunales, acaparadas por los ladinos.	
	Reclamos de titulación en forma individual.	El reclamo hecho por los foráneos sobre las tierras sean Garífunas o no, se reduce a dos palabras: Titulación Individual. Este tipo de reclamo o titulación no va acorde a las exigencias hechas por las comunidades Garífunas en su conjunto.
	Ladinos que adquieren tierras en forma irregular.	Ante esto los negros han hecho solicitud de desalojo contra los ladinos que adquirieron tierras en forma irregular dentro de la comunidad.

<sup>29</sup> Esta tipificación fue preparada con base en los informes de campo proporcionados al consultor y en los insumos adicionales proporcionados por funcionarios del CACRC.



	Fraccionamiento del título comunal.	El llamado “Damero Predial”, utilizado por el INA, lejos de beneficiar a la comunidad, perjudica sus pretensiones en la adjudicación de tierras. Al fraccionar el título comunitario con títulos de dominio privado individual, se crea una frontera para el derecho tradicional comunitario.
	Utilización de títulos supletorios.	En muchos casos han sido utilizados para legalizar tierras usurpadas, nacionales acaparadas ilegalmente y grandes extensiones que sobrepasan los techos fijadas en la ley de reforma agraria.
<b>Juan Francisco Bulnes</b> (Misquita y negra)	Los colonos que están llegando a la región es el mayor problema y la inseguridad en cuanto a la posesión de sus tierras ya que no cuentan con ninguna garantía legal sobre sus tierras y los colonos en cualquier momento pueden usurpar y no tienen como defenderlos legalmente.	Los nativos manifiestan que en la región no hay tierras desocupadas, pero los colonos siempre encuentran espacio, sea que compren a los mismos nativos o acaparan a la fuerza, aunque es una área de reserva no es respetado como tal.
	Hay una área de reserva que no es respetada como tal. Las autoridades encargadas de la protección no han tomado las medidas necesarias y los nativos no tienen ninguna garantía legal para proteger sus tierras.	Este municipio es la región con mayor presión de la colonización ladina a las tierras indígenas.
	Conflicto entre los títulos comunales otorgadas por el INA a las comunidades de Batalla, Palacios, Plaplaya y los planes de catastro municipal.	



	<p>Conflicto entre techos para titulación en terreno urbano.</p>	<p>El techo fijado según la ley de municipalidades es de 500m<sup>2</sup>, y la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN), tiene fijada en 10,000m<sup>2</sup>. como la cantidad máxima de terreno para adjudicar en dominio pleno. En la práctica, se encuentran registrada en el catastro municipal, cantidades de terreno que sobrepasa los 13,000 M<sup>2</sup></p>
	<p>Títulos comunales otorgados a las cuatro comunidades Garífunas.</p>	<p>El título de la comunidad de Palacios también es otorgado a favor de la etnia Garífuna, por lo que los nativos de Palacios donde la población mayoritaria son ladinos, no están de acuerdo.</p> <p>En el título otorgado contiene una cláusula que expresa el saneamiento de las tierras ocupadas por personas no Garífunas y estos han expresado la aplicación de esta cláusula, lo que significa el desalojo de los ladinos que habitan en esa comunidad. Según los nativos de Palacios cuando tramitaron los títulos comunales a ellos no le consultaron y ellos se sienten como una comunidad ladina ancestral al igual que las comunidades Garífunas, por lo tanto con iguales derechos</p>
	<p>Terrenos adquiridos por extranjeros en zonas limítrofes.</p>	<p>Un caso es el un colombiano. Primero adquirió un terreno en el sector de la laguna de Bacalar, pero por cuestionamiento de las autoridades gubernamentales el terreno fue traspasado en arrendamiento. Además ha comprado más tierras a otras personas vecinas a la propiedad arrendada, con lo que se ha expandido más.</p> <p>Otra propiedad la adquirió por compra. El vendedor es un ladino que se casó con una mujer Miskita que se ubicó en el sector a mediados de los 90s y se dedicó a descombrar el área con fines ganaderas. Luego la vendió al colombiano, quien utilizó a otro ladino nativo de presta-nombre.</p>



	<p>No se reconocen títulos ancestrales.</p>	<p>Por ejemplo, en los 30s., Tocamacho recibió un título ejidal otorgado por el gobierno a favor de la comunidad. El INA no reconoció este título aún cuando las mismas comunidades beneficiarias reclamaron el reconocimiento de este título. El INA realizó una nueva remeida tomando en cuenta solamente el área urbana de las comunidades, dividiéndolo en cuatro títulos por separado y el resto del área que comprendía el título anterior fue negociado y adjudicado a colonos.</p>
	<p>Algunas tierras son abandonadas por presión de los pobladores Garífunas.</p>	<p>Por ejemplo, la comunidad de Tocamacho adquirió su título comunal adjudicado por el INA, a mediados de los 90s. A raíz de eso comenzaron a presionar a los Miskitos de Klaura para que les vendieran sus tierras. En los últimos años los Miskitos vendieron sus tierras y se vinieron para Baltimor</p>
	<p>Ganaderos llegan a la región a comprar tierras para ganadería. Ofrecen buen precio.</p>	<p>A Klaura llegaron estos ganaderos y ofrecieron buena cantidad de dinero a los Misquitos, por sus tierras. Hubo interés y les vendieron todas sus tierras. También se comenta que estos mismos Miskitos son enviados de los ganaderos para que ocupen tierras y después ellos llegarían a comprarles nuevamente.</p>
	<p>Los colonos van en aumento en estos últimos años usurpando sus tierras y no respetan a los nativos ni la área protegida.</p>	<p>Cuando hay una denuncia los técnicos de la regional inspeccionan el daño en el sitio, levantan acta y abren un expediente. Pero no han hecho más que eso.</p>



<b>San Juan (Garífunas)</b>	La Comunidad de San Juan recibió título definitivo de propiedad nacional de 328 ha. De ese predio según el título del INA le corresponden a la comunidad sólo 63 ha. y esto puede reducirse más, ya que el mencionado título dice también que no afectara el dominio de otras personas que acrediten ser dueñas dentro del área adjudicada.	Gran parte de las tierras de la comunidad de San Juan están acaparadas por empresarios, políticos, militares de alto rango y extranjeros. Por temor a los invasores de cuello blanco se ha venido posponiendo el reconocimiento de la propiedad de la tierra a favor de la comunidad Garífuna de San Juan.
	La municipalidad es una amenaza ya que quiere extender su perímetro urbano hasta la comunidad de San Juan.	La alcaldía municipal de Tela alega que el terreno es propiedad del municipio, aduciendo que tiene un título ejidal de 1910. Los límites de este título incluyen el área de la comunidad de San Juan, esto ha sido respaldado por el Instituto Hondureño del Turismo y por el INA.
	Restricción a las comunidades Garífunas que están cerca de áreas protegidas.	Los pobladores y líderes están muy preocupados sobre este caso. Hay desinformación sobre leyes y procedimientos de las instituciones ambientalistas
	Conflictos con foráneos por actividades de recuperación de tierras.	En la conocida como Nuevo San Juan, se dio un conflicto con la familia Bueso Arias. Esta familia obtuvo el documento de más de 90 mz. de la municipalidad en terrenos comuneros. La comunidad invadió e hizo los trámites de afectación ante el INA. Al final prevaleció el documento de la comunidad de San Juan.
	Garífunas quieren vender a foráneos. La comunidad se opone y se estaban preparando esos terrenos para comenzar a ocuparlos. Los supuestos dueños se abocaron a la policía para que los desalojara, pero los Garífunas de la comunidad ya se habían retirado en forma pacífica.	Una familia Garífuna, originaria de Limón, obtuvo 9 manzanas, para cultivos. Poco a poco se fueron adjudicando mas tierras (aparentemente el alcalde anterior les dio un documento de dominio pleno) y en la actualidad quieren vender su tierras a foráneos.
<b>Comunidad de Mistruk</b>	Acaparamiento de tierras comunidades, por foráneos quienes aducen haberlas comprado al gobierno.	Estos foráneos prohíben a los miembros de las comunidades, realizar cualquier actividad dentro del área acaparada, con la amenaza de matar al que intente entrar.



	Intención de la municipalidad de ampliar su casco urbano hasta su comunidad. No ha habido consulta con las comunidades.	Para ellos este plan puede ser peligroso, ya que municipalizar entienden como lotificar los terrenos, ponerles un precio y vender al mejor postor.
	Problemas con las playas.	Playas privadas a favor de particulares otorgadas por autoridad gubernamental, por arrendamiento o concesión para fines turísticas, por tiempo determinado. Playas privadas a favor de particulares otorgadas por la municipalidad, bajo la modalidad de dominio pleno o dominio útil dentro de su ejido. Playas públicas comunales dentro del perímetro comunal. Todos los comuneros las usan para diferentes actividades.
<b>Limón</b>	Constante invasión de foráneos.	Existe conflicto porque ha habido titulación pero no saneamiento.
	Compra venta de terrenos a particulares no Garífunas.	Caso de Salado y Farallones de Miguel Facusse.
<b>Punta Piedra</b>	Invasión de un grupo campesino a los terrenos de la comunidad de Río Miel.	Hubo un acuerdo donde se convino que el alcalde de Irióna y el INA señalarían el núcleo habitacional de la comunidad. Hay una creciente hostilidad de los invasores a raíz de la intervención del INA y el interés en reubicar o desalojar a los invasores a las tierras de la comunidad.
<b>Cristales y Río Negro</b>	Alteración de linderos en terreno de Río Negro.	Se ha procurado un arreglo con la persona que alteró los linderos, pero fue en vano. Esta persona más bien se pronunció protestando contra la lotificación de los terrenos nacionales donados a los Garífunas.
	Contrato de arrendamiento con la Trujillo Rail Road Company.	Hace varios años concedió en arrendamiento 239 ha. a esta compañía que hoy es Puerto Castilla. Posteriormente la compañía traspasó el terreno a la comunidad de Cristales y Río Negro. La comunidad exige una indemnización.



<b>Tornabé</b>	Solicitud de adjudicación por posesión quieta, ininterrumpida y pacífica.	Un vecino de Tornabé solicita que INA le adjudique 22 mz. porque las posee desde hace 22 años. Promueve demanda de nulidad de título definitivo de propiedad contra el INA y el patronato de Tornabé.
<b>San Juan</b>	Limitaciones al título comunal.	Del predio adjudicado a la comunidad de San Juan, se excluyen los derechos de otras personas que acrediten ser propietarias anteriores, así como las zonas forestales, zonas protegidas y turísticas y otros espacios sujetos a reforestación, que quedan sujetos a la legislación especializada.
<b>Mocorón</b>	Ladinos ubicados en la zona de la comunidad de Mocorón.	Estos traen más familiares, los ubican sin conocimiento de los pobladores y cuando les reclaman son mal vistos los líderes comunales.
	Acaparamiento de tierras Misquitas de parte de ladinos para después venderla.	Buscan la venta argumentando que la ley los protege. Tiene más de tres años de residir y para esto buscan titular el predio.
	Acaparamiento de tierras en áreas objeto de convenio de usufructo.	En Tapalwas tres familias de colonos se ubicaron en el ex asentamiento refugiados, prohibiendo a los pobladores caminar por allí. Se elevó denuncia movilizand o a todas las autoridades al lugar y hubo compromiso de reubicación, que nunca se llevó a cabo. Las autoridades tienen miedo a actuar contra estos colonos. He observado, en las entrevistas relacionadas a este convenio que existe cierta confusión en algunas comunidades. Comenta la gente que, como el gobierno es capaz de todo, puede anular este convenio en cualquier momento; la gente no tiene mucha confianza.



**PROYECTO DE DIAGNOSTICO SOBRE USO  
Y TENENCIA DE LA TIERRA EN COMUNIDADES  
GARIFUNAS Y MISQUITAS DE HONDURAS**

**PRESENTACIÓN DE INFORME FINAL**

**PRESENTADO POR: *LIC. KAREN VARGAS*  
ABOGADA GARIFUNA**

**OCTUBRE 2002**





## **Evaluación global sobre el proceso de legalización de tierras de las comunidades garífunas de Honduras**

### **Presentación**

Como consultora del proyecto Diagnostico de tenencia y uso de la tierra en la zona Garífuna me permito presentar a consideración de las comunidades étnicas del país, a los funcionarios públicos y entidades comprometidas con la titulación, ampliación y saneamiento de las tierras pertenecientes ancestralmente a las comunidades antes mencionadas la presente *evaluación global sobre el proceso de legalización de tierras de las comunidades Garífunas de Honduras*.

Este importante instrumento es el resultado de investigaciones, análisis y estudios tanto en las oficinas del Registro, de la Propiedad Inmueble y Mercantil, Departamentos de Cortés, Atlántida y Colón, así como de la revisión minuciosa de documentos tanto históricos como actuales que verifican la existencia de un derecho consignado a favor de las comunidades Garífunas.

Aprovecharé esta oportunidad para hacer un balance crítico de las actuaciones respecto a la titulación, ampliación y saneamiento realizada por el Instituto Nacional Agrario (INA), para llevar a cabo la titulación colectiva de tierras a favor de estas importantes comunidades ubicadas en el Litoral Atlántico de Honduras.

Por otro lado, es importante hacer mención de las gestiones ejecutadas por las organizaciones afrohondureñas, en especial aquellas derivadas del acuerdo suscrito entre estas y el gobierno de la República con motivo de la *Gran marcha de los tambores*, del 11 de Octubre de 1996.

No estaría completa mi responsabilidad sin mencionar lo importante que será la puesta en marcha de programas y proyectos, dirigidos a impulsar el desarrollo integral de estas comunidades, por lo que la atención que debe prestar el gobierno a las propuestas provenientes de este importante segmento poblacional son y serán absolutamente necesarias, en aras de un desarrollo económico, social, ecológico, cultural, y por lo tanto integralmente sostenible.

LIC. KAREN VARGAS  
Consultora Legal



## **Introducción**

“El respeto al derecho ajeno es la paz”..., esta ilustre frase dice mucho acerca de un Estado de Derecho y Honduras es uno de estos Estados.

La Constitución de la Republica establece en su artículo 346 que “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”. Igualmente el artículo 18 del mismo cuerpo legal señala que “en caso de conflicto entre el tratado o convención y la ley prevalecerá el primero”.

En el año de 1994 Honduras ratificó el Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, constituyendo este después de la Constitución de la Republica la ley más importante, que salvaguarda y protege la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, a partir de su vigencia en el año 1995.

Hasta la fecha el Instituto Nacional Agrario ha expedido 44 títulos de propiedad beneficiando a 39 comunidades Garífunas y 6 títulos a empresas asociativas Garífunas, ubicadas en Vallecito municipio de Limón, Departamento de Colón. Cuya extensión suman 31,292.06.69.01 hectáreas.

A pesar de estos logros en materia de reconocimiento de un derecho ancestral sobre las áreas ya tituladas, este proceso requerirá de mucha mas voluntad política del Estado y del esfuerzo altamente organizado de las comunidades a través de sus organizaciones representativas para culminar con éxito los tres ejes de la problemática tierra Garífuna a decir: Titulación, Ampliación y Saneamiento.

## **Proceso de legalización de los patronatos**

Para llevar a cabo el debido proceso de titulación de las tierras solicitadas por una comunidad Garífuna, es menester de la misma constituirse en Persona Jurídica bajo las normas preestablecidas en el derecho positivo Hondureño.

La entidad gubernamental encargada de otorgar dicho reconocimiento jurídico y ante la cual obviamente debe presentarse la solicitud de personalidad jurídica, es la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Para la comunidad esto constituye un paso importante dentro del proceso, ya que por medio de éste se habilita al sujeto que de allí en adelante ejercerá en nombre de aquella, las acciones tendentes a legitimar los derechos que ella tiene sobre sus tierras, considerada por ellos como territorios ancestrales.

Esta figura de representación legal de la comunidad cuenta con sus propios estatutos donde generalmente se establece su creación, naturaleza y domicilio, objetivos, así como sus órganos de gestión que por su jerarquía generalmente son los siguientes: A. La



Asamblea General, B. La Junta Directiva , C. Comités de Trabajo; de estos tres la Asamblea General es el organismo soberano y por ello la suprema autoridad del patronato comunal. Por lo que los acuerdos que de conformidad con esos estatutos tome dicho organismo serán del más absoluto y riguroso cumplimiento.

La forma de elección de los miembros de la junta directiva del patronato comunal es absolutamente democrática, y generalmente duran en el desempeño de sus cargos dos años pudiendo ser reelectos.

La junta directiva del patronato está integrada por un presidente, vice-residente, secretario, tesorero, fiscal y cuatro vocales.

## **Proceso de titulación**

### **Valoración Crítica... Síntesis Histórica:**

La comunidad Garífuna de Honduras arribó al territorio nacional proveniente de la isla de San Vicente el 12 de Abril de 1797, una cantidad aproximada de 5,080 Garífunas fue transportada a la isla de Roatán, llegando a Punta Gorda y constituyendo allí la primera comunidad Garífuna de Honduras y Centroamérica.

En la época independentista los Garífunas lucharon al par del General Francisco Morazán por la liberación de Honduras del yugo colonial, y se destaca la participación de Juan Francisco Bulnes (Walumugu) como su lugarteniente más hábil.

Una vez alcanzada la independencia de Honduras, se declaran como ciudadanos a aquellos de origen africano a través de la enmienda cuarta del Acta de Independencia. Para entonces la comunidad Garífuna de Honduras llevaba 24 años de pernoctar en las despobladas costas hondureñas.

No es sino hasta 80 años después de la independencia del país, en que el supremo Poder Ejecutivo por acuerdo de fecha 14 de Agosto de 1901, concedió a los “morenos de los barrios de Cristales y Río Negro” en la ciudad de Trujillo cinco mil hectáreas de tierra al suroeste del potrero de Cristales y dos mil hectáreas en las cercanías de la Laguna de Guaymoreto, otorgadas durante el gobierno de Manuel Bonilla, mandando compulsar a favor de ellos, el título con que han de legitimar su propiedad, en cuya virtud libraron el testimonio, en cumplimiento del acuerdo de fecha 1 de marzo de 1900.

Las constantes presiones a las que se ve expuesta la comunidad Garífuna se agudiza a finales de la década de los años sesenta, materializándose a partir de 1969 los inicios de un proceso de legalización de la tenencia, uso y posesión de las tierras en las que a partir del año 1797 había venido utilizando con el ánimo de dueños todos los Garífunas diseminados en el Litoral Atlántico hondureño.

Es así como se registra en la historia de legalización de dichas tierras las respectivas Garantías de Ocupación, que de una u otra manera lograron frenar hasta cierto punto las



invasiones por parte de otros grupos poblacionales que visualizaron en la costa atlántica un polo de desarrollo económico impresionante.

Tenemos entonces que para el año de 1992 únicamente los Garífunas agrupados en las comunidades de Cristales y Río Negro ostentaban la titularidad de las tierras por mandato presidencial y por gestiones directas y organizadas por el mismo pueblo Garífuna.

Las restantes comunidades contaban para esa misma época con documentos que avalaban la ocupación de sus tierras como ser la Garantía de Ocupación.

Durante aproximadamente 30 años el proceso de legalización y titulación de tierras no fue una prioridad, al menos documentada, para las comunidades Garífunas debido a la relativa seguridad jurídica, que brindaban los documentos expedidos por el INA en los cuales se notificaba a las autoridades civiles y militares sobre el derecho, que como comunidad “indígena” ostentaban los Garífunas sobre las tierras documentadas.

El proceso de Reforma Agraria fue la fórmula bajo la cual los documentos antes mencionados fueron otorgados a favor de las comunidades Garífunas, asumiendo el Estado su responsabilidad, en la búsqueda de medidas de protección de los derechos e intereses de dichas comunidades. Es por ello que en la mayor parte de los casos se observan disposiciones especiales en el texto contenido en los primeros títulos emitidos a favor de aquellas por el INA.

En la década de los años 90s, se marca el inicio de una época en la cual los diferentes fenómenos naturales y sociales empujan al campesinado hondureño, cuyas tradiciones agrícolas son de explotación del recurso tierra, hacia la búsqueda de nuevas, mejores y mas fértiles parcelas que puedan solventar la problemática de sequías, y consecuentemente de poca producción y productividad de la zona sur y central del país.

La carencia para entonces de una legislación que salvaguardara los intereses y derechos de las comunidades autóctonas del país sumado a la complicidad de los últimos gobiernos, y visto el potencial turístico de las comunidades Garífunas, que para entonces no tenían documentación lo suficientemente fuertes, jurídicamente hablando, dieron como resultado el acoso por parte de militares (principalmente de alto rango), políticos, funcionarios del Estado, y por supuesto, de los voraces empresarios, quienes comenzaron su labor de despojar bajo engaños, fraudes y otras acciones de mala fe. Los que agravados por la ingenuidad de los pobladores, agudiza la problemática de tenencia, uso y posesión de las tierras que ancestralmente habían venido utilizando estas comunidades.

Las luchas de los sectores organizados del país más el esfuerzo heroico de las comunidades étnicas, logran que el Gobierno del Dr. Carlos Roberto Reina ratifique en el año de 1994 el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, hecho histórico que significa uno de los más grandes logros en materia de legislación indígena y tribal en países independientes, de los cuales Honduras no es la excepción.



La entrada en vigencia del instrumento jurídico antes citado en el año 1995, hace resplandecer en el horizonte la consolidación de los derechos conculcados hasta entonces a estas comunidades, entre los cuales se destaca el derecho a la tierra comunal o colectiva. Sin embargo, los títulos expedidos entre 1993 y 1995 a catorce comunidades Garífunas, a decir:

Sangralaya, Punta Piedra, Tornabé, Cusuna, Ciriboya, Santa Fe, Guadalupe, San Antonio, Triunfo de la Cruz, Santa Rosa de Aguán, Barranco Blanco, Irión Viejo, Buena Vista, Palacios, La fe, San José de la Punta, Tocamacho, San Pedro de Tocamacho, Plaplaya, Coyoles, Batalla y Pueblo Nuevo, adolecen de un dramático vicio puesto que no se incluyeron dentro de ellos la totalidad de las tierras reclamadas como ancestrales; pero se logró el reconocimiento de un total de hectáreas que ascienden a las 13,433.19.07.18.

Posteriormente en el año de 1997, el proceso de titulación continua su avance y le reconoce a las comunidades de: Sarawaina, Río Tinto, Bajamar, Corozal, Travesía Nueva Armenia, Sambo Creek, Masca y la Ensenada, un total de 4,869.37.13.13 hectáreas de tierra, las solicitudes para esta titulación se presentaron en el año 1993 y no fue sino hasta después de la marcha de los tambores en 1996, que se otorgan entre los meses de agosto y noviembre del año subsiguiente.

Durante el año 1998 se titula una cantidad de 993.31.45.91 hectáreas a seis empresas asociativas campesinas Garífunas, cuyas solicitudes fueron presentadas el 25 de abril de 1994 a nombre de Ruguma, Walumugu, Sinduru Free, Saway Sufritiñu, Saway y Satuye, quienes se beneficiaron directamente con el Proceso de Reforma Agraria.

En el año 1999, este proceso continúa beneficiando a las comunidades de Limón, que obtiene su título definitivo de Propiedad en fecha 31 de diciembre de 1998 y cuya extensión de tierra reconocida bajo su dominio asciende a 508.80.56.30 hectáreas, otorgándose de manera provisional la propiedad a las comunidades de Cayo Venado (35.87.08.35 hectáreas), La Rosita (251.15.55.75 hectáreas) y Nueva Go con 35.(223.18.00.43 hectáreas). El carácter provisional de estos últimos títulos obedeció a la falta de su personería jurídica, situación que fue subsanada el 3 de febrero del 2000.

En el año 2000 gracias a gestiones de incidencia política más fuerte que las anteriores, ODECO logra la titulación de la comunidad de Río Esteban ubicada en el municipio de Balfate, en el Departamento de Colón 11 de abril de ese mismo año, después de 17 años de espera comunitaria.

La comunidad de San Juan recibió su título definitivo de propiedad en fecha 6 e julio del año 2000, en cuyo texto se reconoce un perímetro ancestral de 328.31.87.87 hectáreas, de las cuales menos de 63 están en efectiva posesión.

Durante el 2001 se logra la titulación por primera vez de los cayos Chachaguante, Bolaños y East End, cuyas extensiones suman 2.25.86.68 hectáreas en total, pero debido a la incompetencia de los órganos llamados a aplicar o administrar justicia, dichos títulos no han sido inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil de Roatán, instancia que denegó la inscripción de los mismos. Esta situación no ha podido ser solventada hasta la fecha.



Con todo lo anteriormente expuesto sería una irresponsabilidad de mi parte expresar, que dichos títulos no constituyeron un avance importante dentro del proceso de reconocimiento y legalización de tierras a favor de las comunidades.

### **Proceso de ampliación**

Esto no es más que la prolongación y reconocimiento posterior de áreas reclamadas como ancestrales por las comunidades, mismas que fueron inicialmente excluidas del proceso primario de titulación.

El simple hecho de lograrse el planteamiento de esta necesidad por las organizaciones Afrodescendientes durante la marcha de los tambores el 11 de octubre de 1996, denota un logro significativo y consecuente en el reconocimiento de aquellas áreas excluidas, como de las aspiraciones futuras generadas por la explosión demográfica comunitaria.

Este proceso inició el 15 de diciembre de 1998 con la emisión del título en ampliación de 237.75 hectáreas, a favor de la comunidad de Guadalupe ubicada en el municipio de Santa Fe, Departamento de Colón, seguido por la emisión del título de Cusuna en fecha 16 del mismo mes y año por el orden de 1,544.19.10.40 hectáreas.

Continuando con el proceso de ampliación, se realizaron gestiones de aprobación y rectificación de medidas en el año 1999, en el cual se reconoce el perímetro urbano de la comunidad de Santa Fe abarcando 1,663.23.84.47 hectáreas, de las cuales 625.92 se encuentran en manos de personas ajenas a la comunidad.

Sangrelaya, San José de la Punta, Punta Piedra e Irión Viejo, también se ven beneficiadas con el proceso de ampliación comunitaria, obteniéndose entre los años de 1998 y 1999 la cantidad de 9,109.26.58.57 hectáreas de tierras a favor de las comunidades indicadas.

La demanda de las comunidades aún no ha sido completamente satisfactoria, por lo que durante el año 2001 comunidades como Nueva Armenia, La Rosita, La Ensenada, Cayo Venado y Triunfo de la Cruz, logran ampliar sus territorios sumando un total de 355.29.27.18 hectáreas.

### **Proceso de saneamiento**

El proceso de saneamiento supone el derecho comunitario de reivindicar las tierras que se encuentran en poder de terceros o personas ajenas a la comunidad beneficiada, las acciones por medio de las cuales se ejercerá varían de acuerdo a diferentes circunstancias, ubicación geográfica y complejidad documental, que presenten los casos detectados en cada una de ellas.



De los tres ejes señalados de la problemática tierra de la comunidad Garífuna de Honduras éstos aún no han sido puestos en marcha y la ejecución en sí misma constituye uno de los retos jurídicos mas grandes que haya podido enfrentar comunidad o agrupación alguna en nuestro país, tanto para las comunidades como para el Estado y cuantas partes intervengan en la misma.

El Proyecto de Diagnóstico sobre Uso y Tenencia de la Tierra en Comunidades Garífunas y Misquitas de Honduras, constituye una herramienta importante que contribuirá en esta etapa de la problemática, ya que brinda información clara, precisa y actualizada de los terceros poseedores ajenos a las comunidades estudiadas.

Con este proceso se pretende dar por terminado o resuelta la ambigua situación de tenencia de tierras y recursos naturales inherentes a la misma; cabe hacer mención que no existe una sola comunidad que no requiera urgentemente del mismo.

### **Análisis crítico global**

Para comenzar diré que el proceso de legalización de las tierras de las comunidades Garífunas de Honduras, inicia de alguna forma desde finales del siglo XIX, cuando los Garífunas solicitaron la titularidad de las tierras que habían venido utilizando desde su llegada a tierra firme, para entonces la des poblada costa atlántica.

Documentación existente nos verifica que las comunidades a través de sus patronatos comunitarios, han realizado una gran labor en procura de resolver la problemática de tierra comunitaria, que resumida en tres palabras la describe en su totalidad: titulación, ampliación y saneamiento.

A juzgar por la cantidad de tierra titulada hasta hoy a favor de estas comunidades, puedo calificar el proceso como exitoso, ya que ese hecho constituye para las mismas un paso importante hacia su desarrollo.

De igual manera no dejara de parecer interesante el hecho de asumir las limitantes y sus causas con las que ha contado el proceso de titulación y ampliación comunitaria, sin dejar de lado la reflexión igualmente importante sobre las estrategias que pueden coadyuvar a agilizar y dinamizar el antes dicho proceso.

Este importante instrumento de capacitación y de información es el resultado de investigaciones, así como de análisis y estudio de documentos que obran en los archivos del Registro de la Propiedad Inmueble y Mercantil de los Departamentos de Colón, Atlántida y Cortés, y por supuesto de los documentos archivados en ODECO y en expedientes del Instituto Nacional Agrario (INA).

No está de más decir que definitivamente las masivas movilizaciones realizadas por las comunidades, ha contribuido en gran manera para que los gobiernos lleven a cabo con alguna diligencia el Programa de Titulación de Tierras para las comunidades Garífunas. Particularmente es merecedor de reconocimiento el esfuerzo realizado por las diversas



organizaciones afrodescendientes del país, agrupadas en la Coordinadora Nacional de Organizaciones Negras de Honduras, que a través de la *Gran marcha de los tambores* cuyo verificativo fue en fecha 11 de Octubre de 1996, dio la pauta para que se retomara el proceso de titulación, iniciada por el Centro de Desarrollo Comunitario (CEDEC), dirigida por Salvador Suazo.

No cabe duda, que el pueblo Garífuna de Honduras representa un símbolo de resistencia y es un pilar fundamental en la identidad nacional.

Muchos han sido los esfuerzos que como en el año 1996, con la mencionada *Gran marcha de los tambores* cuya coordinación estaba a cargo de ODECO, avalada por el resto de las organizaciones Garífunas y afrodescendientes, se firmó por primera vez un compromiso directamente con el pueblo Garífuna sin que interviniese una tercera persona natural o jurídica, en el cual el Estado asume la resolución de la problemática tierra en sus tres ejes, es decir titulación, ampliación y saneamiento.

Deseo en esta ocasión hacer un balance de las acciones de legalización realizadas por el INA, para hacer realidad el precepto constitucional citado en el artículo 346 que señala: “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”.

Sin dejar de mencionar el artículo 18 del mismo cuerpo legal que establece que: “En caso de conflicto entre el tratado o convención y la ley prevalecerá el primero”.

## **Logros**

Hasta la fecha el INA ha expedido 44 títulos de propiedad o documentos traslaticios de dominio, beneficiando a 39 comunidades ubicadas en la costa atlántica de Honduras. Todos estos títulos tienen la característica de ser colectivos y se estima la extensión titulada en 31, 292.06.69.01 hectáreas desde el inicio del proceso hasta nuestros días.

Aún no se ha llevado a cabo un conteo estimado de las hectáreas reclamadas en su totalidad por las comunidades Garífunas, por lo que será difícil establecer con cifras exactas el resto de las tierras que faltan por legalizar.

En síntesis puedo señalar que los logros del proceso de titulación son los siguientes:

- Número de títulos obtenidos
- Número de hectáreas
- Inclusión de las playas
- Reconocimiento de perímetros ancestrales
- Habilitación del sujeto jurídico de representación comunitaria





## Limitantes

**Leyes:** La emisión por parte del Congreso Nacional de leyes no consensuadas y sin un componente de participación ciudadana, ha dado como resultado el traslape de funciones entre los diferentes organismos que se encargan de administrar particularmente recursos naturales y tierras. Ejemplo de esta incompatibilidad la constituyen instrumentos como la Ley de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal CODEHFOR, Ley General del Ambiente, Ley de Reforma Agraria, Ley para la Modernización del Sector Agrícola, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Ley de Municipalidades, Ley Forestal y su Reglamento, entre otras.

**Falta de organización interna de algunas comunidades:** Este aspecto aunque parezca simple y sencillo constituye una limitante muy peligrosa para el avance de estos procesos, ya que sin organización la comunidad se presenta como una presa fácil ante los embates de los fenómenos despojantes del recurso tierra, mencionados anteriormente.

**Falta de mojones:** Podemos decir que esta es una consecuencia de la situación anterior, ya que en aquellas comunidades organizadas los mojones que establecen los límites comunitarios son visibles y conocidos por los pobladores, quienes son los llamados a defender sus dominios claramente demarcados por estos cuando existen; por lo que la carencia de ellos es y será una limitante para llevar a cabo un ágil proceso de ampliación y hasta de saneamiento.

**No demarcación administrativa de los municipios:** Esta es una debilidad estructural del Estado, pues se crean municipios sin antes verificar, en primer lugar, la existencia de una población activa y ,en segundo lugar, los derechos que éstos adquieren. En el caso de las comunidades, constituye una grave situación sin resolución sería en algunos casos ya que de éstos se derivan conflictos de jurisdicción territorial municipal sobre el derecho de las comunidades a las mismas tierras. Este principio es aplicable también a las municipalidades, pues existen casos en la actualidad donde a falta de la demarcación administrativa se encuentran titulados lotes en uno y otro municipio teniendo la misma ubicación.

**No clarificación de las competencias comunales sobre sus territorios ancestrales:** Esto significa que no hay de parte de la comunidad un verdadero ejercicio total y pleno de los territorios ya titulados, versus las áreas denominadas ejidales o de hacienda municipal, pues la aplicación de la Ley de Municipalidades desconoce total y absolutamente la supremacía del Convenio 169 de la OIT, y consecuentemente violenta el mandato constitucional descrito en el artículo 18.

**Escaso presupuesto del INA:** Cada vez las comunidades ven con mayor tristeza el letargo administrativo en el que está inmerso esta institución estatal, aparentemente por falta de suficientes recursos para ejecutar el programa de titulación colectiva de tierras, para beneficiar a las comunidades, y por consecuente los recursos tanto humanos, logísticos y de otra índole asignados, al mismo son insuficientes para satisfacer las demandas presentadas y resolver las solicitudes de ampliación que aún se encuentran en



un estado de estancamiento, tanto desde el gobierno pasado como al inicio de esta administración. A futuro, la eliminación del INA como ente titular de tierras: Debido a los distintos mandatos internacionales se amenaza con la eliminación del ente titular de tierras en el Estado de Honduras, esto nos obliga a formular la siguiente interrogante ¿quién asumirá estas funciones?

**Alta ingerencia de las municipalidades en los terrenos solicitados:** La Ley de Municipalidades constituye para las comunidades otra limitante, principalmente para el proceso de saneamiento, ya que un gran número de los títulos utilizados por foráneos para fundamentar sus reclamos han sido expedidos por las municipalidades, pasando éstas por encima del ya mencionado convenio.

**Traslapos de tierras comunitarias con las tierras municipales:** Para resolver esta limitante el Estado puede crear una ley especial transitoria, que compatibilice la titulación de tierras comunitarias en áreas otorgadas a las municipalidades, pero que permita titular en forma definitiva y sin problemas aquellas donde se compruebe la preexistencia de las comunidades Garífunas.

### **Causas de las limitantes**

- Incumplimiento del Convenio 169 de la OIT por parte de las instituciones descentralizadas del Estado.
- Desconocimiento de dicho convenio por parte de los administradores de justicia.
- Inseguridad jurídica general.

### **Estrategias**

Entre las estrategias que se pueden utilizar para coadyuvar al proceso de titulación de tierras podemos mencionar las siguientes:

#### **1. Estrategias administrativas**

Plantea que se puede iniciar un trámite ante el INA aún cuando la comunidad carezca de personería jurídica, es decir que simultáneamente pueden avanzar ambos procesos sin afectar el uno, la carencia del otro.

Por otro lado, oponerse a las solicitudes que planteen las municipalidades sobre los terrenos comunales.

Interponer recursos de amparo en aquellos casos en los cuales se haya emitido una resolución desfavorable a la comunidad.



## **2. Estrategias judiciales**

Presentación de demandas para anular documentos expedidos fraudulentamente en terrenos pertenecientes a las comunidades.

Presentar solicitud de desalojo de invasores ante los tribunales competentes.

Presentación de demandas internacionales contra el Estado de Honduras una vez agotadas las instancias nacionales.

## **3. Estrategias políticas legislativas**

Intervenir con propuestas propias de la comunidad Garífuna frente a los nuevos decretos que se formulen y de los cuales se tenga conocimiento, en especial de las áreas protegidas.

Intervenir en la creación y formulación de una ley de ordenamiento territorial .

Plantear alianzas nacionales y transnacionales con el movimiento indígena, para llevar a cabo una propuesta relacionada con los derechos de la tierra comunitaria.

Proponer al Congreso Nacional una ley que compatibilice la administración de los recursos naturales, basados en los lineamientos establecidos en el Convenio 169.

Formación de un equipo de apoyo técnico conformado por profesionales comprometidos y sensibles a la problemática Garífuna, para analizar las diferentes leyes y desarrollar propuestas concretas a presentar ante las instituciones del Estado.

## **Recomendaciones**

El Estado de Honduras debe estudiar la posibilidad de hacer efectiva la tenencia de tierra comunitaria por medio de la titulación, ampliación y saneamiento a favor de las comunidades Garífunas de Honduras, para aclarar el alcance de los derechos sobre las tierras que han sido y deben ser reconocidas en posesión y propiedad a estas comunidades. Por el simple hecho de haber quedado inconcluso el proceso de adjudicación, que se llevó a cabo durante el gobierno pasado con el objetivo de sanear las tierras que histórica, legal y jurídicamente pertenecen a estas comunidades.

Facilitar la coexistencia de regímenes que, aunque parezcan incompatibles, pueden en un momento dado resolver la responsabilidad histórica del Estado de reconocer a las comunidades, aclarando la viabilidad administrativa y jurídica de la posesión de propiedad en espacios declarados como áreas protegidas de reserva, de vocación forestal, ejidales, entretanto se resuelva la problemática de las comunidades, etc.

Ordenar al INA la adjudicación de todas aquellas áreas nacionales a favor de las comunidades Garífunas de Honduras basando dicha titulación en el Convenio 169 de la OIT y el artículo 346 de la Constitución de la República, para que se les decreta la condición especial de dueños ocupantes, poseedores y tenedores legítimos de la tierra



titulada a su favor, la que una vez efectuada deberán amojonarse para distinguirlas o para evitar invasiones futuras y consecuente daño al patrimonio inalienable comunitario.

Incluir dentro del presupuesto asignado al INA una partida especial para compra de terrenos declarados como ejidales a favor de las municipalidades, en donde se encuentren ubicadas las comunidades Garífunas; que reclaman como territorio ancestral, con el objetivo de llevar a cabo un proceso masivo de saneamiento de las tierras que históricamente han pertenecido a ellas.

Proponer al Congreso Nacional una moción para declarar las tierras de todas las comunidades Garífunas como patrimonio inalienable e inembargable de los hijos de todas y cada una de estas comunidades.

## **Retos**

Los retos para las comunidades Garífunas (VER informes preliminares):

- Masca
- Travesía y Bajamar
- San Juan y Tornabé
- Triunfo de la Cruz
- Rosita y Nueva Go
- Sambo Creek
- Nueva Armenia
- San Antonio
- Cristales y Río Negro
- Limón
- Punta Piedra
- San José de la Punta
- Tocamacho
- Batalla
- Plaplaya

## **Conclusiones**

En conclusion, se requiere de la absoluta voluntad política del gobierno para cumplir con el acuerdo de titulación, ampliación y saneamiento de las tierras de las comunidades Garífunas suscrito el 11 de octubre de 1996, ya que los intereses fijados por parte de inversionistas nacionales y extranjeros pretenden minimizar o vedar los derechos de propiedad sobre las tierras ancestrales, que las comunidades Garífunas de Honduras han venido utilizando desde hace más de una centuria.



## Informe final

### Estado jurídico de la tierra, zona de La Mosquitia

Santiago Flores

#### I. Tierras Indígenas: legitimidad del reclamo/marco jurídico

##### ■ Derecho Consuetudinario

*El derecho consuetudinario entendido como el conjunto de prácticas y normas tradicionales conformando un sistema de tenencia, manejo, y uso de las tierras indígenas, junto con las formas de organización, representación y autoridad que lo rigen, es un derecho vigente entre los pueblos indígenas de La Mosquitia. En la práctica, estos pueblos rigen por las reglas de este derecho que lo practican en sus actos, en especialmente en cuanto el uso y manejo de la tierra y recursos naturales. En la legislación nacional, no reconoce el derecho consuetudinario como un derecho vigente entre los pueblos indígenas. Pero este derecho es reconocido en el convenio 169 de la OIT y como este convenio forma parte del ordenamiento jurídico interno desde su ratificación, nos permite exigir el reconocimiento del derecho consuetudinario practicado por los pueblos indígenas, para que haya un reconocimiento formal de su vigencia de parte de las autoridades competentes. Las comunidades deben tener capacidad de organización y asesoría técnica para llevar a cabo el proceso de reconocimiento y reglamentación, si fuera necesario.*

#### Antecedentes históricos del reclamo por parte de las comunidades Miskitas

Los pueblos indígenas de La Mosquitia iniciaron sus reclamos por sus tierras desde el año 1987, cuando detectaron la amenaza del frente de colonización que avicinaba desde los sectores fronterizos de los Departamentos de Colón, Olancho y El Paraíso. La amenaza era latente, por lo que comenzaron a organizarse las comunidades, acompañado con un programa de concientización, lograron que las autoridades gubernamentales conocieran el peligro para los pueblos indígenas y la necesidad de legitimar la posesión ancestral de sus tierras y recursos naturales.

En 1992 se celebró el primer congreso sobre tierras indígenas y recursos naturales de La Mosquitia hondureña celebrado en Tegucigalpa, donde plantearon por primera vez ante las autoridades del gobierno central la necesidad de legalizar las tierras de los pueblos indígenas de La Mosquitia bajo un modelo de ocupación colectiva. Este evento sólo fue un espacio político de mero planteamiento y no hubo ningún trámite formal sobre legalización de tierra, aunque el gobierno pidió que los representantes de los pueblos indígenas presentaran una propuesta de sus reclamos.

En 1985 MASTA en representación de los pueblos indígenas de La Mosquitia presentó una propuesta de legalización de tierra bajo el modelo de uso colectivo, para la cual los pueblos indígenas se organizaron en bloques representados por federaciones, aunque en



este momento tampoco se hizo tramite formal alguno ante las autoridades competentes. Entre 1997 y 1998 se elaboró un anteproyecto de ley, retomando el modelo colectivo fundamentado en el convenio 169 de la OIT. Fue presentado ante el Congreso Nacional, pero tampoco resultó en los trámites correspondientes.

Los pueblos indígenas de La Mosquitia nunca han presentado una petición formal ante las instancias correspondientes, aunque se ha planteado el interés en legitimar sus reclamos territoriales, aunque no por los mecanismos legales vigentes.

## **Constitución y leyes del Estado / Convenio 169 de la OIT**

### **Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales en el marco jurídico nacional**

En cuanto el reconocimiento jurídico partimos desde la Constitución de la República en su artículo 173. Aquí el Estado se compromete a preservar las culturas nativas como patrimonio cultural de la nación. En el artículo 346 reconoce la existencia de los pueblos indígenas y su compromiso de proteger sus tierras y recursos naturales. En la Ley de Modernización Agrícola también se reconoce la ocupación ancestral de sus tierras y la legalización a título gratuito de los mismos. El reclamo de los pueblos indígenas de La Mosquitia tiene sus variantes respecto al modelo colectivo, que se enmarca dentro del modelo territorial sustentado en el Convenio 169 de la OIT, el cual como ley interna tiene fuerza legal.

Compromisos adquiridos por el Estado referentes a los derechos de los pueblos indígenas y sus reclamos por sus tierras ancestrales (entre otros, por ejemplo, el compromiso de titular/dar seguridad jurídica a las tierras indígenas, el compromiso de preservar la cultura, el compromiso de consultar y dar participación a las comunidades indígenas en cualquier plan de desarrollo que afecte a las tierras indígenas).

El compromiso del Estado con los pueblos indígenas de La Mosquitia hondureña nace desde 1859, cuando Honduras mediante el Tratado Cruz – Wike, adquiere la soberanía sobre este territorio. En el artículo III del mencionado Tratado, el Estado hondureño se compromete a respetar y proteger la posesión de las tierras de los pobladores nativos y sus descendientes, compromiso que está vigente para las partes firmantes. Aunque los pueblos indígenas son terceros en este tratado, se podría invocar cuando sean lesionados sus intereses.

Honduras es signatario y adherente de diversos convenios o pactos internacionales en materia de Derechos Humanos, en especial la convención Americana de Derechos Humanos, el pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, compromisos en el marco de la cumbre del Río de Janeiro, el Convenio 169 de la OIT y otros. Estos Compromisos internacionales se han reflejado en algunas leyes internas que dan el marco legal al reclamo de los pueblos indígenas de La Mosquitia. Para hacer uso de estos espacios, se requiere conocer los diferentes mecanismos existentes.



## **Autoridad competente para establecer titularidad/seguridad jurídica de las tierras indígenas**

La autoridad competente para dar seguridad jurídica sobre tierra le corresponde al Instituto Nacional Agrario (INA), por ser la institución encargada sobre asuntos de tierras y el aprovechamiento de los recursos naturales bajo la Secretaría de Recursos Naturales (Ganadería, Agricultura y Ambiente) y COHDEFOR. Tales instituciones actúan conforme a lo establecido en sus leyes respectivas. No está definida la institución responsable de ejecutar el Convenio 169, pero por ser una ley interna, cualquier institución del gobierno tiene facilidad de hacer cumplir los postulados del acuerdo según su competencia.

## **Limitantes de este marco jurídico (no tiene ordenamiento propio, falta voluntad política del Estado, inestabilidad institucional)**

Algunos preceptos legales dispersos en las diferentes leyes vigentes del país reconocen a los pueblos indígenas y su protección, y puedan acomodarse a los compromisos internacionales en materia de derecho humanos e indígenas. Sin embargo cabe mencionar que en nuestro sistema jurídico interno no existe una ley indígena elaborada con la plena participación de los pueblos indígenas, donde se regule todo los derechos reconocidos en el ordenamiento internacional como en las leyes positivas del país.

Ha contribuido a este hecho la falta de voluntad política de las autoridades gubernamentales, pero también resulta que los mismos pueblos indígenas no han hecho planteamientos formales orientados a demandar la necesidad de crear este marco legal.

Asimismo, tiene que ver con los cambios políticos en la dirigencia de las instituciones gubernamentales de atender asuntos indígenas como de la dirigencia de las organizaciones indígenas. Desde los finales de la década de los 80s ha habido cierto interés del gobierno en crear una institución y una ley sobre asuntos indígenas. Sin embargo, este proyecto tampoco se materializó y parece que nunca tomó en serio que los pueblos indígenas pudieran tener un protagonismo sobre estos asuntos.

## **Evaluación de vigencia práctica de este marco jurídico nacional en la zona de La Mosquitia**

En cuanto a la aplicación de estos preceptos legales en La Mosquitia se rige por el principio de igualdad ante ley y de la pasividad de las autoridades. O sea, que las autoridades actúan en función al reclamo o petición de la parte interesada ante las autoridades competentes, y, supuestamente, no activamente a favor de ningún interés privado, ya sea individual o comunal.

En el caso particular de los pueblos indígenas de La Mosquitia no han hecho uso adecuado de los espacios legales existente, por las vías correspondientes en materia de legitimación de su derecho a la tierra y los recursos naturales. Es posible que sea por falta de asesoría legal, pero al no hacer uso de las vías legales existentes, se hace más difícil reclamar sus derechos.



### **Evaluación (breve) de la capacidad política de las comunidades en su reclamo**

La capacidad política de los pueblos indígenas es incipiente, hasta el momento no ha mostrado beligerancia en su organización y gestión. Tampoco tienen asesoría técnica. MASTA como organización representativa del pueblo de La Mosquitia, no ha respondido a la demanda de sus pueblos representados. Las comunidades de La Mosquitia se organizaron desde los años 90s en federaciones, con el propósito de reclamar la legalización de sus tierras bajo modelo territorial, hasta 1995. Fueron un poco beligerante en el ámbito de sus bases, pero desde entonces se han decaído lentamente.

Actualmente existen de nombre y con una junta directiva, pero en cuanto a la ejecución de las actividades no se mira beligerancia al igual que MASTA. Asimismo, ninguna de estas federaciones tramitaron su personería jurídica. También se necesita asesoría técnica y en especial asesoría legal.

### **II. Breve análisis de las instituciones estatales en la zona y su incidencia en la problemática de la tenencia de la tierra**

Algunas de las instituciones gubernamentales han llegado a la región de La Mosquitia para ser acto de presencia en la zona. En cuanto la atención sobre tierra y recursos naturales, las instituciones presente a la zona son: COHDEFOR, INA(1990 a 1998) y una oficina de Inspectoría de Pesca. Sin embargo, en la zona aún no ha habido una atención para atender los reclamos sobre tierra.

El INA instaló una oficina en Puerto Lempira con el propósito de promover la Reforma Agraria. No obstante, los pobladores se oponían a la Reforma Agraria por la política agraria y los modelos de propiedad que proponía. Los modelos definidos en el marco de la Reforma Agraria fueron percibidos como no compatibles con las pretensiones de los nativos.

En poco tiempo que funcionó el INA, han habido varias denuncias sobre conflicto de tierra y algunas solicitudes de titulación. Los solicitantes presentaron con el animo de tramitar la legalización de sus tierras bajo el modelo de propiedad individual, pero el INA no dio trámite a las solicitudes presentadas, considerando que la Reforma Agraria en la zona debe llevarse a cabo bajo un modelo compatible, con el interés de los nativos y del gobierno mediante una concertación, que aún no se ha logrado

La COHDEFOR solamente está autorizando licencias no comerciales para corte de madera con fines de construcción de vivienda y locales públicos. Las licencias comerciales para el aprovechamiento de madera en La Mosquitia aún no se están otorgando. Lo que significa que estas dos instituciones encargadas de atender los reclamos territoriales de los pueblos indígenas aún no han procedido a atender estos reclamos, por no ser compatibles entre las facultades asignadas, según sus respectivas leyes. Para lograr este proceso debe de haber una buena organización de las comunidades, con capacidad de negociación afin de lograr un acuerdo con las autoridades gubernamentales en cuanto a las pretensiones de ambas partes.





## **Descripción de la competencia del INA**

El Instituto Nacional Agrario (INA), es una institución autónoma con personería jurídica, creado para promover y ejecutar la Reforma Agraria a nivel nacional. Esta es la institución estatal creada para atender sobre asunto de tierra a nivel nacional. Su objetivo principal es el de transformar la estructura agraria del país, sustituyendo el latifundio y el minifundio a través de la Reforma Agraria en las tierras de vocación agrícolas, ganaderas nacionales, ejidales y rurales.

En la ley de la Reforma Agraria y su reglamento, están contemplados los mecanismos de reclamo ante el INA, para legitimar la posesión de una parcela de tierra. En cuanto a la facultad del INA para otorgar tierras existe un techo máximo como límite para otorgar título de propiedad a cualquier persona natural. Este techo está fijado en doscientas hectáreas como máximo en cualquier parte del país, a excepción de La Mosquitia, que se puede extender hasta 2,000 hectáreas como máximo.

En la práctica el INA ha otorgado títulos individuales hasta máximo de 200 hectáreas como máximo a una persona individual. En La Mosquitia el reclamo toma forma diferente, ya que se reconoce el modelo territorial de uso colectivo, el cual tiene su fundamento legal en el Convenio 169 de la OIT. Este modelo es diferente a los modelos planteados en la Ley de la Reforma Agraria que son los reconocidos por el ordenamiento jurídico interno, cuya aplicación corresponde al INA.

Ante esta diferencia en cuanto al modelo de reclamo territorial de las comunidades, en ciertas ocasiones el INA ha manifestado su incompetencia, ya que las áreas reclamadas sobrepasan los techos fijados en la Ley de Reforma Agraria. Pero como el INA es la instancia encargada sobre asuntos de tierra, y el Convenio 169 es una ley interna, cualquier reclamo sobre tierra fundamentado en dicho convenio, debe ser solicitado ante esta institución, la cual tendrá que pronunciarse al respecto. De hecho, la discusión en La Mosquitia con el INA no llegó a suficiente madurez, para resolver diferencias de forma y de planteamiento.

La solicitud de reclamo debe ser acompañada con los documentos técnicos, los requisitos formales, siguiendo los procedimientos contenidos en las leyes respectivas. Lo anterior significa el requerimiento de una asesoría técnico-legal, o sea, un apoderado legal que represente a los solicitantes, quienes se encargarán de preparar toda la documentación necesaria y presentar la solicitud formalmente ante la secretaría de la institución correspondiente.

## **Evaluación: Cómo ha funcionado el INA en la zona de La Mosquitia**

El INA se presentó en la zona de La Mosquitia a principio de los 90s con la finalidad de ejecutar la Reforma Agraria, instalando una oficina en Puerto Lempira con el propósito de promover tal programa agrario, pero ante la oposición de los pobladores por la política



agraria del INA y los modelos de propiedad planteados en el marco de la reforma agraria, la institución tuvo presencia por poco tiempo y no se pudo ejecutar el objetivo.

Ante el abstencionismo de los nativos en cuanto a la ejecución de la Reforma Agraria en la región, el INA ha suspendido su personal en la zona y cerró su oficina. Las peticiones presentadas ante esta institución eran todas bajo el modelo individual y no hubo ninguna solicitud bajo el modelo comunal o colectiva. El Departamento de La Mosquitia es la única región donde no se ha llevado a cabo la Reforma Agraria.

### **Cómo ha respondido el INA a reclamos de las comunidades indígenas**

En el caso específico de La Mosquitia, el INA ha alegado su incapacidad de legalizar las tierras bajo el modelo colectivo pretendido por las comunidades. Argumenta además que está facultado para otorgar títulos individuales hasta por 2,000 hectáreas ¿por persona natural o por persona jurídica? Sin embargo, no está definido el techo máximo para títulos colectivos o territoriales.

Los ejemplos que se han dado, para otros pueblos indígenas bajo el modelo de títulos comunales, solamente cubren el casco urbano de las comunidades. Para el caso de los pueblos Tawahka, han sido un poco más amplios donde se les tomaron en cuenta además de los cascos urbanos de las comunidades, las áreas de uso agrícola permanente.

Para el caso de los pueblos Miskitos, los reclamos sobrepasan los techos facultados al INA en cuanto a la extensión de las tierras reclamadas. La última respuesta del INA lo tendremos una vez culminado el diagnóstico sobre uso y tenencia de tierra que se está llevando a cabo.

### **Cómo ha tramitado otros asuntos de la tenencia de la tierra en La Mosquitia**

No ha habido otros tipos de trámites de parte de los nativos de La Mosquitia ante otras instituciones. Ha habido algunos títulos supletorios tramitado ante el juzgado departamental de Puerto Lempira, pero son títulos individuales y ningún título comunal, como lo es pretendido.

### **Capacidad del INA para acomodar y responder a los reclamos de las comunidades indígenas / retos para las comunidades indígenas**

En otros pueblos indígenas, el INA ha atendido los reclamos en cuanto a la tierra, mediante títulos comunales de dominio pleno. En algunos casos han legalizado las tierras que están en posesión de las mismas comunidades; mientras que en otros ha comprado tierras a los terratenientes para luego traspasar la propiedad a las comunidades indígenas que han perdido sus tierras.

Pero las áreas adjudicadas a favor de las comunidades indígenas son áreas reducidas y de baja calidad en algunos casos. En cambio las pretensiones de los pueblos Miskitos sobrepasan los techos de los que, hasta ahora, el INA ha ofrece para el otorgamiento de títulos comunales. Aún no se tiene una respuesta concreta de parte del INA a las pretensiones de las comunidades indígenas de La Mosquitia, por el simple hecho de no haberse presentado una solicitud formal ante esta institución.



## **Descripción de la competencia de COHDEFOR**

La Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) fue creado mediante decreto ley No 103 del 10 de enero de 1974. Es una institución semi autónoma con personería jurídica y con patrimonio propio. Sus objetivos son: aprovechamiento de los recursos forestales del país, asegurar la protección, mejora, conservación e incremento de los recursos forestales y generar fondos para el financiamiento de los fondos estatales. COHDEFOR es el organismo ejecutor de la política forestal del estado. Sus competencias son las estipuladas en la ley que lo ha creado.

## **Evaluación: Cómo ha funcionado COHDEFOR en La Mosquitia**

Desde los mediados de los 70s, COHDEFOR se hizo presente en La Mosquitia creando la oficina regional con sede en Puerto Lempira. Desde su llegada a la región actuó como un ente protector del bosque, controlando incendios forestales y con un programa de forestación. Los cortes de madera en cada población local no eran tan restringidos, ya que el aprovechamiento de la madera era para consumo local.

Posteriormente, empezó a limitar el corte de madera a los nativos, primero se fijó una cuota por M<sup>3</sup> que tenía que pagar al Estado; también se impuso una limitación en cuanto al techo de pie tablar a cortar por persona.

Todas estas medidas de control de parte de COHDEFOR fueron interpretadas por la comunidad como una molestia o limitación en el uso y aprovechamiento del bosque, ya que las comunidades habían aprovechado libremente según sus patrones tradicionales. Según estos patrones, la madera estaba destinada para el comercio local y de los ingresos que generaban los miembros de la comunidad suplían sus necesidades básicas.

Además, los decomisos hechos por la policía eran por orden de la institución antes mencionada y se daba con mucha frecuencia, alegando la ilegalidad del corte y tráfico del mismo. Lo que para la comunidad era una actividad normal y muy común, con la llegada de COHDEFOR se convirtió en una actividad ilegal. Esta situación llegó hasta el extremo de confrontarse entre las comunidades de vocación forestal con la COHDEFOR, en especial las localidades de Mocerón, Auka y Laka, cuyo patrimonio es el mismo bosque. Las limitaciones impuestas por COHDEFOR causaron disgustos a las comunidades, lo que provocó algunas medidas de parte de las mismas, que no permiten la presencia de la corporación en su región. No obstante, las comunidades parecen estar dispuestas y capaces de cuidar sus bosques, bajo un plan mancomunado tomando en cuenta los derechos e intereses de ellos.

## **Cómo ha manejado las áreas protegidas y reservas forestales referente a los reclamos de las comunidades indígenas / que posición**

La creación de áreas protegidas en La Mosquitia data desde los 80s con la creación de la Reserva de la Biosfera del Río Plátano y ampliado en el año de 1996, otra vez con la creación de la Biosfera Tawahka, ambos registrados a favor del Estado de Honduras bajo



el Catálogo del Patrimonio Forestal Inalienable. Además se ha propuesto la creación de dos áreas protegidas adicionales, Caratasca y Rus Rus.

Esta área protegida es manejada bajo la Biosfera de Río Plátano. Para el manejo de esta importante reserva natural desde 1997 se creó una nueva regional de COHDEFOR con sede en Palacio, llamada regional Forestal Río Plátano.

Desde 1996 el Instituto Nacional Agraria (INA), traspasó la propiedad en dominio pleno del área total de la BRP a favor de COHDEFOR, amparado en un artículo de la ley de Reforma Agraria, donde se le faculta al INA traspasar propiedades de tierra en dominio pleno a favor de cualquier institución del Estado.

Amparado en esta ley, el INA traspasó la propiedad de la BRP a la COHDEFOR, para su administración y manejo. Con ese propósito se han creado diferentes categorías de administración y manejo, incluyendo una zona de amortiguamiento, zonas de uso múltiples y extensivos, zonas culturales, en las cuales los pobladores están autorizados para dar diferentes usos a las tierras y recursos naturales, siempre bajo el control de COHDEFOR, pero en la práctica los colonos no respetan y usan estas tierras a su conveniencia.

Hasta el año 2000 fue elaborado y aprobado el plan de manejo. Para el manejo de la BRP se introdujo la figura de co-manejo con la participación de las comunidades y diferentes instituciones como organizaciones de base y privadas. Sin embargo, las comunidades no son consideradas como verdaderos actores para el manejo de la reserva.

### **Cómo ha respondido a la incursión de terceros en las áreas protegidas/reserva forestal**

Hasta el momento COHDEFOR no tiene un mecanismo efectivo en cuanto al control de ingreso y colonización de parte de los colonos en la BRP. Según funcionarios de la oficina regional, ya se está aplicando el desalojo de colonos que habitan en la zona sur de la BRP (sector de Olancho), también se han instalado puestos de vigilancia y control en diferentes puntos.

La zona de La Mosquitia no sólo cuenta con guardabosques que no son autoridades, si no que funcionan como vigilantes y su papel principal de reportar actos delictivos que se realicen dentro de la reserva como la tala ilegal de bosque, y el ingreso de colonos. Los guardabosques se limitan a presentar informes sobre los actos mencionados que han presenciado y que han sido denunciados por los nativos, las decisiones se toman en el ámbito de las autoridades regionales y central de COHDEFOR, estas instancias son las que deciden sobre el desalojo y toma acciones sobre actos delictivos.

Cuando algunos actos irregulares son calificados de delitos, se presenta la denuncia con el respectivo expediente ante la fiscalía del Ambiente para que deduzca responsabilidades por la vía judicial. Hasta el momento COHDEFOR no ha desalojado a ningún colono de la zona norte de BRP ni ha sancionado efectivamente a ningún individuo por vía judicial o administrativa por ningún delito ambiental.



## **Evaluación de políticas de manejo / convenios de uso referente a los reclamos de las comunidades**

COHDEFOR es la institución ejecutora de la política forestal del Estado, y por ende es la institución encargada de crear las normas y los mecanismos apropiados para el mejor manejo de la BRP. En la práctica la región forestal del río Plátano no ha funcionado aún como tal y tampoco se han atendido las demandas de las comunidades que viven ancestralmente dentro de la reserva.

Además, no hay claridad en cuando al ingreso de colonos en la BRP. Dentro de las áreas de la reserva se permite el aprovechamiento de los recursos naturales mediante el convenio de usufructo, pero en la práctica aún no existe ningún convenio de usufructo entre los pueblos indígenas y COHDEFOR, para poder aprovechar los Recursos Naturales existente. Sin embargo, existen grupos organizados no-indígenas ubicados en las zonas de Colón y Olancho que si tienen autorización de COHDEFOR para explotar el recurso del bosque dentro la zona de amortiguamiento de la BRP.

## **Capacidad de COHDEFOR para acomodar y responder a los reclamos de las comunidades indígenas / retos para las comunidades indígenas**

COHDEFOR aún no ha mostrado interés de responder a la demanda de las comunidades indígenas. La institución antes mencionada puede autorizar el aprovechamiento de los recursos naturales dentro de las áreas protegidas, pero, en la región de La Mosquitia sólo cuenta con un convenio de usufructo entre las comunidades de Mocerón, representado por la federación FINZMOS y la COHDEFOR. Dentro el área de la BRP aún no se han autorizado ningún tipo de autorización para el aprovechamiento de los recursos naturales a favor de las comunidades.

Las comunidades indígenas deben organizarse y ser mas beligerantes. Hasta el momento las comunidades indígenas de La Mosquitia no han planteado petición formal ante la instancia correspondiente, para hacer uso de los espacios políticos y mecanismo legales, y de gestión que esté al alcance para hacer efectivo sus reclamos. Las instituciones gubernamentales generalmente actúan a petición de los interesados en función del uso de los mecanismos apropiadas para hacer valer sus derechos.

## **Descripción de la competencia municipal**

Según la Ley de Municipalidades, el municipio es una asociación de personas residentes en un término municipal, su existencia forma parte de la estructura organizativa del Estado, la creación de los municipios corresponde al Congreso Nacional.



**Artículo 14.-** La Municipalidad es el gobierno y administración del municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente, con las facultades otorgadas por la Constitución de la República y demás leyes serán sus objetivos los siguientes:

- 1- Velar porque se cumplan la Constitución de la República y las leyes.
- 2- Preservar el patrimonio histórico y las tradiciones cívico culturales del municipio: fomentarlas y difundirlas por sí o en colaboración con otras entidades publicas o privadas.
- 3- Propiciar la integración regional.

**Artículo 15.-** La creación de un municipio corresponde al Congreso Nacional.

- 1- Tener una población no inferior a treinta mil (30,000) habitantes;
- 2- Territorio continuo no menor de cuarenta (40) kilómetros cuadrados debidamente delimitado, por la Secretaria de Estado de los Despachos de Gobernación y Justicia, previo dictamen del Instituto Geográfico Nacional con las partes y considerando aspectos de levantamiento topográfico delimitación y demarcación de territorio; y
- 3- Plebiscito favorable para la creación del municipio con un resultado en que haya participado como mínimo de diez por ciento (10%) de los ciudadanos del área geográfica que lo conformara, los cuales serán ciudadanos residentes en le área que se propone desmembrar, cuyo plebiscito será supervisado por el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE).- En todo los demás el reglamento de esta Ley regulará esta materia.

**Artículo 16.-** En casos especiales de importancia estratégica o interés nacional debidamente calificado, principalmente por razones de soberanía, el Congreso Nacional, a propuesta del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaria de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, podrá crear municipios que no llenen los requisitos indicados en el artículo anterior, siempre que se obtengan dos tercios de los votos del Congreso Nacional.

**Artículo 16-A.-** En el primer año de gestión de todo nuevo municipio, el gobierno central, le transferirá, en calidad de adelanto un cantidad no inferior a medio millón de lempiras (L.500,000.00). Este adelanto será amortizado con los recursos provenientes de las transferencias anuales que posteriormente le correspondan al nuevo municipio de acuerdo con la ley. Sin embargo, las amortizaciones no podrán ser superiores al veinte por ciento (20%) de dichas transferencias anuales.

**Artículo 16-B.-** Los municipios que dejaran de reunir cualquiera de dichos requisitos por más de dos (2) años consecutivos, deberán mancomunarse obligatoriamente con otro u



otros contiguos. Desaparecida la causa que le dio origen, podrá disolverse la mancomunidad.

La mancomunidad no supone la extinción, ni la fusión de los municipios salvo que así lo convienen, y en este último caso deberán ser aprobado por el Congreso Nacional, previo plebiscito con resultado favorable convocados por las corporaciones municipales respectivas.

Todo convenio de mancomunidad deberá inscribirse en un libro especial que llevará la Gobernación Departamental, cuyo registro será público. En dicho documento se hará contar las modalidades de organización, coordinación, planificación y cooperación recíproca y la forma de compartir los costos.

En el consejo de mancomunidad, participarán los alcaldes con voz y voto, será presidido por el alcalde que cuente con mayor población, a quien se le denominara alcalde mayor. El consejo será asistido con carácter consultivo y únicamente con voz, por un representante de los Consejos de Desarrollo Municipal respectivos.

**Artículo 17.-** Los municipios para su mejor administración se podrán dividir, además de ser cabeceras municipales, en ciudades aldeas y caseríos; y las ciudades, en colonias y barrios.

### **Terrenos urbanos**

Los terrenos urbanos son las tierras adjudicadas a las municipalidades para la organización y el desarrollo del casco urbano. Son las áreas destinadas para la vivienda de los pobladores de las comunidades y ciudades existente en un término municipal. El INA es la institución encargada de adjudicar la propiedad en dominio pleno de las áreas urbanas a favor de las municipalidades, y este mediante el plan de catastro a su vez otorga su título de dominio pleno para efectos de viviendas a sus pobladores residentes. La adjudicación de tierras urbanas para vivienda se realiza mediante la compra y venta de tierra para generar ingreso a las municipalidades. Para la adjudicación de tierras urbanas hay preferencia entre los indígenas nativos y no indígenas, normalmente se rigen por la regla de capacidad de pago, o sea son los que pueden pagar la parcela solicitada son los preferentes, ya que la venta de estas tierras genera ingreso a las municipalidades.

### **Ejidos**

Cada municipio está asignado una extensión determinada de tierra, que se le delimita en el mismo decreto de creación. Las tierras ejidales siguen siendo tierras nacionales pero sobre ellas, las municipalidades tienen derecho al usufructo de las tierras y recursos nacionales dentro del término municipal. Dentro del ejido la municipalidad puede ceder el goce de estos derechos a particulares, pero esto no significa la propiedad en dominio pleno porque esto le corresponde al INA; lo que cede es el derecho de usufructo.



Las tierras municipales de La Mosquitia en su mayoría se encuentran bajo esta categoría, pero el derecho a la propiedad de las comunidades indígenas son primero que la municipalización de los mismos.

### **Traslape con competencia del INA o COHDEFOR**

El traslape que se da entre COHDEFOR y el INA es en cuanto a sus competencias. En un término municipal puede haber tierra de vocación agrícola y ganadera con competencia para el INA, en este caso la titularidad para tomar decisiones sigue siendo el INA. También puede haber tierra de vocación forestal con competencia para COHDEFOR. En este caso COHDEFOR es la instancia facultada para tomar decisiones sobre estas áreas. Entre las dos instituciones no han mostrado tener conflictos entre ellos. En vez, simplemente coordinan sus acciones y hacen traspasos de propiedad internamente para su administración y manejo.

### **Evaluación del papel ha jugado las municipalidades en lo siguiente:**

#### **Titulación de tierras**

En general, cuando comenzaron los reclamos para la legalización de las tierras de los pueblos indígenas de La Mosquitia, sólo existían dos municipios, hasta el año 1996. Después se crearon cuatro municipios. Estos municipios forman parte de la estructura organizativa del Estado por lo que éstos velan los intereses de su población desde la óptica del gobierno. Motivo por la cual las municipalidades no han mostrado mayor interés en cuanto los reclamos territoriales de los pueblos indígenas de La Mosquitia, ya que ellos no son competentes para darles respuesta a los diferentes reclamos.

Además, los intereses propios de las municipalidades y la atención a los intereses de terceros ajenos a las comunidades puedan estar contrarios a los intereses indígenas.

#### **Reconocimiento de derechos sobre la tierra**

El único reconocimiento que la municipalidad puede hacer es, en cuanto al derecho de uso y posesión que las comunidades indígenas que han estado dentro del término municipal, para efectos de legitimación de su derecho a la propiedad. En cuanto a las tierras urbanas la municipalidad reconoce el derecho a la propiedad a cualquier persona sea nativo o no nativos, que tenga la capacidad de pagar el valor catastral de la parcela de tierra en pretensión. Aunque la comunidad exista anterior al municipio, no esta facultado legitimar esta posesión ancestral, pero la municipalidad puede contribuir en el proceso de negociación para la legalización de las tierras, ya que una constancia de posesión pacífica de un terreno a una persona o comunidad sirve de soporte para los trámites ante el INA.

#### **Resolución de conflictos**

Cualquier conflicto entre comuneros de un mismo término municipal sometido al conocimiento de la municipalidad, lo atiende el juzgado de policía. En cuanto al conflicto sobre tierra, también lo conoce este juzgado, cuando caso es una falta o por





algún delito menor. Cualquier resolución que se tome en esta instancia será cumplida por las partes en conflicto. En cuanto a invasiones, ocupación ilegal de tierra a nivel de las municipalidades sólo reciben denuncias pero no resuelven el asunto. En algunos casos son remitidos a COHDEFOR, a la policía o a los juzgados de Paz o de Letras, según la falta.

### III. Análisis de los retos legales

#### ■ Representatividad y personería jurídica de la comunidad/bloque de comunidades que será el sujeto del reclamo

La comunidad es una asociación de personas que tiene intereses comunes y que comparten un espacio territorial común, dentro de la jurisdicción de un municipio. Forma parte de la estructura organizativa del Estado, bajo la jerarquía siguiente: Caserío, Comunidad, Municipio, Departamento y el Estado. Sin embargo, las comunidades indígenas en La Mosquitia necesitan constituirse en sujetos de derecho. Los diferentes tipos de asociaciones están desarrolladas en el documento de Roldan y Vallejo, capítulo X, así como los trámites de las personerías jurídicas y las instancias correspondientes.

Según la ley de municipalidades, la comunidad puede organizarse en patronato, quien lo representará ante las autoridades gubernamentales y en cualquier instancia los intereses de la comunidad. La misma ley autoriza a los patronatos en adquirir Personería Jurídica. Los trámites se harían ante la Secretaria de Gobernación y Justicia como cualquier otro tipo de asociación. En el marco de representación, las personas pueden representarse por sí mismas como personas naturales o como grupos a través de algún tipo de asociación, legalmente constituida. Esta forma de organización comunal, es la más común en el resto del país, incluyendo en pueblos indígenas.

En La Mosquitia también existen algunas comunidades organizadas en patronatos y en comité bajo la estructura municipal, o en consejos comunales y federaciones bajo la estructura de MASTA (pero sin personería jurídica) que permiten realizar actos jurídicos que tengan efectos legales.

A finales de los años noventa las federaciones base de MASTA intentaron tramitar su personería jurídica pero, mediante una nota dirigida a la Secretaria de Gobernación y justicia, MASTA se opuso a que las diferentes organizaciones de La Mosquitia—especialmente las federaciones—tramitarán su personería jurídica sin el visto bueno de la junta directiva.

MASTA alegaba que las federaciones se iban a separar de la estructura de su organización y con ello atentaba la existencia de la agrupación representativa de La Mosquitia hondureña. Con tal limitación, las organizaciones comunales aún no han tramitado su personería jurídica.

En cuanto a las formas de organización comunal para efectos del proceso de legalización de la tierra, en el marco del diagnóstico sobre uso y tenencia de la tierra en La Mosquitia, podemos visualizar las siguientes alternativas:



- A nivel de comunidades individuales puede ser representados a través de un patronato o una asociación de comuneros / asociación de vecinos o nativos de tal comunidad.

La denominación de la organización no tiene mucha relevancia, porque todas son organizaciones y las asociaciones, cuyo nacimiento y existencia están garantizados por la Constitución y leyes secundarias. Pero, sí es importante definir sus objetivos, fines, jurisdicción, su estructura conforme a las leyes vigentes (las mismas que deben ser estipuladas en los respectivos estatutos) conforme a los cuales, las autoridades gubernamentales pueden autorizar o no la solicitud de personería jurídica.

Para cualquier tipo de organización comunitaria los requisitos para organizarse son los mismos:

1. - Una asamblea de la/las comunidades, donde se constituye, elige una junta directiva y delimita su jurisdicción. Este acto se hace constar en un documento llamado, *Acta de Constitución*.
2. - Se inscribe en el registro municipal del municipio en cuya jurisdicción pertenezca la comunidad.
3. - Una segunda asamblea, donde se discute y aprueba el estatuto, también se hace constar en documento llamado, *Acta de Aprobación del Estatuto*.
4. - El listado de los miembros que integra la organización con sus respectivos números de identidad.

Con estos cuatro pasos, una comunidad ya está formalmente organizada y luego procede a la legalización ante las instancias correspondientes.

### **Los requisitos para el trámite de personería jurídica son los siguientes:**

1. - Certificación del acta de constitución
2. - Certificación del acta de aprobación del estatuto
3. - Constancia del registro municipal
4. - Listado de los miembros con sus identidades
5. - Pago de una boleta de Lps. 500.00
6. - Otorgar poder a un profesional del derecho
7. - Presentar solicitud de personería jurídica ante la secretaria general del Ministerio de Gobernación y Justicia, acompañado con los documentos descritos.

Durante el trámite, y ante la autorización, el expediente es enviado a la Fiscalía Especial de las Etnias y la Procuraduría General de la República, quienes emiten su dictamen respecto a la validez y la procedencia de los trámites. Estos dictámenes pueden ser favorables, en este caso los trámites continúan en Gobernación hasta su aprobación, o el archivo de los expedientes si la decisión es desfavorable. Una vez aprobada la personería jurídica por el Poder Ejecutivo, con la firma del presidente de la República, la secretaria general de la Gobernación entrega una certificación de la personería jurídica a los solicitantes. Esta certificación debe ser publicada en el periódico oficial La Gaceta, previo al pago respectivo por la publicación. Hasta que se haya publicado entra en vigencia la personería jurídica de una organización, desde este momento adquiere la capacidad jurídica para celebrar actos jurídicos en representación del grupo.



## **Comentario sobre la personería jurídica de Masta y las federaciones**

### **Reglamentación interna de la tierra comunal**

El derecho consuetudinario no es reconocido en la legislación nacional ni por las autoridades gubernamentales, por lo que la práctica de las costumbres en cuanto al uso y manejo de las tierras y recursos naturales de parte de las comunidades no son valoradas ni respetadas por las autoridades gubernamentales. Las autoridades respetan la reglamentación creada mediante resoluciones, acuerdos, decretos legislativos y ejecutivos emitidos por autoridad competente.

En la práctica las comunidades de La Mosquitia, tienen su reglamento práctico en cuanto el uso de sus tierras, ya que ellos conocen según su vocación (ganadería, agricultura, forestal) y la época de cultivo y producción de cada una de las especies agrícolas. También las comunidades conocen bien el uso de los recursos naturales, para el aprovechamiento según su época y sus especies. Lo que hace falta es plasmarlos en papel por escrito en una ley o reglamento.

Las asociaciones y las comunidades pueden adquirir la potestad de reglamentar sus actividades internas dentro de su jurisdicción desde el momento que entra en vigencia su personería jurídica, apropiada por las Secretaria de Gobernación y ha sido publicado en La Gaceta, pero esta facultad debe estar plasmado en los estatutos y una vez aprobado el reglamento debe estar fundamentado en las leyes vigentes.

En el caso de La Mosquitia, una reglamentación sobre uso de tierra y recursos naturales se fundamentará en derecho consuetudinario y en el derecho positivo. El derecho consuetudinario nos brindará el mecanismo de uso y aprovechamiento y uso de la tierra y recurso naturales, las leyes vigentes nos darán algunas normas técnicas y cumplimientos de compromisos internacionales.

### **Ordenamiento de las formas de uso comunal**

En cuanto al ordenamiento de uso comunal se puede reglamentar junto con las comunidades, o sea, recoger los conocimientos tradicionales de las comunidades y plasmarlo en documento. Sobre estos aspectos los pueblos indígenas son expertos en cuanto al uso de sus tierras, saben la vocación agrícola por variedad de especies, su época de uso, las áreas forestales según su variedad, como también las áreas de vocación bananera.

Todos estos conocimientos y prácticas son orales, conocidos como normas consuetudinarias y lo que se haría es plasmarla en documentos por escrito. Estos reglamentos pueden incluir aspectos técnicos contenidos en diversas leyes del país relativo a manejo, conservación de los suelos y el medio ambiente. En este ordenamiento se plasmaría normas de los derechos formales y del derecho consuetudinario.



## Control de venta de usufructo

En cuanto control de venta de usufructo, los casos que se han dado han sido a título individual y clandestino, ya que las transacciones se han hecho entre el poseedor y el comprador sin consultar con la comunidad ni con ninguna autoridad. Estos compradores en su mayoría son colonos o extraños de la comunidad. En algunos casos se han dado entre los nativos de la misma comunidad o de otra comunidad vecina; generalmente se han hecho por necesidad del dinero para cubrir otras necesidades.

Es posible regular estas ventas creando una instancia al nivel de comunidad o regional, que se encargue de asuntos de tierra y recursos naturales. Además, deben existir medidas disciplinarias o sanciones para los vendedores y los compradores diferenciando entre vendedores de oficio y vendedores ocasionales por necesidad, también será muy saludables si se lograra obtener unos fondos de tierras asignado a las organizaciones comunales o regionales destinados adquirir las tierras sea por compra o hipotecas a las personas que tengan problemas económicos y que este obligado a vender su tierra.

De esta forma se evitaría la venta de tierra a terceros foráneos y quedarían a favor de la comunidad para el uso de los mismo comuneros.

## Conflictos con terceros

El conflicto con terceros o no nativo es reciente y se ha agudizado en los últimos años. El mayor conflicto existe en la región BRP, donde personas por otro lado de país llegan en la zona para adquirir una tercera de tierra para instalarse y dedicarse a la agricultura y/o ganadería. La forma de adquirir las tierras son las siguientes:

1. **Compra venta clandestino de la tierra:** Esta se da entre nativos que tienen posesión y uso de alguna parcela de tierra la cual se vende a otra persona sea de la comunidad o extraña. La parcela que vende es la que esta descombrada y en uso para fines ganaderas y agrícola, la extensión generalmente no es mayor de 5 manzanas y la cantidad de dinero que gana por esta parcela en su mayoría son menores a 5,000 o en algunos casos hasta 10,000 lempiras.
2. **Ocupación forzosa:** Esta forma de adquirir tierras en La Mosquitia es practicado por los colonos que llegan en la región. Para estos colonos la parcela sin uso aparente es considerada tierra nacional. Bajo el argumento de que cualquier hondureño puede ocupar tierras y luego reclamar propiedad sobre la parcela ocupada dentro de las tierras nacionales, los colonos toman posesión de las parcelas. Aunque las parcelas sin descombro son usadas para otras actividades que es la agricultura y la ganadería por los nativos, para los colonos estas tierras no tienen dueño o baldíos objetos de ocupación.
3. **Ocupación indirecta:** Este tipo de ocupación es practicado por los colonos que llegan a la región dedicándose al comercio u otro tipo de actividad dentro de la región. Se dan de las siguientes formas:
  - a- El colono se une por la vía del matrimonio o unión libre con algún miembro de una familia nativa y



- b- Los colonos residentes son colonos que llegan vivir dentro de una comunidad, y después de un período de ser residentes adquieren alguna parcela de tierra sea por compra o ocupación pacífica (en algunos casos con autorización de comunidad).

### **Tipos de conflicto – analizar particularidades de comunidades afectadas**

La causa principal del conflicto es que los colonos que llegan a la región van con ánimos de adquirir propiedad individual sobre alguna parcela de tierra, ya que para ellos la tierra tiene un valor económico que puede ser objeto de transacción en el futuro, que puede producir ingresos económicos.

En cambio para los nativos la propiedad sobre la tierra toma la forma de posesión y uso colectivo sin considerar como una mercancía de valores.

Los colonos que han llegado a la región son campesinos pobres que han sido beneficiarios de la Reforma Agraria, que por algún motivo han perdido sus tierras. Otros son vendedores de tierra de oficio que ocupan tierra en cualquier parte del país y la venden al mejor postor mientras siguen ocupando nuevas parcelas. Aun otros son terratenientes que llagan con ánimos de acaparar la mayor parte de tierra en la región.

### **Los mayores conflictos entre los colonos y nativos son los siguientes:**

- a- El menor precio de los pobladores nativos bajo el argumento de que la tierra tiene que producir para el desarrollo del país y que los nativos son perezosos, que no produce la tierra, por lo tanto hay que ocupar sus tierras y enseñarles a producir.
- b- Limitación a la libre circulación y aprovechamiento de recursos naturales dentro de áreas comunales ocupadas por colonos. Este tipo de conflicto se da en su totalidad en áreas ocupadas por colonos, argumentando de que el área que está en posesión es propiedad privada, por lo tanto, prohibido el paso a los particulares (en este caso los particulares son los propios nativos). Estas limitaciones incluyen la prohibición de usar los ríos comunales o los caminos ancestrales, la prohibición de usar la tierra para cacería, aprovechamiento de bosque etc., o sea, prohibición total de realizar cualquier actividad dentro del área ocupada por los colonos bajo amenaza de matar al que intente ingresar a dichas áreas. Además, los colonos están armados con armas de fuego y de diverso calibre
- c- Ocupación extensiva de tierra: un colono que adquiere una parcela de tierra por compra no se limita en ocupar y usar la parcela comprada y se instala en grandes extensiones en los extremos de la parcela adquirida, de esta forma acaparando una parcela mucho mayor de lo que ha comprado, sin respetar las áreas comunales.
- d- Colonos que llegan a posesionar en alguna parcela de tierra y luego se extiende en extensión sin límites haciendo escombros, para luego reclamar la propiedad del área descombrada y no se queda usando la parcela.



## **Vías de reclamo/solución**

### **Areas Protegidas y de Reserva Forestal**

En La Mosquitia legalmente podemos decir que existen dos áreas protegidas: la BRP y la Biosfera Tawahka Asangni. Ambas áreas de reserva están inscritas bajo el catálogo de patrimonio público forestal inalienable, registrados a favor del Estado. La propiedad de estas dos áreas de reserva fue traspasada por INA a favor de COHDEFOR y están registradas en el registro de propiedades a favor del Estado.

### **Analizar particularidades de comunidades afectadas**

En este punto cabe mencionar la situación de las comunidades que están ubicadas dentro de las reservas de río Plátano, que comparten el mismo problema. Aunque estas comunidades existían antes de la creación de BRP, no tienen títulos sobre las áreas que han estado en posesión y uso ancestralmente.

La problemática con los colonos son los mismos que se han descrito anteriormente. El propietario de la BRP es COHDEFOR y las comunidades simplemente son usuarios o mero poseedores, lo que no le permite reclamar por usurpación de sus tierras ancestrales. COHDEFOR es la instancia de regular el uso de las tierras y recursos naturales que están dentro de la BRP, para ello se han hecho un plan de manejo donde se hace una clasificación para diferentes usos de las tierras y recursos naturales, según ellos tomando criterio técnico y la participación de las comunidades. En este plan de manejo no se define la propiedad de la tierra para los pueblos indígenas que en ella habita.

### **Propuesta de tenencia/manejo**

El decreto de traspaso de la propiedad de la BRP a favor de COHDEFOR contiene una cláusula que reconoce la propiedad de las tierras de los pueblos indígenas, si en el futuro existieran reclamos para la legalización de los mismos. Esta cláusula puede ser el fundamento para reclamo y legalización de tierra a favor de los pueblos indígenas que habita dentro de la reserva. La ocupación ancestral puede ser otro fundamento de reclamo, asimismo, la inseguridad en cuanto la protección efectiva de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas, ya que COHDEFOR no ha mostrado la capacidad de una verdadera protección frente a los terceros colonizadores.

## **Vías de reclamo/solución**

En cuanto al reclamo de parte de las comunidades indígenas para efectos de legalización de tierra comunales, puede utilizar la vía administrativa ante dos instancias gubernamentales:

- Ante INA por ser la institución encargado de atender sobre asuntos de tierra agrícola.
- Ante COHDEFOR por ser la institución con competencia de atender los reclamos en áreas forestales y reservas, y por ser la institución que adquirió la propiedad de la reserva de río Plátano.



En la práctica existe un caso de una solicitud de ampliación del terreno comunal presentado ante el INA, y fue denegada la solicitud argumentando su incompetencia por haber traspasado la propiedad del área solicitada a favor de COHDEFOR. Es posible que cualquier solicitud de reclamo para legalización de tierra que se presente a INA, la respuesta sea negativa por su incompetencia dentro de las áreas protegidas, por lo tanto valdría la pena presentar la solicitud ante INA y COHDEFOR simultáneamente, como en este caso ambos tendrán que dar su respuesta, sea positiva o negativa.

En cuanto los reclamos con terceros se pueden usar dos vías:

- Denuncias ante COHDEFOR y la Fiscalía del Ambiente. Por delito ambiental que administrativamente COHDEFOR habré el expediente y si dictamina el delito y luego interviene la fiscalía, quien remite el caso a los tribunales para ser procesado al infractor y deducirle responsabilidades. Este mecanismo no ha dado resultado hasta el momento, ya que ha habido varias denuncias presentados ante la regional de COHDEFOR de parte de los nativos y de los mismos guardabosques, pero no han dado trámite correspondiente para deducir responsabilidades a los colonos infractores.
- Los nativos pueden optar por la vía judicial con reclamos por invasión y usurpación o acto de la perturbación posesoria. Con estas acciones legales podría lograr detener de la ocupación extensiva de las tierras comunales de parte de los colonos. También se puede lograr que el tribunal decrete la no-prohibición del uso y tránsito en los ríos, camino ancestrales, la cacería y el uso de los recursos de bosques.

## **Jurisdicciones Municipales**

La jurisdicción municipal es delimitada y asignada mediante el decreto legislativo. A las municipalidades le asignan extensas áreas de tierra de vocación agrícola forestal, ríos, lagunas, mares adyacentes y cayos, con facultades para ser destinados para dar diferentes usos según su vocación. La municipalidad puede otorgar concesiones para explotar los recursos naturales que se encuentran dentro de la jurisdicción a fin de generar ingresos. También puede otorgar dominio útil sobre las tierras a los ocupantes de buena fe.

## **Analizar traslape con jurisdicción municipal**

La creación de los cuatro nuevos municipios en La Mosquitia hondureña ha sido por cuestiones estratégicas de interés nacional, así como lo consta en el sexto considerando del decreto No 128-96. Estos municipios se crearon después de la presentación de la propuesta de legalización de tierra planteado por MASTA, en cuya propuesta se planteo el modelo territorial bajo la administración de las federaciones creado por MASTA. Las áreas de las federaciones coinciden con las áreas asignadas a las nuevas municipalidades de Villeda Morales, Awas y Wampusirpe.



Las tierras asignadas bajo la jurisdicción nacional siguen siendo tierras nacionales. Por lo tanto, cualquier reclamo y uso de recurso de bosques para efectos de legitimación debe ser solicitado ante las instancias correspondientes, en este caso ante la INA y COHDEFOR. La propiedad en dominio pleno otorgada a las municipalidades dentro de la jurisdicción, solamente son las áreas urbanas debidamente delimitados por el INA. Y en las demás áreas de jurisdicción solamente tiene derecho de usufructos.

Entre jurisdicción municipal existen colindancia pero no traslape. El traslape se da entre reclamos territoriales de las comunidades con jurisdicciones municipales, ya que las tierras reclamadas por las comunidades están dentro de las jurisdicciones municipales en las áreas considerados como tierras nacionales.

### **Propuestas**

No existen limitaciones para las comunidades indígenas para reclamos de sus tierras por estar ubicados dentro de la jurisdicción municipal. Las comunidades sean en el ámbito individual o en bloques de comunidad pueden solicitar ante las instituciones gubernamentales competentes la legitimación de sus derechos ancestrales sobre sus tierras y los recursos naturales que ocupan y usan. Pero los resultados dependerán de la capacidad de negociación de las mismas comunidades, ya que el interés del gobierno, a veces entran en confrontación con las pretensiones de las comunidades. Habría que proponer algún tipo de coordinación con el gobierno central cuando ya está en trámite la legalización de las tierras indígenas, para que no haya contradicciones con los intereses o acciones de las municipalidades.

### **Bancos de pesca**

Los bancos de pesca son parte del territorio nacional considerando de uso público, donde pueda ingresar cualquiera ciudadano del país, hasta el momento no tengo conocimiento de que exista algún caso que haya traspasado la propiedad en dominio pleno algún banco de pesca, pero lo que sí ha habido es venta o arrendamiento de algunos cayos para fines turísticos y otros con propósitos comerciales, para instalar centros de acopio para la producción y comercialización.

### **Analizar particularidades de comunidades afectadas**

El caso particular del cayo Sabana Key ubicado en las costas de municipio de Villeda Morales, donde un grupo de ciudadanos jamaquinos habitan el cayo y se dedican a la pesca de escamas y exportan para Jamaica sin aportar ningún ingreso para la municipalidad ni para la población. El reclamo de las comunidades nativas es por exterminio de los recursos marinos sin ningún beneficio, y es considerado como un recurso para ser usado en el futuro. Las autoridades gubernamentales consideran que esta situación es un peligro para la soberanía nacional, ya que puede reclamar en el futuro propiedad de este cayo. Los pobladores nativos de hecho tiene el derecho de recursos marinos existente en los bancos de pesca incluso de posesionarse en algún cayo.





En cuanto a los recursos submarinos que se encuentran en los bancos de pescas, el aprovechamiento de estos recursos está industrializado desde las décadas del año 70s. La industria de la pesca submarina está monopolizada por personas no nativas en la región, instaladas en las Isla de la Bahía, en su mayoría y de diferentes partes del país.

### **Propuesta de reconocimiento/seguridad jurídica del derecho**

En estas circunstancias la comunidad puede ocupar los cayos y después reclamar la legitimación. Una vez ocupados los cayos puede hacer uso de los recursos submarinos dentro de sus posibilidades.

En cuanto a legitimar los recursos submarinos existente en los bancos de pesca como propiedad exclusiva de las comunidades nativas sería difícil, ya que estos recursos representan un interés económico muy fuerte para los empresarios de este rubro, para la economía nacional y para la economía de un sector de la población nativa (los que se dedican a los buceos comerciales). En este caso se requieren otros tipos de reclamo y negociaciones tanto como los empresarios y con el gobierno. Unos de los reclamos pueden ser la asignación de un porcentaje por concepto de producción puede ser la asignación de un porcentaje por volumen de producción y por especie a favor de las comunidades de vecinas

### **Vías de reclamo/solución**

Las vías de reclamos pueden ser administrativas ante el INA, DIGEPESCA y la Secretaría de Gobernación y Justicia o en otra instancia que corresponda, ya que este caso no es competencia del INA en exclusivo tomar decisiones sobres los cayos y banco de pescas.

La solución más viable es ocupar los cayos cercanos a las comunidades y competir en cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales. También se puede reclamar un porcentaje de los beneficios que genera la actividad de la pesca submarina.

En cuanto al traslape de los bancos de pesca podemos decir que el traslape se da entre todas las comunidades costeras, clasificados por diversas especies de recursos marinos, por ejemplo, los bancos de pesca de camarón están concentrados en toda las costas de la Mosquitia hondureña y traspasa a la Mosquitia Nicaragüense. Los bancos de pescas del caracol y langostas están concentrados en su mayoría en las costas de los municipios de Villeda Morales y Puerto Lempira, y las alternativas de solución son los mismos ya mencionados.

### **Traslape con otras comunidades**

Él traslape es común entre los pueblos indígenas de La Mosquitia, por la forma comunitaria en que hacen usos de la tierra y los recursos naturales. Hasta la fecha no se



ha planteado algún tipo de problema entre los nativos. La característica principal de traslape se dan en cuanto uso de tierra de vocación agrícola, donde miembros de diferentes comunidades comparten una misma área, lo mismo sucede en áreas de cacería y uso de los bosques.

Al delimitar áreas comunales sean individuales o bloques de comunidades, siempre se refleja el traslape, por lo que es recomendable delimitar áreas de tierras comunales para su legalización y debe ser consensuado entre las comunidades vecinas, para evitar futuros conflictos.

### **Analizar particularidades de comunidades afectadas**

#### **Propuestas y vías de solución**

Si se llegará a la legalización de las tierras comunales de La Mosquitia, sea individual o bloques de comunidades deben ser objeto de una reglamentación especial que permita mantener esta forma de uso colectivo, y que los límites establecidos en el marco de la legalización de tierras no sean limitantes, para uso compartido tradicional de los mismos. En la reglamentación debe participar los miembros de las comunidades que tengan en común esta forma de uso para que ellos mismos definan los criterios viables, que permita no crear conflictos entre los comuneros y los mecanismos de solucionar cualquier problema que surja. Incluso se puede firmar un convenio entre los usuarios comunes de las tierras y los recursos naturales dentro de las áreas de traslape.

#### **IV. Elementos de una estrategia legal**

##### **Acciones legales (analizar los elementos y la forma de proceder de cada acción, su posible aplicación a los casos concretos)**

Las acciones legales pueden ser vía administrativa y judicial. La vía administrativa se promueve ante instituciones administrativas del Estado que tengan competencia con el tema del asunto objeto del reclamo, considerando que la institución esta técnicamente competente para tomar decisiones sobre solicitudes o reclamo planteados para su consideración.

##### **Petición ante el INA (analizar retos)**

El INA es la institución estatal creada para atender sobre asunto de tierra a nivel nacional. Su objetivo principal es el de transformar la estructura agraria del país, sustituyendo el latifundio y el minifundio a través de la reforma agraria en las tierras agrícolas nacionales, ejidales y rurales.

En la ley de la Reforma Agraria y su reglamento, están contemplados los mecanismos de reclamo ante el INA, para legitimar la posesión de una parcela de tierra. En cuanto a la facultad del INA para otorgar tierras existe un techo máximo como límite para otorgar título de propiedad a cualquier persona natural. Este techo está fijado en doscientas hectáreas como máximo, en cualquier parte del país a excepción de La Mosquitia, que se



puede extender hasta 2,000 hectáreas como máximo. En la práctica el INA ha otorgado títulos individuales hasta un máximo de 200 hectáreas como máximo a una persona individual.

El caso de La Mosquitia es diferente porque el reclamo de sus tierras ancestrales es el modelo territorial de uso colectivo, el cual tiene su fundamento legal en el Convenio 169 de la OIT. Este modelo es diferente a los modelos planteados en ley de la reforma agraria que son los reconocidos por el ordenamiento jurídico interna cuya aplicación corresponde al INA.

Ante esta diferencia en cuanto al modelo de reclamo territorial de las comunidades en ciertas ocasiones el INA han manifestado su incompetencia, ya que las áreas reclamadas sobrepasan los techos fijados en la Ley de reforma agraria. Sin embargo, cabe el reclamo dentro del procedimiento de adjudicación de la Reforma Agraria o del marco jurídico del país.

Las “diferencias” significa que hay ciertos retos, y sería bueno una disposición clara de parte de las instituciones, o una ley indígena, pero se puede ir avanzando sin ella. Como el INA es la instancia encargada sobre asuntos de tierra, y el Convenio 169 es una ley interna, cualquier reclamo sobre tierra fundamentado en dicho convenio, debe ser solicitado ante esta institución, la que tendrá que pronunciarse al respecto.

La solicitud de reclamo debe ser acompañada con los documentos técnicos, los requisitos formales, siguiendo los procedimientos contenidos en las leyes respectivas. Lo anterior significa el requerimiento de una asesoría técnico legal, o sea, una apoderado legal que represente a los solicitantes quienes se encargará de preparar toda la documentación necesaria y presentar la solicitud formalmente ante la secretaría general de la institución correspondiente.

### **¿Petición ante COHDEFOR?**

Cualquier petición debe ser orientada al reclamo de propiedad o uso comunitario sobre áreas de vocación forestal para fines de aprovechamiento de los recursos forestal y en algunos casos para la cacería de animales silvestres. Si dentro de una área forestal existente tierras de vocación agrícola o cualquier reclamo de legitimación de esta parcela, todavía tiene que ser sometido bajo la consideración del INA. En el caso de las áreas protegidas cuyas propiedades son traspasadas por el INA a favor de COHDEFOR para efecto de su manejo.

Pero si dentro de esta área protegida existe tierra de vocación agrícola susceptible de legalización a favor de los nativos, ambas instituciones tienen la obligación de pronunciarse ante una solicitud de reclamo de tierra sometido a su consideración, en este caso la solicitud debe ser planteada ante las dos instituciones simultáneamente.

### **Saneamiento**

Es una figura legal contenida en el Código Civil vigente, aplicable en casos de traspaso de derechos reales sobre bienes inmuebles y significa que los bienes inmuebles objeto de traspaso deben ser saneados o limpiados la posesión u ocupación de otras personas antes



de ser traspaso el derecho sobre la misma. En este caso, las comunidades indígenas que no cuentan con título de propiedad no pueden exigir el saneamiento. Esta figura legal procede cuando el Estado a través de la institución encargada de otorgar título de propiedad, traspasa este derecho sobre una extensión de tierra a una persona natural o jurídica, debe ser entregado sin la presencia de otro ocupante dentro del área traspasada. Esto significa que el Estado debe indemnizar a los ocupantes extraños por las mejoras que hayan hechos dentro del área y ser traslado en otro lugar fuera del área otorgada en propiedad.

El caso de las tierras de La Mosquitia, una vez que el Estado otorgue el título de propiedad a las comunidades indígenas, éstas pueden solicitar el saneamiento al mismo Estado y los gastos de indemnización por los saneamientos que va por cuenta del mismo Estado.

## **Recuperación**

### **Usurpación**

La usurpación se da cuando personas particulares ocupan tierras de propiedad privada sin la autorización de los propietarios y con ánimos de apropiarse. Estos actos son tipificados como delito, según las leyes penales, este delito esta penado con reclusión hasta 5 años pero es fiable, o sea, que el imputado por evitar la reclusión puede librarse, pagando una fianza a favor de Estado.

Esta acción se promueve ante los tribunales competentes. El juez que conozca el caso puede ordenar el desalojo inmediato del usurpador y la reparación de los daños causados. En el caso de las tierras de La Mosquitia aunque no cuenta con título de propiedad pero, por la ocupación ancestral de la tierra y los recursos naturales se puede hacer uso de esta acción por parte de las comunidades afectadas contra los colonos, fundamentándose al derecho consuetudinario reconocido en el Convenio 169 de la OIT.

En el derecho agrario esta figura delictiva se conoce con el nombre de invasión, y se da, cuando grupos de personas ocupan tierras ajenas con ánimo de propiedad. Otro término que se utiliza para calificar estos actos de ocupación ilegal, es el acto de *perturbación posesorias*, que significa cuando la persona extraña, molesta la posesión pacífica a propietarios o poseedores de tierra. Cualquier calificativo que se le dé a estos actos de ocupación ilegal, procede la acción de reivindicación de derecho, que puede ser solicitado ante la instancia correspondiente a iniciativa de los afectados, con la asesoría de un profesional del derecho.

### **Anulación**

Anulación es una acción legal que tiene por objeto, dejar sin efecto ni valor actos jurídicos consumado entre personas naturales, o jurídicas que afecte el interés de otra persona (terceros que no participe en el acto). Mediante esta acción se puede anular



contratos privados o en escrituras públicas que adolezcan de algún vicio de nulidad, conforme a los establecidos en las leyes vigentes.

En el caso particular de La Mosquitia, existen contratos de compraventa de tierras que adolecen de vicios de consentimientos, en otros casos bajo coacción o engaño, aprovechando la ignorancia de las leyes y el alcance legal de dichos actos, por la de una de las partes. Y otros casos son de compraventa verbales y clandestinos. En este caso el mismo afectado o la comunidad a través de representante legal y con la asistencia de un apoderado legal puede solicitar ante la instancia correspondiente, la anulación de cualquier acto que halla afectado su interés.

### **Otras denuncias**

La denuncia es una acción que consiste en hacer del conocimiento a las autoridades competentes, sobre algún daño que afecte los intereses individuales o colectivos. La denuncia se puede hacer verbal o por escrito por los afectados y no se requiere de una asistencia legal. Por ejemplo, un delito ambiental se puede denunciar ante la COHDEFOR o la Fiscalía del Ambiente, para que estas instituciones agoten los trámites administrativos y luego remitir a la autoridad competente. En caso de compraventa ilegal, daños a la propiedad, son conocidos por los juzgado de Paz o por los juzgados de Policía de las alcaldías municipales.

### **Demanda judicial (después de agotada vía administrativa)**

Las demandas judiciales consisten en solicitar ante los tribunales competentes los reconocimientos de un derecho que ha sido violado. Esto incluye reclamos sobre propiedad de tierra. La solicitud debe ser presentado ante INA con los requisitos y formalidades legales, una vez admitida la solicitud esta institución debe resolver accediendo o denegando el reclamo.

En caso negativo y si el interesado siente tener derecho puede apelar ante la instancia administrativa de alzada, en este caso el Consejo Nacional Agrario es el Tribunal de Alzada competente en materia agraria, que conoce de las apelaciones sobre resoluciones emitidas por el INA y si la apelación tampoco se resuelve favorable, procede la casación ante la Corte Suprema de Justicia. Con la casación termina los trámites internos de un conflicto agrario. Luego procede las vías internacionales.

### **Recurso a los tribunales del país (amparo)**

El amparo es un recurso extraordinario que se promueve contra cualquier autoridad o funcionario, que por unos actos de ellos se limite los derechos y garantías constitucionales de uno o más personas. Los objetivos principales son:

- Mantener o restituir el goce de los derechos y garantías constitucionales.
- Dejar sin efecto una ley, reglamento o una disposición de alguna autoridad gubernamental que afecte el interés de los particulares.



El recurso de amparo puede ser solicitado por el afectado o por cualquier persona civilmente capaz ante los tribunales competentes.

### **Recurso a tribunales internacionales**

Los recursos ante los tribunales internacionales proceden cuando las autoridades competentes del país, niegan el derecho de una o más personas de cualquier índole. Además, deben estar agotados todos los trámites internos conforme a las leyes vigentes del país. En el caso de La Mosquitia, sobre el reclamo a la propiedad de sus tierras ancestrales fundamentada en el Convenio 169, si la instancia competente le negara este derecho y agotada todos los trámites administrativo y judiciales en el ámbito interno tendría dos opciones en el ámbito internacional:

- 1- Ante la OIT, presentando quejas directas o mediante un informe alternativo. Pero la OIT no es una instancia judicial, que permita obligar el cumplimiento del mencionado convenio, al Estado que no cumple con los mandatos de este instrumento legal e internacional. Lo más que puede hacer la OIT es hacerles recomendaciones, pero no son vinculantes, por lo que el Estado tiene la plena libertad de hacer cumplir o no las recomendaciones. Por el incumplimiento de las recomendaciones la única sanción que puede imponérsele por los organismos internacionales o de cooperación es una sanción moral que no es obligatoria.
- 2- Como la segunda opción y la más efectiva, las comunidades pueden poner un caso ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos bajo el argumento de la negación del derecho de la propiedad, estipulado en el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. {También derecho de acceso a la justicia (artículo 8, garantías judiciales) y derecho de protección judicial (artículo 25).} Cabe mencionar que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos conoce únicamente sobre casos de las violaciones a los Derechos Humanos estipuladas en la convención Americana mencionada. En caso La Mosquitia, se puede invocar esta convención bajo los argumentos antes mencionados. También se puede argumentar que el Convenio 169, como parte ahora de la ley interna y compromiso del Estado, forma parte necesaria del cumplimiento y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Interamericana, sobre todo para que los pueblos indígenas puedan gozar de estos derechos fundamentales.

### **Los procedimientos para acudir a Tribunales Internacionales, en primer instancia:**

Deben agotarse los trámites internos del país, o sea, haber recurrido a todas las instancias correspondientes, utilizando todos los recursos existentes conforme al derecho vigente del país, y haber sido negado el derecho reclamado. Para acudir a la Corte Interamericana primero se solicita la intervención de la Comisión Interamericana y ésta hace las investigaciones y recomendaciones necesarias al Estado, parte del asunto. Cuando el



Estado no cumple con las recomendaciones de la Comisión, el caso lo remite a la Corte Interamericana. La comisión es quien representa a los afectados ante la Corte Interamericana. Si la corte resuelve a favor de los afectados el Estado está obligado a cumplir y respetar la decisión de la misma, reconociéndole los derechos a los reclamantes.

### **Negociación directa con Poder Ejecutivo**

Una negociación con el Poder Ejecutivo puede ser la vía más rápida para llegar a un acuerdo, en cuanto al reconocimiento de los derechos sobre las tierras y recurso naturales de los pueblos indígenas. Cuando hablamos del Poder Ejecutivo podríamos hacer uso de dos instancias, primero negociar con las instituciones responsables sobre asuntos de tierra y recurso naturales y ponerse de acuerdo sobre las formas de reclamo, y los mecanismos de legitimación de estos reclamos. En segundo lugar, se podría negociar a nivel del titular del Poder Ejecutivo, o sea, a través de la presidencia de la República. Si se llegara a un acuerdo formal, este puede ordenar o exigir la ejecución de los acuerdos tomados. O que se acceda a los reclamos de los pueblos Misquitos.

Pero antes de emprender cualquier negociación debe organizarse primero, definirse sobre la base del reclamo y asesorarse de buenos técnicos, y que las comunidades de base estén conscientes y dispuestos a respaldar la gestión de sus representantes.

### **Promoción de ordenamiento administrativo del Convenio 169**

El Convenio 169 es una ley interna desde el momento de su ratificación. Por lo tanto, su aplicación es obligatoria. Hay dos ideas que se manejan en el ámbito de nuestro país:

1. Los pueblos indígenas reclaman que el Convenio 169 debe ser aplicado conforme a lo estipulado en su contenido.
2. Algunas autoridades gubernamentales utilizan el argumento que los derechos reconocidos mediante este convenio son enunciativos, por lo tanto se requiera una reglamentación. Sin embargo, el convenio forma parte de la ley interna y hace que los derechos son reclamables sin necesidad de la reglamentación. Los pueblos indígenas son los beneficiados de este convenio y en cualquier reglamentación son ellos los que deben tomar las iniciativas, elaborarla asesorados por juristas indígenas o no indígenas, que conozcan sobre el tema indígena y luego proceder con la negociación política ante la instancia gubernamental que corresponda para efecto de su aprobación.

### **Establecimiento de un procedimiento para titulación de tierras**

El único procedimiento para titulación de tierra es la que está contemplada en la Ley de la Reforma Rgraria y de modernización agrícola. Los modelos planteados según estas leyes son los modelos de títulos individuales y títulos grupales (para cooperativas o asociaciones campesina). El modelo reclamado por los pueblos indígenas es el modelo de títulos comunales y territoriales, inalienables, inembargables, e imprescriptibles.



El INA es la institución gubernamental facultada para otorgar títulos de tierra en aplicación de las leyes agrarias mencionadas. El reclamo de legalización de tierra bajo el modelo territorial y comunal solicitada por los pueblos indígenas está amparado en el Convenio 169. El INA ha otorgado títulos comunales sobre áreas reducido al casco urbano, en otros casos ha otorgado un poco sobre áreas de uso, aún no hay ejemplos de títulos que comprenden toda el área de uso y posesión tradicionales de una comunidad o bloque de comunidades.

### **Acuerdo/compromiso interinstitucional**

Los acuerdos productos de las negociaciones sobre tierra deben ser plasmados en documentos por escrito y firmados por las partes, con las formalidades legales para efectos de poder exigir en el futuro el cumplimiento de los acuerdos contenidos en estos documentos. La posibilidad existe pero los representantes de los pueblos indígenas deben tener capacidad de negociación con las autoridades.

### **Negociación directa con terceros en conflicto**

La negociación con terceros puede ser factible si las comunidades indígenas llegan legitimar su propiedad de tierra que ocupan. Al adquirir la propiedad sobre la tierra la comunidad puede exigir el saneamiento y desalojo del lote de terreno adjudicado. Los terceros que está posesionándose de tierras indígenas no respetan a las autoridades ni mucho menos a los pobladores nativos y están armados con armas de fuegos. Los colonos se posesionan en cualquier área con ánimo de adquirir la propiedad de los mismos a cualquier costo y si es desalojado, pretenden cobrar grandes cantidades de dinero en concepto de indemnización, según la cantidad de tierra acaparado.

En estas circunstancias es difícil tener una negociación directa con los terceros en conflicto, pero con la intervención de las autoridades gubernamentales competentes es posible sentarse en la mesa de diálogo y comenzar un proceso de negociación a fin de detener el frente de colonización. Si se lograra un proceso de negociación es saludable para ambas partes, siempre y cuando se lograra el mutuo respeto bajo un marco legal (sea reglamento o un convenio de entendimiento entre las partes), que permita regular el buen uso y aprovechamiento de las tierras y los recursos naturales.

### **Promoción de un proyecto de Ley Indígena**

La iniciativa de crear una ley indígena desde la perspectiva gubernamental dada desde los mediados de la década de los 80s, para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno. En 1987 se elaboró una ley indígena pero no fue tramitada ni aprobada por las autoridades gubernamentales competentes.

Durante las décadas de los 90s, las instituciones indígenas comenzaron a organizarse y reclamar de las autoridades gubernamentales sus derechos como pueblos diferenciados, también demandan la creación de una institución de asuntos indígenas y una ley desde la





perspectiva de sus comunidades autóctonas. Ambas partes no coinciden para materializar estas ideas. Con el debilitamiento de las organizaciones de los pueblos indígenas, no se dio seguimiento a las mismas. En enero del 2002 se creó una instancia representativa de estos pueblos llamado Consejo Indígena Nacional (CNI), pero aún no se han tomado las iniciativas anteriores. Cualquier ley o reglamento que esté orientado a satisfacer la demanda de los pueblos indígenas son los mismos líderes junto con pueblo organizado quienes deben tener las iniciativas de su creación y negociación para efectos de su aprobación por las instancias competentes.

### **Ordenamiento legislativo del Convenio 169**

La reglamentación de convenio 169 o la ordenación para su aplicación mediante decreto legislativo es factible siempre y cuando exista un buen trabajo político y cabildeo en el ámbito de los diputados del Congreso Nacional. Este trabajo corresponde tomarle iniciativa a los líderes de los pueblos indígenas, ya que a nivel del gobierno central hace falta la voluntad política de atender los asuntos indígenas

### **Creación del Estado jurídico concreto de las tierras indígenas y/o procedimiento para titulación de las mismas**

En este punto cabe mencionar la política agraria del gobierno, que está planteada mediante de la ley de reforma agraria, su reglamento y su procedimiento. Las particularidades en cuanto al uso y aprovechamiento de la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas están avaladas por el Convenio 169. Para una mejor aplicación se puede reglamentar en un documento jurídico en los aspectos relacionados con las formas de uso de sus tierras, tomando en cuenta las particularidades de estos pueblos, fundamentado en los postulados del Convenio 169 y algunos artículos de las leyes vigentes.

Estos principios deben formar el eje central de cualquier legalización, como:

- Seguridad jurídica (título u otra disposición legal con las características mencionadas arriba, en paridad con los derechos ligados a propiedad privada frente a terceros).
- Forma comunal de tenencia, con reglamentación interna.
- Posesión y uso pacífico.
- Participación y goce en el aprovechamiento de los recursos y en las decisiones y disposiciones estatales sobre cualquier materia, que afecte su posesión y goce de la tierra,
- Seguridad cultural, tomando en cuenta el futuro crecimiento de la comunidad.