

## **El Panel de Inspección**

### **Informe y Recomendación sobre Solicitud de Inspección**

#### **Honduras: Programa de Administración de Tierras (Crédito AIF N° 3858-HO)**

1. El 3 de enero del 2006, el Panel de Inspección recibió una Solicitud de Inspección (“la Solicitud”) relacionada con el Programa de Administración de Tierras de Honduras, PATH<sup>1</sup> (el “Proyecto”). La Solicitud hace referencia a presuntos impactos negativos del Proyecto sobre el pueblo garífuna y sus reclamos de tierras; no se refiere a otros componentes del Proyecto. La Solicitud se recibió en castellano. Incluye 13 adjuntos. El Panel procedió a registrar la Solicitud el 10 de enero de 2006.
2. La Organización Fraternal Negra Honduras (OFRANEH) presentó la Solicitud en nombre de la población indígena garífuna de Honduras. OFRANEH afirma que es una federación cuyos miembros son electos cada tres años por las comunidades garífunas como sus representantes.

#### **A. El proyecto**

3. **Objetivo del Proyecto:** Con arreglo al Convenio de Crédito para Desarrollo, el objetivo del Proyecto es *“establecer y operar (como parte de un Programa más amplio) un sistema integrado y descentralizado de administración de tierras integrado por entidades públicas y privadas, que provea a los usuarios en el área del Proyecto información precisa sobre parcelas de tierras urbanas y rurales y servicios eficaces de administración de tierras (por ejemplo, registro de compras, hipotecas, certificados catastrales y de registro) de una manera oportuna y costo-efectiva.”*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En este informe, también se usará la sigla en castellano “PATH” para referirse al Proyecto.

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

4. **Componentes del Proyecto:** El Proyecto se compone de tres partes (A, B y C) destinadas, respectivamente, al desarrollo de un marco de políticas y fortalecimiento institucional para la creación y operación de un Sistema Nacional de Administración de la Propiedad - SINAP; sistematizando la regularización, titulación y registro de tierras en el área del Proyecto; y para realizar actividades de monitoreo y evaluación.
5. De particular relevancia para los reclamos presentados en la Solicitud de Inspección es la Parte B del Proyecto, que prevé la regularización, titulación y registro sistemáticos de tierras en el área del Proyecto. En el marco de dicho componente, el Proyecto realizará el levantamiento de campo de los macro límites (por ejemplo, tierras municipales), áreas urbanas y rurales, bosques, áreas protegidas y tierras étnicas.<sup>3</sup> Además, la Parte B dispone el levantamiento a nivel de parcela y la validación en la forma de levantamientos catastrales de campo sistemáticos de áreas urbanas y rurales para la demarcación de los límites de la propiedad y los derechos de propiedad en cada parcela. Posteriormente se realizará la legalización, titulación e inscripción de dichas tierras. El Documento de Evaluación de Proyecto (PAD, por su sigla en inglés) afirma que este componente del Proyecto se implementará en siete departamentos regionales de Honduras: Cortes, Francisco Morazán, Comayagua, Atlántida, Colón, Gracias a Dios y Choluteca.<sup>4</sup> De acuerdo con el PAD, las tierras étnicas deben ser levantadas, regularizadas, tituladas e inscritas en los departamentos de Atlántida, Colón y Gracias a Dios.
6. El Proyecto constituye la primera fase de un Programa de Administración de Tierras integrado por tres fases, que dispone el establecimiento de un Sistema Integrado Nacional de Administración de Tierras (SINAP) para aumentar la seguridad y transparencia en temas de tierras, mejorar la gobernanza y “*estimular el surgimiento de mercados financieros secundarios, tales como hipotecas combinadas con seguros*”.<sup>5</sup> El PAD afirma que la Fase I del programa—el Proyecto objeto de la Solicitud de Inspección—permite, entre otras cosas, la incorporación en el sistema nacional de administración de la propiedad/SINAP de bienes inmuebles ubicados en los siete departamentos antes mencionados. La Fase II, a iniciarse en 2008, apunta a completar la regularización e inscripción de parcelas iniciada en el marco de la Fase I, expandiendo estas actividades a siete departamentos adicionales, e integrando en el SINAP otros registros de la propiedad, tales como los de bienes muebles, propiedad intelectual, etc. La Fase III, cuyo inicio está previsto para el año

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el Documento de Evaluación de Proyecto (PAD), el Proyecto adopta la definición de tierras étnicas incluida en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (C169), de 1989, como “*aquellas tierras que ocupan ancestral e históricamente grupos amerindios y/o afrohondureños para su uso y que constituyen su hábitat en el que llevan a cabo sus prácticas culturales y productivas tradicionales.*” Documento de Evaluación de Proyecto (PAD), Proyecto de Administración de Tierras en apoyo de la primera fase de un Programa de Administración de Tierras, 22 de enero del 2004, pág. 5.

<sup>4</sup> PAD, pág. 3.

<sup>5</sup> PAD, pág. 5.

2012, comprende, entre otras cosas, completar la regularización e inscripción de todas las parcelas urbanas y rurales y la integración y consolidación de todos los registros de la propiedad en el SINAP.<sup>6</sup>

7. La Respuesta de la Gerencia a la Solicitud de Inspección indica que el desarrollo de este Programa de Administración de Tierras que comprende tres fases se apoya en un proyecto previamente financiado por el Banco, el Proyecto de Administración de Tierras Rurales (PAAR) implementado entre 1997 y 2003, que apoyó actividades y procedimientos territoriales para crear un método de registro de tierras a nivel de parcelas (el denominado “Folio Real”). Se realizó un piloto de dichas actividades en el Departamento de Comayagua donde, de acuerdo con la Gerencia, se demarcaron y titularon 27.500 ha de tierras de trece comunidades indígenas tolupán.<sup>7</sup>
8. **Financiamiento:** El Proyecto es financiado mediante un Crédito de la AIF por 16.900.000 Derechos Especiales de Giro (DEG), alrededor de U\$S 25 millones. Al presentarse la Solicitud al Panel (el 3 de enero de 2006) se habían desembolsado unos U\$S 17,5 millones, aproximadamente el 69% del Crédito. Dicho Crédito fue aprobado por el Directorio Ejecutivo de la AIF el 24 de febrero de 2004, y entró en vigencia el 2 de diciembre del 2004. La fecha de cierre es el 30 de abril del 2008.
9. El Proyecto se financia mediante un Préstamo con Programa Adaptable (en inglés *Adaptable Program Loan*, APL), que prevé fases de apoyo para programas de desarrollo de largo plazo mediante una serie de préstamos, apoyados en las enseñanzas derivadas de los préstamos previos de la serie. El pase a la(s) siguiente(s) fase(s) de un programa depende del satisfactorio avance en el cumplimiento de hitos, niveles de referencia y disparadores acordados.<sup>8</sup> De acuerdo con la Gerencia, los disparadores acordados para pasar a la Fase II del Programa de Administración de Tierras incluyen la creación del SINAP, el logro de por lo menos el 80 por ciento de los indicadores de los objetivos de desarrollo del Proyecto y la “*adopción de un marco jurídico/regulatorio para las tierras de los Pueblos Indígenas.*”<sup>9</sup>
10. **Mecanismos de ejecución:** Con arreglo al Convenio de Crédito, la ejecución general del Proyecto está a cargo del Secretario de Gobernación y Justicia (SGJ) con la asistencia de Organismos Ejecutores y las municipalidades correspondientes.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> PAD, pág. 3.

<sup>7</sup> Solicitud de Revisión por parte del Panel de Inspección del Proyecto de Administración de Tierras de Honduras – Respuesta de la Gerencia, 9 de febrero de 2006, [en lo sucesivo “Respuesta de la Gerencia”], ¶ 8.

<sup>8</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 9.

<sup>9</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 9.

<sup>10</sup> Convenio de Crédito, Artículo III, Sección 3.01 (a).

## B. La Solicitud

11. Los Solicitantes plantean que el Banco no tuvo en cuenta los derechos e intereses del pueblo garífuna en el diseño, evaluación y ejecución del Proyecto PATH y que violó sus propias políticas y procedimientos.
12. La Solicitud presenta una reseña de la historia del pueblo garífuna, lo que los Solicitantes consideran útil para comprender la magnitud del perjuicio que podría causarles la ejecución del PATH. Los garífuna son descendientes de los africanos sobrevivientes de un naufragio, que llegaron a la isla de San Vicente en el Mar Caribe, en el Siglo XVII y se unieron al pueblo indígena kalinaku. En 1797 fueron desplazados por la fuerza por los británicos a la isla de Roatán. Posteriormente los garífunas se asentaron en la ciudad de Trujillo, en la costa continental de Honduras, pero la abandonaron en el siglo XIX para establecer sus aldeas a lo largo de la costa del Caribe centroamericano.<sup>11</sup> La Solicitud afirma que durante la primera mitad del Siglo XX se produjo un reconocimiento gradual del territorio garífuna y que sus tierras ancestrales fueron tituladas en forma colectiva y registradas como ejidos que no podían ser vendidos o embargados. El primer título colectivo de ejido data de 1905 y fue otorgado a la comunidad de Irióna. De acuerdo con los Solicitantes, durante los años de la década sesenta y setenta, el Gobierno reconoció su estatus legal y legitimizó su sistema de tenencia colectiva de la tierra. Sin embargo, los Solicitantes afirman que en ese mismo período se iniciaron las invasiones al territorio garífuna, las que se intensificaron en la época actual. Además, en los años noventa el Gobierno implementó un programa de titulación que dejó totalmente insatisfechas a las 46 comunidades garífunas de Honduras debido a que el programa no tuvo en cuenta la expansión demográfica de la población garífuna—y por lo tanto la cantidad de tierras que les fueron tituladas fue inferior a lo que esperaban – y no se reconoció su hábitat funcional.<sup>12</sup>
13. Los Solicitantes señalan que, con arreglo al Proyecto PATH, deben regularizarse las tierras ancestrales a favor de las poblaciones indígenas y afrohondureñas mediante el reconocimiento de derechos comunales o individuales a la tierra, en base a la preferencia de cada comunidad, y mediante la inscripción de dichos derechos en el registro de tierras. También observan que las propiedades y posesiones avaladas por títulos ancestrales o certificaciones pueden ser registradas como propiedad privada y obtener un pleno goce de los derechos de propiedad. No obstante, los Solicitantes temen que la titulación de tierras y procedimientos dispuestos bajo el Proyecto en definitiva provoquen la desaparición de la propiedad colectiva a favor de la propiedad individual, lo que es contrario al sistema de tenencia de tierras que prefieren, y podría otorgar su tierra, que consideran su hábitat funcional, a

---

<sup>11</sup> En la actualidad pueden encontrarse poblaciones garífunas en Belice, Guatemala y Honduras.

<sup>12</sup> Solicitud, pág. 9.

personas ajenas a las comunidades garífuna. Temen que el nuevo programa de titulación en el marco del proyecto financiado por el Banco causará un “*severo perjuicio al pueblo garífuna y una grave violación a sus derechos*”<sup>13</sup> debido a que estos arreglos no reflejan la situación jurídica especial del pueblo garífuna o sus opciones preferidas de tenencia de la tierra.

14. Los Solicitantes alegan que, al diseñar e implementar el Proyecto, el Banco no tuvo en cuenta los derechos e intereses de las comunidades garífunas y, como resultado, violó varias de sus políticas y procedimientos, tales como la OD 4.20 sobre Pueblos Indígenas, OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental y OP/BP 4.04 sobre Hábitats Naturales. La Solicitud también hace referencia al Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio C169, y afirma que el Convenio, ratificado por Honduras en 1994, reconoce los derechos de los pueblos con respecto a la propiedad y tenencia de las tierras que tradicionalmente ocupan, así como la protección especial de los recursos naturales de dichas tierras.<sup>14</sup>
15. De acuerdo con la Solicitud, el personal del Banco no consultó a las personas afectadas previamente a la preparación del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas (IPDP, según su sigla en inglés), y no distribuyó materiales con los antecedentes del Proyecto. Los Solicitantes afirman que el Banco difundió el texto del plan apenas un corto tiempo previo a la única reunión de consulta que tuvo lugar con el pueblo garífuna el 17-19 de diciembre de 2003, en Sambo Creek. Los Solicitantes afirman que, en dicha ocasión, los representantes de todas las comunidades garífunas de Honduras firmaron un documento que presentaba un firme rechazo al IPDP, y proponía varias alternativas. Los Solicitantes plantean el Banco no tuvo en cuenta ninguna de las propuestas del pueblo ni sus críticas relativas a incongruencias en la aplicación de los mecanismos de titulación dispuestos bajo el Proyecto.<sup>15</sup>
16. La Solicitud también hace referencia a una reunión realizada en abril de 2005 en Trujillo en la cual se seleccionaron comunidades piloto para el PATH. Los Solicitantes alegan que las comunidades interesadas no recibieron información sobre el Proyecto, y que nunca se entregó ningún material explicativo a los representantes comunitarios que participaron en dicha reunión.<sup>16</sup> De acuerdo con los Solicitantes, los representantes de los patronatos de la comunidad de Triunfo de la Cruz se rehusaron a firmar el documento vinculado con las actividades piloto temiendo que el Proyecto fuera peligroso para la sobrevivencia de la comunidad.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Solicitud, pág. 11.

<sup>14</sup> Solicitud, pág.2.

<sup>15</sup> Solicitud, pág. 4.

<sup>16</sup> Solicitud pág. 4.

<sup>17</sup> Solicitud, pág. 5.

17. Los Solicitantes también mencionan un taller de consulta realizado en San Juan de Tela, el 18 de octubre de 2003, pero afirman que esta reunión estuvo relacionada con el proyecto de Ley de Propiedad al que el pueblo garífuna se opone firmemente. Los Solicitantes plantean que son conscientes de que los temas vinculados con la ley de propiedad no están dentro de la jurisdicción del Panel. No obstante, se quejan de que, si bien durante la preparación del Proyecto el personal del Banco era consciente de que el Gobierno se disponía a promulgar una Ley de Propiedad que sería la piedra basal del programa de titulación de tierras, no hicieron mención de esta ley en la sección relativa a marco jurídico de los documentos del Proyecto. La falta de referencia a la Ley de Propiedad y la falta de reuniones consultivas con las personas afectadas han generado confusión al interior de las comunidades garífuna, ya que los documentos del Proyecto, incluido el IPDP, por un lado, y la Ley de Propiedad, por el otro, disponen dos conjuntos diferentes de procedimientos para la titulación de tierras y resolución de conflictos.<sup>18</sup>
18. De acuerdo con los Solicitantes, el método de resolución de conflictos dispuesto en el IPDP, el arbitraje, no es solamente inconstitucional, sino que también es diferente al dispuesto en la Ley de Propiedad. En todo caso, los Solicitantes plantean que ambos conjuntos de procedimientos son inadecuados ya que no responden a su realidad política y social. Además, en opinión de los Solicitantes, conflictos que tienen décadas de antigüedad no pueden ser resueltos a través de mecanismos tales como la Mesa Regional,<sup>19</sup> o mediante procedimientos de conciliación, mediación y acuerdos extrajudiciales “donde la disparidad de los intereses representados, elites de poder por un lado y pueblos indígenas por el otro, solo pueden conducir a decisiones totalmente desfavorables para los pueblos indígenas.”<sup>20</sup>
19. Los Solicitantes temen que bajo el Proyecto no se reconocerán sus derechos colectivos. Afirman que, al preparar el IPDP, el Banco no consideró el estatus jurídico de las poblaciones indígenas así como los procedimientos para emitir títulos legales colectivos, según se define en la Constitución y la legislación nacional. Los Solicitantes también alegan que el IPDP dispone la emisión de normas para delimitar y demarcar las tierras de los pueblos indígenas, pero que dichas normas nunca fueron emitidas.<sup>21</sup> Como resultado, cuando los pueblos indígenas desean presentar un reclamo territorial deberían seguir los procedimientos existentes (*Reglamento de Afectación*) y presentar un reclamo al Instituto Nacional Agrario – INA. Sin embargo, de acuerdo con la Solicitud, el IPDP prevé la creación de una “Unidad de Asuntos Indígenas” que sería responsable de llevar a cabo y monitorear los procedimientos de titulación de las tierras de los pueblos indígenas. No resulta claro para los Solicitantes de qué manera esta última institución coordinaría su trabajo con el INA y qué

---

<sup>18</sup> Solicitud, pág. 7.

<sup>19</sup> En este contexto los Solicitantes se refieren a la Mesa Regional como Mesa Interétnica.

<sup>20</sup> Solicitud, pág. 7.

<sup>21</sup> Solicitud, pág. 6.

procedimientos de titulación serían aplicados. En todo caso, los Solicitantes plantean que, inclusive de emitirse dichas normas, esto solamente generaría más confusión entre la gente respecto de los procedimientos aplicables para presentar reclamos territoriales.<sup>22</sup>

20. A modo de ejemplo, los Solicitantes indican que la unidad de coordinación del Proyecto PATH le entregó a la OFRANEH un documento que incluía un conjunto de reglas denominado Metodología para Determinar y Medir las Tierras a ser Tituladas a las Comunidades Étnicas. OFRANEH criticó duramente este documento ante personal del Banco y funcionarios del Proyecto, los que a su vez respondieron que el documento era meramente un borrador. Desde la perspectiva de los Solicitantes, la falta de claridad en cuanto a cuáles documentos son oficiales confunden al pueblo y contribuyen a crear la impresión de que los responsables del Proyecto no tienen una definición clara de cómo ejecutarlo. Además, de acuerdo con los Solicitantes, este borrador de Metodología es el documento que dispone la creación de la Mesa Regional<sup>23</sup>, que es una institución no reconocida por la OFRANEH debido a que *“ha sido creada a pesar del desacuerdo de las comunidades, no fue elegida por las comunidades, [y] no es una organización que las represente.”* Los Solicitantes consideran que la Mesa está compuesta por personas a las que no puede considerarse *“otros representantes garífuna”* como lo plantea el Banco, y que es ajena a sus propias instituciones.<sup>24</sup>
21. De acuerdo con la Solicitud, el Banco no dio cumplimiento a la OP 4.01 sobre Evaluación Ambiental dado que, si bien el análisis ambiental aborda los problemas que afectan a las tierras garífuna, no prevé que las comunidades garífunas puedan administrar o coadministrar sus tierras para restaurar su control sobre el “hábitat funcional” que han preservado durante siglos. De igual forma, afirman que no se está efectuando la demarcación de los límites acuáticos y no tienen conocimiento de ninguna medida “destinada a eliminar o por lo menos mitigar la presencia de instituciones gubernamentales en la gestión de las áreas protegidas a favor de la presencia permanente de los miembros de las comunidades.”<sup>25</sup> La Solicitud plantea que el Proyecto no tuvo en cuenta la importancia de los hábitats naturales para la sobrevivencia de las comunidades garífunas, según lo requerido por la OP 4.04 sobre Hábitats Naturales.<sup>26</sup> De acuerdo con la Solicitud, la gestión de estas áreas ya ha sido otorgada a instituciones definidas en el manual del Proyecto, y en particular a ONG sin participación prevista o requerida de comunidades indígenas. Por ejemplo, la Solicitud afirma que según el Manual Ambiental del Proyecto, la Reserva Forestal Sierra Río Tinto, que no está aún establecida como área

---

<sup>22</sup> Solicitud, pág. 6.

<sup>23</sup> La Mesa Regional es una “instancia de consulta” creada por el Gobierno bajo el PATH. Véase más abajo, Sección C, ¶ 36 para mayor información.

<sup>24</sup> Solicitud, pág. 12.

<sup>25</sup> Solicitud, pág. 8.

<sup>26</sup> Solicitud, pág. 8.

protegida, será administrada por la ONG conocida como MOPAWI, una ONG no garífuna que no representa los intereses del pueblo garífuna.<sup>27</sup>

22. Los Solicitantes indican que presentaron sus inquietudes ante la Gerencia del Banco en varias oportunidades pero no encontraron satisfacción en las soluciones propuestas por el Banco. Escribieron al Banco el 22 de agosto de 2005, expresando sus preocupaciones con respecto al Proyecto y las violaciones del Banco de su propia política sobre Pueblos Indígenas. La Gerencia invitó entonces a la OFRANEH a una reunión que se realizó el 21 de septiembre de 2005. Según los Solicitantes, con posterioridad a esta reunión, la Gerencia resumió su conversación en una carta enviada a los Solicitantes el 20 de octubre, pero en la que tergiversaba las preocupaciones de los Solicitantes afirmando que su queja se refería únicamente a la nueva Ley de Propiedad, en lugar del PATH. Después de haber expresado la intención de recurrir al Panel, la OFRANEH indica que recibió otra carta del Banco invitando a la OFRANEH a una reunión el 4 de noviembre de 2005, y expresando la disposición a comprender sus preocupaciones. No obstante, dado que se encontraban presentes en esta reunión representantes de la Mesa Regional, la OFRANEH no tomó parte en la discusión ya que, como ya se señaló, no considera que los miembros de la Mesa puedan ser considerados representantes de las comunidades garífunas.<sup>28</sup>
23. Los Solicitantes consideran que la ejecución del Proyecto pondrá en peligro la sobrevivencia del pueblo garífuna *“ya que no puede concordar con soluciones a menos que estén basadas en una voluntad concreta de resolver los conflictos y reconocer los derechos sobre las tierras que ancestralmente les pertenecen.”*<sup>29</sup> Por lo tanto solicitan que el Panel recomiende una investigación al Directorio Ejecutivo.
24. El Panel señala que los anteriores reclamos pueden constituir violaciones por parte del Banco de varias disposiciones de las siguientes Políticas y Procedimientos Operativos:

OP/BP 4.01	Evaluación Ambiental
OP/BP 4.04	Hábitats Naturales
OD 4.20	Pueblos Indígenas
OP/BP 13.05	Supervisión de Proyectos
Política del Banco Mundial sobre Divulgación de Información	

### C. Respuesta de la Gerencia

---

<sup>27</sup> Solicitud, pág. 10.

<sup>28</sup> Solicitud, pág. 12.

<sup>29</sup> Solicitud, pág. 13.



25. El 9 de febrero del 2006, la Gerencia presentó su Respuesta a la Solicitud. La Respuesta incluye 7 anexos.
26. La sección de la Respuesta titulada “*Antecedentes del Proyecto*” incluye información sobre los objetivos, componentes<sup>30</sup> y estatus del Proyecto, y ofrece un resumen de la Respuesta de la Gerencia a los reclamos planteados en la Solicitud de Inspección.
27. **Estatus:** La Gerencia indica que, a la fecha y según lo planificado, se han creado el SINAP y sus subcomponentes, 140 municipalidades están operando los subsistemas del SINAP; cinco registros de la propiedad (sobre ocho) operan con el sistema de folio real y se ha realizado el levantamiento del 23 por ciento de las parcelas fijadas como objetivo de la Fase I mientras que el 50 por ciento de los límites municipales han sido demarcados. Sin embargo, la ejecución del Proyecto está avanzando más lentamente en lo que se refiere a la regularización de las tierras indígenas debido a que, según la Gerencia, “*las actividades de campo son precedidas por extensas consultas con las comunidades.*”<sup>31</sup>
28. **Resumen:** La Gerencia indica que en general la Respuesta se centra en cuatro puntos principales. En primero lugar, plantea la Gerencia, a la fecha de la Respuesta, no había tenido lugar ninguna actividad de ejecución que involucrara el levantamiento, demarcación, resolución de conflictos y titulación en ninguna tierra garífuna. La Gerencia agrega que, de todos modos, cuando se produzcan estas actividades, se han incorporado salvaguardias apropiadas en el Proyecto para proteger las tierras de los pueblos indígenas. Segundo, la Gerencia sostiene que “*la participación comunitaria en el Proyecto es voluntaria y se encuentran operativos amplios mecanismos participativos*”. Tercero, la Respuesta afirma que el Proyecto cumple con la legislación nacional, incluida la Ley de Propiedad del 2004, así como las políticas del Banco. Cuarto, la Gerencia sostiene que ha respondido a las preocupaciones de los Solicitantes y que “*continúa comprometida con la realización de consultas satisfactorias sostenidas que incluyan a todas las partes interesadas garífunas.*”<sup>32</sup>

### **Temas especiales de las comunidades garífunas**

29. En una sección titulada “*Temas especiales*” la Respuesta de la Gerencia presenta una reseña de la historia, condiciones socioeconómicas, organizaciones representativas y problemas que involucran al pueblo garífuna.<sup>33</sup> En particular, la Gerencia afirma que las “*comunidades garífunas enfrentan actualmente múltiples conflictos de tierras no resueltos y de larga data*” entre miembros de

---

<sup>30</sup> Véase la Parte A (El Proyecto) de este Informe para una descripción del Proyecto, sus objetivos y componentes.

<sup>31</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 16, 17.

<sup>32</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 18.

<sup>33</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 23-26.

la comunidad, con terceros, y con autoridades nacionales y locales, a raíz de, según la Gerencia, diferentes tipos de propiedad (por ejemplo, individual, colectivo, titulado por una cantidad menor de tierra que lo esperado, titulado a personas no garífunas, etc.) coexisten en la región y los programas de titulación que llevó a cabo el Instituto Nacional Agrario en las décadas pasadas no han sido satisfactorios para el pueblo garífuna.

30. La Respuesta también afirma que el Banco ha apoyado la investigación de temas relativos a las tierras de los pueblos indígenas y afrohondureños, entre ellos un estudio sobre tenencia de la tierra que levantó mapas de los reclamos territoriales de 25 comunidades y que es usado por *“muchas organizaciones garífunas ...como una de las fuentes empíricas para sus reclamos sobre tierras.”* Además, la Respuesta indica que el Banco ha apoyado el fortalecimiento institucional de afrodescendientes, incluidos garífunas, en América Latina y un estudio específico sobre los pueblos indígenas y afrohondureños en Honduras.<sup>34</sup>

### **Respuesta a los reclamos de los Solicitantes**

31. La Respuesta agrupa los reclamos de los Solicitantes en cuatro categorías: consultas y naturaleza participativa del Proyecto; marco jurídico; áreas protegidas y reclamos territoriales; y respuesta a las preocupaciones de los Solicitantes.

### **Consultas y Naturaleza participativa del Proyecto**

32. La Gerencia afirma que la OFRANEH *“participó en diez eventos de consulta hasta la fecha, inclusive durante la preparación y ejecución del Proyecto”*, que estuvieron vinculados con la ley de Propiedad, la preparación del Proyecto y el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas (IPDP). La Gerencia también sostiene que desde los inicios de la ejecución del Proyecto los Solicitantes solo participaron en tres reuniones de consulta, si bien fueron invitados a siete de las mismas. La Gerencia menciona que se consultó a *“una amplia gama de actores garífuna”* incluyendo autoridades municipales, líderes comunitarios, individuos y organizaciones de la sociedad civil, para la preparación de la Evaluación Social y el IPDP, mediante *“15 entrevistas estructuradas”* y *“30 cuestionarios a hogares”*.<sup>35</sup> También afirma que las propuestas que fueron efectuadas por las personas afectadas durante las reuniones de consulta fueron tenidas en cuenta en el diseño del Proyecto. La Respuesta se refiere en particular a un taller *“organizado por la OFRANEH, y financiado por el PAAR con fondos del Banco”* que tuvo lugar los días 25-26 de octubre de 2003 en San Juan de Tela, en el que participaron 109 representantes garífunas y se formaron siete grupos de trabajo para discutir temas tales como tierras indígenas, áreas protegidas, gestión de recursos naturales, participación, etc. La Gerencia afirma que el

---

<sup>34</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 27.

<sup>35</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 31.

Proyecto “*incorporó muchas*” de las recomendaciones formuladas en este taller.<sup>36</sup>

33. Con respecto al IPDP en particular, la Gerencia indica que OFRANEH participó en dos eventos de consulta realizados en noviembre y diciembre del 2003. De acuerdo con la Respuesta, dado que en la reunión del 26 de noviembre OFRANEH había solicitado más tiempo para analizar el borrador del IPDP, se celebró una segunda reunión el 2 de diciembre. En dicha reunión, plantea la Gerencia, los participantes acordaron consultar a sus comunidades para designar representantes y formar una *Mesa Nacional Indígena*, una instancia de consulta que facilitaría la participación en el Proyecto de las comunidades indígenas afectadas. La Respuesta también afirma que posteriormente el Gobierno decidió formar dos entes de consulta con base étnica – *Mesas Regionales* – una para el pueblo garífuna y una para el pueblo miskito. La Gerencia afirma que en las dos reuniones mencionadas no se plantearon grandes objeciones al Proyecto.
34. En cuanto al documento de Sambo Creek de diciembre del 2003 mencionado en la Solicitud de Inspección, de acuerdo con la Gerencia, los Solicitantes han tergiversado su contenido dado que el documento “*alaba el diagnóstico de los temas de tenencia de tierras garífunas presentado en el IPDP.*” Además, la Gerencia plantea que todos los temas relevantes abordados en el documento fueron considerados en la preparación y diseño del Proyecto, mientras que “*la mayoría de los 12 temas de tenencia de tierras...son explícitamente abordados por el Proyecto*” y “*muchas de las propuestas ...fueron incorporadas en el diseño del Proyecto y están siendo implementadas actualmente.*”<sup>37</sup> Entre los 12 temas de tenencia de tierras señalados, la Respuesta menciona la falta de titulación de tierras garífunas y la falta de registro de los títulos existentes; conflictos entre reclamos de tierras planteados por comunidades garífunas y reclamos de terceros, tales como municipalidades y propietarios privados; y falta de participación en la gestión de áreas protegidas. La Respuesta también enumera las propuestas de los garífunas que fueron incorporadas en el Proyecto; entre ellas se cuentan la participación comunitaria voluntaria, consultas previas informadas antes de la regularización de tierras, y emisión de títulos comunales a comunidades garífunas si así lo eligen.
35. La Gerencia también enfatiza que la participación comunitaria en el Proyecto es voluntaria y que la demarcación y titulación de tierras sólo ocurrirá en aquellas comunidades dispuestas a participar en el Proyecto.
36. **Mesa Regional Garífuna:** De acuerdo con la Gerencia, la Mesa Regional es un mecanismo de consulta que “*incluye a una amplia gama de actores garífunas*”<sup>38</sup> Esta Mesa se formó en 2005 luego de que el Gobierno enviara

---

<sup>36</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 32.

<sup>37</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 36-39.

<sup>38</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 42.

invitaciones a “representantes de una amplia gama de comunidades y organizaciones garífunas, incluida la Ofraneh, para participar en una reunión para establecer una comisión interinstitucional para organizar la Mesa Regional”. La Gerencia afirma que en una reunión realizada en Trujillo, Colón, los días 15-17 de marzo del 2005, 112 garífunas, incluyendo a representantes de 25 comunidades, miembros de patronatos<sup>39</sup>, municipalidades, la organización de la iglesia garífuna y organizaciones representantes del pueblo garífuna, establecieron la Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos, operando bajo el principio de la no exclusión para que todas las partes interesadas pudieran participar y expresar sus puntos de vista con respecto al Proyecto.

37. La Gerencia sostiene que un representante de la OFRANEH estuvo presente en la reunión de marzo y ahora forma parte de la Mesa. Sin embargo, esta persona no es uno de los Solicitantes. La Gerencia también afirma que actualmente el liderazgo de la OFRANEH está bajo disputa, y que la OFRANEH-Solicitantes se negaron a participar en la reunión que creó la Mesa Regional.<sup>40</sup> La Gerencia no cree, como lo hacen los Solicitantes, que los miembros de la Mesa sean “ajenos” a las comunidades o “payasos garífunas”.<sup>41</sup> Además, señala la Respuesta que en la reunión de marzo mencionada “los participantes seleccionaron ocho comunidades y doce áreas protegidas como candidatas para actividades de participación y demarcación en el marco del Proyecto.”<sup>42</sup> Por otro lado, además de la Mesa Regional, la Gerencia dice que se formaron Mesas Locales específicamente para que cada comunidad trabajara con asambleas comunitarias de forma que todos los miembros puedan participar en el Proyecto.<sup>43</sup>
38. La Gerencia también sostiene que “existe un amplio apoyo al Proyecto”, si bien también existe una “diversidad de opiniones entre los distintos actores garífunas respecto al rol del Proyecto para abordar sus reclamos de tierras.”<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> “Organizaciones de base” con personería jurídica ubicadas dentro de las comunidades cuyos miembros son seleccionados en forma directa por los miembros de la comunidad. Véase Respuesta de la Gerencia,

¶ 40.

<sup>40</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 42-45.

<sup>41</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 86.

<sup>42</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 43.

<sup>43</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 44. Hasta ahora se han creado Mesas Locales en las comunidades de Santa Fe, San Antonio, Sagrelaya, Guadalupe, y Cocalito.

<sup>44</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 46, 47.

## Marco jurídico

39. **El IPDP y la Ley de Propiedad:** La Gerencia enfatiza que el Gobierno promulgó la Ley de Propiedad después que el Directorio del Banco hubiera aprobado el Proyecto. No obstante, la Gerencia afirma que si bien los documentos del Proyecto no incluyen un análisis de la Ley porque en la época de evaluación y aprobación del Proyecto la aprobación de la ley era todavía incierta, el diseño del mismo la toma en consideración y prevé *‘mecanismos para una continuada adaptación flexible del Proyecto a la nueva ley.’*<sup>45</sup>
40. La Respuesta también señala que durante la preparación del Proyecto se identificaron tres lagunas en el marco jurídico hondureño, específicamente referidos a los derechos a tierras de los pueblos indígenas y afrohondureños, la falta de un registro de propiedad basado en parcelas y la falta de procedimientos para demarcar áreas protegidas. *“Al cabo de una cuidadosa consideración”* y de discusiones sobre la situación legal, la Gerencia decidió avanzar con el Proyecto *“bajo el marco jurídico e institucional existente, al tiempo que se incorporaban al diseño salvaguardias específicas”* para enfrentar las lagunas mencionadas<sup>46</sup> Según la Respuesta, estas medidas de salvaguardia fueron: un Decreto Reglamentario emitido por la Corte Suprema para autorizar un registro de propiedad basado en parcelas, y salvaguardias específicas incorporadas en el Convenio de Crédito para proteger los derechos de los indígenas y afrohondureños. Entre estos últimos, la Gerencia resalta la disposición referida a llevar a cabo un IPDP aceptable para el Banco y la de que existan procedimientos para proteger a la gente y consultarla que deben estar instaurados antes de que tenga lugar la demarcación y titulación de tierras adyacentes a tierras étnicas. La Gerencia también dice que un disparador de la Fase II del Programa de Administración de Tierras es la *“adopción del marco jurídico / regulatorio para las tierras de Pueblos Indígenas.”*<sup>47</sup>
41. Con respecto a la nueva Ley de Propiedad, la Gerencia la encontró aceptable y determinó que puesto que las disposiciones de salvaguardia del Proyecto no estaban en conflicto con la ley, la ley y el Proyecto *‘podían ser armonizados.’* La Gerencia también afirma que estas salvaguardias del Proyecto disponen que el Banco debe emitir su no objeción para cualquier actualización del IPDP, por ejemplo, con respecto a los procedimientos de regularización y resolución de conflictos, que deben estar basados en consultas satisfactorias. En lo que se refiere a las normas aun no emitidas sobre regularización de tierras mencionadas por los Solicitantes, están pendientes de emisión porque existe un borrador que es actualmente tema de consultas con comunidades indígenas. La Gerencia también afirma que esto le fue explicado a los Solicitantes en una reunión realizada el 21 de septiembre de 2005.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 52.

<sup>46</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 54.

<sup>47</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 55.

<sup>48</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 56, 59, 60.

42. **Mecanismo de resolución de conflictos:** Al planteo de que el método de resolución de conflictos del Proyecto, el arbitraje, es contrario a la nueva ley de Propiedad y genera confusión en la gente, la Gerencia responde que los procedimientos de arbitraje incluidos en el IPDP son consistentes con la ley nacional vigente a la fecha de preparación del Proyecto y dan cumplimiento a la OD 4.20. Además, la Respuesta observa que la Mesa Regional fue establecido como un *“marco participativo de consulta”* para *“discutir y brindar aportes al desarrollo de los procedimientos de regularización de tierras y mecanismos de resolución de conflictos bajo el Proyecto.”* Además, según lo señalado, cualquier cambio en dichos procedimientos está sujeto a la no objeción del Banco.<sup>49</sup>
43. La Gerencia afirma que el Proyecto reconoció que es limitado el acceso a la justicia para los garífunas, y por lo tanto dispuso asignaciones presupuestarias, dentro del IPDP, para crear programas de capacitación para líderes comunitarios sobre legislación nacional y normas vinculadas con el Proyecto y para conciliadores y árbitros. Con respecto a los reclamos territoriales presentados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIADH), la Respuesta observa que dos de las comunidades tema de los reclamos (Cayos Cochinos y Triunfo de la Cruz) no fueron consideradas para el Proyecto, y que la tercera, Punta Piedra, fue inicialmente listada como una comunidad potencial, pero luego fue retirada debido a la oposición de los miembros de la comunidad. De todos modos, la Gerencia indica que no toma posición con respecto a dichos reclamos ante la CIDH.<sup>50</sup>
44. **Titulación colectiva e individual:** La Gerencia afirma que ha analizado el marco jurídico de Honduras en relación con el tema de títulos individuales versus colectivos. La nueva Ley de Propiedad garantiza a las comunidades indígenas y afrohondureñas el *“pleno reconocimiento de sus derechos de propiedad comunales... a través de titulación y dominio pleno comunal [énfasis agregado].”*<sup>51</sup> La Gerencia indica que el Proyecto no favorece ni alienta la titulación individual en las comunidades garífunas. En cambio, reconociendo la importancia de este tema y el riesgo de influencia externa sobre la gente para que pida títulos individuales, el Proyecto estableció procedimientos para *“proteger los derechos de las comunidades garífunas, incluido su derecho a elegir el régimen de tenencia.”* La Gerencia agrega que *“apoya la posición del Gobierno de respeto a las decisiones adoptadas por la Mesa Regional y las comunidades individuales respecto de su régimen de tenencia de la tierra preferido.”*<sup>52</sup>

## Áreas protegidas y reclamos territoriales

---

<sup>49</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 67.

<sup>50</sup> Respuesta de la Gerencia ¶ 68-71.

<sup>51</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 72.

<sup>52</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 73, 74.

45. La Respuesta indica que se le asignó la Categoría ambiental B al Proyecto y que en la Evaluación Ambiental entre los impactos potenciales se identificó “*la posible superposición entre comunidades existentes (tanto indígenas como no indígenas) y áreas protegidas.*”<sup>53</sup> Como resultado, podría restringirse el acceso de las comunidades a recursos en las áreas demarcadas. Por esta razón se desarrolló un Marco de Proceso y un Plan de Manejo Ambiental. Bajo el Proyecto, la demarcación de áreas protegidas ocurrirá “*únicamente siempre y cuando las comunidades locales estén de acuerdo*”. De acuerdo con el Marco de Proceso, será posible la cogestión de áreas protegidas entre organismos, ONG y comunidades, y “*se contemplan estrictas disposiciones para el reconocimiento y demarcación de áreas de tierra a favor de comunidades indígenas*” para los casos de superposición entre reclamos de tierras y áreas protegidas.<sup>54</sup> Por otro lado, los límites acuáticos de las áreas protegidas serán demarcados en forma individual en cada caso, según las circunstancias específicas.
46. **Hábitats Naturales:** De acuerdo con la Gerencia, para proteger a los pueblos indígenas y en cumplimiento del OP 4.04 sobre Hábitats Naturales y la OD. 4.20, el Proyecto establece que solamente las áreas protegidas legalmente establecidas son pasibles de demarcación; no tendrá lugar ninguna actividad de campo del Proyecto en o cerca de un área protegida propuesta; y deben instaurarse procedimientos para proteger los intereses de la gente antes de que se produzca la demarcación o titulación de tierras adyacentes a tierras étnicas. Por ejemplo, la Reserva Forestal Río Tinto que se menciona en la Solicitud es una área protegida propuesta y no se realizará ninguna actividad de campo del proyecto en dicha área o en sus cercanías. La Gerencia también afirma que ninguna área protegida fue “*entregada*” a ONG como plantean los Solicitantes. En cambio, la Evaluación Ambiental del Proyecto incluye “*un inventario exhaustivo de áreas protegidas existentes y propuestas [...] e información fáctica respecto a las organizaciones involucradas en la gestión de dichas áreas.*” La Respuesta indica que la lista de organizaciones “*involucradas en la gestión de dichas áreas en los documentos del Proyecto no debe interpretarse como una propuesta o endoso del Proyecto a dichas organizaciones*”. La Gerencia agrega que “*la lista refleja una relación entre el Gobierno y aquellas organizaciones que están trabajando en un área protegida dada.*”<sup>55</sup>
47. Finalmente, la Gerencia afirma que, dado que reconoció que si los hábitats naturales fueran erróneamente titulados esto afectaría a las comunidades indígenas, el Proyecto prevé actividades de mitigación, es decir, la exclusión de las áreas protegidas propuestas de la demarcación y la inclusión de “*procedimientos para hallazgos fortuitos en el Marco del Proyecto.*”<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 77.

<sup>54</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 77, 78.

<sup>55</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 79.

<sup>56</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 84.

## Respuesta a las Preocupaciones de los Solicitantes

48. La Gerencia indica que la carta de agosto del 2005 de los Solicitantes al Banco se centraba principalmente en la Ley de Propiedad que es responsabilidad del Gobierno. Añade, no obstante, que la Gerencia invitó a los Solicitantes a una reunión el 21 de septiembre del 2005, en Tegucigalpa, para aclarar sus inquietudes, específicamente las vinculadas con el Proyecto PATH. De acuerdo con la Respuesta, la minuta de la reunión muestra claramente que se acordó realizar una reunión de seguimiento con los Solicitantes, representantes del Gobierno, así como otros representantes del pueblo garífuna. Si bien los Solicitantes creen que la presencia de otros representantes garífunas desbarató el diálogo, la Gerencia considera que este “*diálogo amplio y abierto es apropiado*” especialmente a la luz del hecho de que una de las preocupaciones de los Solicitantes se relaciona con la composición de la Mesa Regional. Los Solicitantes no asistieron a la reunión de seguimiento fijada para el 4 de noviembre del 2005, en la que debían de participar miembros de la Mesa Regional.<sup>57</sup>
49. La Gerencia considera que “*tomó medidas para abordar las preocupaciones específicamente relacionadas con el Proyecto expresadas por los Solicitantes y notificó a la Ofraneh de las mismas con prontitud*”, por ejemplo, con respecto al acuerdo alcanzado con el Gobierno de que las comunidades mismas deben decidir si tomar parte en el Proyecto.<sup>58</sup> La Gerencia también “*ha mantenido de manera constante su compromiso con la realización de consultas satisfactorias, la amplia participación y el diálogo abierto con todos los actores garífunas interesados.*” La Gerencia alega que por esa razón, el 18 de noviembre del 2005 le escribió a los Solicitantes proponiendo volver a reunirse con ellos, el Gobierno y otros representantes garífunas, pero no ha recibido aun ninguna respuesta.<sup>59</sup>

## E. Admisibilidad

50. El Panel debe determinar si la Solicitud satisface los criterios de admisibilidad para una Inspección, según lo que establece la Resolución de 1993 de creación del Panel y las Aclaraciones de 1999, y recomendar si el asunto alegado en la Solicitud debe ser investigado.
51. El Panel ha analizado la Solicitud y la Respuesta de la Gerencia. La Presidenta del Panel, Edith Brown Weiss, junto con el Secretario Ejecutivo Adjunto Peter Lallas y la Oficial de Operaciones Tatiana Tassoni visitaron Honduras del 12 al 17 de febrero del 2006. Durante su visita, el Equipo del Panel se reunió con los firmantes de la Solicitud de Inspección y con miembros de las comunidades

---

<sup>57</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶85, 86, 89.

<sup>58</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 87.

<sup>59</sup> Respuesta de la Gerencia, ¶ 90.



garífunas, personal del Banco, autoridades nacionales y locales, y miembros de la Mesa Regional del Proyecto. El Panel visitó las ciudades de Tegucigalpa, La Ceiba y Trujillo y también se reunió con Solicitantes y otras personas afectadas en las comunidades de Sambo Creek y Guadalupe. El Panel desea destacar su apreciación de la importancia del Proyecto.

52. El Panel se encuentra satisfecho de que la Solicitud reúne todos los criterios de admisibilidad previstos en la Resolución de 1993 y el Párrafo 9 de las Aclaraciones de 1999.
53. Durante la visita, el Panel confirmó que los Solicitantes son partes legítimas bajo la Resolución para presentar una Solicitud de Inspección al Panel de Inspección. Las personas que firmaron la Solicitud viven en áreas afectadas por el Proyecto, tienen un interés común y preocupaciones comunes, y residen en el territorio del Prestatario, según lo requerido en el Párrafo 9(a).
54. El Panel observa que la Solicitud *“afirma en sustancia que una seria violación por parte del Banco de sus políticas y procedimientos operacionales ha tenido o es probable que tenga un grave efecto adverso sobre los solicitantes”* según lo exigido por el Párrafo 9(b).
55. Durante las visitas del Panel, los Solicitantes expresaron serias preocupaciones en relación con la implementación del Proyecto ya que temen que el PATH pueda en última instancia conducir a la desaparición de sus títulos colectivos, y así a la pérdida de sus tierras ancestrales, su cultura y sus tradiciones. Los Solicitantes no se oponen a las acciones para reconocer derechos colectivos sobre sus tierras. No obstante, tienen significativas preocupaciones respecto al diseño y ejecución de este Proyecto en cuanto a la forma en que afecta sus reclamos sobre sus tierras ancestrales. Los Solicitantes afirman que las comunidades garífunas no fueron apropiadamente consultadas en el diseño y planificación del PATH, incluyendo el desarrollo del Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas y la selección de las comunidades piloto donde se ejecutaría primero el Proyecto.
56. El Panel observa que existe desacuerdo en cuanto a si el proceso de consulta establecido bajo el Proyecto está ignorando las estructuras desarrolladas a lo largo del tiempo por las comunidades garífunas para representar los intereses de su gente. Los Solicitantes afirman que el Proyecto y el Banco Mundial no han consultado de manera satisfactoria a las comunidades y sus legítimos representantes y han optado por apoyarse en personas que no fueron elegidas por las comunidades para representar sus intereses. Alegan que el proceso de consultas del Proyecto está fragmentando y dividiendo a sus comunidades y sus estructuras representativas, y que así podría causar un daño irrevocable a las tradiciones y cultura de su pueblo. Los funcionarios gubernamentales y otras personas con las que se reunió el Panel durante su visita a Honduras indicaron que los problemas en la consulta y representación al abordar las necesidades de

las comunidades indígenas y étnicas en Honduras podrían potencialmente infligir un daño significativo a dichas comunidades.

57. El Panel observa que la Política del Banco sobre Pueblos Indígenas prevé que el Banco debe asegurar “*que los pueblos indígena no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, particularmente a partir de proyectos financiados por el Banco, y que reciban beneficios económicos y sociales culturalmente compatibles.*”<sup>60</sup> El Panel observa que los Solicitantes creen que las opiniones y preferencias de las comunidades garífunas no han sido, y no serán, tenidas apropiadamente en cuenta en las decisiones referidas a titulación de tierras, demarcación de derechos de tierras y otros asuntos de interés crucial para el pueblo garífuna. Alegan que esto constituye una violación de la Convención 169 de la OIT y que no da cumplimiento a la Política sobre Pueblos Indígenas. El Panel ha encontrado diferencias significativas de opinión en cuanto a si el Banco ha seguido, o si está siguiendo, sus propias políticas y procedimientos en estos asuntos y si el Proyecto tendrá o podría tener efectos negativos sobre los intereses de los garífunas.
58. De particular preocupación para el Panel de Inspección es la afirmación efectuada por los Solicitantes de que el Proyecto tiene un alto potencial de perjudicar sus reclamos a tierras ancestrales ante organismos nacionales e internacionales. La propiedad de estas tierras es crucial para la sobrevivencia económica de los garífunas y el mantenimiento de los patrones existentes de organización social. Han indicado enérgicamente al Panel que, en su opinión, el Proyecto, de ser ejecutado como ha sido diseñado, no solamente afectará sus reclamos de tierras sino que podría tornar irrelevante cualquier decisión de otros organismos a favor del pueblo garífuna y causarles un daño irreparable.
59. El Panel también hace notar que los Solicitantes plantean que el arbitraje propuesto como procedimiento de resolución de conflictos para las disputas sobre tierras de los pueblos indígenas son contrarias a la constitución y las leyes de Honduras y por lo tanto carece de legitimidad. De acuerdo con los Solicitantes, el medio para la resolución de disputas bajo el Proyecto no tiene en consideración que existe una relación desigual de poder entre el pueblo garífuna y las elites de poder del país, lo que afecta la posibilidad de los primeros de acceso a la justicia. Los Solicitantes temen que el Proyecto conduzca en última instancia al reconocimiento de reclamos individuales sobre tierras garífuna mientras que las comunidades garífunas quieren conservar el título colectivo.
60. La Gerencia, según lo indicado en su Respuesta, cree que el proceso de consultas ha sido abierto y realizado de acuerdo con las políticas del Banco. También alega que los mecanismos de resolución de disputas contemplados

---

<sup>60</sup> OD 4.20 (septiembre de 1991) Pueblos Indígenas, párrafo 6.

bajo el Proyecto son congruentes con la legislación local y permiten una apropiada consideración de los puntos de vista del pueblo garífuna.

61. El Panel determina que los Solicitantes han alegado que las acciones del Banco Mundial constituyen una violación de las políticas y procedimientos del Banco sobre pueblos indígenas, hábitats naturales, evaluación ambiental y supervisión y que estas acciones han tenido o podrían tener un efecto adverso significativo sobre los derechos de los Solicitantes, según lo establecido en el Párrafo 9(b). El Panel observa la necesidad de recabar datos sobre los planteos de los Solicitantes en cuanto a que el Banco violó sus propias políticas y procedimientos operacionales.
62. El Panel confirmó que el Banco Mundial ha estado enterado de las preocupaciones de la OFRANEH y las comunidades garífunas que representa y de su temor de que sus títulos colectivos no fueran reconocidos bajo el PATH.
63. En consecuencia, el Panel está satisfecho de que la Solicitud *“efectivamente plantea que el tema que la motiva ha sido puesto en conocimiento de la Gerencia y que, en la opinión de los Solicitantes, la Gerencia no ha proporcionado una adecuada respuesta demostrando que ha seguido o que está tomando pasos para seguir las políticas y procedimientos del Banco.”* En consecuencia, la Solicitud satisface los requisitos del Párrafo 9(c).
64. El Panel observa que el tema que motiva la Solicitud no está vinculado con adquisiciones, según lo exigido en el Párrafo 9(d).
65. El Crédito de financiamiento del Proyecto fue aprobado por el Directorio Ejecutivo el 26 de febrero del 2004. La fecha esperada de cierre del PATH es el 30 de abril del 2008. Al presentarse la Solicitud, el 3 de enero del 2006, alrededor del 69% del Crédito había sido desembolsado. Por lo tanto, la Solicitud satisface el requisito del Párrafo 9(e) de que el Crédito relacionado no haya sido cerrado o sustancialmente desembolsado.<sup>61</sup>
66. Además, el Panel no ha realizado anteriormente una recomendación sobre el tema motivo de la Solicitud. Por lo tanto, la Solicitud satisface el Párrafo 9(f).
67. Los Solicitantes y otras personas afectadas, la Respuesta de la Gerencia, la visita del Panel a Honduras, las entrevistas con funcionarios del Gobierno y del Banco, confirmaron que existen puntos de vista marcadamente diferentes sobre los temas planteados en la Solicitud de Inspección. A fin de verificar el cumplimiento o falta de cumplimiento de las políticas y procedimientos del Banco en el diseño e implementación del Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, el Panel debe realizar un apropiado análisis de todos los

---

<sup>61</sup> De acuerdo con la Resolución de creación del Panel, *“se considerará que este es el caso cuando al menos se haya desembolsado el noventa y cinco por ciento de los fondos del préstamo.”* Nota al pie del párrafo 14 (c).

hechos relevantes y de las políticas y procedimientos aplicables. El Panel reconoce la importancia del Proyecto, y observa que la investigación apuntaría a los temas concretos planteados en la Solicitud.

## **F. Conclusiones**

68. Los Solicitantes y la Solicitud satisfacen los criterios de admisibilidad establecidos en la Resolución de creación del Panel de Inspección y las Aclaraciones de 1999. La Solicitud y la Respuesta de la Gerencia contienen afirmaciones e interpretaciones contrapuestas sobre los temas, hechos, y cumplimiento de las políticas y procedimientos del Banco.
69. En vista de lo anterior, el Panel recomienda la realización de una investigación.

**Algunos de los Anexos a la Solicitud y Respuesta de la Gerencia indicados más abajo se adjuntan respectivamente a la Solicitud y la Respuesta de la Gerencia. El resto de los Anexos listados está disponible por pedido al Secretario Ejecutivo del Panel de Inspección.**

**Anexos en la Solicitud (según lo listado en la Solicitud)**

- Anexo 1: Comunicado Público, respecto al PATH (adjuntado)
- Anexo 2: Denuncia Ofraneh violaciones DO 4.20 (con anexos) del 22 agosto del 2005 (adjuntado al segundo anexo)
- Anexo 3: Carta Banco Mundial 14 de septiembre del 2005 (adjuntado como Anexo 4.1 a la Respuesta de la Gerencia)
- Anexo 4: Minuta Reunión Ofraneh – Banco Mundial del 21 de septiembre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 5: Carta Banco Mundial del 20 de octubre del 2005 (adjuntado como Anexo 4.4 a la Respuesta de la Gerencia)
- Anexo 6: Carta Ofraneh del 25 de octubre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 7: Carta Banco Mundial del 27 de octubre del 2005 (adjuntado como Anexo 4.6 a la Respuesta de la Gerencia).
- Anexo 8: Carta Ofraneh del 31 de octubre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 9: E mail Ofraneh del 3 de noviembre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 10: Carta Ofraneh del 4 de noviembre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 11: Carta Banco Mundial del 18 de noviembre del 2005 (adjuntado como Anexo 4.9 a la Respuesta de la Gerencia)
- Anexo 12: Certificaciones depósito peticiones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (adjuntado)
- Anexo 13: Constancias y Puntos de Actas de las comunidades Garífunas, presentando su posición respecto al PATH

**Anexos en la Respuesta de la Gerencia**

**Anexo 1: Reclamos y Respuestas (adjuntado)**

**Anexo 2: Cronología de Eventos clave de preparación y ejecución del Proyecto**

- Anexo 2.1: Cronología de eventos de enero de 2003 a noviembre de 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.2: Eventos de consulta en el diseño de un proyecto para integrar el Sistema de Registro Nacional y Catastral (SINREC), enero-febrero de 2003
- Anexo 2.3: Ayuda Memoria de consulta entre representantes de la sociedad civil y el Proyecto PAAR, 26 de agosto de 2003
- Anexo 2.4: Evento de consulta sobre el proyecto de Ley de Propiedad, 8 de octubre de 2003
- Anexo 2.5: Taller de consulta organizado por Ofraneh, y financiado por el Proyecto PAAR, San Juan, Tela, 25-26 de octubre de 2003

- Anexo 2.6: Ayuda Memoria de reuniones entre representantes de OFRANEH y miembros del Congreso Nacional, 12 de noviembre de 2003
- Anexo 2.7: Primera ronda de consultas sobre el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Evaluación Ambiental, 26 de noviembre del 2003 (adjuntado)
- Anexo 2.8: Segunda ronda de consultas sobre el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Evaluación Ambiental, 2 de diciembre del 2003 (adjuntado)
- Anexo 2.9: Ayuda Memoria de reunión entre el Vicepresidente de Ofraneh y funcionarios del PATH, 13 de enero del 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.10: Informe de actividades de difusión realizadas por funcionarios del PATH en áreas garífunas, enero del 2005
- Anexo 2.11: Invitación y minutas de sesión de trabajo para integrar la Comisión Interinstitucional Provisional para la demarcación y titulación de comunidades garífunas, 24 de febrero del 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.12: Minutas de la creación de la Mesa Regional de Regularización y Resolución de Conflictos de Atlántida y Colón, y selección preliminar de 8 comunidades y 12 áreas protegidas para participar en el Proyecto, 15-17 de marzo del 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.13: Declaración pública contra el PATH emitida por la Ofraneh, 28 de abril del 2005
- Anexo 2.14: Minutas de la reunión de la Mesa Regional en Sangreleya, 29 de abril del 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.15: Minutas de la reunión entre miembros de la Mesa Regional y representantes de la Ofraneh, 9 de junio del 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.16: Lista de participantes que integran la comisión de trabajo de la Mesa Regional y las tres Mesas Locales de Guadalupe, Cocalito, y Sangreleya, 9 de junio del 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.17: Boletín del PATH informando de las actividades del Proyecto en comunidades miskitas y garífunas, abril-julio del 2005
- Anexo 2.18: Carta enviada al Banco Mundial por la Ofraneh, agosto del 2005
- Anexo 2.19: Minutas de la reunión entre la Mesa Regional y funcionarios del Banco Mundial, 22 de septiembre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.20: Minutas de la reunión entre la Mesa Regional y funcionarios del Banco Mundial, 4 de noviembre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 2.21: Minuta especial emitida por la Mesa Regional, 4 de noviembre del 2005
- Anexo 2.22: Carta del Banco Mundial a la Mesa Regional con referencia a la reunión del 4 de noviembre, 11 de noviembre del 2005

### **Anexo 3: Declaraciones de la Ofraneh referidas a su disputa interna**

- Anexo 3.1: Notificación de la Ofraneh inhabilitando al Sr. Ángel Amilcar Colón para actuar como el Coordinador General de la Organización, 4 de marzo del 2005 (adjuntado)
- Anexo 3.2: Comunicado de prensa de Ofraneh firmado por el Sr. Ángel Amilcar Colón declarando inválida la asamblea extraordinaria del 23 de marzo del 2005 (adjuntado)

**Anexo 4: Correspondencia entre los Solicitantes y la Gerencia del Banco (agosto a noviembre del 2005)**

- Anexo 4.1: Carta del Banco Mundial a la Ofraneh, 14 de septiembre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 4.2: Minutas de reunión en Tegucigalpa entre funcionarios del Banco Mundial y representantes de la Ofraneh, 21 de septiembre del 2005 (adjuntado como Anexo 4 a la Solicitud)
- Anexo 4.3: Minutas de reunión entre la Mesa Regional y funcionarios del Banco Mundial en La Ceiba, 22 de septiembre del 2005
- Anexo 4.4: Carta del Banco Mundial a la Ofraneh, 20 de octubre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 4.5: Carta de la Ofraneh al Banco Mundial, 25 de octubre del 2005 (adjuntado como Anexo 6 a la Solicitud)
- Anexo 4.6: Carta del Banco Mundial a la Ofraneh, 27 de octubre del 2005 (adjuntado)
- Anexo 4.7: E-mail de la Ofraneh al Banco Mundial, 3 de noviembre del 2005 (adjuntado como Anexo 9 a la Solicitud)
- Anexo 4.8: Carta de la Ofraneh al Banco Mundial, 6 de noviembre del 2005 (adjuntado como Anexo 10 a la Solicitud)
- Anexo 4.9: Carta del Banco Mundial a la Ofraneh, 18 de noviembre del 2005 (adjuntado)

**Anexo 5: Minutas de Reunión Interna de la Gerencia del Banco, 18 de noviembre del 2005**

**Anexo 6: Documentos seleccionados de supervisión del proyecto**

- Anexo 6.1: Carta de la gerencia posterior a misiones de supervisión, 19-23 de septiembre y 11-15 de octubre del 2005
- Anexo 6.2: Carta de la gerencia posterior a misiones de supervisión, 2-4 de noviembre del 2005

**Anexo 7: Traducción no oficial al inglés del Título V, Capítulo III y Artículos 110 y 111 de la Ley de Propiedad de Honduras (N° 82-2004)**

**Mapa 1 - BIRF N° 34485 “Proyecto de Administración de Tierras de Honduras, comunidades garífunas y lugares relacionados” (adjuntado)**