

Informe N° INSP/R2007-0003/2

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
Asociación Internacional de Fomento

INSP/39933-HN

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
EN RESPUESTA
AL INFORME DE INVESTIGACIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN**

HONDURAS

**PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS
(CRÉDITO N° 3858-HO)**

3 DE AGOSTO DE 2007

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
EN RESPUESTA AL INFORME DE INVESTIGACIÓN DEL PANEL DE
INSPECCIÓN DEL
PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE HONDURAS
(CRÉDITO N° 3858-HO)**

En conformidad con el párrafo 23 de la Resolución que crea el Panel de Inspección (Resolución del BIRF 93-10 y Resolución de la AIF 93-6), se adjunta para la consideración de los Directores Ejecutivos, el Informe y Recomendación de la administración en respuesta a las conclusiones del Informe de investigación N° 39933-HN del Panel de inspección, de fecha 12 de junio de 2007, en relación con el Proyecto citado (Proyecto de administración de tierras de Honduras (Crédito N° 3858-HO)).

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
EN RESPUESTA AL INFORME DE INVESTIGACIÓN DEL PANEL DE
INSPECCIÓN 39933-HN**

**HONDURAS
PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS
(CRÉDITO N° 3858-HO)**

ÍNDICE DE CONTENIDOS

I.	Introducción	1
II.	Estado del Proyecto.....	1
III.	Conclusiones y Observaciones del Panel.....	5
IV.	Temas Cruciales.....	6
V.	Plan de Acción de la Administración.....	15
VI.	Conclusión	20

Anexos

- Anexo 1. Conclusiones, comentarios y medidas
- Anexo 2. Mapa de Honduras (Costa Norte)

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFE-COHDEFOR	Administración Forestal del Estado Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
AIF	Asociación Internacional de Fomento
APL	Préstamo adaptable para programas
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BP	Procedimientos del Banco
DCA	Convenio de crédito de fomento
DEG	Derecho especial de giro
EA	Evaluación ambiental
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IHT	Instituto Hondureño de Turismo
INA	Instituto Nacional Agrario
IP	Instituto de Propiedad
IPDP	Plan de Desarrollo Indígena
IPN	Panel de Inspección
MASTA	Mosquitia Asla Takanka (Unidad de los Mosquitia)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OD	Directriz Operacional
ODECO	Organización de Desarrollo Étnico Comunitario
OFRANEH	Organización Fraternal Negra de Honduras
OMS	Documento del Manual de operaciones
OP	Política operacional
PAAR	Proyecto de Administración de Áreas Rurales
PATH	Programa de Administración de Tierras de Honduras
PCU	Unidad Coordinadora del Proyecto
PDO	Objetivo de desarrollo del Proyecto
PROBAP	Proyecto de Biodiversidad en Áreas Prioritarias
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
SINAP	Sistema Nacional de Administración de la Propiedad
SINAPH	Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras
SINREC	Sistema Integrado Nacional de Registros y Catastro

I. INTRODUCCIÓN

1. El 10 de enero de 2006, el Panel de Inspección registró una Solicitud de inspección, Solicitud IPN RQ06/1 (en adelante, “la Solicitud”), relativo al Proyecto de administración de tierras de Honduras (“el Proyecto”), financiado en parte por la Asociación Internacional de Fomento (AIF)¹. La Solicitud fue presentada por la Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH) a nombre de la población garífuna de Honduras.
2. El Panel notificó a los Directores Ejecutivos y al Presidente del Banco Mundial sobre la recepción de la Solicitud, y la Administración del Banco respondió a los temas planteados en ella el 9 de febrero de 2006.
3. En su Informe al Directorio, el Panel consideró admisible la Solicitud y recomendó a los Directores Ejecutivos autorizar una investigación, autorización que se materializó el 30 de marzo de 2006.
4. El 12 de junio de 2007, el Panel emitió su informe en el cual se describían las conclusiones de la investigación. La Administración, por su parte, reconoce la claridad y exhaustividad con la que el Panel presentó sus conclusiones. El presente informe, que responde a las conclusiones del Panel, se organiza en varias secciones. La Sección II describe brevemente el Proyecto y su estado actual. La Sección III resume las conclusiones y observaciones del Panel, mientras que la Sección IV presenta antecedentes adicionales sobre varios temas cruciales. Por su parte, el Plan de Acción de la Administración en respuesta a las conclusiones del Panel se muestra en la Sección V y las conclusiones del informe se exponen en la Sección VI. El Anexo 1 contiene una matriz detallada de las conclusiones del Panel, junto con las respuestas de la Administración.

II. ESTADO DEL PROYECTO

5. **El Proyecto.** El Proyecto de administración de tierras de Honduras fue preparado durante el período 2002-2004 y aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco el 26 de febrero de 2004. El costo total del Proyecto es de aproximadamente US\$38,9 millones, cifra que incluye un crédito de la AIF por DEG16,9 millones (equivalentes a US\$25 millones), un Crédito del Fondo Nórdico de Desarrollo de EUR6 millones (equivalente a US\$7,9 millones) y aportes del prestatario (US\$6 millones). El Convenio de crédito de fomento (DCA) de la AIF fue firmado el 18 de agosto de 2004 y entró en vigor el 2 de diciembre de 2004.
6. El Proyecto corresponde a la primera fase de un Préstamo adaptable para programas (APL) destinado a ayudar a modernizar la administración de tierras en Honduras. El objetivo específico de desarrollo del Proyecto (PDO) es crear y operar un

¹ Dado que la AIF es parte del Grupo del Banco Mundial, los términos “Banco” y “AIF” se usan indistintamente en este Informe de la Administración.

sistema de administración de tierras integrado y descentralizado, conformado por entidades públicas y privadas, que provea a los usuarios de la zona del Proyecto información precisa sobre predios urbanos y rurales y servicios efectivos de administración de tierras de manera oportuna y económica. Tres componentes son la base para lograr este objetivo: (i) a nivel nacional, el desarrollo del marco de políticas y el fortalecimiento institucional para apoyar la creación y operación del Sistema Nacional de Administración de la Propiedad; (ii) en zonas específicas del país, regularización, entrega de títulos y registro sistemático de tierras, y (iii) gestión, seguimiento y evaluación del Proyecto. Por último, aproximadamente 5 por ciento de los recursos del Proyecto se destinan a la titulación de tierras étnicas.

7. **Estado del Proyecto.** El Proyecto se ha venido ejecutando durante más o menos dos años y medio y al 16 de julio de 2007 se habían desembolsado 78,7 por ciento de los fondos del crédito. La ejecución del Proyecto fue rápida y satisfactoria en 2004 (usando los recursos del Fondo de preparación del Proyecto y financiamiento retroactivo) y en 2005. A fines de 2005, el Sistema Nacional de Administración de la Propiedad estaba consolidado, se habían inscrito más de 215.000 parcelas de tierra, se habían medido más de 44.000 hectáreas de tierras forestales, y demarcado 21 límites municipales.

8. En diciembre de 2005 se realizaron elecciones nacionales en Honduras y un cambio de Gobierno tuvo lugar en enero de 2006. Entre enero de 2006 y abril de 2007, el ritmo de ejecución del Proyecto disminuyó considerablemente. Entre otras cosas, el Proyecto sufrió de cambios administrativos constantes y un liderazgo operacional débil debido a que el nuevo Gobierno no nombró a un coordinador permanente hasta mayo de 2007. Durante este período, el Proyecto quedó en manos de un coordinador interino que tenía una autonomía y capacidad limitada. Al mismo tiempo, los sistemas de control interno de la Unidad Coordinadora del Proyecto (PCU) eran inadecuados y la supervisión fiduciaria por parte del Gobierno fue limitada. Otro problema fue la falta de coordinación interinstitucional, situación que se vio agravada por la incertidumbre que trajo el cambio de Gobierno al Instituto de la Propiedad, o IP, y a otros organismos vinculados con el Proyecto.

9. El 10 de enero de 2007, en respuesta a la falta de cumplimiento de varias cláusulas del Convenio de crédito de fomento, en gran medida debido a los problemas recién mencionados, la AIF envió al Gobierno una Notificación de posible suspensión de los desembolsos del Crédito. Entre los motivos que justificaban la decisión estaba la falta de debida diligencia y eficiencia en la ejecución del Proyecto, demostrada en la demora en cumplir las metas de desempeño acordadas, en el aporte insuficiente de fondos de contrapartida y en la limitada dotación de personal en la Unidad Coordinadora del Proyecto, como era requerido en el Convenio de crédito. Además, el Gobierno firmó un Memorando de Entendimiento con OFRANEH en septiembre de 2006, en el cual se incluía, entre otros asuntos, un acuerdo que supuestamente disolvía la Mesa Regional Garífuna, el mecanismo establecido por el Proyecto para llevar a cabo consultas de amplia base a nivel local.

10. El Gobierno cumplió todas las condiciones para evitar la suspensión de los desembolsos en abril de 2007. Específicamente, y según los requisitos estipulados en la

Notificación de posible suspensión de los desembolsos, se contrató a un coordinador del Proyecto y a todo el personal necesario en la Unidad Coordinadora durante 2007, luego de reestructurar la Unidad a fin de garantizar que el equipo de trabajo fuera eficiente y capaz. Por otra parte, se activó el Consejo de Gobernadores, entidad interinstitucional destinada a proporcionar orientación estratégica al Proyecto y facilitar la coordinación entre los organismos participantes, junto con su Comité Técnico. Además, el Gobierno confirmó que la ejecución del Proyecto se transferiría al Instituto de la Propiedad y entregó el borrador del acuerdo subsidiario y de los acuerdos de co-ejecución necesarios para respaldar esta decisión, al tiempo que destinó fondos de contrapartida suficientes en el presupuesto nacional para llevar a cabo el plan de ejecución anual del Proyecto. Como se discute detalladamente más adelante, el Gobierno también confirmó su decisión de mantener la Mesa Regional Garífuna como mecanismo de consulta amplia a nivel local para las comunidades garífuna a través de una reunión pública realizada en Trujillo el 23 de febrero de 2007. Además de cumplir satisfactoriamente los requisitos de la Notificación, el Gobierno tomó otras medidas, entre ellas completar una propuesta para una reestructuración menor del Proyecto (ver más adelante), fortalecer los aspectos fiduciarios de la Unidad Coordinadora del Proyecto y mejorar los procedimientos en conformidad con el Plan de Acción propuesto por el Gobierno para completar el Proyecto. Por otra parte, el Instituto Nacional Agrario o INA, en calidad de líder de la Comisión intersectorial activada por el Gobierno en mayo de 2007 (ver el párrafo 16 más adelante), relanzó el proceso de consulta para finalizar el Manual de regularización de tierras étnicas y revitalizar las actividades en estas áreas. Todas estas medidas efectivamente han proporcionado las condiciones adecuadas para mejorar la ejecución del Proyecto. Una misión del Banco organizada en julio de 2007 pudo corroborar que se continuaba avanzado en relación a la administración y la gestión fiduciaria del Proyecto y las actividades preparatorias vinculadas con los bosques nacionales, y con los manuales de regularización de áreas protegidas, de bosques nacionales y de tierras étnicas.

11. **Reestructuración del Proyecto.** El 20 de marzo de 2007, el Banco recibió la solicitud del Gobierno de reestructurar el Proyecto, enfocándose en poner al día los arreglos de ejecución del Proyecto a fin de reflejar el actual marco jurídico e institucional del país y modificar algunos de los resultados del Componente 2 del Proyecto (Regularización, titulación y registro sistemático de la tierra basada en área). Estos cambios se consideran necesarios para garantizar mejoras en el desempeño del Proyecto y la consecución de su objetivo de desarrollo. La reestructuración propuesta, que está lista para ser aprobada por la Vicepresidenta regional, no cambia el Objetivo de desarrollo del Proyecto ni las metas de resultados asociados con dicho objetivo, y esta alineada con el Plan de Acción presentado en la Sección V de este Informe.

12. Específicamente, la reestructuración del proyecto incluye: (i) cambiar los arreglos de ejecución del Proyecto, incluyendo la designación del Instituto de la Propiedad como nuevo organismo ejecutor del Proyecto; (ii) reemplazar las menciones al Sistema Integrado Nacional de Registros y Catastro, o SINREC, en el Convenio de crédito con menciones al Instituto de la Propiedad y a sus funciones en virtud de la Ley de Propiedad de 2004; (iii) eliminar la opción, incluida en el Convenio de crédito, de contar con un agente externo de adquisiciones para administrar algunas licitaciones y contratos internacionales financiados por el crédito e introducir el uso de las Directrices de

Adquisiciones/Selección de Consultores actualizadas; (iv) modificar algunos indicadores de resultados de regularización, titulación y registro sistemático de tierras; (v) aclarar que el Proyecto no financiará actividades que requieran reasentamiento, y (vi) extender por un año el plazo de cierre del Crédito. Con esta reestructuración, se espera contar con una estructura más coherente para lograr el objetivo y las metas de resultados del Proyecto, cumplir con los requerimientos de la segunda fase del APL y respaldar de mejor manera el objetivo a largo plazo del Gobierno de modernizar el sistema de administración de tierras del país.

13. **Tierras Étnicas.** Las actividades de regularización en tierras étnicas aún no han comenzado en las comunidades garífuna (o miskito) debido que el Manual de regularización de tierras étnicas aún no ha sido terminado o aprobado por el Banco. La no objeción del Banco para el Manual es en virtud de las Secciones 3.01 (a), 3.04, 3.08 (b) y 3.11 del Convenio de crédito. No obstante, durante los años 2006 y 2007 siguieron llevándose a cabo actividades de sensibilización del público y movilización social en el marco del Proyecto, entre ellas el apoyo a la Mesa Regional Garífuna, a la Mesa Regional Miskito y a mesas locales. Además, con los recursos del Proyecto se apoyó la contratación de un asesor legal seleccionado por los miembros de las Mesas destinado a ayudar a éstas a mejorar su comprensión de la Ley de Propiedad de 2004 y proponer modificaciones respecto al proceso de regularización en tierras étnicas. Ente otras actividades, la Mesa Regional Garífuna ha estado involucrada en consultas relacionadas con la preparación del Manual de regularización de tierras, así como en una estrategia de comunicación para informar a las comunidades sobre el Proyecto.

14. La Mesa Regional Garífuna (y la Mesa Regional Miskito) han consolidado su función como mecanismo de consulta. Las misiones de supervisión del Banco han encontrado que los miembros de las mesas son representantes bien informados, motivados, legítimos y comprometidos con los intereses de las comunidades garífunas. Dada la función crítica que desempeñó la Mesa Regional Garífuna, apenas surgieron amenazas de su disolución (ver el párrafo 9), el Banco presentó al Gobierno dos alternativas: (i) revocar la decisión de disolver la Mesa Regional Garífuna o (ii) proponer una alternativa para un marco de consulta de amplia base para el Proyecto en línea con las políticas del Banco. El Gobierno escogió la primera alternativa y confirmó su apoyo a la Mesa Regional Garífuna.

15. Para ampliar las consultas sobre el Manual de regularización de tierras étnicas, en noviembre de 2006 se creó una Comisión intersectorial *ad hoc* en el marco del Proyecto. Este Comisión estaba compuesta por organismos del Estado (Administración Forestal del Estado / Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, INA, Instituto de la Propiedad, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y Secretaría de Turismo, entre otros) y representantes de organizaciones étnicas y comunitarias (entre ellas, *Mosquitia Asla Takanka*, o MASTA, Mesa Regional Garífuna, Mesa Regional Miskito, y *Organización de Desarrollo Étnico Comunitario*, o ODECO y OFRANEH). Esta última organización participó en la primera sesión del 16 de noviembre de 2006, pero no firmó el acta de la reunión. Esta Comisión se reunió ocho veces entre noviembre de 2006 y febrero de 2007.

16. **La Comisión intersectorial de protección de los derechos a la tierra de comunidades garífuna y miskito.** En diciembre de 2006, la existencia del Decreto Presidencial de 2001 (035-2001) que establecía una Comisión intersectorial de protección de los derechos a la tierra de comunidades garífuna y miskito fue traída a la atención del Gobierno. Una vez conformada, esta Comisión intersectorial sería muy similar al Comité *ad hoc* patrocinado por el Proyecto y estaría bajo la dirección del INA. A fin de evitar duplicaciones, el Gobierno decidió activar esta comisión creada en virtud del Decreto Presidencial de 2001 y derogar el Comité *ad hoc*. La Comisión intersectorial fue activada como instrumento nacional a fin de facilitar las consultas y mejorar el marco de consultas de amplia base establecido a través de las mesas regionales garífuna y miskito, así como de las diversas mesas locales. El Gobierno también invitó al Instituto de Propiedad y a la Asociación de Municipios de Honduras (o AMHON) a unirse a esta Comisión, cuya primera sesión oficial tuvo lugar el 31 de mayo de 2007 con la presencia de representantes del gobierno y de la sociedad civil. OFRANEH se abstuvo de participar en esta reunión, ya que uno de los puntos a tratar era el Manual de regularización de tierras étnicas, expresando además su decisión de no participar en ninguna actividad vinculada al Proyecto mientras el Panel de Inspección estuviera llevando a cabo su investigación.

17. El 12 de julio de 2007, la Comisión intersectorial sostuvo otra reunión en la cual OFRANEH participó. En ella, se acordó la necesidad de clarificar los roles y responsabilidades complementarias de la Comisión intersectorial y de la Mesa Regional Garífuna, y en particular sus respectivas funciones en relación con la resolución de conflictos. Tal como se explica más adelante, la Administración acordó con el Gobierno que la recientemente activada Comisión intersectorial se reunirá durante los próximos tres meses a fin de abordar las inquietudes específicas concernientes a la ejecución del Proyecto, así como temas más generales sobre la Ley de Propiedad. Por lo tanto, OFRANEH está participando ahora formalmente en las consultas del Proyecto a través de esta Comisión intersectorial que cuenta con el apoyo del Proyecto.

III. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES

18. A continuación, la Administración resume su entendimiento sobre el cumplimiento de parte del Banco de sus políticas y procedimientos en relación con las conclusiones del Panel. Para conocer más detalles, las conclusiones completas del Panel se presentan en el Anexo 1 de este documento.

Cuadro 1

OD 4.20 pueblos indígenas	
Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de plan de desarrollo indígena (IPDP). • Consultas con los garífuna durante la preparación del proyecto. • Creación de un marco de consultas del Proyecto para unir a los líderes y a las comunidades garífuna. • Análisis del marco legal relacionado con los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. • Inclusión de medidas específicas para proteger los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. • Preparación de un Marco de proceso para la demarcación de tierras étnicas en caso que éstas se superpongan a las áreas protegidas (también OP 4.01). • Compromiso del Gobierno a no designar más áreas protegidas en zonas donde hayan comunidades autónomas hasta que no se definan los derechos de propiedad (también OP 4.01). • Las comunidades mantienen/consiguen responsabilidades de gestión conjunta sobre áreas protegidas designadas que puedan incluir sus tierras (también OP 4.01). • El IPDP dispone de recursos para formación de capacidades y capacitación de líderes de la comunidad sobre leyes nacionales, así como capacitación para árbitros y mediadores.
No Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • Las salvaguardias del proyecto son insuficientes para proteger los derechos a la tierra de los pueblos indígenas. • Los mecanismos de consulta del proyecto no se adaptaron a las inquietudes planteadas (también OP 13.05); se respaldaron mecanismos de consulta (Mesa Regional Garífuna), donde organizaciones representativas importantes (OFRANEH y ODECO) no han participado ni dado su apoyo u orientación. • El IPDP no prestó suficiente atención a la Comisión intersectorial. • Los mecanismos de resolución de conflictos constituyen un riesgo para las comunidades afectadas.
OP/BP 4.01 – Evaluación ambiental	
Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de problemas en Evaluación Ambiental.
OP/BP 4.04 – Hábitat naturales	
Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de medidas y salvaguardias para abordar los problemas concernientes al hábitat natural.
OP/BP 13.05 – Supervisión del proyecto	
No Cumplido	<ul style="list-style-type: none"> • La supervisión de los mecanismos de consulta del Proyecto no fue suficiente. • El proyecto no se adaptó (ni se realizó un análisis <i>ex-post</i>) a los cambios en las circunstancias jurídicas (también OD 4.20).

19. Además de las conclusiones en relación con el cumplimiento o incumplimiento de diversas partes de la Directriz Operacional (OD) y las Políticas Operacionales (OP) citadas arriba, el Panel hizo una serie de observaciones destinadas a ayudar en la ejecución del Proyecto. Estas observaciones se relacionan con las consultas a las comunidades garífuna durante la ejecución del Proyecto, los derechos de las comunidades garífuna frente a las áreas protegidas y el marco legal para proteger los derechos del pueblo garífuna en virtud del Proyecto. El Anexo 1 proporciona información detallada.

IV. TEMAS CRUCIALES

20. Esta sección aporta información sobre tres temas cruciales del informe de la investigación realizada por el Panel: (i) presiones sobre la tierra en la Costa Norte de

Honduras; (ii) consultas, participación y representación, y (iii) la naturaleza de las salvaguardias legales. La Sección V más adelante presenta el Plan de Acción de la Administración.

Presiones sobre la tierra en la Costa Norte de Honduras

21. La Administración concuerda con el Panel sobre a la urgente necesidad de abordar las crecientes presiones sobre las tierras étnicas en la Costa Norte de Honduras. Habiendo aclarado ese punto, la Administración no concuerda con la sugerencia de que el Banco debería haber esperado hasta la segunda fase del APL para abordar un tema tan fundamental². En el informe de la investigación, el Panel señala lo siguiente: “Los garífuna han perdido y están perdiendo tierras que alguna vez fueron ocupadas y utilizadas por sus ancestros recientes y lejanos, así como por ellos hoy” (Párr. 105). En la Respuesta de la Administración de febrero 2006 a la Solicitud ya se hacía mención que las comunidades garífuna actualmente enfrentan múltiples y prolongados conflictos sobre la tierra que las entidades gubernamentales han tratado de resolver. Los programas de títulos ejecutados por el INA durante los últimos 30 años no han cumplido las expectativas de las comunidades garífuna: algunas comunidades no recibieron ningún tipo de título, otras recibieron títulos comunales por territorios menores de los que ellas reclamaban, algunas familias garífuna recibieron títulos individuales y algunas tierras reclamadas por las comunidades garífuna fueron dadas a terceros.

22. La Administración está consciente de la gravedad de estos problemas desde hace bastante tiempo. De igual modo, los pueblos indígenas de Honduras han manifestado en diversas ocasiones su interés por contar con apoyo del Banco para llevar a cabo actividades de regularización de tierras³. Para orientar su apoyo en este proceso, el Banco auspició la realización de un “Perfil de los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras” (2002). Además, una operación que contó con el apoyo del Banco (Donación del FMAM 28367) financió el estudio sobre propiedad de la tierra más exhaustivo que se haya realizado hasta la fecha entre los habitantes garífuna y miskito en Honduras (en adelante denominado el Estudio de diagnóstico). Cabe destacar que este innovador estudio llevado a cabo por el *Central American and Caribbean Research Council* (CCARC) es citado frecuentemente en el informe de investigación del Panel de Inspección y que dos miembros del directorio del CCARC prestaron asesoría experta al Panel⁴. Además, el

² Párrafo 225 del informe de la investigación del Panel de Inspección sostiene: “Si en opinión del Banco no había un marco jurídico/reglamentario adecuado para las tierras de los pueblos indígenas, el **Panel no entiende por qué la entrega de títulos y la regularización de pueblos indígenas (sic) se incluyó en la primera fase del APL en vez de la segunda cuando se requería que dicho marco estuviese en pie** [el énfasis es nuestro].”

³ Ver el Plan de Análisis y Participación Social y el Documento de Evaluación del Proyecto de Administración de Áreas Rurales de Honduras (PAAR, Crédito 29400 – 1997 de la AIF y Crédito complementario 29401 – 2003); el Documento de Evaluación del Proyecto de Biodiversidad en Áreas Prioritarias financiado por el FMAM (PROBAP, Donación N° 28367, 1997); y el Análisis Social, Ambiental, Legal y el Documento de Evaluación del Proyecto de administración de tierras de Honduras (Informe N° 27604-HO, 22 de enero de 2004), que es objeto de la investigación de este Panel de Inspección.

⁴ *Diagnostic Study on Land Use and Tenancy in the garífuna and Misquito Communities of Honduras, 2002-2003*. Central American and Caribbean Research Council, 2003.

Banco apoyó el fortalecimiento institucional de grupos de descendientes de africanos en América Latina –inclusive organizaciones garífuna que luchan por el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra en Honduras– a través de una donación de Fondo de Desarrollo Institucional (TF051283) en coordinación con ODECO.

23. **Crisis de las tierras comunales.** Como resultado de los esfuerzos auspiciados por el Banco, la Administración llegó al convencimiento de que se requería abordar la problemática de tierras de las comunidades garífuna (y miskito) de Honduras de forma inmediata. En efecto, el Informe de investigación del Panel sostiene que “el turismo y la producción industrializada de cultivos de exportación ... atraen a compradores de tierras y a ‘invasores’ de las tierras ancestrales garífuna ... También han llegado personas no garífuna a construir viviendas para ir de vacaciones, fincas ganaderas ...” (Párr. 105). Por lo tanto, la solución de estos problemas, que se han agravado aún más en los últimos años, no podía esperar indefinidamente. Ciertamente, como el Estudio de diagnóstico resalta (el énfasis es nuestro):

“Es difícil exagerar la importancia de estos asuntos: tierra, recursos y subsistencia económica para los sujetos [garífuna y miskito] del estudio” (Tomo 6, página 2).

“El hallazgo principal en este caso es que las comunidades están cansadas y saturadas de estudios e investigaciones y necesitan medidas que aborden los problemas planteados. Están en estado de movilización; **existe una sensación de crisis y exigen respuestas concretas**” (Tomo 6, página 3).

“Por diversos motivos...hay una sensación fuerte y generalizada de urgencia. La investigación realizada para este Diagnóstico demostró, sin lugar a dudas, **que el tema de las garantías de las tierras comunales es uno de los problemas que deben ser resueltos en este decenio, o esto podría perderse para siempre**” (Tomo 6, página 29; también Tomo 1, página 9).

24. Durante las primeras etapas de la preparación del Proyecto (de 2002 a mediados de 2003), el Gobierno de Honduras estaba renuente a incluir actividades vinculadas con la regularización de tierras étnicas en la Costa Norte, en parte debido a la complejidad del problema. No obstante, la combinación de: (i) crecientes demandas de parte de las comunidades garífuna y miskito para abordar de inmediato sus problemas de tierra, y (ii) experiencias piloto fructíferas llevadas a cabo en el marco de una iniciativa precursora de este Proyecto (el Proyecto de administración de áreas rurales de Honduras, en adelante denominado PAAR), llevaron al Banco y al Gobierno a la decisión conjunta de incluir las tierras étnicas en la fase I del APL. En el marco del PAAR, el entendimiento constructivo entre funcionarios de gobierno, el Banco y las comunidades locales (entre ellas las comunidades garífuna y miskito) demostraron que los temas vinculados con las tierras étnicas podrían solucionarse dentro del marco jurídico vigente en Honduras en ese momento. El Estudio de diagnóstico de 2003 concluyó que “el marco jurídico vigente en ese momento no representaba un obstáculo definitivo para que se dieran títulos para tierras tradicionales...o se diera seguridad legal a propiedades comunales” (Tomo 1, página 11). Como el Estudio de diagnóstico agrega (el énfasis es nuestro):

“El Gobierno tiene la responsabilidad urgente de asignar máxima prioridad a la regularización de las tierras de las comunidades, a través de mecanismos institucionales que generen resultados concretos” (Tomo 1, página 13).

“Ha habido avances significativos respecto de la entrega de títulos de las tierras garífuna. Los mecanismos legales y el proceso de titulación ya han sido creados. Una serie de títulos comunales se han ampliado y hay más solicitudes de ampliación en diferentes etapas del proceso de aprobación. **Este proceso debe continuar**” (Tomo 6, página 42).

25. Durante la reunión de decisión sobre el Proyecto en diciembre de 2003, la Administración concluyó que la aprobación de una ley comprehensiva vinculada a los reclamos de tierras de los pueblos indígenas podría tomar demasiado tiempo. Dada la urgencia del problema, la Administración decidió que el desarrollo de procedimientos para regularizar las tierras étnicas, con las debidas salvaguardias, debería realizarse en la fase I del APL, mientras que la adopción de parte del Gobierno de un marco legal/reglamentario sería uno de los requerimientos para la fase II del APL. Este enfoque coincidía con la recomendación del Estudio de diagnóstico de que “la resolución (entrega de títulos) de las reivindicaciones de tierras debería comenzar en “comunidades piloto” de cada región” (Tomo 6, página 41).

26. La Administración considera que el Proyecto, en la fase I del APL, está haciendo un aporte significativo a la protección de las tierras ancestrales reclamadas por garífuna (y miskito) en Honduras gracias a la aplicación de ciertas salvaguardias y mecanismos operacionales, que incluyen:

- (i) Habilitar un mecanismo de consulta participativo que permite a los actores garífuna (y miskito) recomendar procedimientos específicos al Gobierno (entre ellos medidas de resolución de conflictos) para regularizar sus demandas de tierras;
- (ii) Demarcar, regularizar y entregar títulos de propiedad de algunas tierras reclamadas por comunidades garífuna **que voluntariamente decidan participar en el Proyecto**, en conformidad con el Manual de operaciones del Proyecto y el Plan de desarrollo indígena, y
- (iii) Prevenir la adjudicación de títulos o la demarcación de tierras colindantes con tierras étnicas, a menos que estos procedimientos que deben proteger debidamente los intereses del pueblo garífuna sean revisados y aprobados por el Banco.

27. Los conflictos más graves concernientes a las tierra garífuna –entre ellas profundas divisiones entre diversos grupos garífuna que han resultado en amenazas a la integridad física de varios individuos garífuna– ocurren en este momento fuera de la zona del Proyecto, en la región de Bahía de Tela, donde no aplican las salvaguardias y mecanismos operacionales del Proyecto. Estos mecanismos otorgan a los pueblos indígenas de Honduras –y particularmente a los garífunas y miskitos– cuyas demandas

por tierra se verán afectadas por la aplicación de la Ley de Propiedad, más poder de negociación frente al Gobierno y terceros que lo que tendrían de no mediar el Proyecto.

28. El Panel reconoce que la inclusión de un subcomponente de tierras étnicas en la fase I del APL ha habilitado un “canal oficial a través del cual se pueden presentar los intereses de los garífuna tal como ellos los ven” y menciona particularmente la función de la Mesa Regional Garífuna al respecto. En resumen, a través del Proyecto, los grupos garífuna están ejerciendo influencia directa, a través de mecanismos de consulta como la Mesa Regional y la Comisión intersectorial, en el diálogo existente respecto a la Ley de Propiedad y las maneras efectivas a través de las cuales resolver los conflictos que afectan a las tierras étnicas. Más aún y entre otras cosas, con la introducción del componente de tierras étnicas en la fase I del Proyecto: (i) las comunidades garífuna pueden acceder a asistencia legal y (ii) se impide la entrega de títulos a reclamos de terceros que sean impugnados por comunidades garífuna.

Consulta, Participación y Representación

29. Según las políticas de salvaguardia y de divulgación del Banco Mundial, el prestatario debe consultar a los principales grupos afectados, beneficiarios y otros grupos de actores de importancia antes de evaluar un proyecto; además, tanto el Banco como el prestatario deben mantener al público informado. Estos requisitos podrían hacer surgir perspectivas contrapuestas sobre lo que se entiende por consulta y participación, o confusión sobre la naturaleza de la representación. No obstante, la esencia de la política del Banco a este respecto se basa en la necesidad de divulgar información al público de manera transparente y emprender un proceso significativo de consultas. Los grupos de actores clave deberían involucrarse sistemáticamente en la planificación y ejecución del proyecto a través de un proceso de participación informada.

30. Si bien la OD 4.20 exige “...debidamente preocupada por asegurar la representación genuina de la población indígena”, entender que ello implica uniformidad de opiniones o que las opiniones de los varios actores necesariamente deben plantearse a través de un solo canal constituiría una interpretación equivocada de esta política. La política lo aclara, incluso, a través de lo siguiente “...Muchos de los pueblos indígenas más numerosos tienen sus propias organizaciones representativas que proporcionan canales efectivos a través de los cuales se comunican las preferencias locales. Los líderes tradicionales constituyen una instancia central de movilización de la gente y deberían participar en el proceso de planificación”. En la práctica, esto implica que las estructuras de gobernabilidad formales e informales, y tanto las tradicionales como las modernas, deben considerarse e incorporarse al proceso de toma de decisiones. Esta visión fue aclarada en la más reciente OP 4.10 que exige una evaluación social que también aborde de manera explícita un análisis de género, examine las diferencias de edad y considere otras dimensiones de la identidad social. El objetivo de esto es precisamente incorporar a los diversos grupos al proceso de toma de decisiones. Tanto las políticas del Banco como los estándares de buenas prácticas internacionales buscan la diversidad por sobre la uniformidad en el proceso de participación.

31. Los científicos sociales, dentro del Banco como fuera de él, por lo general no intentan asignarle “representatividad” a ningún grupo de actores en particular. Cada categoría y subcategoría de actores puede tener sus legítimas percepciones, necesidades, demandas e inquietudes y desde una perspectiva sociológica, no tiene sentido asignarle más o menos legitimidad a los puntos de vista de un grupo en particular. Los grupos y organizaciones reconocidos a nivel local con frecuencia pueden reclamar legítimamente la representatividad de los intereses de actores específicos, pero otros grupos no organizados o instituciones y redes informales también pueden tener demandas legítimas. Por lo tanto, la representatividad es materia de grado, no un absoluto. Desde esta perspectiva, no corresponde asignarle poder de veto o autoridad exclusiva sobre un proyecto a un subgrupo dentro de múltiples partes interesadas. Definir a un solo grupo u organización como el único representante de los beneficiarios o afectados por un proyecto reduciría o incluso dejaría afuera visiones y perspectivas de otros grupos importantes, por ejemplo en dimensiones tales como género, tribus, discapacidades, religión u otras identidades sociales adquiridas o adscritas.

32. En resumen, lograr consenso entre todas las partes interesadas es una aspiración poco realista. Por el contrario, un buen proceso de evaluación social que cuente con la participación transparente y sistemática de las partes interesadas investiga más allá de las demandas superficiales que apuntan a una opinión uniforme y probablemente destaque las diferencias en perspectivas y visiones.

33. *El caso de Honduras.* Como lo exige la OD 4.20, la Administración ha promovido la participación sistemática de todos los actores garífuna claves durante todo el proceso de preparación y ejecución del Proyecto. La Administración reconoce que OFRANEH (y ODECO) tienen una larga trayectoria y compromiso en la defensa de las necesidades del pueblo garífuna y que tienen un reclamo legítimo de representar los intereses de grupos locales. Sin embargo, las consultas y estudios realizados durante la etapa de preparación del Proyecto revelaron que la población garífuna no es homogénea ni tiene una visión unánime y que los diversos actores tienen perspectivas diferentes y demandas contrapuestas de representatividad. La evaluación realizada por la Administración durante la fase de elaboración del Proyecto (y durante su ejecución) indica que OFRANEH tiene un interés legítimo en el proceso de entrega de títulos de propiedad en la Costa Norte de Honduras, pero que hay otros actores importantes cuya opinión debe ser tomada en cuenta. Como se indica en el informe del Panel, “los Solicitantes...participaron y tuvieron la oportunidad de dar comentarios y expresar sus inquietudes sobre el Proyecto”. En efecto, OFRANEH participó en siete consultas realizadas entre enero de 2003 y febrero de 2004, antes de que el Proyecto fuera aprobado por el Directorio del Banco. Durante ese período, algunas partes interesadas garífuna, entre ellos OFRANEH, expresaron inquietud sobre la Ley de Propiedad, que aún estaba por promulgarse. Consciente de ello, la Administración apoyó las actividades del Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PARA) financiado por el Banco para que estos grupos dieran a conocer sus preocupaciones a las autoridades correspondientes.

34. El diseño del proyecto tomó en cuenta diversas recomendaciones ofrecidas en las sesiones de consulta con OFRANEH y otros actores garífuna. En particular, según la exigencia de la OD 4.20, el Plan de Desarrollo Indígena (IPDP, por sus siglas en inglés)

del Proyecto incluye un amplio marco de consultas y participación para los pueblos indígenas. El Proyecto inicialmente contempló la creación de un mecanismo a nivel nacional, la Mesa Nacional Indígena. En respuesta a las recomendaciones realizadas por los pueblos indígenas (entre ellos OFRANEH y otros garífuna) en las sesiones de consulta, el Gobierno decidió que en lugar de crear una mesa nacional de consulta era más adecuado contar con dos mesas regionales étnicas. Por lo tanto, en el marco del Proyecto hay una Mesa Regional Garífuna para los departamentos de Atlántida y Colón y una Mesa Regional Miskito que funciona en el departamento de Gracias a Dios⁵. La Mesa Regional Garífuna está formada por una amplia variedad de actores garífuna, entre ellos los Patronatos⁶, grupos religiosos y otros. Para complementar su trabajo, se crearon mesas a nivel local a fin de propiciar la participación de las bases en cada comunidad. Sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo con esta disposición⁷. Para abordar una situación problemática producto de diversas opiniones respecto al rol del Proyecto en relación con las reivindicaciones de tierra garífuna, la Administración: (i) no asumió una postura respecto a los conflictos institucionales entre y dentro de las organizaciones garífuna; (ii) insistió en que la Mesa Regional Garífuna mantuviera un principio de no exclusión a la participación, e (iii) insistió que la ejecución del Proyecto relativo a las tierras étnicas tuviera lugar sólo con la participación voluntaria de las comunidades afectadas.

35. La Administración está consciente de que la ausencia de OFRANEH y ODECO en la Mesa Regional Garífuna no es lo óptimo y podría reducir la representación garífuna en las decisiones que se tomen en el marco del Proyecto. Para abordar la ausencia de OFRANEH en los mecanismos de consulta establecidos para el Proyecto, la Administración acordó con el Gobierno que la recientemente impulsada Comisión intersectorial se reuniera entre julio y octubre para abordar de manera específica las inquietudes de OFRANEH y ODECO sobre la ejecución del Proyecto. Aunque OFRANEH decidió no participar en la primera reunión de la Comisión intersectorial del 31 de mayo de 2007, sí asistió a una sesión posterior el 12 de julio de 2007. En esta última reunión, se acordó que la Comisión intersectorial y personal del Proyecto evaluarían y definirían los respectivos roles de la Comisión y de la Mesa Regional Garífuna en su condición de instancias de consulta complementarias del Proyecto.

⁵ Para conocer una descripción exhaustiva de la constitución y composición de la Mesa Regional Garífuna, vea los párrafos 42-48 de la Respuesta de la Administración a una Solicitud de Investigación del Panel de Inspección de este Proyecto (febrero de 2006).

⁶ Como se indica en la Evaluación Social y en la Respuesta de la Administración a la Solicitud, “los Patronatos son la estructura de organización que tiene más contacto con la población y quien mejor comprende sus intereses”. Los Patronatos son organizaciones de base importantes, porque se ubican al interior de las comunidades y sus directorios son elegidos directamente por la comunidad. La cercanía de los Patronatos con la comunidad aumenta su responsabilidad social y acerca a las comunidades a los municipios. Además, los Patronatos tienen personalidad jurídica, lo cual les permite implementar proyectos financiados por el sector público. Los Patronatos están representados en la Mesa Regional Garífuna y las mesas locales.

⁷ En marzo de 2005, los Solicitantes rechazaron la invitación a participar en la constitución de la Mesa Regional Garífuna. La Administración ha apoyado continuamente las sucesivas invitaciones realizadas por el Gobierno y la Mesa a OFRANEH para que participe en Mesa Regional Garífuna.

36. En resumen, la Administración opina que la Mesa Regional Garífuna (junto con las mesas locales) y la Comisión intersectorial (que incluye la participación de OFRANEH y ODECO) permiten, en conjunto, una mayor representatividad de un espectro amplio y transversal de actores garífuna en las actividades del Proyecto, según lo exige la OD 4.20, en contraste con la representatividad basada en una sola organización. La Mesa Regional Garífuna fue creada como una instancia de participación no excluyente específicamente para este Proyecto y no pretende reemplazar a otras organizaciones garífuna ni a la Comisión intersectorial. Además, permite que comunidades garífuna individuales participen directamente en actividades específicas del Proyecto, tales como campañas de difusión, formación de capacidades, implementación de actividades especificadas en el IPDP y solución de conflictos a nivel local. En comparación, la Comisión intersectorial tiene el mandato de proteger los derechos territoriales de las comunidades garífuna y miskito a nivel nacional, entre otros a través de apoyar el diseño de políticas y facilitar el diálogo, así como ayudar a coordinar la ejecución de políticas de administración de tierras, proyectos e iniciativas que afecten a estas comunidades. Ese es el motivo por el cual su función es esencial en las discusiones y la posible aprobación del Manual de regularización de tierras étnicas apoyado por el Proyecto. No obstante, la Comisión no tiene que ver con actividades a nivel local específicas del Proyecto, las cuales van más allá de su mandato. Por lo tanto, ambas instancias son necesarias y la Administración se compromete a garantizar que los roles complementarios de la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna, los cuales serán definidos con mayor precisión durante los próximos tres meses, estén en línea con las políticas de salvaguardia del Banco que apliquen al caso.

Naturaleza de Las Salvaguardias Legales

37. La Administración estaba al tanto de las presiones territoriales que afectaban a los pueblos afrohondureños de la Costa Norte, conocimiento que fuera complementado y profundizado gracias a los resultados del proceso de consulta que se describió anteriormente y que influyera en el diseño del Proyecto y en la negociación de las salvaguardias que forman parte del Convenio de crédito de fomento. Por consiguiente, y como es una práctica normal en todos los proyectos del Banco, la Administración propone seguir aplicando y hacer cumplir el marco legal del Proyecto tal y como se estipula en el Convenio de crédito y en otros instrumentos (Manual de operaciones y IPDP) de carácter obligatorio para el Gobierno de Honduras por haber sido citados en dicho Convenio. Ese marco representa las “reglas del Proyecto” que el Prestatario debe seguir y debe ser diferenciado de la “ley de Honduras” que corresponde de manera más general, inclusive en áreas y temas más allá de aquellos cubiertos por el Proyecto. Una vez más, como procede normalmente, en caso de que esos dos regímenes legales se superpongan en el contexto de las actividades del Proyecto, las “reglas del Proyecto” siguen siendo válidas, tal como se evidencia en el hecho de que el Convenio de crédito haya sido aprobado por el Congreso de Honduras y que el Procurador General de la Republica, en su opinión legal de fecha 15 de noviembre de 2004 enviada al Banco para el efecto de considerar vigente el Convenio de crédito, haya declarado que las obligaciones estipuladas en dicho acuerdo eran “válidas, exigibles y demandables legalmente de acuerdo a sus propios términos”.

38. En la determinación de cuáles deberían ser las “reglas del Proyecto”, la Administración cumplió con el requisito estipulado en la OD 4.20 de evaluar las leyes locales pertinentes a fin de determinar su posible impacto en los pueblos indígenas o afrohondureños afectados por el proyecto. Como resultado de esa evaluación y también anticipándose a las posibles consecuencias de la entonces aún no promulgada Ley de Propiedad cuando y si entraba en vigencia en el futuro, la Administración negoció las siguientes disposiciones para su incorporación en el Convenio de crédito:

- Sección 3.01 (a) y Sección 3.04: el Prestatario está obligado a ejecutar el Proyecto en conformidad con el Manual de operaciones satisfactorio a la AIF;
- Sección 3.08 (b): el Prestatario está obligado a ejecutar el Proyecto en conformidad con el IPDP satisfactorio a la AIF (y que contiene procedimientos de consulta y titulación de tierras étnicas), y
- Sección 3.11: el Prestatario no deberá entregar títulos ni demarcar tierras contiguas a tierras étnicas sin seguir procedimientos y consultas satisfactorias a la AIF.

39. Por consiguiente, independientemente de las disposiciones de la “ley de Honduras” (ya sea en la forma de Ley de Propiedad u otra), es importante destacar que los pueblos indígenas o afrohondureños afectados por el Proyecto están protegidas por las “reglas del Proyecto” en lo que se refiere a titulación de tierras en el marco del Proyecto. Esta protección surge porque el Banco retiene el derecho, reconocido por el Prestatario, de ejercer sus recursos legales si el Prestario incumple cualquiera de las obligaciones detalladas anteriormente. La naturaleza integral de este marco legal de protecciones está demostrado por el hecho de que, hasta la fecha, en el marco del Proyecto no se ha entregado ningún título de tierras étnicas que contravenga alguna de estas obligaciones. Por lo tanto, la Administración propone seguir aplicando y hacer cumplir este marco⁸.

⁸ El Panel de Inspección expresó su inquietud respecto de que el Convenio de crédito no contemple una medidas remediales relacionados con posibles efectos negativos de la Ley de Propiedad sobre la titulación de tierras étnicas en virtud del Proyecto y sugiere, además, que tal recurso es una exigencia de las políticas del Banco (específicamente de la OP 7.00, nota 13, que sostiene que “[s]i la modificación de una ley particular impide la consecución de los objetivos de un proyecto, los arreglos contractuales podrían disponer que tal modificación constituiría una causal de suspensión”). No obstante, es importante tomar en cuenta que la disposición de tal recurso no es obligatoria (“los arreglos contractuales *podrían* disponer”). Por consiguiente, dado que el subcomponente de tierras étnicas del Proyecto es tan reducido en comparación con el resto del Proyecto (aproximadamente 5 por ciento del tamaño total del Proyecto), la Administración decidió no incluir ese recurso, que habría citado una ley aún no promulgada en ese momento y afectado de manera desproporcionada la operación completa. Más aún, si la Ley de Propiedad infringiera de algún modo las cláusulas de protección que de todos modos incluye el Convenio de crédito, como resultado de dichas infracciones se podrían aplicar los recursos normales disponibles a través de las Condiciones Generales sin que fuera necesario incluir lenguaje al respecto en los documentos legales. Tómese también en cuenta que la Sección 5.01 (b) del Convenio de crédito sí incluye un recurso legal que protege el marco legal necesario para la consecución de los objetivos del Proyecto. Este recurso se está actualizando como parte de la reestructuración del Proyecto que se encuentra en marcha a fin de referirse a las funciones pertinentes del Instituto de la Propiedad conforme a la Ley de Propiedad que rige la administración de catastros y registro de bienes raíces.

40. No obstante, esta propuesta no implica que la “ley de Honduras” no pueda ser mejorada ni que no pueda perfeccionarse su compatibilidad con las “reglas del Proyecto”. En efecto, ahora que la Ley de Propiedad ha sido promulgada, la Administración propone trabajar con el Gobierno de Honduras para continuar evaluando el marco jurídico local pertinente y hacerlo más compatible con la OD 4.20. Como resultado de estas gestiones, el Gobierno podría actualizar el Manual de operaciones y el IPDP, emitir reglamentos o, a través de otros medios (todo en conversación con la Mesa Regional Garífuna y Mesa Regional Miskito, la Comisión intersectorial y otras instancias representativas) disminuir las ambigüedades, reducir al mínimo las inconsistencias y, en general, establecer un marco jurídico local que permita entregar títulos de tierras étnicas a través de procesos de consulta y resolución de conflictos que con imparcialidad tomen en cuenta los intereses de los pueblos indígenas y afrohondureños. Tales medidas podrían mejorar la posibilidad de que se permita la titulación de tierras étnicas en el marco del Proyecto con la no objeción del Banco⁹.

41. En resumen, el tema del desarrollo frecuentemente se lleva a cabo dentro de sistemas jurídicos e institucionales complejos y subóptimos. Por lo tanto, es necesario reconocer que el sistema jurídico de un país (que en este caso es otra forma de denominar a la “ley de Honduras”) no necesita ser ideal para que el Banco pueda apoyar una operación, a condición de que se cumplan las políticas aplicables del Banco. Por ejemplo, las prácticas de adquisiciones del Banco enfrentan esta realidad constantemente: las Directrices de Adquisiciones y de Consultores prevalecen sobre la ley local de adquisiciones cuando se trata de bienes y servicios adquiridos con créditos de la AIF. Las políticas de salvaguardia del Banco son igualmente realistas: las políticas del Banco prevalecen para efectos de cada proyecto en lugar de las reglas locales que pueden no estar a la altura de los estándares que representan estas políticas. En el caso que nos ocupa, la Administración pretende hacer cumplir las “reglas del Proyecto” coherentes con las políticas plasmadas en el Convenio de crédito, al tiempo que compromete a las autoridades a mejorar la “ley de Honduras”, pero sin que este intento ponga en riesgo un Proyecto que ya contiene medidas de protección esenciales para los intereses de los pueblos indígenas o afrohondureños afectados por el Proyecto. Actuar de otra manera implicaría permitir que OFRANEH utilizara el proceso del Panel de Inspección como uno de sus argumentos para obtener reformas legales a nivel nacional. Este resultado podría generar una revisión que trascendiera del horizonte del Proyecto y afectara negativamente su ejecución.

V. PLAN DE ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

42. La Administración agradece las conclusiones del Panel respecto de la amplia concurrencia del Proyecto con las políticas del Banco en áreas clave, como la creación de

⁹ No obstante, la política del Banco no contiene un requisito general respecto de que las “reglas de un Proyecto” deban forzar cambios en las leyes locales, de manera tal de que dichas leyes cumplan con una determinada norma del Banco. Las políticas del Banco, inclusive la OD 4.20, exigen que el Proyecto cumpla con las normas del Banco, pero no exigen cumplimiento del país más allá del ámbito del Proyecto. Por lo tanto, no debe sugerirse que el Proyecto se transforme en un mecanismo para solucionar todas las disputas territoriales presentes en Honduras a satisfacción de los pueblos indígenas o afrohondureños ni que la ley local deba armonizarse con OIT 169.

un marco de consultas del Proyecto, el análisis de los marcos legales respecto de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y la introducción de medidas especiales para proteger dichos derechos, la elaboración de un IPDP y un Marco de proceso, la cobertura de temas en la Evaluación Ambiental (EA) y las medidas adecuadas para proteger los hábitat naturales. La Administración también acoge las observaciones hechas por el Panel respecto de áreas específicas donde el Proyecto requiere mayor fortalecimiento. El cuadro a continuación muestra un Plan de Acción a modo de seguimiento de las conclusiones del Panel.

Cuadro 2

OD / OP PERTINENTE Problema / Conclusión <i>(Los números de los artículos corresponden al Anexo 1)</i>	MEDIDA PROPUESTA
1. OD 4.20 – PUEBLOS INDÍGENAS	
Naturaleza de salvaguardias del Proyecto para proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas <i>(Artículo 9)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Administración se compromete a continuar aplicando el marco legal del Proyecto según se incluye en el DCA y otros instrumentos (Manual de operaciones y el IPDP), los cuales son obligatorios para el Prestatario por referencia cruzada en dicho Acuerdo de crédito. 2. La Administración se compromete a tomar medidas inmediatas según el DCA si alguna circunstancia amenaza el cumplimiento de las salvaguardias del Proyecto u otros acuerdos legales.
Mecanismos de consulta del Proyecto <i>(Artículo 6)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Administración acordó con el Gobierno que la Comisión intersectorial se reunirá en los próximos tres meses para abordar en forma específica las inquietudes de OFRANEH y ODECO respecto de la implementación del Proyecto. La Comisión intersectorial y el personal del Proyecto evaluarán y aclararán las respectivas funciones de la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna como foros complementarios de consulta sobre el Proyecto. 2. La Administración se compromete a garantizar que las funciones y responsabilidades de la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna, como mecanismos complementarios de consulta sobre el Proyecto, que se aclararán durante los próximos tres meses, sean congruentes con las políticas de salvaguardia correspondientes del Banco. 3. La Comisión intersectorial analizará un Manual de regularización de tierras étnicas, el cual incluye mecanismos de solución de conflictos que posteriormente se deberían presentar al Banco para su no objeción. La Administración se compromete a dar su no objeción al Manual de regularización presentado y a los mecanismos de solución de conflictos relacionados, sólo en caso que los procedimientos propuestos protejan en forma adecuada los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños y se consulte debidamente a las partes afectadas. 4. La Administración se compromete a garantizar, en caso de que se apruebe el Manual de regularización de tierras étnicas y los mecanismos de solución de conflictos relacionados, que el Gobierno: (i) revisará el Manual de operaciones y el IPDP del Proyecto e incorporará los procedimientos aprobados e (ii) implementará la Estrategia de comunicaciones para informar a los potenciales beneficiarios del Proyecto acerca de los procedimientos aprobados y los mecanismos de apoyo asociados de los que disponen en el marco del Proyecto. 5. La supervisión semestral incluirá reuniones con miembros de la Comisión intersectorial.
Evaluación previa de la Comisión Intersectorial en el IPDP <i>(Artículo 14)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Gobierno y la Administración acordaron actualizar el IPDP y el Manual de operaciones para que reflejen la existencia de la Comisión intersectorial, que fue creada por Decreto Presidencial en 2001, aunque sólo se activó en mayo de 2007.

OD / OP PERTINENTE Problema / Conclusión <i>(Los números de los artículos corresponden al Anexo 1)</i>	MEDIDA PROPUESTA
Mecanismos de solución de conflictos <i>(Artículo 16)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Gobierno y la Administración acordaron apoyar reuniones de la Comisión intersectorial para analizar la Implementación del Proyecto, en forma congruente con el DCA y las políticas correspondientes del Banco. En particular, se espera que la Comisión intersectorial analice diferentes mecanismos de solución de conflictos disponibles en la actual legislación hondureña y proponga medidas específicas en el contexto del Proyecto. 2. La Administración se compromete a supervisar estrechamente a la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna en sus funciones complementarias relacionadas con la solución de conflictos. 3. Las conclusiones del análisis legal mencionado en Supervisión del Proyecto a continuación y los acuerdos alcanzados dentro de la Comisión intersectorial guiarán el desarrollo de un IPDP y un Manual de operaciones actualizados con respecto a la regularización de tierras étnicas auspiciada por el Proyecto.
2. OP/BP 13.05 – SUPERVISIÓN DEL PROYECTO	
Supervisión de mecanismos de consulta del Proyecto <i>(Artículo 20)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se realizará una supervisión especializada al menos dos veces al año por parte de un especialista social trabajando en el Proyecto. 2. La Administración se compromete a tener un especialista social en la oficina de Tegucigalpa dedicado en forma exclusiva a asuntos relacionados con los pueblos indígenas en la cartera del Banco en Honduras, quien hará un seguimiento constante de los mecanismos de consulta del Proyecto. 3. La supervisión semestral revisará atentamente las actividades llevadas a cabo por la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna. 4. La labor de supervisión incluirá la revisión de los esfuerzos del Gobierno por promover la participación de la comunidad en actividades relacionadas con el Proyecto.

OD / OP PERTINENTE Problema / Conclusión <i>(Los números de los artículos corresponden al Anexo 1)</i>	MEDIDA PROPUESTA
Supervisión no se ajusta a cambios en el marco jurídico <i>(Artículo 21)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Administración trabajará con el Gobierno para continuar evaluando la congruencia del marco jurídico local pertinente con respecto a la OD 4.20. Como parte de este proceso, la Administración: <ol style="list-style-type: none"> a. Contratará un abogado hondureño para que revise todos los aspectos pertinentes del nuevo marco legal de Honduras, en la medida en que se relacione con los derechos territoriales de los pueblos indígenas, lo que incluye la ley de propiedad y otras leyes pertinentes; b. Revisará con el Gobierno los procedimientos para la regularización de las tierras étnicas, a fin de asegurar que sean compatibles con las salvaguardias pertinentes del Banco, y c. Trabajaré con el Gobierno para actualizar el Manual de operaciones y el IPDP y, en caso necesario, incentivar al Gobierno para que emita reglamentos o, por otros medios, reduzca ambigüedades, minimice las incongruencias y en general, haga que el marco jurídico local pertinente permita que la regularización de tierras étnicas se realice a través de procesos de consulta y de solución de conflictos que consideren los intereses de los pueblos indígenas y afrohondureños, en una manera compatible con las salvaguardias pertinentes del Banco. 2. Las conclusiones de esta revisión podrían orientar la reestructuración y el alineamiento del Proyecto con el nuevo marco legal, lo que podría incluir acordar con el Gobierno posibles medidas en relación con la indemnización de terceros en poder de títulos anulables en tierras étnicas.

Cuadro 3

Otras Acciones pertinentes para mejorar el impacto del Proyecto	
Problema	MEDIDA PROPUESTA
Estrategia de comunicaciones <i>(Artículo 3)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Administración se compromete a supervisar la implementación de la estrategia de comunicaciones a fin de aumentar el conocimiento del público respecto del Proyecto en las comunidades beneficiarias.
Implementación del marco del proceso; designación de más áreas protegidas <i>(Artículos 11 & 12)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se realizará una supervisión especializada al menos dos veces al año por parte de un especialista medioambiental con el fin de garantizar el cumplimiento con el marco del proceso. 2. El Gobierno preparará un Manual de regularización para áreas protegidas. La demarcación de estas áreas no comenzará hasta que la Administración de su no objeción a este manual. 3. Las áreas protegidas que se apoyaran a través del Proyecto fueron seleccionadas por el Gobierno en consulta con las comunidades locales y acordadas con el Banco. La supervisión del Banco garantizará que las áreas protegidas seleccionadas se beneficien a través del apoyo de las comunidades locales.

VI. CONCLUSIÓN

43. La Administración considera que el Banco ha hecho todos los esfuerzos posibles para aplicar sus políticas y procedimientos y cumplir con su declaración de objetivos en el contexto del Proyecto. A juicio de la Administración, el Plan de Acción propuesto aborda en forma adecuada los Problemas identificados en el informe del Panel.

INFORME Y RECOMENDACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN
EN RESPUESTA AL INFORME DE INVESTIGACIÓN DEL PANEL DE INSPECCIÓN SOBRE EL
PROYECTO DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE HONDURAS

ANEXO 1
CONCLUSIONES, COMENTARIOS Y MEDIDAS

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
	OD 4.20 PUEBLOS INDÍGENAS		
1.	Consulta durante la preparación del Proyecto El Panel considera que la preparación de un IPDP [específicamente en relación con la problemática que enfrentan los pueblos garífuna] cumplió con la OD 4.20.	141	Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento. Medida: No se requiere una medida específica.
2.	El Panel considera que se realizaron varias reuniones durante la preparación del Proyecto y que los Solicitantes y otras organizaciones que representan a los pueblos garífuna participaron y tuvieron la oportunidad de ofrecer sus comentarios y expresar sus inquietudes acerca del Proyecto. [Miembros de OFRANEH y miembros de ODECO presentes en estas reuniones]. Esto es congruente con la OD 4.20.	149 [143]	Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento. Medida: No se requiere una medida específica.
3.	El Panel no encontró evidencias del envío de materiales escritos como folletos o anuncios directamente a las comunidades para que la gente en general supiera qué esperar.	148	Comentario: La Administración reconoce la necesidad de divulgar más materiales del Proyecto para aumentar el conocimiento del Proyecto entre las comunidades garífuna y miskito. En 2005-2006, el Proyecto efectuó actividades de sensibilización en las comunidades garífuna a través de: (i) programas radiales y anuncios de servicio público en estaciones de radio locales, (ii) reuniones de Mesas a nivel comunitario y respaldadas por el Proyecto, (iii) facilitadores de la comunidad seleccionados dentro de las comunidades garífuna ("hijos de la comunidad") y (iv) actividades de extensión con líderes de las comunidades locales a través de visitas, llamadas telefónicas y comunicaciones por correo electrónico. A principios de 2007, se preparó una estrategia de comunicaciones bajo la supervisión de un especialista en comunicaciones contratado por el Proyecto y en consulta con el Gobierno y los beneficiarios locales. Además de las actividades anteriormente mencionadas, la estrategia de comunicaciones incluye: (i) distribución de afiches y calendarios que informen sobre el Proyecto a los beneficiarios potenciales, (ii) distribución de panfletos y folletos con mensajes clave sobre el Proyecto y (iii) carteles sobre el Proyecto ubicados estratégicamente en áreas del Proyecto. Medida: La Administración se compromete a supervisar la implementación de la estrategia de comunicaciones para aumentar el conocimiento del público acerca del Proyecto en las comunidades beneficiarias.
4.	Representación del pueblo garífuna El Panel considera que OFRANEH (y ODECO) son "organizaciones representativas" de acuerdo con el significado de la OD 4.20 y están en condiciones de ofrecer un canal eficaz	179	Comentario: La Administración reconoce que OFRANEH y ODECO tienen larga trayectoria y compromiso con la defensa de las necesidades de la población garífuna y que sostienen representar legítimamente los intereses de los grupos locales. Según eso, las consultas y estudios

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
	para dar a conocer las preferencias locales.		<p>realizados durante la preparación del Proyecto revelaron que la población garífuna no es homogénea ni unánime en sus puntos de vista y que hay perspectivas diferentes entre las partes interesadas, además de reclamos de representatividad contrapuestas.</p> <p>La evaluación de la Administración durante la preparación del Proyecto (y la implementación del Proyecto) fue que OFRANEH tiene un interés legítimo en el proceso de titulación de tierras en la Costa Norte de Honduras, pero que hay otros interesados importantes cuya perspectiva se debe considerar. La preparación del Proyecto se debe realizar según la OD 4.20, que señala que no sólo las organizaciones formales (por ejemplo, OFRANEH) sino que también otros grupos, entre ellos líderes tradicionales, “ocupan posiciones cruciales para movilizar a las personas y deben participar en el proceso de planificación”¹. Además, la OD 4.20 indica que “no existen métodos infalibles, no obstante, para garantizar la participación total a nivel local. Suele necesitarse asesoría sociológica y técnica a través de las divisiones medioambientales regionales (RED, por sus siglas en inglés) para desarrollar mecanismos adecuados en el área del Proyecto”².</p> <p>Durante la preparación del Proyecto, la Administración encontró una situación en la que grupos garífuna tenían perspectivas diferentes en relación con la regularización de las tierras en la Costa Norte. La Administración sostiene que limitar la participación garífuna sólo a OFRANEH o condicionar el cumplimiento del Proyecto a la participación de OFRANEH, sería una violación de la exigencia de la OD 4.20 que implica promover la participación amplia, informada y significativa. En realidad, sería inapropiado asignar poder de veto o autoridad única sobre un Proyecto a cualquier subgrupo de entre las partes interesadas. Los organismos consultivos establecidos en el Proyecto buscaban ampliar la participación de los grupos garífuna pertinentes, agregando Patronatos, organizaciones de base y autoridades locales a las ONG y organizaciones existentes.</p> <p>En ningún punto se excluye a OFRANEH de este proceso; por el contrario, desde el comienzo ha sido invitada en repetidas ocasiones a participar con otros grupos garífuna (ver también Artículo 6 más abajo). Aunque OFRANEH se niega a participar en la Mesa Regional Garífuna con otras organizaciones garífuna y líderes comunitarios, su participación en la Comisión intersectorial del 12 de julio de 2007 es una señal positiva en términos de su reinserción en los mecanismos de consulta del Proyecto³.</p>

¹ OD 4.20: Pueblos Indígenas, párrafo 15(d).

² Ibid.

³ La Administración está en desacuerdo con la caracterización que hacen los Solicitantes de otras partes interesadas garífuna, lo que incluye a líderes de la comunidad, líderes del Patronato, líderes religiosos y representantes de otras organizaciones comunitarias garífuna que participan en la Mesa Regional Garífuna, como “desadaptados” (página 12, párrafo 3 de la Solicitud) o “payasos garífuna” (Anexo 1 de Solicitud, página 2, párrafo 2). La Administración sostiene que la intención de la OD 4.20 es buscar una participación amplia de los pueblos garífuna en las conversaciones sobre el Proyecto.

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
			Medida: No se requiere una medida específica.
5.	<p>Mesa Regional Garífuna El Panel considera que el concepto inicial de crear una organización como la Mesa Regional para unir a los líderes y representantes de cada comunidad garífuna no fue incongruente con la OD 4.20 sobre pueblos indígenas, en el sentido que representó un esfuerzo por establecer consultas y participación con las comunidades afectadas. El Panel observa, a este respecto, que la invitación a un taller destinado a crear la Mesa Regional fue enviada a una amplia gama de organizaciones y actores garífuna, lo que incluye a OFRANEH y ODECO, las dos organizaciones garífuna más importantes.</p>	181	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento.</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>
6.	<p>Consultas durante la implementación del Proyecto Es fácil comprender porqué los individuos quieren participar en las Mesas. Para los participantes, ofrece un canal oficial a través del cual presentar los intereses de los garífuna según sus propias perspectivas. Además, los participantes reciben pagos por gastos de viaje y viático para todas las reuniones, lo que en el contexto de la pobreza de las comunidades garífuna puede constituir un beneficio importante.</p> <p>El Panel observa inquietudes significativas con respecto al Proyecto y su “proceso de consulta” expresado en las primeras reuniones por organizaciones que representan al pueblo garífuna, en particular OFRANEH y ODECO. El Panel considera que estas inquietudes fueron un primer indicio de posibles problemas en relación con las políticas asociados con el mecanismo de consulta que se establecería posteriormente para la implementación del Proyecto.</p> <p>El grupo de trabajo del Panel observó que ellos [los miembros de la Mesa Regional y la Mesa Local en Cristales] abordaban el trabajo de manera apasionada y creían sinceramente que podían ayudar al desarrollo de sus comunidades y no depender de las</p>	Res. ejec., 150, 175, 183, 188, 189, 195, 198	<p>Comentario: La Mesa Regional Garífuna fue creada como un marco de participación no excluyente del Proyecto en respuesta a las recomendaciones explícitas hechas en las consultas⁴. No sustituye a otras organizaciones garífuna ni reemplaza a la Comisión intersectorial para proteger los derechos territoriales de las comunidades garífuna y miskito (para mayor información sobre la comisión intersectorial, vea el Artículo 14 a continuación). La Mesa Regional Garífuna está compuesta por representantes de comunidades beneficiarias, grupos religiosos, Patronatos y otras organizaciones garífuna. Para complementar su labor, se crearon las Mesas a nivel local para promover la participación de cada una de las comunidades garífuna. No obstante, esto no fue acordado por todas las partes⁵. Para enfrentar una situación imperfecta con diferencias de opinión respecto de la función del Proyecto en abordar las reclamaciones de tierras de los garífuna, la Administración: (i) no tomó partido respecto de los conflictos institucionales entre y dentro de organizaciones garífuna, (ii) insistió en que la Mesa Regional Garífuna mantuviese un principio de participación no excluyente e (iii) insistió en que la implementación del Proyecto en relación con las tierras étnicas se llevará a cabo sólo con la participación voluntaria de las comunidades afectadas.</p> <p>La Administración esta de acuerdo con el Panel que los miembros que participan en la Mesa Regional Garífuna lo hacen porque la consideran un “canal oficial a través del cual pueden presentar los intereses de los garífuna según su propia visión”. Éste es precisamente la finalidad de la Mesa Regional, obtener visiones y perspectivas distintas</p>

⁴ Para una descripción completa de la creación y miembros de la Mesa Regional Garífuna, vea los párrafos 42-48 de la Respuesta de la Administración a la solicitud de investigación de este Proyecto por parte del Panel de Inspección (febrero 2006). En un principio, el Proyecto contemplaba la creación de un panel de consulta nacional, la Mesa Nacional Indígena. En respuesta a las recomendaciones hechas por los pueblos indígenas en las consultas (lo que incluye una organizada por OFRANEH en diciembre de 2003), el Gobierno decidió que en lugar de tener un panel de consulta nacional, era más adecuado contar con dos paneles regionales según la etnia. De este modo, en el Proyecto hay una Mesa Regional Garífuna para los Departamentos de Atlántida y Colón y una Mesa Regional Miskito que opera en el Departamento de Gracias a Dios.

⁵ En marzo de 2005, los Solicitantes rechazaron la invitación a participar en la creación de la Mesa Regional Garífuna. La Administración ha apoyado en forma continua las reiteradas invitaciones del Gobierno y de la Mesa hacia OFRANEH para que participe en la Mesa Regional Garífuna.

Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
<p>organizaciones grandes de La Ceiba y Tegucigalpa para que hicieran cosas por ellos. Parecían molestos porque los habían acusado de ser agentes pagados y expresaron desilusión hacia OFRANEH por negarse a participar en el proceso.</p> <p>El Panel considera que un marco de consulta para el pueblo garífuna que no incluya a el o los principales organismos representativos y que no cuente con su apoyo y guía no puede asegurar la verdadera representación del pueblo garífuna, como lo exige la OD 4.20.</p> <p>El Panel concluye que el respaldo del Banco a la Mesa Regional como el marco de consulta básico para el Proyecto PATH, sin la participación de OFRANEH y ODECO, es incongruente con las disposiciones básicas de la OD 4.20 sobre consulta, representación y participación. El Panel está preocupado porque la Mesa Regional ha establecido un sistema paralelo que contradice la forma en que el pueblo garífuna se ha representado a sí mismo durante años en la importante problemática de garantizar sus derechos sobre la tierra.</p> <p>El Panel reconoce la difícil situación que en este sentido enfrenta la Administración del Banco y los amplios esfuerzos realizados por procurar el compromiso de OFRANEH y ODECO en el proceso de consulta. No obstante, estos esfuerzos no modifican los riesgos creados por la situación actual. El Panel cree que el sistema de la Mesa ha dividido y marginado a la comunidad y podría reducir la capacidad de sus representantes de trabajar a nombre de la comunidad para lograr sus objetivos de tener títulos de propiedad colectivos sobre tierras ancestrales.</p> <p>Debe destacarse que la Administración solicitó recientemente al Gobierno que “se retracte públicamente de su repudio a la Mesa Regional Garífuna Wadabula como el marco de consulta participativa del Proyecto para el pueblo garífuna; o bien, si el Prestatario ya no reconoce la Mesa, presentar a la AIF los fundamentos para este cambio drástico en la estrategia y acordar con la AIF un marco de consulta participativa no excluyente, transparente y alternativo para el pueblo garífuna en las áreas del Proyecto, que sea congruente con los objetivos del Proyecto y que cumpla con las políticas de salvaguardia de la AIF”. El Banco presentó esta solicitud en enero de 2007 al Gobierno de Honduras como una de las condiciones que debía cumplir el Gobierno para evitar la suspensión de desembolsos del crédito que financia el Proyecto PATH.</p>		<p>de los garífuna interesados, de acuerdo con la OD 4.20.</p> <p>Además, la Administración reconoce la conclusión del Panel de que los miembros de la Mesa Regional creen en forma sincera que pueden ayudar a sus comunidades y no quieren depender de “grandes organizaciones en La Ceiba y Tegucigalpa” para que hagan las cosas por ellos. Las misiones de supervisión del Banco encontraron que los miembros de la Mesa Regional estaban informados, motivados y que se comprometían y representaban los intereses del pueblo garífuna como otros que han optado por defender sus opiniones a través de diferentes canales. El financiamiento que ofrece el Proyecto de los costos de viajes y viáticos para que los miembros de la Mesa Regional participen en reuniones no es nada inusual en este tipo de Proyectos. No se debe esperar que los pobres en zonas rurales cubran los costos de participar en un proceso de consulta.</p> <p>La Administración reconoce que la falta de participación de OFRANEH y ODECO en la Mesa Regional Garífuna está bajo el nivel óptimo y tiene el potencial de reducir la representación garífuna en la toma de decisiones del Proyecto. Como se indica en el informe del Panel, la Administración hizo amplios esfuerzos por procurar la participación de OFRANEH y ODECO. Desde el principio, la Administración apoyó los esfuerzos del Gobierno por incluir a todas las organizaciones y grupos interesados garífuna en la Mesa Regional Garífuna. Para abordar la falta de participación de OFRANEH y ODECO en los mecanismos de consulta establecidos en el Proyecto, la Administración y el Gobierno acordaron que la Comisión intersectorial recién activada se reúna en los próximos tres meses para tratar específicamente las inquietudes de los miembros acerca de la implementación del Proyecto. Aunque OFRANEH se negó a participar en la primera reunión de la Comisión intersectorial el 31 de mayo de 2007, con el argumento de que no podía participar en ninguna actividad relacionada con el Proyecto mientras durara la investigación del Panel de Inspección y debido a que uno de los puntos de discusión era el Manual de regularización de tierras étnicas, asistió a una reunión posterior de la Comisión intersectorial el 12 de julio de 2007. En esa reunión, se acordó que la Comisión intersectorial y el personal del Proyecto van a evaluar y aclarar las respectivas funciones de la Comisión y la Mesa Regional Garífuna como instancias de consulta complementarias del Proyecto.</p> <p>Con respecto a la carta del 10 de enero de 2007 del Banco al Gobierno de Honduras en la que se amenazaba con la suspensión de desembolsos para el Proyecto, la Administración no pidió exclusivamente al Gobierno que renunciara públicamente su repudio a la Mesa Regional. En realidad, la carta de la Administración solicitaba al</p>

Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
<p>A la luz de la controversia y las inquietudes que ya se asocian con la Mesa Regional, el Panel cree que el fracaso en procurar aportes y participación por parte de las comunidades afectadas y sus líderes no es congruente con la política del Banco. El Panel concluye que la Administración del Banco no se ha ajustado adecuadamente a las muchas inquietudes que han surgido con respecto a los mecanismos de consulta existentes según lo exige la OD 4.20 y las OP/BP 13.05 en cuanto a Supervisión del Proyecto.</p>		<p>Gobierno que: (i) anulara públicamente su repudio a la Mesa Regional (porque esto constituía una violación del acuerdo de contar con un mecanismo participativo amplio para la implementación del Proyecto) o (ii) propusiera una alternativa transparente y no excluyente de un marco consultivo participativo para el pueblo garífuna, congruente con los objetivos del Proyecto y las políticas de salvaguardia del Banco.</p> <p>En conclusión, la opinión de la Administración es que la Mesa Regional Garífuna (junto con las Mesas a nivel local) y la recién activada Comisión intersectorial, con la participación de OFRANEH y ODECO, facilitarían en forma conjunta una representación transversal mejor y más amplia de interesados garífuna en las actividades del Proyecto, según lo exige la OD 4.20. La Mesa Regional Garífuna fue creada como un marco de participación no excluyente y específico del Proyecto. No sustituye a otras organizaciones garífuna ni reemplaza a la Comisión intersectorial. Permite que cada comunidad garífuna participe directamente en actividades específicas del Proyecto, como campañas de divulgación, formación de capacidades, implementación de actividades especificadas en el IPDP y solución de conflictos a nivel local. En contraste, la Comisión intersectorial tiene el mandato de proteger los derechos territoriales de las comunidades garífuna y miskito a nivel nacional a través, entre otros, del apoyo al diseño de políticas y la facilitación de diálogo normativo, además de ayuda para coordinar la implementación de políticas de administración de tierras, Proyectos e iniciativas que afectan a estas comunidades. Esa es la razón por la que su función es fundamental en las conversaciones y posterior aprobación del Manual de regularización de tierras étnicas que apoya el Proyecto. La Comisión no trata con actividades a nivel local que son específicas del Proyecto y que van más allá de su mandato. En resumen, la Administración cree que tanto la Comisión intersectorial como la Mesa Regional Garífuna tienen funciones que cumplir para asegurar que las inquietudes de los pueblos indígenas y afrohondureños sean tenidas en cuenta en las actividades relacionadas con el Proyecto.</p> <p>44. Medida: La Administración y el Gobierno acordaron que la Comisión intersectorial se reúna en los próximos tres meses para abordar en forma específica las inquietudes de OFRANEH y ODECO sobre la implementación del Proyecto. La Comisión intersectorial y el personal del Proyecto evaluará y aclarará las respectivas funciones de la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna como foros de consulta complementarios del Proyecto.</p> <p>La Administración se compromete a garantizar que las funciones complementarias de la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna, que serán aclaradas en los próximos tres meses, sean congruentes con las políticas de salvaguardia correspondientes del Banco.</p> <p>La Comisión intersectorial analizará un Manual de</p>

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
			<p>regularización de tierras étnicas, incluidos mecanismos de solución de conflictos, que posteriormente se pueda presentar al Banco para su no objeción. La Administración se compromete a dar su no objeción al Manual de regularización presentado y los mecanismos de solución de conflictos relacionados sólo si los procedimientos propuestos protegen en forma adecuada los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños y se ha consultado debidamente a las partes afectadas.</p> <p>La Administración se compromete a garantizar, en caso de que se apruebe el Manual de regularización de tierras étnicas y los mecanismos de solución de conflictos relacionados, que el Gobierno: (i) revisará el Manual de operaciones del Proyecto y el IPDP e incorporará los procedimientos aprobados e (ii) implementará la estrategia de comunicaciones para informar a los potenciales beneficiarios del Proyecto sobre los procedimientos aprobados y los mecanismos de apoyo asociados disponibles para ellos a través del Proyecto.</p> <p>Se celebrarán reuniones con los miembros de la Comisión intersectorial durante las misiones de supervisión semestrales.</p>
7.	<p>Marco jurídico El Banco llevó a cabo un análisis del marco jurídico en relación con los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, lo que incluye a los garífunas que viven en el área del Proyecto, en conformidad con la OD 4.20 durante la preparación del Proyecto.</p>	206	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento.</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>
8.	<p>Medidas para proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas El Panel considera que, como lo exige la OD 4.20, el Proyecto proporciona medidas para proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Estas medidas incluyen algunos mecanismos de solución de conflictos como conciliación y arbitraje, la entrega de asesoría legal y capacitación para los pueblos indígenas y una cláusula en el DCA que exige que <i>“no exista adjudicación de títulos de propiedad y demarcación física de tierras adyacentes a tierras étnicas a menos que se sigan procedimientos que protejan adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños, se consulte debidamente a las partes afectadas de un modo satisfactorio para la Asociación y de acuerdo con el Manual de operaciones Cláusula 3.11 del DCA]</i></p>	223	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento.</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>
9.	<p>Naturaleza de las salvaguardias del Proyecto para proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas No obstante, debido a la relativa debilidad de los pueblos indígenas que se reconoce en los documentos del Proyecto, y al hecho de que la nueva ley de propiedad otorga derechos específicos a ocupantes no indígenas de tierras étnicas que no se pueden modificar ni limitar</p>	223, 224, 225	<p>Comentario: El marco legal para el Proyecto como se incluye en el DCA y en otros instrumentos (Manual de operaciones e IPDP) obligatorios para el Prestatario por referencia, representa las “reglas del Proyecto” que el Prestatario debe respetar y que se debe diferenciar de la “ley de Honduras” que se aplica en forma más general. En las situaciones en las que esos dos sistemas legales pudieran superponerse dentro del contexto de las actividades del Proyecto, las “reglas del Proyecto”</p>

Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
<p>con reglamentos a la ley o las disposiciones del Manual de operaciones del Proyecto, el Panel considera que estas medidas no son suficientes para proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas que se pueden ver afectados por la implementación del Proyecto, según lo exige la OD 4.20.</p> <p>El Panel observa que, a pesar de la importancia clave de la Ley de propiedad en el diseño y ejecución del Proyecto y en los derechos de los pueblos indígenas, y las inquietudes del personal y los pueblos afectados que se mencionan anteriormente, la Administración no incluyó ninguna referencia o solución en relación con posibles efectos negativos de la Ley de propiedad en el DCA de este Proyecto.</p> <p>Este Proyecto es la primera fase de un Préstamo adaptable para programas (APL). De</p>		<p>mantienen su vigencia, como lo demuestra el hecho de que el DCA fuera aprobado por la asamblea legislativa hondureña y que el Procurador Nacional de la República, en su dictamen jurídico del 15 de noviembre de 2004, estableciera que las obligaciones fijadas en el DCA son válidas, obligatorias y legalmente aplicables en conformidad con sus propios términos.</p> <p>Como resultado del análisis legal efectuado en cumplimiento con la OD 4.20 y en anticipación de las consecuencias que podría tener la ley de propiedad cuando y si se aprobara, la Administración negoció las siguientes disposiciones para incluirlas en el DCA (a fin de crear las “reglas del Proyecto” en protección de los intereses de estos pueblos):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sección 3.01 (a) y Sección 3.04: el Prestatario está obligado a ejecutar el Proyecto en conformidad con el Manual de operaciones satisfactorio a la AIF; 2. Sección 3.08 (b): el Prestatario está obligado a ejecutar el Proyecto en conformidad con el IPDP satisfactorio a la AIF; 3. Sección 3.11: el Prestatario no deberá entregar títulos ni demarcar tierras contiguas a tierras étnicas sin seguir procedimientos y consultas a satisfacción de la AIF. <p>Por ende, los pueblos indígenas y afrohondureños afectados por el Proyecto están protegidos por las “reglas del Proyecto” hasta donde concierne a la adjudicación de títulos de propiedad de tierras bajo el Proyecto debido a que la AIF mantiene el derecho, reconocido por el Prestatario, de aplicar recursos legales en caso de que no se respete alguna de las obligaciones detalladas anteriormente. La naturaleza integral de este marco legal queda demostrada por el hecho que, hasta la fecha, no se han titulado tierras étnicas contraviniendo estas obligaciones.</p> <p>Con respecto a la falta de un recurso en el DCA, la Administración señala que según la OP 7.00, la inclusión de dicho recurso es opcional. En consecuencia, debido a que el subcomponente del Proyecto relacionado con la concesión de títulos de propiedad sobre las tierras étnicas es poco pertinente al resto del Proyecto, se decidió no incluir el recurso sugerido, que habría hecho referencia a una ley no promulgada hasta entonces y habría afectado en forma desproporcionada toda la operación. Además, si de algún modo la Ley de Propiedad contraviniese los requerimientos de protección que se incluyen en el DCA, se podrían aplicar los recursos normales disponibles en las Condiciones generales como resultado de esas violaciones, sin necesidad de incluir lenguaje adicional al respecto en los documentos legales. Cabe mencionar también que la Sección 5.01 (b) del DCA incluye un recurso legal para proteger el marco legal necesario para el logro de los objetivos del Proyecto (el Acuerdo SINREC). Este recurso se está actualizando como parte de la reestructuración en curso para hacer mención a las funciones pertinentes del IP de acuerdo con la Ley de Propiedad que rige la administración de catastros y el registro de bienes raíces.</p>

Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
<p>acuerdo con la política del Banco, el APL ofrece financiamiento para un programa de desarrollo a largo plazo, que comienza con el primer conjunto de actividades, en base a los hitos y referencias acordadas para llevar a cabo los objetivos del programa. El Proyecto tendrá un efecto inmediato sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas durante esta primera fase. No obstante, la adopción de un marco legal y reglamentario para las tierras de los pueblos indígenas es sólo un requerimiento para continuar con la <u>segunda fase</u> del APL. El Panel considera que esto no es efectivo para proteger los derechos del pueblo indígena durante la primera fase del APL. Si a opinión del Banco, no había un marco legal/reglamentario adecuado para las tierras indígenas, el Panel no entiende porqué la titulación y la regularización de los pueblos indígenas (<i>sic</i>) se incluyó en la primera fase del APL y no en la segunda, cuando debía aplicarse este marco. El Panel observa que para ser congruentes con los principios y objetivos de la política de operación del Banco sobre pueblos indígenas, la primera fase del APL podría haber excluido la titulación de tierras étnicas y áreas adyacentes a las tierras étnicas hasta la promulgación de un marco reglamentario adecuado.</p>		<p>La Administración concuerda con el Panel respecto de la necesidad urgente de abordar la presión cada vez mayor que hay sobre las tierras étnicas en la Costa Norte de Honduras. El Panel señala que “Los garífuna han perdido y están perdiendo tierras que alguna vez fueron ocupadas y utilizadas por sus ancestros recientes y lejanos, así como por ellos hoy” (párrafo 105). La Respuesta de la Administración de febrero 2006 a la Solicitud ya había hecho notar que las comunidades garífuna actualmente enfrentan conflictos de tierra diversos y prolongados que las entidades gubernamentales han tratado de resolver. Los programas de títulos ejecutados por el INA durante los últimos 30 años no han cumplido las expectativas de las comunidades garífuna: algunas comunidades no recibieron ningún tipo de título, otras recibieron títulos comunales por superficies inferiores a las reclamadas, algunas familias garífuna recibieron títulos individuales y algunas tierras reclamadas por las comunidades garífuna quedaron en manos de terceros.</p> <p>El Banco está consciente de la gravedad de estos problemas desde hace bastante tiempo. De igual modo, los pueblos indígenas de Honduras han manifestado en diversas ocasiones su interés por contar con apoyo del Banco para llevar a cabo actividades de regularización de tierras. Para orientar su apoyo en este proceso, el Banco auspició la realización de un “Perfil de los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras” (2002). Además, una operación que contó con el apoyo del Banco (Donación del FMAM 28367) financió el estudio sobre propiedad de la tierra más exhaustivo que se haya realizado hasta la fecha entre los habitantes garífuna y miskito en Honduras (<i>Central American and Caribbean Research Council, 2003</i>); este estudio de diagnóstico innovador se cita en el informe del Panel. Finalmente, el Banco apoyó la formación institucional de grupos de descendientes africanos en América Latina, lo que incluye a organizaciones garífuna que presionaban por el reconocimiento de los derechos territoriales garífuna en Honduras, a través de una donación del Fondo de Desarrollo Institucional (TF051283) llevada a cabo en coordinación con ODECO.</p> <p>Como resultado de estos esfuerzos, la Administración se convenció de que abordar las reclamaciones de tierras de las comunidades garífuna (y Miskito) en Honduras requería una respuesta inmediata. En efecto, en el Informe de investigación, el Panel sostiene que “el turismo y la producción industrializada de cultivos de exportación ... atraen a compradores de tierras y a ‘invasores’ de las tierras ancestrales garífuna ... También han llegado personas no garífuna a construir viviendas para pasar las vacaciones, fincas ganaderas ...”. Por lo tanto, la solución de estos problemas, que sólo se han agravado en los últimos años, no puede esperar indefinidamente. Además, el Estudio de diagnóstico agrega (el énfasis es nuestro): “La principal conclusión en este caso es que las comunidades están hartas de estudios e investigaciones y necesitan medidas que aborden los problemas planteados. Están en estado de movilización; existe una sensación</p>

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
			<p>de crisis y exigen respuestas concretas" (Tomo 6, página 3). El informe agrega "Por diversos motivos... hay una sensación poderosa y generalizada de urgencia. La investigación realizada para este Diagnóstico demostró, sin lugar a dudas, que el tema de las garantías de las tierras comunales es uno de los problemas que deben ser resueltos en este decenio, o esto podría perderse para siempre" (Tomo 6, página 29; también Tomo 1, página 9)</p> <p>Durante las primeras etapas de preparación del Proyecto, 2002 hasta mediados de 2003, el Gobierno de Honduras se mostraba renuente a incluir actividades relacionadas con la regularización de tierras étnicas a lo largo de la Costa Norte, debido en parte a la complejidad del problema. No obstante, la combinación de: (i) crecientes demandas de las comunidades garífuna y miskito de abordar inmediatamente sus problemas de tierra y (ii) experiencias piloto fructíferas llevadas a cabo en el marco de una iniciativa precursora de este Proyecto (el Proyecto de administración de áreas rurales de Honduras, en adelante denominado PAAR), llevaron al Banco y al Gobierno a la decisión conjunta de incluir las tierras étnicas en la fase I del APL. En el marco del PAAR, el entendimiento constructivo entre funcionarios de gobierno, el Banco y las comunidades locales (entre ellas las comunidades garífuna y miskito) demostraron que los temas vinculados con las tierras étnicas podrían solucionarse dentro del marco legal vigente en Honduras en ese momento. El Estudio de diagnóstico de 2003 concluyó que "el marco legal vigente en ese momento no representaba un obstáculo definitivo para la entrega de títulos por las tierras tradicionales ... o la entrega de seguridad legal de sus propiedades comunales" (Tomo 1, página 11). El estudio agrega: "El Gobierno tiene la responsabilidad urgente de asignar máxima prioridad a la regularización de las tierras comunales, a través de mecanismos institucionales que generen resultados concretos". (Tomo 1, página 13).</p> <p>Durante la reunión de decisión sobre el Proyecto, realizada en diciembre de 2003, la Administración concluyó que la aprobación de una ley global vinculada a las reivindicaciones de tierras de los pueblos indígenas podría tomar demasiado tiempo. Dada la urgencia del problema, la Administración decidió que el desarrollo de procedimientos para regularizar las tierras étnicas, con las debidas salvaguardias, debería realizarse en la fase I del APL, mientras que la adopción de parte del Gobierno de un marco legal/reglamentario sería una de las bases para impulsar la fase II del APL. Este enfoque coincidía con la recomendación del Estudio de diagnóstico de que "la resolución (entrega de títulos) de las reivindicaciones de tierras debería comenzar en "comunidades piloto" de cada región" (Tomo 6, página 41).</p> <p>La opinión de la Administración es que el Proyecto, bajo la Fase I del APL, está haciendo un aporte significativo a la protección de las tierras ancestrales reclamadas por garífuna (y miskito) en Honduras, ya que:</p> <p>(i) Establece un mecanismo de consulta participativo que permite a las partes interesadas garífuna (y miskito)</p>

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
			<p>recomendar al Gobierno procedimientos específicos (lo que incluye medidas de solución de conflictos) para regularizar sus demandas de tierras,</p> <p>(ii) Demarca, regulariza y adjudica títulos de propiedad de las algunas tierras reclamadas por comunidades garífuna que decidan participar en forma voluntaria en el Proyecto en conformidad con el Manual de operaciones del Proyecto y el IPDP y</p> <p>(iii) Evita la adjudicación de títulos y la demarcación de tierras colindantes con tierras étnicas, a menos que el Banco revise y apruebe los procedimientos que protejan debidamente los intereses del pueblo garífuna.</p> <p>El Panel reconoce que la inclusión de un subcomponente sobre tierras étnicas en la Fase I del APL ha permitido un “canal oficial a través del cual se pueden presentar los intereses de los garífuna tal cual ellos los consideran” y menciona en forma particular la función de la Mesa Regional Garífuna en este aspecto. En resumen, a través del Proyecto, los grupos garífuna tienen una influencia directa, a través de mecanismos de consulta que incluyen la Mesa Regional Garífuna y la Comisión intersectorial, en el diálogo en curso sobre la Ley de Propiedad y sobre mecanismos eficaces de solución de conflictos que afectan a las tierras étnicas. Además, al incluir el componente tierras étnicas en la Fase I, el Proyecto, entre otros: (i) permite que las comunidades garífuna accedan a asistencia legal e (ii) impidan la entrega de títulos a terceros que sean impugnadas por las comunidades garífuna.</p> <p>Medida: La Administración se compromete a aplicar el marco legal del Proyecto según se incluye en el DCA y otros instrumentos (Manual de operaciones y el IPDP) obligatorios para el Prestatario por referencia cruzada en este documento. La Administración se compromete a tomar medidas inmediatas según el DCA si alguna circunstancia amenaza el cumplimiento de las salvaguardias del Proyecto u otros acuerdos legales.</p>
10.	<p>Preparación del marco del proceso para demarcación de tierras étnicas en caso de superposición con áreas protegidas</p> <p>El Panel concluye además que la cláusula del marco del proceso que aborda el reconocimiento y demarcación de áreas de tierra en favor de las comunidades indígenas en caso de la mencionada superposición es congruente con los objetivos de la OD 4.20 sobre pueblos indígenas.</p>	280	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento.</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>
11.	<p>Implementación del marco del proceso</p> <p>El Panel observa que la implementación del marco del proceso puede enfrentar dificultades. El Panel señala que la situación de Punta Izopo es un ejemplo de cómo, en realidad, los asuntos relacionados con la demarcación de áreas protegidas se han visto influenciados y pueden ser influenciados por poderosos</p>	281, 282	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento respecto de que la Evaluación Ambiental (EA) identifica correctamente la problemática de superposición entre áreas protegidas y tierras étnicas, y facilita la participación de las comunidades locales en la administración conjunta de áreas protegidas que se incluyen en el Proyecto. Esto se logrará a través de la implementación del Marco del proceso del Proyecto.</p>

Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
<p>intereses económicos creados. Esto podría ejercer un grave efecto adverso en la capacidad de estas comunidades locales de proteger sus intereses durante este proceso y disminuir la eficacia práctica de las salvaguardias que se incluyen en el marco del proceso.</p>		<p>En conformidad con la OP 4.12, se prepara un Marco del proceso cuando un Proyecto podría involucrar la restricción involuntaria de acceso a parques legalmente designados y áreas protegidas. La finalidad del Marco del proceso es establecer un proceso mediante el cual los miembros de comunidades potencialmente afectadas participan en el diseño de componentes del Proyecto, en la determinación de medidas para asistir a las personas desplazadas en sus esfuerzos por mejorar su sustento, o al menos recuperarlo, en términos reales y mantener al mismo tiempo la sostenibilidad del parque o área protegida, y en la implementación de estas medidas. Los Marcos del proceso deberían poner atención especial “en las necesidades de los grupos vulnerables entre los desplazados, especialmente los que están bajo la línea de la pobreza, los sin tierra, los ancianos, las mujeres y los niños, los pueblos indígenas, las minorías étnicas u otras personas desplazadas que podrían quedar desprotegidas por las leyes nacionales de compensación de tierras”.</p> <p>El Marco del proceso del Proyecto incluye varias medidas de mitigación específicas. Primero, no se producirán reasentamientos en áreas protegidas. En su lugar, el Proyecto entregará certificados de ocupación a residentes de áreas protegidas y otras tierras nacionales, lo que incluye restricciones en el uso y la administración de esa tierra. El Proyecto también promueve la administración conjunta de áreas protegidas por parte de las ONG y las comunidades locales (tanto indígenas como no indígenas). Además, el Proyecto promoverá las actividades sostenibles para las comunidades locales a través de la implementación de los planes de manejo, además de demarcación en participación y auditorías sociales efectuadas por las propias comunidades locales. El Proyecto incluye procedimientos para abordar tierras que incluyan patrimonio cultural potencialmente importante, además de las áreas protegidas propuestas. Finalmente, el Marco del proceso fija procedimientos de solución de conflictos y seguimiento.</p> <p>Cuando las áreas protegidas se superpongan con comunidades indígenas, el Marco del proceso se complementa con la implementación del IPDP, que requiere la divulgación, asesoría legal y formación de capacidades para las comunidades indígenas. Estas medidas se complementarán aun más con el DCA, que prohíbe la adjudicación de títulos de propiedad o la demarcación física de tierras adyacentes a tierras étnicas a menos que se hayan seguido procedimientos que protejan adecuadamente a los pueblos indígenas.</p> <p>En el caso de Honduras, el marco del proceso del Proyecto garantiza que la demarcación de áreas protegidas se produzca sólo cuando las comunidades locales estén de acuerdo. El marco del proceso del Proyecto contiene cláusulas estrictas para el reconocimiento y la demarcación de superficies de tierra a favor de las comunidades indígenas, cuando se produzcan superposiciones entre reclamos territoriales y áreas protegidas. Ninguna área protegida podrá ser sometida a actividades de demarcación hasta el momento en que el Banco apruebe el Manual de regularización de áreas</p>

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
			<p>protegidas. Además, a fin de asegurar la implementación del marco del proceso, la Administración y el Gobierno incorporaron cláusulas en el DCA para este efecto.</p> <p>Con respecto al Parque Nacional Punta Izopo y a situaciones similares, el DCA procura la protección de las comunidades garífuna e indica que “no se adjudicarán títulos de propiedad ni se hará la demarcación física de tierras adyacentes a tierras étnicas a menos que se sigan procedimientos que protejan en forma adecuada los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños, en debida consulta con las partes afectadas en un modo satisfactorio para la Asociación [Banco]...”. La inclusión de Punta Izopo en el Proyecto mejorará las condiciones previas que afectan a la comunidad local garantizando que las inquietudes comunitarias se integren a la gestión de los recursos naturales del área protegida. En ausencia del Proyecto, estas protecciones no existirían y los intereses económicos creados habrían tenido mucha más influencia en los procesos de decisiones.</p> <p>Medida: Se realizará una supervisión especializada al menos dos veces al año a cargo de un especialista medioambiental a fin de garantizar el cumplimiento del marco del proceso. En este aspecto, se está preparando un Manual de regularización de áreas protegidas y la demarcación de estas áreas no comenzará hasta que la Administración otorgue su no objeción a este manual. La supervisión del Banco asegurará que las áreas protegidas seleccionadas aprovechen el apoyo de las comunidades locales.</p>
12.	<p>Designación de más áreas protegidas Con respecto a otras áreas reclamadas por las comunidades garífuna, como la Reserva Forestal de Río Tinto, que aún no es declarada legalmente como área protegida, el Panel señala que la EA abordó la inquietud presentada por los Solicitantes estableciendo que: “El Gobierno de Honduras debería regularizar los derechos de propiedad de los diversos grupos étnicos del país, principalmente a través del reconocimiento de la propiedad comunal de acuerdo con la Convención 169 de la OIT. Por ende, el Gobierno no debería designar más áreas protegidas en zonas donde hay comunidades autónomas hasta que sus derechos de propiedad esté claramente definidos, salvaguardando así los intereses de estas comunidades”.</p> <p>El Panel concluye que esta declaración representa una respuesta potencialmente significativa para abordar las inquietudes de los Solicitantes y cumple con la OD 4.20. El principal problema recae en cuán eficazmente será ejecutada.</p>	283, 284	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento.</p> <p>Medida: La Administración se compromete a llevar a cabo una supervisión especializada al menos dos veces al año a cargo de un especialista medioambiental a fin de garantizar el cumplimiento de la EA del Proyecto.</p>
13.	<p>La administración o administración conjunta de áreas protegidas [...] El Panel indica que los compromisos mencionados en los documentos del Proyecto</p>	296, 295	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento.</p> <p>Como señala el Panel, el Proyecto incluye apoyo para la administración conjunta de áreas protegidas por</p>

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
	<p>de hacer que las comunidades indígenas mantengan o adquieran responsabilidades de administración y administración conjunta sobre áreas protegidas designadas que pueden incluir sus tierras cumple con la OP/BP 4.01 sobre Evaluación Ambiental y la OD 4.20 sobre pueblos indígenas.</p> <p>No obstante el Panel está preocupado porque no se menciona que las comunidades garífuna locales que han presentado reclamos en las áreas enumeradas tengan una función o incluso una posible función en su administración, aun cuando otras organizaciones (ONG) sí la tienen.</p>		<p>comunidades locales; esto servirá para mejorar la participación de esas comunidades en la gestión de recursos naturales frente a organismos de Gobierno y ONG. Esto incluye específicamente a las comunidades garífuna y miskito locales, junto con las ONG.</p> <p>La EA entrega información con respecto a ONG que son reconocidas por el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales de Honduras como organizaciones que cumplen una función en la administración de esas tierras dentro del sistema nacional de áreas protegidas. En el caso de las áreas protegidas que se incluyen en el Proyecto, las actividades financiadas por el Proyecto ampliarían esas medidas de administración conjunta para incluir a las comunidades garífuna y/o miskito.</p> <p>La Administración señala que la problemática de la superposición se aborda en la EA, y que, a través de apoyo específico en relación con el Proyecto a medidas de administración conjunta que buscan mitigar los impactos negativos, el Proyecto garantiza los derechos de las comunidades indígenas locales frente a las áreas protegidas. Además, el DCA excluye actividades financiadas por el Proyecto en áreas adyacentes a tierras étnicas hasta que se apliquen procedimientos para proteger los derechos de los pueblos indígenas. De este modo, el diseño del Proyecto es suficientemente sólido para salvaguardar los intereses de los pueblos indígenas y el medioambiente.</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>
14.	<p>Comisión intersectorial</p> <p>La omisión que hizo el IPDP de la Comisión representa una inquietud particular debido a que el IPDP revisa el marco legal y las instituciones pertinentes y, sobre esta base, propone un enfoque “modelo” para la participación de la comunidad en el proceso de concesión de títulos de propiedad sobre las tierras.</p> <p>El Panel observa que la incapacidad del Banco de considerar adecuadamente a la Comisión intersectorial en la preparación del Proyecto puede tener importancia práctica. La naturaleza de las consultas y la toma de decisiones en relación con los derechos territoriales de los garífuna se han vuelto una controversia importante en el PATH. La Comisión intersectorial fue diseñada específicamente para defender los intereses de los pueblos indígenas, contenía las cláusulas para su representación y comprometió a los niveles superiores encargados de la toma de decisiones del Gobierno. Como resultado, la Comisión podría cumplir una función significativa en ayudar a abordar las inquietudes planteadas y proteger los derechos e intereses de los Solicitantes y las personas a quienes representan. El Panel considera que la incapacidad del IPDP para identificar a la Comisión y abordar su importancia en el</p>	320, 324	<p>Comentario: la Comisión intersectorial para proteger los derechos territoriales de las comunidades garífuna y miskito fue creada en 2001 a través del Decreto Presidencial N° 035-2001. De acuerdo con este decreto, la Comisión intersectorial estaría compuesta por representantes de INA (como Presidente), la Secretaría de Gobierno y Justicia (SGJ), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SERNA), la Secretaría de Turismo, Administración Forestal del Estado / Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR), ODECO, OFRANEH y MASTA. No obstante, durante seis años, la Comisión intersectorial no se activó.</p> <p>Durante la preparación del Proyecto (finales de 2002 a principios de 2004), la Comisión intersectorial fue considerada por el personal del Banco como un posible mecanismo para consultar a organizaciones de los pueblos indígenas. No obstante, en ese momento el Gobierno tenía poco interés en activar la Comisión intersectorial. De este modo, el Gobierno de Honduras no mencionó la Comisión intersectorial en el IPDP. Debido a la decisión de dos gobiernos consecutivos (2001 a 2006) de no activar la Comisión intersectorial, se menciona pero no se le da atención significativa en la documentación del Proyecto.</p> <p>La Comisión intersectorial fue mencionada nuevamente durante actividades de consulta auspiciadas por el Proyecto. En noviembre de 2006, se estableció un comité <i>ad hoc</i> al amparo del Proyecto para ampliar las consultas sobre el Manual de regularización de tierras étnicas, que comprendía a organismos de Gobierno (INA,</p>

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
	<p>proceso de concesión de títulos de propiedad sobre las tierras en el PATH no es congruente con los objetivos y la intención de la OD 4.20.</p>		<p>SERNA, AFE-CODEFOR, SGJ, IP e IHT) y representantes de organizaciones étnicas y comunitarias (MASTA, la Mesa Regional Garífuna y la Mesa Regional Miskito, ODECO y OFRANEH)⁶. El Comité celebró ocho sesiones de trabajo entre noviembre de 2006 y febrero de 2007. En diciembre de 2006, la existencia del Decreto Presidencial que establece la Comisión intersectorial llamó la atención del actual Gobierno. En ese momento, se hizo evidente que la composición propuesta de la Comisión intersectorial era prácticamente idéntica a la del comité <i>ad hoc</i> establecido en el marco del Proyecto. En consecuencia, el Gobierno decidió reemplazar formalmente el comité <i>ad hoc</i> creado en el marco del Proyecto por la Comisión intersectorial. Además, el Gobierno invitó al Instituto de Propiedad y a la Asociación Hondureña de Municipios (AHMON), organizaciones que no se incluían en el Decreto Presidencial de 2001, para que se unieran a la Comisión intersectorial en calidad de miembros plenos.</p> <p>En resumen, el Proyecto fue instrumental en la activación de la Comisión intersectorial, y financia directamente parte de sus costos de operación. La Comisión intersectorial, a su vez, sirvió para llamar la atención de funcionarios de Gobierno clave hacia la problemática de la regularización de tierras étnicas.</p> <p>La primera reunión de la Comisión intersectorial fue celebrada el 31 de mayo de 2007. OFRANEH declino participar en esta primera reunión, ya que uno de los puntos de discusión en el programa era el Manual de regularización de tierras étnicas. OFRANEH señaló que no podía participar en ninguna de las actividades relacionadas con el Proyecto mientras prosiguiera la investigación del Panel de Inspección. En la reunión del 12 de julio de 2007 de la Comisión intersectorial, OFRANEH sí participó. En esa reunión, se acordó que la Comisión intersectorial y el personal del Proyecto evaluarían y aclararían las funciones respectivas de la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna como foros de consulta complementarios del Proyecto.</p> <p>Medida: El Gobierno acordó que la administración actualizara el IPDP y el Manual de operaciones para reflejar la existencia de la Comisión intersectorial, la que se creó por Decreto Supremo en 2001 pero no se activó hasta 2007.</p>
15.	<p>Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP) El Panel encuentra importantes características positivas en el IPDP, lo que incluye asignaciones presupuestarias para formación de capacidades y capacitación de líderes de la comunidad local sobre leyes nacionales y para capacitación de conciliadores y árbitros. Esto resulta congruente con la intención declarada del IPDP de proteger a los pueblos indígenas frente a los resultados de las depredaciones e invasiones de su territorio.</p>	371	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento.</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>

⁶ OFRANEH participó en la primera reunión de este comité el 16 de noviembre de 2006, pero no firmó el acta de la reunión.

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
16.	<p>Solución de conflictos El Panel está preocupado porque el IPDP no refleja o aborda en forma adecuada los riesgos que enfrenta el pueblo garífuna por la forma propuesta de resolver los conflictos, lo que incluye en particular, los riesgos que implica las desigualdades de poder en el proceso.</p> <p>El Panel señala que el IPDP no evalúa adecuadamente las potenciales implicancias para los pueblos indígenas del procedimiento judicial especial acelerado que aparece en el borrador de la ley de propiedad.</p> <p>El Panel destaca la complejidad de los procedimientos de solución de conflictos y las inquietudes de los Solicitantes de que la existencia de varios procedimientos de solución de conflictos, lo que incluye los del IPDP, de la ley de propiedad y otros, genera confusión en las comunidades... Es entendible que tantas instancias y opciones hayan creado confusión y ansiedad entre las comunidades afectadas. El Panel señala que existe la necesidad de aclaración y consulta con las comunidades afectadas a las que se aplican los procedimientos y de una mejor divulgación de esta información.</p>	372, 374, 375	<p>Comentario: El IPDP fue preparado por el Gobierno y no pudo evaluar en forma realista el impacto potencial de una ley que había estado en análisis por varios años y aún no era aprobada por el Congreso de Honduras. La Administración esta de acuerdo que el IPDP (además del Manual de operaciones) necesita una actualización a fin de incorporar las cláusulas de la Ley de Propiedad que aseguran que los pueblos indígenas (no sólo los relacionados con los mecanismos de solución de conflictos) se aborden en forma adecuada, considerando los aportes informados de todas las partes interesadas garífuna y miskito. El IPDP no ha sido revisado aún porque las consultas con estas partes interesadas sobre muchas problemáticas pertinentes deben ser amplias y completas. Actualmente las consultas se llevan a cabo en el contexto de la Mesa Regional Garífuna, la Mesa Regional Miskito y la Comisión intersectorial.</p> <p>Medida: el Gobierno y la Administración acordaron apoyar las reuniones de la Comisión intersectorial para analizar la implementación del Proyecto, congruente con el DCA y las políticas correspondientes del Banco. En particular, se espera que la Comisión intersectorial analice los diferentes mecanismos de solución de conflictos sobre tierras étnicas disponibles en la legislación hondureña y proponga acciones específicas en el contexto del Proyecto. La Administración se compromete a supervisar en forma estrecha la función de la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna.</p> <p>Las conclusiones de un análisis legal (ver Artículo 21 más abajo) y los acuerdos que se van a alcanzar dentro de la Comisión intersectorial guiarán el desarrollo de una actualización del IPDP y el Manual de operaciones con respecto de la regularización de tierras étnicas auspiciada por el Proyecto.</p>
	OP 4.01 EVALUACIÓN AMBIENTAL		
17.	<p>Evaluación ambiental El Panel concluye que la identificación de la problemática de superposición entre áreas protegidas y tierras étnicas en la EA es congruente con la OP 4.01.</p>	280	<p>Comentario: La Administración reconoce que el Panel lo consideró en cumplimiento.</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>
	OP 4.04 HÁBITAT NATURAL		
18.	<p>tierras étnicas, áreas protegidas y hábitat naturales [...] El Panel observó que la Administración identificó etapas y salvaguardias específicas para abordar las problemáticas que podrían enfrentar las comunidades locales en relación con las actividades del Proyecto que involucran a áreas protegidas y hábitat naturales.</p>	299	<p>Comentario: La Administración reconoce la observación del Panel de que el Proyecto identifica pasos y salvaguardias específicos (en cumplimiento con la OP 4.04.).</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>
19.	<p>tierras étnicas, áreas protegidas y hábitat naturales Sin embargo, el Panel encontró poco análisis sobre la relación entre las comunidades garífuna locales y las áreas de hábitat naturales y la importancia del hábitat natural para el sustento de las comunidades garífuna.</p>	301, 303	<p>Comentario: la evaluación social y el análisis legal llevados a cabo durante la preparación del Proyecto reconocieron la importancia del hábitat natural para los pueblos indígenas y los potenciales conflictos (por ejemplo, límites de acceso, derechos de usufructo, doble adjudicación de títulos de propiedad) en relación con las Áreas protegidas y zonas de amortiguamiento. Asimismo,</p>

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
	<p>El Panel considera que el desarrollo de este tipo de información ayudaría a cumplir con las cláusulas de la OP 4.04, al ofrecer una base más informada para considerar la función, los derechos e intereses de las comunidades garífuna locales en relación con hábitat naturales importantes.</p>		<p>el Estudio de diagnóstico de 2003 llevado a cabo por el <i>Central American and Caribbean Research Council</i> (ver Artículo 9 más arriba) ofrece amplia información sobre la importancia del hábitat natural para el sustento de los garífuna (por ejemplo, silvicultura, pesca, agricultura de subsistencia) además de la identidad cultural del pueblo garífuna.</p> <p>El Marco del proceso indica procedimientos para que se considere el sustento de los garífuna y otras comunidades indígenas en la demarcación y la Administración de hábitat naturales fundamentales, lo que incluye la administración conjunta directa de las áreas mencionadas. El diseño del Proyecto incluye mecanismos para equilibrar la protección de hábitats naturales con los intereses de las personas cuyo sustento depende de los recursos naturales. Estos mecanismos incluyen entre otros: (i) actividades para fortalecer la administración de áreas protegidas y demarcarlas, de acuerdo con la EA del Proyecto, (ii) actividades para garantizar que las comunidades locales, lo que incluye a las comunidades garífuna, participen en la administración de esas áreas (y la toma de decisiones relacionada), según el marco del proceso del Proyecto y (iii) procedimientos especiales para garantizar que se proteja adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas, cuando las tierras étnicas se superpongan con las áreas protegidas (IPDP).</p> <p>Medida: No se requiere una medida específica.</p>
	OP/BP 13.05 SUPERVISIÓN DEL PROYECTO		
20.	<p>Supervisión de mecanismos de consulta del Proyecto por parte de expertos sociales Debido a la función clave que se le otorgó a la Mesa Regional en el proceso de regularización de tierras, el Panel considera que es necesaria una mayor supervisión de la Mesa Regional y una actualización de conocimientos por parte del personal del Banco según la política del Banco sobre Supervisión del Proyecto, OP/BP 13.05. El Panel considera que la supervisión de las actividades relacionadas con la Mesa Regional no cumple con la política correspondiente del Banco.</p>	191	<p>Comentario: La Administración reconoce la observación del Panel y ya ha comenzado a tomar medidas específicas para abordar esta problemática. La Administración envió una misión de supervisión especializada en febrero de 2007 para revisar el estado de avance del Proyecto en los aspectos relacionados con las salvaguardias. La misión consistía en tres especialistas en desarrollo social, dos internacionales y uno local, e incluía al Asesor regional de salvaguardias. La misión llegó a la conclusión que: (i) hay una fuerte participación de las comunidades garífuna locales y los líderes garífuna en la Mesa Regional Garífuna, (ii) los miembros de la Mesa Regional Garífuna siguen comprometidos con el proceso de regularización de tierras étnicas a pesar de las dificultades del proceso y con el riesgo de perder credibilidad entre sus comunidades, (iii) garífunas y miskitos pierden terreno frente a los especuladores de tierras que operan en la Costa Norte. De este modo, la misión recomendó ofrecer apoyo y procurar más avances para la regularización de tierras étnicas en los territorios garífuna y Miskito. La misión reconoció la necesidad de mejorar el flujo de información acerca del Proyecto, sus avances y desafíos, en especial a nivel local. La misión también facilitó sesiones de capacitación para el personal del Proyecto y la Administración sobre asuntos relacionados con las salvaguardias y se reunió con representantes de varias organizaciones de Gobierno para analizar el progreso y la coordinación.</p> <p>Medida: Se realizará una supervisión especializada al</p>

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
			<p>menos dos veces al año por parte de un especialista social que trabaja en el Proyecto.</p> <p>La Administración se compromete a tener un especialista social en la oficina de Tegucigalpa dedicado en forma exclusiva a asuntos relacionados con pueblos indígenas en la cartera del Banco en Honduras, el que hará un seguimiento constante de los mecanismos de consulta del Proyecto.</p> <p>La supervisión semestral revisará atentamente las actividades llevadas a cabo por la Comisión intersectorial y la Mesa Regional Garífuna.</p> <p>La labor de supervisión incluirá la revisión de los esfuerzos del Gobierno por promover la participación de la comunidad en actividades relacionadas con el Proyecto.</p>
21.	<p>Cambios en el marco legal</p> <p>[...] El Panel no encontró registro alguno de que estas circunstancias modificadas [legales], que son potencial y directamente pertinentes a los derechos territoriales del pueblo indígena, hubieran sido influenciadas por la Administración, aparte de un intercambio inconcluso de comunicaciones entre la Región y el Departamento Legal.</p> <p>El Panel señala que el contexto legal en el que se diseña e implementa un Proyecto es muy importante y las políticas del Banco lo reconocen. En este Proyecto en particular, el contexto legal es importante también porque los Solicitantes reclaman que el Proyecto facilitará la implementación de una ley que consideren altamente perjudicial para sus derechos e intereses. El hecho de que los reglamentos de la ley no hayan sido promulgados todavía y el supuesto perjuicio que temen los Solicitantes sea, en este momento, potencial, no exime al Banco de analizar en qué medida la implementación del Proyecto se verá afectada por la ley. El Panel considera que la política del Banco exigía que la Administración llevara a cabo este análisis después de promulgada la ley.</p> <p>El Panel indica que los funcionarios de Gobierno con los que se reunió el Panel señalaron que no se habían destinado ni comprometido recursos para indemnizar a terceros que tuvieran títulos de dominio anulables sobre tierras étnicas. El Banco necesita abordar esta problemática a cabalidad para ser congruente con la OP/BP 13.05.</p>	221, 242, 334	<p>Comentario: Las políticas del Banco no exigen que las “reglas del Proyecto” deban forzar cambios en las leyes locales, de manera tal de que dichas leyes cumplan con una determinada norma del Banco. Las políticas del Banco, inclusive la OD 4.20, exigen que el Proyecto cumpla con las normas del Banco, pero no exigen cumplimiento del país más allá del ámbito del Proyecto. Por lo tanto, no debe sugerirse que el Proyecto se transforme en un mecanismo para solucionar todas las disputas territoriales presentes en Honduras a satisfacción de los pueblos indígenas o afrohondureños ni que la ley local deba armonizarse con OIT 169</p> <p>En el período entre la aprobación de la Ley de Propiedad del Congreso de Honduras (junio de 2004) y la Entrada en vigor del Proyecto (diciembre de 2004), la Administración evaluó la Ley de Propiedad y concluyó que las cláusulas de salvaguardia del Proyecto no entran en conflicto con la nueva ley y las dos se podían armonizar. El proceso de armonización está en curso.</p> <p>Medida: La Administración trabajará con el Gobierno para evaluar el marco jurídico local pertinente para ver su congruencia con la OD 4.20. Como parte de este proceso, la Administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Contratará a un abogado hondureño para que revise todos los aspectos pertinentes del nuevo marco legal en Honduras, en la medida en que se relacione con los derechos territoriales de los pueblos indígenas, lo que incluye la Ley de Propiedad y otras leyes pertinentes, (ii) Revisará con el Gobierno los procedimientos de regularización de tierras étnicas, a fin de asegurar que sean compatibles con salvaguardias pertinentes del Banco y (iii) Trabajará con el Gobierno para actualizar el Manual de operaciones y el IPDP y en caso necesario, emitir los reglamentos o, por otros medios, reducir ambigüedades, minimizar incongruencias y en general hacer que el marco jurídico local sea pertinente y favorezca la regularización de tierras étnicas realizada a través de procesos de consulta y solución de conflictos que consideren en forma justa los intereses de los pueblos indígenas y afrohondureños, de un modo compatible con las salvaguardias pertinentes

	Problemas / conclusiones específicas	Párr. no.	Comentario/Medidas
			<p>del Banco.</p> <p>Las conclusiones de esta revisión guiarán más aun la reestructuración y alineamiento del Proyecto según el nuevo marco jurídico, lo que incluye llegar a un acuerdo con el Gobierno sobre posibles acciones en relación con la indemnización de terceros con títulos de propiedad anulables en tierras étnicas.</p>
	OBSERVACIONES CONCLUYENTES		
22.	<p>[...] El Panel considera que el Proyecto podría tener consecuencias muy distintas a la intención del Plan para los pueblos indígenas. El Panel considera válidas las inquietudes de los Solicitantes de que el Proyecto podría contribuir a la perdida de títulos y los reclamos de tierras colectivas presentadas por los garífuna y los pueblos indígenas. En este sentido, el Proyecto podría no proteger la integridad cultural o la base económica de algunas de las comunidades más pobres a lo largo de la costa caribeña.</p> <p>[...] El Panel duda si existe una opción realmente significativa para la mayoría de las comunidades de no participar en las actividades de demarcación y titulación que se ofrecen en el Proyecto.... Las comunidades podrían enfrentar la opción de participar en un Proyecto cuya estructura actual, creen, no representa sus intereses o decidir no participar en el Proyecto y encontrar dificultades importantes por parte de pueblos no indígenas que ocupan y reclaman derechos sobre sus tierras étnicas. Debido a la relativa vulnerabilidad económica y política de los pueblos indígenas, el Panel cree que las salvaguardias que se ofrecen en el Proyecto no son adecuadas para proteger los derechos de los garífuna sobre sus tierras étnicas en el contexto de la implementación del Proyecto.</p>	378, 385	<p>Comentario: La Administración concuerda con los múltiples estudios que apuntan hacia una sensación de crisis en relación con la tenencia de la tierra del pueblo garífuna y su exigencia de que se tomen medidas inmediatas. Así como se establece en el Estudio de diagnóstico, preparado por el <i>Central American and Caribbean Research Council</i>, “las comunidades están hartas de estudios e investigaciones y necesitan medidas que aborden los problemas planteados. Están en estado de movilización; existe una sensación de crisis y exigen respuestas concretas” (el énfasis es nuestro).</p> <p>La Administración no cree que el Proyecto genere la desaparición de títulos de propiedad y reclamaciones de tierras comunitarias ni que las salvaguardias que ofrece el Proyecto sean inadecuadas para proteger los derechos territoriales de los garífuna. El Proyecto apoya mecanismos de consulta participativa para garantizar que se consideren las opiniones de los garífuna; el Proyecto sólo trabaja en comunidades garífuna que participan voluntariamente en las actividades del Proyecto; el Proyecto contiene salvaguardias legales para evitar la adjudicación de títulos de propiedad o la demarcación de tierras adyacentes a tierras étnicas a menos que el Banco revise y apruebe procedimientos que protejan los intereses del pueblo garífuna. El Proyecto ha evitado la entrega de títulos de propiedad de tierras al interior de tierras étnicas o adyacentes a ellas contra la voluntad de las comunidades garífuna y continuará haciéndolo mientras trabaje con las comunidades y organizaciones garífuna para formular procedimientos de regularización de tierras para las tierras étnicas de la Costa Norte de Honduras.</p> <p>La Administración sigue comprometida a: (i) maximizar la participación del pueblo garífuna en mecanismos de consulta sin esperar consenso entre una amplia gama de interesados, (ii) ofrecer apoyo necesario para que la Comisión intersectorial sirva como instancia de consulta sobre el Proyecto y (iii) continuar abordando las inquietudes urgentes del pueblo garífuna.</p>