

La titulación de territorios indígenas en La Mosquitia hondureña:

Explorando las implicaciones para los pueblos autóctonos del país¹

El presente Boletín Informativo es fruto de una colaboración entre la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) – la organización representativa de los nueve pueblos indígenas del país – y Forest Trends. El artículo describe el proceso de titulación de territorios ancestrales que está ocurriendo en La Mosquitia hondureña. Luego examina algunas de las implicaciones de este proceso para el país y para sus pueblos indígenas.



Introducción

En junio de 2015, el Instituto de Conservación Forestal (ICF) de Honduras emitió un título intercomunal a favor del Concejo Territorial² de Bakinasta en la Reserva del Hombre y Biosfera del Río Plátano (RHBRP), en el noreste del país. Se trata del primer título de un consejo territorial miskitu en la RHBRP y el logro más reciente en la lucha por la titulación de su territorio que el pueblo miskitu ha llevado a cabo por más de tres décadas.

Hasta la fecha, más de un millón de hectáreas han sido tituladas en La Mosquitia hondureña (véase Tabla 1). Al final del proceso, el tamaño de la propiedad indígena en esta región del país podría abarcar más de 1.5 millones de hectáreas (véase Figura 1). Sin embargo, un título no crea un territorio indígena, solo establece – en el papel – los límites y derechos de acceso sobre un espacio geográfico concreto. Ese espacio se convierte en *territorio* cuando se construyen procesos de control social y gestión colectiva del mismo (Larson et al. 2012).

Este artículo da cuenta de estas nuevas dinámicas territoriales en Honduras. El documento inicia con un breve recuento del proceso de titulación de tierras ancestrales en la historia reciente de Honduras, enfocando particularmente los actuales avances en La Mosquitia. A partir de allí, el artículo analiza algunos desafíos vinculados a la consolidación y gobernanza de estos “nuevos” territorios en el noreste del país. En este análisis se hace hincapié en el hecho de que los retos analizados son compartidos por todos los pueblos autóctonos del país; por ende, la forma en que estos retos se aborden y resuelven en La Mosquitia tendrá implicaciones para todos ellos. Por último, el artículo examina algunas implicaciones para las políticas forestales en Honduras, incluyendo para los procesos REDD+ y AVA-FLEGT³.

¹ En Honduras viven siete pueblos indígenas (lenca, maya-chortí, miskitu, nahua, pech, tawahka y tolupán) y dos afrohondureños (garífuna y negros de habla inglesa). Como los indígenas, los dos pueblos afrohondureños tienen culturas y modos de vida diferentes a los de otros segmentos de la población nacional. Además, comparten con los pueblos indígenas muchas reivindicaciones históricas y a menudo se auto-identifican como “afro-indígenas”. Por tanto, en este documento los términos “indígenas” y “autóctonos” son utilizados para referirse a todos los nueve pueblos del país.

² Los concejos territoriales son divisiones internas del territorio miskitu, organizados a partir de 1998 con el fin de facilitar la zonificación y gestión del territorio. Los concejos territoriales, con sus respectivos concejos comunales, representan las estructuras de base de la organización Mosquitia Asla Takanka - Unidad de la Mosquitia (MASTA), que es la máxima autoridad de representación política y territorial del pueblo miskitu (MASTA 2012).

³ Para una breve explicación de estos dos acrónimos, véase nota a pie de página no. 10 (pág. 10).

Tabla 1. Titulación de tierras indígenas en la historia reciente de Honduras¹

	GARÍFUNA		LENCA		MAYA-CHORTÍ		MISKITU		PECH		TAWAHKA		TOLUPANES		TOTAL	
	No. Títulos	Área (ha)	No. Títulos	Área (ha)	No. Títulos	Área (ha)	No. Títulos	Área (ha)	No. Títulos	Área (ha)	No. Títulos	Área (ha)	No. Títulos	Área (ha)	No. Títulos	Área (ha)
1993	6	5,126	23	24,270									1	4,217	30	34,321
1994	9	8,491							4	2,767					12	10,677
1995			4	1,897											4	1,897
1996													5	16,135	6	18,622
1997	8	4,685			1	635			3	4,363	4	5,138	3	4,058	19	18,738
1998	6	993	131	62,888									4	19,884	141	83,761
1999	7	7,935	24	16,374	9	658							2	5,882	42	30,849
2000	8	3,514	51	25,164	18	717							5	7,838	82	37,624
2001	6	262	35	16,232	15	511							7	24,761	62	35,552
2002	2	932	1	144	1	5									4	1,081
2003	1	9	4	1,035	10	517							1	257	16	1,819
2004	2	146			1	14									3	160
2005			8	929	5	249							1	352	13	1,178
2006					9	540			1	5					10	545
2007			4	1,006	4	112			1	1,329			1	553	10	3,000
2008			5	273	6	308									11	581
2009			6	3,723	4	247									10	3,970
2010															-	-
2011			1	101	5	189							1	115	7	405
2012			1	322	3	84	1	55,292							5	55,698
2013	1	270	1	88	2	54	2	425,320	2	3,139					10	707,388
2014			1	167	1	21	4	278,519							2	188
2015							4	338,051							4	338,051
Total	56	32,363	300	154,613	94	4,861	11	1,097,182	11	11,603	4	5,138	31²	84,052	507	1,389,812
%	11	2	59	11	19	0.3	2	79	2	1	1	0.4	6	6	100	100

Fuente: INA 2015.

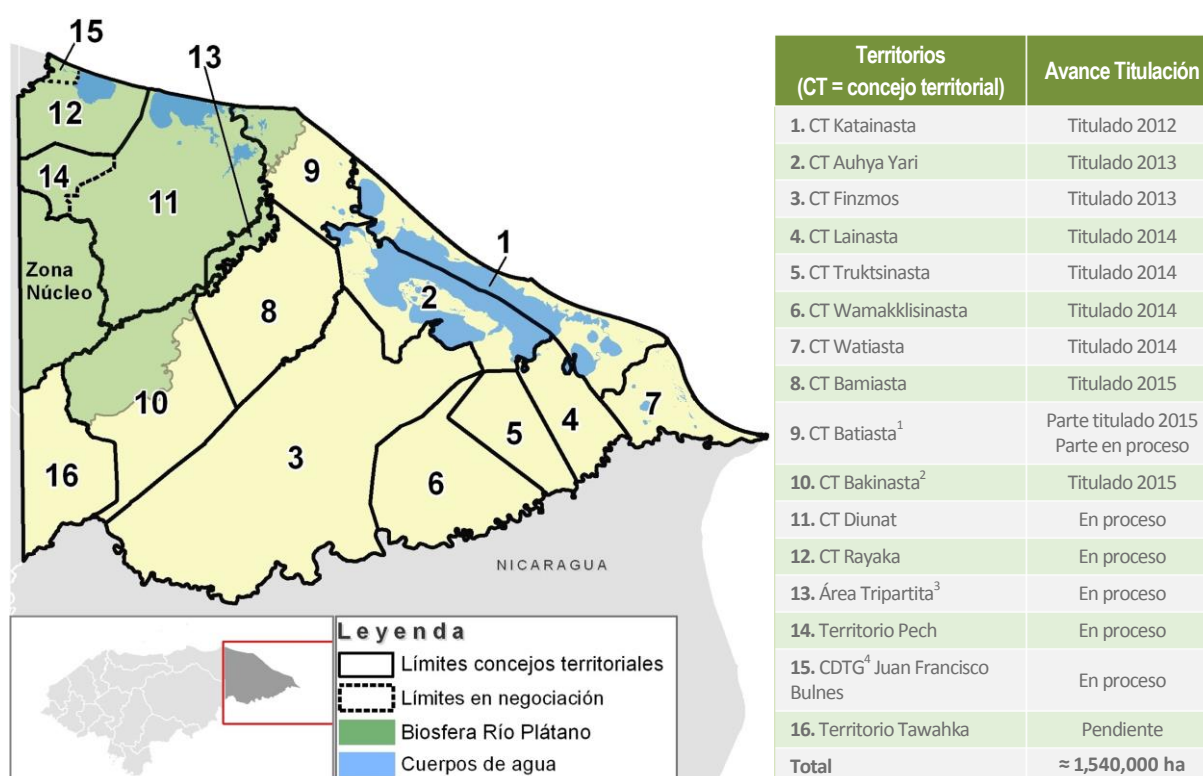
¹ En esta tabla no hay columnas para los pueblos nahua y negros de habla inglesa porque hasta la fecha no han recibido ningún título sobre las tierras que han ocupado y usado tradicionalmente.² De estos 31 títulos, 19 son remediones de títulos antiguos otorgados a varias tribus tolupanes en el siglo XIX.

El proceso de titulación en Honduras y la emergencia de un vasto espacio territorial indígena en La Muskitia

La Tabla 1 resume el proceso de titulación de tierras ancestrales en la historia reciente del país. Todos los títulos reportados han sido otorgados por el Instituto Nacional Agrario (INA), con excepción de tres⁴ emitidos en la RHBRP, los cuales de conformidad al Decreto No. 61-2013 han sido otorgados por el ICF.

Los datos revelan dos etapas muy distintas en este proceso de titulación. Los once títulos emitidos a favor del pueblo miskitu en el período 2012-2015 miden en promedio casi 100,000 hectáreas cada uno, y en conjunto representan el 79% de la superficie titulada a los pueblos indígenas en los últimos 25 años. En cambio, los otros 496 títulos, en su gran mayoría emitidos antes del 2012, abarcan espacios reducidos (en promedio 590 hectáreas por cada título), y en conjunto representan solo el 21% de toda la superficie titulada.

Figura 1. Proceso de titulación en La Muskitia hondureña



Fuentes: INA 2015 y Dittmar Jenrich (com. pers., marzo de 2015).

¹ El área de este concejo territorial está en parte dentro y en parte fuera de la RHBRP. La parte que está fuera de la RHBRP ya ha sido titulada por el INA, mientras que el área dentro de la RHBRP está en proceso de titulación por parte del ICF.

² Como en el caso de Batiasta, el área de este concejo territorial está en parte dentro y en parte fuera de la RHBRP, pero las dos partes ya han sido tituladas (por el INA fuera de la RHBRP y por el ICF dentro de la RHBRP).

³ Los derechos de uso sobre esta área son compartidos entre varias comunidades pertenecientes a los concejos territoriales de Bamiasta, Bakinasta y Diunat; por tanto, se ha acordado que la misma será titulada en forma conjunta a estos tres concejos territoriales.

⁴ Concejo de Desarrollo Territorial Garfuna.

⁴ Dos entregados a dos comunidades pech (Culuco y Jocomico) en 2013 y uno emitido a favor de un concejo territorial miskitu (Bakinasta) en el 2015.

Esta diferencia muestra un cambio importante en las políticas de titulación a favor de los pueblos autóctonos. Durante dos décadas, el INA ha enfocado los procesos de titulación a nivel comunitario, considerando a la comunidad indígena como la entidad política y legal para la entrega de derechos de tenencia, y otorgando derechos sobre áreas relativamente pequeñas: esencialmente las tierras agrícolas y ganaderas alrededor de los asentamientos indígenas.

Este enfoque ha cambiado radicalmente con la titulación en La Muskitia. Allí los titulares son los concejos territoriales y el proceso se basa en el reconocimiento del *derecho al territorio* de los pueblos indígenas. Los títulos abarcan vastas áreas que cubren todo el hábitat funcional de un grupo de comunidades.

¿Qué explica este cambio de enfoque en las políticas de titulación? Los representantes del pueblo miskitu reivindican que el factor clave ha sido su determinación por defender la unidad de su territorio. Como explica Donald Allen, Coordinador de la Comisión de Tierras de MASTA⁵:

“Para defender nuestra unidad territorial, nosotros [los miskitus] por décadas hemos rechazados una y otra vez los ofrecimientos de titulación parcial o fragmentada que reiteradamente nos han hecho diferentes instituciones gubernamentales”.

Esta explicación es compartida por múltiples observadores en el país. Pero la determinación del pueblo miskitu y sus reivindicaciones territoriales no explican por sí solas qué empujó al Gobierno de Honduras a tomar la decisión de iniciar – luego de tantos años de desinterés y negativas – el proceso de titulación de todo el territorio miskitu. Hay otros factores en juego. En el Cuadro 1 se exploran algunos de ellos.

Cuadro 1. ¿Cuál fue el factor propulsor del proceso de titulación en La Muskitia?

Se pueden hacer varias hipótesis para responder a esta pregunta. No hay duda que los grandes avances en la devolución de territorios indígenas en otros países de América Latina, aunados a las reivindicaciones cada vez más enérgicas del pueblo miskitu, poco a poco han creado una creciente presión para que el Gobierno de Honduras también actúe.

Otro factor clave ha sido el contexto político particular del gobierno del presidente Porfirio Lobo Sosa (2010-2014). Elegido presidente cinco meses después del golpe de estado de junio de 2009, el primer objetivo de “Pepe” Lobo fue lograr la reconciliación nacional en un país profundamente dividido a raíz del golpe. Ese clima político originó un ambiente más propicio para las demandas territoriales del pueblo miskitu, puesto que el gobierno quería reducir las confrontaciones sociales y “quedar bien” con la comunidad internacional (Santiago Flores, com. pers., junio de 2015).

Pero quizás el factor más relevante ha sido otro. En Honduras parece que el Estado ha renunciado a tratar de implementar políticas de desarrollo que tengan un alcance territorial nacional. En cambio, su atención está cada vez más concentrada en áreas específicas consideradas de mayor potencial económico, denominadas, según los casos, “ciudades modelo”, “zonas de empleo y desarrollo económico”, “reservas mineras”, “parques industriales”, etc. El resto del país está quedando gradualmente abandonado a sí mismo – con cada vez menos presencia estatal, insuficientes recursos económicos y enormes desafíos. En estas circunstancias, las reivindicaciones territoriales indígenas corren el riesgo de ser cooptadas por la agenda gubernamental porque ofrecen un pretexto para una desvinculación progresiva del Estado de las áreas tituladas (en general remotas y económicamente marginales), facilitando así la concentración de los esfuerzos y recursos públicos en las zonas del país de mayor dinamismo económico (Hale 2011).

El proceso en La Muskitia todavía no ha terminado. En el transcurso del 2015, el pueblo miskitu espera lograr los títulos para las áreas todavía no tituladas en la RHBRP y así concluir el proceso de titulación – sin fraccionamientos ni fisuras – de todo su territorio. Este resultado representará la coronación de más de 30 años de lucha. Representará, además, el cumplimiento de una deuda histórica del Estado de Honduras con el pueblo miskitu, puesto que el Tratado Cruz-Wyke, firmado entre el Reino Unido y Honduras en 1859, reconoció la soberanía nacional de Honduras sobre La Muskitia a cambio del compromiso de garantizar la posesión de los pueblos indígenas de la región sobre sus tierras ancestrales (MASTA 2012).

⁵ Véase nota a pie de página no. 2 (pág. 1).

Si se consideran los territorios de los otros tres pueblos de La Muskitia hondureña (pech, tawahka y garífuna), el tamaño total de este espacio territorial podría abarcar más de 1.5 millones de hectáreas (Figura 1), casi el 14% de la superficie nacional.

No obstante, como se ha mencionado en la primera sección, la titulación no representa, en sí misma, la creación de un territorio. Lo que constituye un territorio no es el documento de propiedad, sino los procesos sociales y políticos que establecen el control social sobre el mismo (Larson et al. 2012). Las áreas tituladas en La Muskitia no serán propiamente *territorios* hasta que no se hayan construido procedimientos locales de gestión y defensa.

Si se logran, estos procesos de construcción y consolidación territorial ofrecen una verdadera oportunidad para la autodeterminación y la autonomía. Pero hay muchos desafíos. En las siguientes secciones se abordan tres de estos retos: (i) la **autoridad gubernamental** en los territorios indígenas; (ii) las **condicionantes externas** que minan los procesos de consolidación y gobernanza de los territorios; y (iii) la **experiencia y capacidades de las organizaciones indígenas** para gobernar sus territorios y recursos.

Si bien estos retos conciernen particularmente a la nueva realidad territorial en La Muskitia, la forma en que se enfrenten y las respuestas que se planteen, tendrán implicaciones para todos los pueblos autóctonos de Honduras.

¿Quién tiene autoridad gubernamental sobre los territorios y recursos de los pueblos indígenas?

El reconocimiento de los derechos territoriales tiene un fuerte contenido político para los pueblos indígenas. El derecho a la tierra y al territorio forma parte de un conjunto de varios derechos colectivos, entre los cuales está también el derecho al autogobierno y a la realización de sus propias visiones de vida y de desarrollo (van Dam 2011). No obstante, los estados, tanto en América Latina como en otros continentes, a menudo han procurado despojar las demandas territoriales indígenas de su contenido político. Bajo la argumentación de la amenaza a la integridad territorial de la nación, se han resistido a reconocer el derecho a la autodeterminación (Zúñiga 1998). Honduras no ha sido la excepción. En muchos círculos políticos y gubernamentales, el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas es todavía un tabú. Cabe preguntarse, entonces, si en Honduras los pueblos indígenas tienen autoridad gubernamental sobre sus territorios y recursos naturales.

La Constitución actualmente vigente en Honduras fue elaborada a principios de la década de 1980, justo cuando el movimiento indígena en América Latina empezaba a organizarse políticamente para reclamar mayores derechos y espacios de participación. Por haber sido formulada al inicio de este proceso de transformación política, no sorprende que la carta fundamental de Honduras tenga limitadas referencias a los derechos específicos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, a diferencia de las constituciones de otros países latinoamericanos aprobadas posteriormente, la de Honduras no incluye la expresión “pueblos indígenas” y no tiene un reconocimiento explícito de derechos hoy en día considerados fundamentales, como por ejemplo el derecho al territorio (Aguilar et al. 2010).

No obstante, un adelanto importante de la Constitución de Honduras es la inclusión del derecho internacional en el régimen jurídico del país (artículos 15 y 16), y el reconocimiento de que tratados y convenios internacionales ratificados por el país tienen jerarquía superior a las leyes nacionales (artículo 18).

Ahora bien, con la adopción en 2007 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶, la comunidad internacional – incluyendo Honduras – ha reconocido definitivamente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. En total hay al menos 15 artículos de esta Declaración que dan forma al derecho a la libre determinación (ILRC 2015), incluyendo el “derecho a la autonomía o al autogobierno” (Cuadro 2).

⁶ En principio, para las Naciones Unidas las declaraciones de la Asamblea General no tienen una fuerza normativa vinculante. Sin embargo, a diferencia de otras declaraciones de las Naciones Unidas, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene un artículo (el 38) que manifiesta la obligación de los estados de cumplir con su contenido. Además, hay que tener en cuenta que las declaraciones de las Naciones Unidas contribuyen a la creación de costumbre internacional, que es fuente de derecho. Por ejemplo, existe un amplio consenso internacional de que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 ha adquirido, por vía consuetudinaria, fuerza vinculante (Zalaquett 2008).

Por otro lado, la totalidad del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes⁷ presume que los pueblos indígenas tienen sus propios cuerpos gubernamentales y capacidad para autogobernarse y administrar sus recursos. En términos generales, más de 14 artículos del Convenio 169 apoyan la autonomía decisional de los pueblos indígenas (ILRC 2015). Además, el principio de libre determinación ha sido ratificado una y otra vez por distintos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de San José, Costa Rica, todos vinculantes para Honduras y los demás estados del continente (van Dam 2011).

Cuadro 2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: algunos artículos clave sobre el derecho a la libre determinación

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Fuente: ONU 2007.

En resumen, a la luz del derecho internacional reconocido por Honduras, el principio de libre determinación de los pueblos indígenas incluye una sustancial autoridad gubernamental sobre sus territorios y recursos. Concretamente, estos poderes gubernamentales abarcan: el derecho a elaborar y hacer cumplir normas que regulen el uso de sus tierras y recursos naturales, el derecho a establecer sus propias formas de gobierno interno, y el derecho a crear reglas y procedimientos de resolución de disputas, entre otros (MASTA 2012, ILRC 2015).

Entonces, el desafío fundamental no es la falta de derechos, sino la necesidad de institucionalizar algunos mecanismos que permitan el ejercicio de la autodeterminación. Por ejemplo, se requiere la creación de estructuras de autogobierno indígena y la clarificación de sus competencias respecto a las de otras entidades del Estado, incluyendo el gobierno central y los municipales. Para avanzar en esta dirección, la CONPAH ha propuesto la elaboración de una Ley Especial de Derechos de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños (CONPAH 2015). Según algunos observadores, una opción alternativa, quizás más viable políticamente, podría ser la formulación de una Ley de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) que además de normar los procedimientos para el CLPI en el caso de empresas, proyectos y otros actores, establezca también las reglas para las relaciones de las instancias estatales con las comunidades e instituciones de los pueblos indígenas.

Sin embargo, el país no solo carece de canales institucionales para poner en práctica el derecho a la autodeterminación, sino que una y otra vez se han establecido políticas y leyes que violan de forma directa o indirecta este y otros derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Esta problemática es abordada en la siguiente sección.

Las condicionantes externas que minan los procesos de consolidación y gobernanza de los territorios

Una buena gobernanza requiere de un orden jurídico y político favorable. Pero eso no es lo que se ha ofrecido a los pueblos indígenas hondureños en los últimos 20 años. Por el contrario, el proceso de titulación resumido en la Tabla 1 ha coincidido con una secuencia progresiva de reformas estructurales que han reducido la capacidad de respuesta y acompañamiento de las instituciones gubernamentales. Además, en años recientes las políticas económicas han vuelto a apostar fuertemente por

⁷ Ratificado por el Congreso Nacional de Honduras en 1995.

los sectores extractivistas como pilares del desarrollo nacional, en particular la minería, la generación de energía y los monocultivos de exportación. A manera de ejemplo, la Tabla 2 muestra algunas de las principales leyes aprobadas a partir de 2009 con el fin de flexibilizar las normas que regulan el acceso a la tierra y los recursos naturales e incentivar las inversiones privadas.

Tabla 2. Leyes recientes que facilitan el acceso al territorio y sus bienes naturales en Honduras

Nombre de la Ley	Fecha de Aprobación	Observaciones
Ley General de Aguas	Agosto 2009	Prevé la posibilidad de concesionar los recursos hídricos para la construcción de plantas hidroeléctricas privadas (MADJ et al. 2013).
Ley de Promoción de la Alianza Público-Privada	Agosto 2010	Faculta la concesión de recursos públicos para co-financiar proyectos de inversión privada (FOSDEH 2014a).
Ley para la Promoción y Protección de Inversiones	Mayo 2011	Establece un procedimiento acelerado para la aprobación de los proyectos de inversión a gran escala (PRISMA 2012).
Ley General de Minería	Enero 2013	Fuertemente criticada por parte de organizaciones de la sociedad civil por la premura con la cual fue aprobada y porque deja las puertas abiertas a la explotación minera a cielo abierto (ICEFI 2014).
Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE)	Junio 2013	Regula la creación de zonas de inversión con un alto nivel de autonomía, las llamadas “ciudades modelo” o “ciudades privadas” (FOSDEH 2014b).
Ley de Promoción del Desarrollo y Reconversión de Deuda Pública	Julio 2013	Conocida popularmente como “Ley Hipoteca”, sustancialmente permite hipotecar a largo plazo los “recursos naturales ociosos” para refinanciar la deuda pública del Estado (El Heraldo 2013).

Como en otros países de la región, las políticas neo-extractivistas están agudizando las presiones sobre las tierras de los pueblos indígenas. Por ejemplo, los datos de la Tabla 3 indican que en 2014 existían más de 500 solicitudes para nuevas minas en el Instituto Hondureño de Geología y Minas (INHGEOMIN). De ser aprobadas, incrementarían la superficie ya otorgada de concesiones mineras a más del doble. Según Najarro et al. (2011) no es posible conocer a ciencia cierta el impacto de la minería sobre los territorios indígenas porque “la información oficial no está a plena disposición... y el mismo Estado no tiene un completo control y organización de la información acerca de las concesiones”. Empero, una parte significativa de esta expansión está prevista en áreas con fuerte presencia indígena como son los Departamentos⁸ de Colón y Santa Bárbara (CEHPRODEC 2013). Al crecimiento de las actividades mineras hay que agregar el inicio, en 2014, de las exploraciones petroleras en un área marítima de 35,000 km² frente a las costas de La Mosquitia (El Heraldo 2014).

Según CESPAD (2013), en junio de 2010, apenas seis meses después de la entrada en vigencia de la nueva Ley General de Aguas, ya se habían aprobado 40 nuevas concesiones de recursos hídricos para generación de energía. Datos de Mi Ambiente (2015) indican que a mediados de 2015 habían 158 proyectos hidroeléctricos en fase de ejecución o estudio. Según el MADJ et al. (2013), por lo menos 22 de estos proyectos se ubican en territorios indígenas o tienen impacto sobre sus comunidades río abajo, pero en ningún caso se ha desarrollado un proceso apropiado de consentimiento previo o se ha respetado el rechazo manifestado por los habitantes locales en los cabildos abiertos.

La expansión de los monocultivos de exportación también se está promoviendo activamente. La extensión de la palma africana se ha cuadruplicado en poco más de 10 años, pasando de 33,000 hectáreas en el año 2000 (PRISMA 2012)

Tabla 3. Presente y futuro de la minería en Honduras

Tipos de Minas	Minas Otorgadas		Minas Solicitadas	
	Número	Área Total (ha)	Número	Área Total (ha)
Minas Metálicas	146	168,870	313	291,650
Minas no Metálicas	346	151,270	232	122,710
Total	492	320,140	545	414,360

Fuente: Garza 2014.

⁸ Al igual que en muchos otros países, los departamentos (dieciocho en total) representan la primera subdivisión administrativa y política del territorio hondureño.

a más de 120,000 hectáreas en el 2013 (ICF 2014). Esta expansión ha ocurrido principalmente en los Departamentos de Colón y Atlántida, en el norte del país, y representa – conjuntamente con los grandes proyectos turísticos como el de la Bahía de Tela (OFRANEH 2014) – una de las mayores amenazas contra las tierras de las comunidades garífunas en estos dos departamentos (Radio Mundo Real 2014). La difusión de las plantaciones de palma africana en el norte del país representa una amenaza significativa también para los territorios indígenas de La Mosquitia, puesto que la venta de tierras para dar paso a las plantaciones contribuye a impulsar el traslado de fincas ganaderas hacia el interior de esta región (PRISMA 2012).

La expansión de la ganadería no constituye un fenómeno nuevo en La Mosquitia. Se trata de una dinámica que lleva varias décadas desplegándose en la región, ejerciendo una constante presión sobre los recursos y territorios de sus cuatro pueblos (miskitu, pech, tawahka y garífuna). Sin embargo, hay mucha evidencia de una intensificación de esta actividad, estrechamente relacionada con el crecimiento del narcotráfico en los últimos 10-15 años (McSweeney y Pearson 2013). De hecho, los narcotraficantes necesitan controlar el territorio por donde transita la droga, lavar sus ingentes ganancias y legitimar su presencia como supuestos ganaderos. La compra de tierras y la siembra de vastos potreros les permiten alcanzar los tres objetivos. La respuesta del Estado – promovida y apoyada por los Estados Unidos – ha sido la militarización de La Mosquitia. Pero existe una fuerte preocupación de que la presencia militar no sea utilizada solo para frenar el narcotráfico, sino también para resguardar los intereses económicos de personas influyentes en la región (PRISMA 2012, McSweeney y Pearson 2013).

Claramente, el narcotráfico y sus secuelas de violencia y acaparamiento de tierras no son un problema circunscrito solo a La Mosquitia. Todos los pueblos indígenas del país, en mayor o menor medida, enfrentan la misma realidad en sus territorios y comunidades. También vale recalcar que las presiones mencionadas en los párrafos anteriores no están desligadas entre ellas. Además de financiar la expansión de la ganadería, hay evidencia de que las ganancias del narcotráfico están penetrando otros sectores de la economía nacional, incluyendo minería, energía, agroindustria y turismo (Bosworth 2010, McSweeney y Pearson 2013).

En muchos casos, las dinámicas descritas arriba se manifiestan con la entrada de contingentes de empresarios y guardaespaldas, policías y soldados, trabajadores y técnicos que llegan a desarrollar sus planes y proyectos. Muchos empresarios y técnicos se caracterizan por asumir actitudes poco conciliatorias, a menudo usando frases como: “este proyecto va, quieran o no quieran”; “solo venimos a informarles, no a pedirles permiso” (MADJ et al. 2013). Los narcotraficantes ni siquiera se preocupan de informar o dialogar, simplemente arrebatan lo que quieren (McSweeney y Pearson 2013). Conformando nuevos grupos de poder, estos actores externos avasallan cuanta comunidad encuentran a su paso, socavando las estructuras propias de gobierno local y gestión territorial de los pueblos indígenas.

En resumen, la superposición de concesiones mineras e hidroeléctricas, la expansión de la ganadería y los monocultivos, el acaparamiento de tierras por actores externos, el narcotráfico y la violencia están desencadenando profundos impactos de “des-territorialización” y fragmentación de los territorios de los pueblos indígenas. Estos impactos se ven agravados por reformas legales orientadas a favorecer las inversiones o combatir el narcotráfico, que comportan una debilitación progresiva de la legislación nacional que proporciona seguridad jurídica a sus tierras y territorios.

La experiencia y capacidades de las organizaciones indígenas

Como en otros países de la región, en Honduras estas organizaciones se establecieron en base a modelos gremiales y se diseñaron con objetivos reivindicativos. Si bien los datos de la Tabla 1 sugieren que han tenido un éxito razonable, en muchos casos su autoridad enfrenta desafíos cotidianos relacionados con su legitimidad y credibilidad ante los ojos de las comunidades y organizaciones de base. Los niveles de horizontalidad, representatividad y rendición de cuentas son muy variables. Otros problemas comunes han sido la fragmentación y multiplicación de las organizaciones representativas, motivadas en parte por los intereses personales de algunos líderes, pero también por actores externos, a menudo de entidades gubernamentales o de ONG de desarrollo, que promueven el divisionismo como estrategia de control.

El derecho a la libre determinación y la autoridad de gobierno que tienen los pueblos sobre sus territorios y recursos plantean como reto la redefinición y reorganización de sus entidades decisorias, desde las bases comunitarias hasta las estructuras superiores, de modo que estén en la capacidad de afrontar verdaderas tareas de gobierno de acuerdo a los

objetivos que cada pueblo determine (García 2013). Esto no implica necesariamente abandonar las actuales fórmulas de organización, pero en muchos casos parece importante reconstruir y fortalecer la institucionalidad indígena a nivel comunal, territorial y supra-territorial. Esto incluye el establecimiento de estatutos y normas, la clarificación de las funciones y atribuciones de las distintas autoridades, la definición de los procesos de toma de decisiones y el diseño de mecanismos de generación de recursos que permitan, en su conjunto, crear autonomía.

Hay también otro importante desafío ligado a la experiencia y capacidad de los pueblos indígenas. La mayoría de estos pueblos, en particular de las zonas centrales y occidentales del país, han tenido contactos tempranos e intensos con otros segmentos de la sociedad nacional. Por siglos, sus territorios han sido ocupados o frecuentados por personas externas no indígenas, que han promovido una progresiva “ladinización” de sus comunidades. Una de las consecuencias ha sido la pérdida de la capacidad consuetudinaria de gobernanza de sus territorios. Varios de esos territorios son hoy en día un colectivo de comunidades con poca relación entre sí, en las cuales puede ser difícil encontrar rasgos o elementos de identidad indígena. Reconstruir o reinventar sus estructuras de gobernanza es uno de los mayores desafíos de las organizaciones y comunidades indígenas en diversas partes del país.

Algunas implicaciones para las políticas forestales en el país

En las secciones anteriores se ha argumentado que el surgimiento de una vasta territorialidad indígena en La Mosquitia hondureña tiene un profundo significado político, y sus implicaciones se van a sentir en múltiples campos e instancias de la sociedad nacional. Un sector donde esas implicaciones deberían ser particularmente relevantes es el forestal, por una simple razón: una proporción importante de los bosques remanentes del país (alrededor o más del 30%)⁹ están localizados en territorios indígenas.

Como se ha descrito, la autonomía y el autogobierno en la gestión de los recursos forestales no son una pretensión infundada de los pueblos autóctonos, sino un derecho propio fundamentado en el derecho internacional que Honduras reconoce y ha hecho suyo. La puesta en marcha de dicha autoridad de gobierno en sus territorios no solo representaría el reconocimiento de un derecho innegable, sino que podría contribuir substancialmente a la conservación y gobernanza de los recursos forestales. Por ejemplo, un estudio de Chhatre y Agrawal (2009) sobre ochenta comunidades forestales en diez países tropicales encontró una asociación positiva entre un mayor grado de autonomía en la formulación de reglas de uso, mejores niveles de conservación y mayores beneficios para la población local. Según los autores citados, esto se debe al hecho de que hay un mayor respeto por las reglas cuando ellas son formuladas y respaldadas por los usuarios locales de los recursos. Hayes y Persha (2010) llegan a la misma conclusión en un estudio que incluye, entre otras áreas, la RHBRP de Honduras. Estas conclusiones son congruentes con las de muchos otros estudios que han encontrado una correlación positiva entre autonomía decisional y conservación (por ejemplo, Agrawal 2001, Bray et al. 2005 y Pagdee et al. 2006).

Es importante empezar a discutir cómo el ejercicio de esta autoridad gubernamental pueda concretarse en la práctica. Según la CONPAH, un punto de partida sería la reforma de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre de 2007 (Cuadro 3).

⁹ No hay datos oficiales sobre las áreas forestales en los territorios indígenas, pero solo en La Mosquitia se encuentra casi el 20% de todos los bosques del país (ICF 2014).

Cuadro 3. Algunas propuestas de reforma de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre

Aunque reconoce el derecho de los pueblos indígenas a poseer sus áreas forestales, esta ley asigna al Instituto de Conservación Forestal (ICF) el poder exclusivo en la regulación de los recursos forestales del país (artículo 14), negando así el derecho de los pueblos indígenas a participar, con sus propias instancias de autogobierno, en la gestión y vigilancia de los bosques en sus territorios. Para reparar esta situación, la CONPAH propone la reforma de los artículos 14, 17, 18, 19 y 20 de la ley, que codifican las competencias del ICF; de los artículos 21-28 concernientes a los Consejos Consultivos; y del artículo 109 sobre la declaración de áreas protegidas.

Además, todo el régimen normativo establecido por esta ley se basa en el reconocimiento de solo dos formas de propiedad (artículo 45): áreas forestales públicas (aquellas pertenecientes al Estado, municipalidades, etc.) y áreas forestales privadas (aquellas pertenecientes “a personas naturales o jurídicas de derecho privado”). Esta distinción desconoce un hecho fundamental: en el país hay alrededor de 2 millones de hectáreas, en su gran mayoría cubiertas por bosques, de propiedad colectiva de comunidades y pueblos indígenas¹, los cuales son sujetos de derecho propio y tienen la autoridad legal para normar el uso de sus recursos. Dichas áreas forestales indígenas no pueden ser administradas por el Estado como si fueran propiedades privadas pertenecientes a entidades de derecho privado. Hace falta, por tanto, desarrollar un régimen especial de administración forestal para esas áreas, que respete el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas. Además de las reformas a los artículos mencionados en el párrafo anterior, esto implica también la reforma del artículo 45 de esta ley para ajustarlo en función de lo establecido en esta materia en convenios y tratados internacionales ratificados por Honduras.

Al igual que las comunidades rurales no indígenas, las comunidades indígenas pueden participar en las actividades de aprovechamiento y comercialización de productos forestales organizándose en cooperativas u otras formas de empresas comunitarias bajo el esquema del Sistema Social Forestal (artículo 126). Si bien se trata de una opción importante, utilizada por varias comunidades indígenas en los últimos 40 años, para la CONPAH no puede ser la única forma de participación de las comunidades y pueblos indígenas en las actividades económicas forestales, puesto que tienen el derecho a perseguir “libremente su desarrollo económico” mediante sus propias instituciones económicas (véase Cuadro 2 en la página 6). El reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a mantener o desarrollar sus propios sistemas o instituciones de participación económica en las actividades forestales – sin la obligación de replicar modelos externos pre-establecidos – implica la necesidad de reformar, entre otros, los artículos 126-132 de esta ley, que establecen las normas clave para la forestería comunitaria en el país.

Fuente: CONPAH 2014.

¹ Esta estimación incluye tanto los títulos ya entregados (incluyendo los títulos antiguos otorgados en el periodo colonial, en el siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX) como aquellos actualmente en proceso (por ejemplo, aquellos en la RHBRP).

Honduras ha sido el primer país de América Latina en involucrarse simultáneamente en procesos REDD+ y AVA-FLEGT¹⁰. Aunque no todas las organizaciones indígenas del país concuerdan con estas dos iniciativas, varias de ellas, incluyendo la CONPAH, están participando activamente en ambos procesos. Esta participación es de por sí muy significativa, dado que sugiere que las dos iniciativas han reconocido que deben trabajar de la mano con los pueblos indígenas si quieren alcanzar sus objetivos.

Sin embargo, hay también temores que REDD+ y AVA-FLEGT puedan acarrear problemas adicionales para los derechos y territorios de los pueblos indígenas. Se menciona, por ejemplo, que podrían ocasionar una mayor centralización de funciones en manos de entidades gubernamentales o ampliar la brecha que existe entre teoría y práctica en la implementación de los derechos indígenas. Existe también preocupación por el enfoque algo reduccionista de las dos iniciativas – la primera enfocada en las emisiones de carbono y la segunda sobre la legalidad de la madera – que podría llevarlas a ignorar las múltiples facetas que tienen los bosques para los pueblos indígenas (van Dam 2011).

Pero REDD+ y AVA-FLEGT podrían traer también oportunidades. Un paso clave para que algunas oportunidades puedan materializarse es que los distintos actores involucrados en los dos procesos reconozcan los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a la autodeterminación, a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas y

¹⁰ REDD+ es el acrónimo para Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación Forestal, donde el “+” se refiere a un concepto ampliado que incluye la conservación y mejoramiento de las reservas de carbono forestal así como el manejo sostenible de los bosques. AVA-FLEGT es la sigla para indicar un Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA) en el ámbito del Plan de Acción de la Unión Europea para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por su sigla en inglés). Para una breve descripción de REDD+ y AVA-FLEGT en Honduras véase una anterior publicación de Forest Trends: http://www.forest-trends.org/publication_details.php?publicationID=4799

económicas, y a perseguir sus propias formas de desarrollo. Considerando que ambas iniciativas se encuentran todavía en sus etapas iniciales, existe una posibilidad real de que ambas puedan incorporar mecanismos o compromisos que ayuden a consolidar la implementación de estos derechos. Para ello, es importante que los representantes indígenas en los dos procesos participen activamente y contribuyan a diseñar sistemas REDD+ y AVA-FLEGT que ayuden a avanzar en esta dirección.

Además del apoyo de estas dos iniciativas al reconocimiento de sus derechos, para la CONPAH también es clave que REDD+ y AVA-FLEGT contribuyan a sostener financieramente los esfuerzos de las organizaciones indígenas para mejorar la gobernanza de sus territorios y recursos naturales. Se necesitan recursos para establecer sistemas de vigilancia territorial, para llevar adelante procesos de saneamiento, para contratar servicios de asesoría legal, para (re)construir experiencias propias de gestión forestal, y para movilizarse entre los territorios y hacia la capital u otras ciudades del país. La falta de recursos representa una de las mayores limitaciones para desarrollar estas acciones, y la posibilidad de acceder a fondos estatales es muy limitada y engorrosa. Por ende, para la CONPAH es importante que REDD+ y AVA-FLEGT contribuyan – mediante proyectos de acompañamiento u otros mecanismos de financiamiento – a aportar los recursos necesarios para sostener estos esfuerzos¹¹.

Conclusiones

En este artículo se han analizado algunas implicaciones del proceso de titulación en La Muskitia hondureña. En síntesis, el mensaje principal del documento plantea la necesidad de mayores esfuerzos para poner en práctica los derechos de los pueblos indígenas del país, incluyendo el derecho a la autonomía y autogobierno. Esto supone la construcción de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, especialmente en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas y proyectos estatales en sus territorios.

Complementariamente, se necesita reacomodar la institucionalidad pública que ha venido operando en sus territorios por más de un siglo. Las relaciones entre entidades gubernamentales y estructuras de autogobierno indígena deben construirse a partir de mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, estar afianzadas por mecanismos de pesos y contrapesos, y fundamentarse en una visión intercultural y de respeto mutuo.

Referencias

- Agrawal, A., 2001. "Common property institutions and sustainable governance of resources." *World Development* 29 (10): 1649–1672.
- Aguilar, G., S. LaFosse, H. Rojas y R. Steward. 2010. "Análisis Comparado del Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas en América Latina." Descargado el 9 de abril de 2015. http://www.ssrc.org/workspace/uploads/docs/Ana%CC%81lisis_Comparado_del_Reconocimiento_Constitucional_de_los_Pueblos_Indigenas_en_America%CC%81Latina%20Dec%202010_CPPF_Briefing_Paper_f.pdf
- Bray, D., E. Duran, V.H. Ramos, J.F. Mas, A. Velázquez, R.B. McNab, D. Barry y J. Radachowsky. 2008. "Tropical deforestation, community forests, and protected areas in the Maya Forest." *Ecology and Society* 13 (2): 56.
- Garza, J. 2014. "La caficultura y la industria minera en Honduras." ANAFEA y CNRA, Tegucigalpa, Honduras.
- Bosworth, J. 2010. "Honduras: Organized Crime Gaining Amidst Political Crisis." Woodrow Wilson International Center for Scholars. Descargado el 27 de abril de 2015. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Bosworth.FIN.pdf>
- CEHPRODEC. 2013. "Análisis estadístico del inventario de concesiones mineras proporcionado por INHGEOMIN." Tegucigalpa, Honduras.
- CESPAD. 2013. "Concesiones de ríos, represas hidroeléctricas y exclusión: el conflicto social a partir de las represas en los valles del norte de Santa Bárbara." Descargado el 20 de abril de 2015. http://www.pbi-honduras.org/fileadmin/user_files/projects/honduras/Honduras_Informes_otras_ONGs/140915_CESPAD__Concesiones_de_r%C3%ADos__represas_hidroel%C3%A9ctricas_y_exclusi%C3%B3n_el_conflicto_0Asocial_a_partir_de_las_represas_en_los_valles_del_norte_de_Santa_B%C3%A1rbara_2014_.pdf
- Chhatre, A. y A. Agrawal. 2009. "Carbon storage and livelihoods generation through improved governance of forest commons." IFRI Working Paper No. W091-01.
- CONPAH. 2015. "Diálogo entre el Gobierno Presidido por el Presidente Juan Orlando Hernández y los Pueblos Indígenas y Afrohondureños." CONPAH, Tegucigalpa, Honduras.

¹¹ Un próximo Boletín Informativo de Forest Trends, a ser elaborado también en colaboración con la CONPAH, tratará de explorar y describir algunos aspectos concretos en los cuales REDD+ y AVA-FLEGT podrían ayudar a enfrentar los retos descritos en este documento.

Este Boletín Informativo ha sido financiado por el Programa sobre Gobernanza Forestal, Mercados y Clima de DFID del Reino Unido. Ha sido escrito por Filippo Del Gatto con la colaboración y contribuciones de Bayardo Alemán, Donaldo Allen, Domingo Álvarez y Edgardo Benítez.

Los autores agradecen a Naomi Basik, Fernando Bernárdez, Orlando Calderón, Wilma Calderón, Santiago Flores, Laura Furones, Benjamin Hodgdon, Dittmar Jenrich, Claus Kjaerby, Osvaldo Munguía, Adalberto Padilla, Michael Richards, Déborah Sánchez y Mario Vallejo por sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este documento. Muchas gracias también a Juan Freile para su apoyo en la edición del texto y a William Tucker por su colaboración con el formateo final del documento. El primer autor asume plena responsabilidad por cualquier error y por las opiniones expresadas.

Otros Boletines Informativos de Forest Trends se pueden encontrar en www.forest-trends.org



Forest Trends
1203 19th Street, NW
Washington DC 20036 USA
www.forest-trends.org

- CONPAH. 2014. "Propuesta de Diálogo CONPAH-Gobierno sobre AVA-FLEGT." CONPAH, Tegucigalpa, Honduras.
- El Heraldo. 2013. "Gobierno buscará obtener recursos con 'ley hipoteca.'" Descargado el 27 de abril de 2015. <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/EIHeroldo/Economia/story.csp?cid=610589&sid=294&fid=216>
- El Heraldo. 2014. "BG Group iniciará exploración petrolera en la Mosquitia de Honduras." Descargado el 27 de abril de 2015. <http://www.elheraldo.hn/pais/443116-364/bg-group-iniciara-exploracion-petrolera-en-la-mosquitia-de-honduras>
- FOSDEH. 2014a. "Alianzas Público-Privadas en Honduras: ¿sustitución o complemento de la inversión pública?" *Realidad Nacional* Agosto 2014: 9.
- FOSDEH. 2014b. "Todavía en deuda con la esperanza." *Realidad Nacional* Junio 2014: 3–5.
- García, P. 2013. "Gobernanza y Pueblos Indígenas." Descargado el 7 de febrero de 2015. http://www.iwgia.org/publications/search-pubs?publication_id=624
- ICEFI. 2014. "Diagnóstico de la situación minera en Honduras 2007-2012." Tegucigalpa, Honduras.
- ICF. 2014. "Resultados Oficiales del Mapa Forestal y Cobertura de la Tierra de la República de Honduras". Descargado el 22 de abril de 2015. http://catalogo.infoagro.hn/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=957&shelfbrowse_itemnumber=1471
- ILRC. 2015. "La Conservación y los Pueblos Indígenas en Mesoamérica: Una Guía." Descargado el 13 de abril de 2015. http://www.indianlaw.org/sites/default/files/2015-01-12_MesoamericaConservationGuide_SPA.pdf
- INA. 2015. "Titulación del Sector Étnico." Tegucigalpa, Honduras.
- Hale, C. 2011. "Resistencia para que? Territory, autonomy and neoliberal entanglements in the 'empty spaces' of Central America." *Economy and Society* 40:2: 184–210.
- Hayes, T. y L. Persha. 2010. "Nesting Local Forestry Initiatives: Revisiting Community Forest Management in a REDD+ World." *Forest Policy and Economics* 12: 545–53.
- Larson, A., F. Soto, J. Mendoza-Lewis, E. Moreno Blanco, D. Mairena y E. Mairena Cunningham. 2012. "La construcción de territorios indígenas: Sistematización de experiencias en la RAAN." En *Territorialidad y Gobernanza: Tejiendo Retos en los Territorios Indígenas de la RAAN, Nicaragua*, compilado por A. Larson y F. Soto. Instituto Nitlapan, Managua, Nicaragua.
- MADJ, CEHPRODEC, CIPRODEH, COPINH, CDH y ERIC-SJ. 2013. "Informe presentado a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática sobre Consulta previa y megaproyectos en Honduras." Tegucigalpa, Honduras.
- MASTA. 2012. "Protocolo Bio-cultural del Pueblo Indígena Miskitu. El derecho al consentimiento libre, previo e informado en nuestro territorio de La Mosquitia Hondureña." Tegucigalpa, Honduras.
- McSweeney, K. y Z. Pearson. 2013. "Prying Native People from Native Lands: Narco Business in Honduras." *NACLA Report on the Americas* Vol. 46, No. 4: 7–12.
- Mi Ambiente. 2015. "Proyectos Energía Renovable." Tegucigalpa, Honduras.
- Najarro, T., R. Guevara, J. Mérida y Z. Madrid. 2011. "¿Cuál es el impacto de las concesiones de recursos naturales (Agua, Bosque, Minería) en territorios indígenas de Honduras?" Oxfam y OCDIH, Tegucigalpa, Honduras.
- OFRANEH. 2014. "Desalojo de la comunidad de Barra Vieja, el Indura Resort y la estrategia de expulsión de los Garifunas de Honduras." Descargado el 30 de junio de 2015. <https://ofraneh.wordpress.com/2014/09/30/desalojo-de-la-comunidad-de-barra-vieja-el-indura-resort-y-la-estrategia-de-expulsion-de-los-garifunas-de-honduras/>
- ONU. 2007. "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas." Descargado el 9 de abril de 2015. http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Pagdee, A., Y.S. Kim y P.J. Daugherty. 2006. "What makes community forest management successful: a meta-study from community forests throughout the world." *Society and Natural Resources* 19: 33–52.
- PRISMA. 2012. "Inversiones y Dinámicas Territoriales en Centroamérica. Implicaciones para la Gobernanza y la Construcción de Alternativas." Descargado el 20 de abril de 2015. http://www.prisma.org.sv/uploads/media/Inversiones_dinamicas_territoriales_en_CA.pdf
- Radio Mundo Real. 2014. "Palma africana: un monocultivo que amenaza la existencia del pueblo garífuna hondureño." Descargado el 30 de junio de 2015. <http://www.radiomundoreal.fm/7980-nuestra-lucha-es-diaria?lang=es>
- Van Dam, C. 2011. "Territorios indígenas y REDD en América Latina." En *Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*, editado por E. Petkova, A. Larson y P. Pacheco. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Zalaquett, J. 2008. "La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas." Descargado el 8 de abril de 2015. <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/13508/13774>
- Zúñiga, G. 1998. "Los procesos de constitución de Territorios Indígenas en América Latina." *Nueva Sociedad* 153: 141–155.