



Análisis Semanal

Con desalojos y promesas de reformas, la administración de Xiomara Castro busca responder a la grave conflictividad agraria de Honduras

Escrito por: Gustavo Irías, Director Ejecutivo del CESPAD

11 de junio, 2023

La presidenta de la República de Honduras, Xiomara Castro, anunció en [cadena nacional](#), el 6 de junio, la creación de la Comisión Agraria y Acceso a la Tierra, destacando que “las políticas agrarias han fracasado históricamente” en resolver la extensa pobreza rural, porque han propiciado una mayor concentración de la tierra en pocas manos, que se lucran de grandes privilegios, y que la Reforma Agraria continúa siendo una tarea pendiente.

Sin embargo, la Comisión surge del seno del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS), y fue anunciada con la presencia del alto mando militar y policial. La política (resumida en esa conferencia de prensa) no termina de generar confianza en los sectores sociales en lucha, en el sentido que será sustancialmente diferente a la de los actores que perpetraron la represión y muerte en el régimen de la narco dictadura en diferentes zonas rurales, especialmente en el Bajo Aguán, porque el mensaje principal es el desalojo inmediato de las tierras ocupadas por las organizaciones campesinas.

En efecto, el anuncio es una mezcla de medidas represivas y reformistas, que apuntan a restituir en el plazo inmediato el control de algunas fincas a los poderosos agro-exportadores, revisar la situación jurídica de otras, y buscar una salida negociada para las 13 fincas “protegidas” por el Acuerdo del 22 de febrero del 2022 (suscrito entre el gobierno central, la Plataforma Agraria y la Coordinadora de Organizaciones Populares del Aguán –COPA-). Igualmente, esboza la necesidad de reformas para resolver el problema de la mora agraria (de 1,100 solicitudes presentadas, sólo se han generado 40 resoluciones), y asegurar el acceso y redistribución de la tierra agrícola (reforma del artículo número 51 de la Ley de Modernización Agrícola). La concreción de estas reformas sería al mediano plazo y estarían sujetas a garantizar una mayoría simple en el Congreso Nacional.

Lo anterior ayuda a explicar el apoyo inmediato al anuncio, por parte del liderazgo empresarial y de los medios de comunicación corporativos. Para el caso, Mateo M. Yibrín, presidente del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), expresó en su cuenta de [Twitter](#): “El Consejo Hondureño de la Empresa Privada desea expresar su agradecimiento a la presidenta Xiomara Castro por su acción valiente y decisiva en favor de los derechos de propiedad, la cual se marca hoy como un hito histórico hacia el progreso económico y social de nuestro país”.

En sentido contrario, la Plataforma Agraria –coalición de las organizaciones campesinas en recuperación de tierras del Bajo Aguán- se declaró en “**estado de**



alerta máxima” y lamentó que “la Comisión haya nacido en el seno del Consejo de Defensa y Seguridad (CNDS), por el carácter militar y policial que le otorga a la comisión, que, en contraste, no incorpora la voz directa de los involucrados y en nuestro caso, del sector campesino, que hemos recibido el impacto directo de los abusos que por décadas han generado los terratenientes, las empresas agroindustriales, junto con todos los gobiernos independientemente de su color político. Nuestra participación, junto al de los pueblos indígenas/originarios, queda prevista como una simple posibilidad o a solicitud de alguna de las partes” (9 de junio, 2023).

Pero más allá de las valoraciones de los actores citados, la relevancia política de la decisión del Ejecutivo es que coloca, por primera vez, en muchas décadas, la problemática agraria en la agenda nacional. Por ello, es de importancia realizar una valoración de los riesgos y amenazas para los sectores sociales subalternos que han luchado históricamente por el acceso a la tierra y la modificación de las injustas relaciones de poder en las zonas rurales.

Los riesgos para el movimiento social agrario

Los lineamientos gubernamentales para enfrentar la conflictividad agraria mantienen el patrón de militarización e indefensión de las organizaciones campesinas, que caracterizó la actuación del régimen anterior.

Con todos los poderes del Estado concentrados en el CNDS y sin la independencia de actuación del Ministerio Público y de los tribunales, el acceso a la justicia proseguirá siendo una quimera para los y las campesinas ocupantes de tierra. Con el agravante que será el mismo marco jurídico criminalizante, emitido por la narco dictadura (a favor de los agroexportadores y terratenientes), el que continuará aplicándose. Del discurso de la presidenta Castro en la conferencia de prensa, es muy preocupante el anuncio sobre el uso que se hará de los “desalojos preventivos”; esta figura forma parte de las reformas al Código Penal contenidas en el Decreto 93-2021. Este Decreto es considerado como uno de los pactos de impunidad que, a más de 15 meses de gobierno, ya debió haber sido derogado, porque favorece la corrupción (con las reformas a ley de lavado de activos) y violenta abiertamente las libertades democráticas de asociación, asamblea y protesta.

El Decreto 93-2021 reforma el Código Penal por adición (en su artículo 224 A), en lo referido a los “desalojos preventivos”, permitiendo al fiscal o juez con sede administrativa, ordenar un desalojo en un plazo no mayor de 24 horas, con la sola presentación, por parte del afectado, de “la documentación u otro medio de prueba” que acredite “la posesión o el derecho de propiedad”. En caso contrario, “Los funcionarios policiales, el Ministerio Público (MP), y judiciales que incumplan las actuaciones o los plazos citados en el Artículo 26-B, y en el presente Artículo, incurrirán en responsabilidad civil, penal y, según corresponda, administrativa. De igual forma, responderán por los daños y perjuicios ocasionados a los propietarios de los bienes usurpados”. Adicionalmente, la declaración presidencial agrega como



nuevo instrumento de desalojo, en casos especiales, el empleo de autos motivados emitidos por el poder judicial. Ambas herramientas infringen el debido proceso y el acceso a la justicia de las organizaciones en lucha por el derecho constitucional a la tenencia de tierra.

La orden presidencial es clara: el desalojo inmediato de las tierras ocupadas por las organizaciones campesinas, solo dejando el espacio a que el Instituto de la Propiedad (IP) determine la legalidad y “legitimidad” de los títulos de propiedad. El protocolo de los desalojos es similar al que hemos observado en los últimos años: el despliegue de fuerzas militares y policiales, acompañadas de fiscales y jueces de jurisdicción nacional.

Es conocida, ampliamente por las organizaciones campesinas, la arbitrariedad con que actúan estos funcionarios; la brutalidad que emplean y la consiguiente infracción a sus derechos humanos. Hasta el momento de escribir estas líneas, no había sido considerada en el protocolo de desalojo la participación de organizaciones nacionales de derechos humanos, tampoco del Comisionado Nacional y/o de la Secretaría de derechos humanos, mucho menos los representantes de la Oficina del Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Visto este panorama en su conjunto, inevitablemente nos encaminamos a una agudización de la conflictividad agraria y posiblemente a una nueva escalada en la infracción de los derechos humanos de las poblaciones agrarias.

Las oportunidades para el movimiento social agrario

No obstante lo anterior, un factor positivo en la coyuntura es que al colocar en la agenda nacional la problemática de la tierra, por parte de la administración Castro, se colocan dos temas relevantes de alto interés para las organizaciones campesinas. El primero, la mora agraria y, el segundo, el acceso y una redistribución más justa de la tierra agrícola.

La mora agraria está referida a la falta de títulos de propiedad de los grupos de campesinos y campesinas beneficiarios de la reforma agraria. De acuerdo con información de las organizaciones agrarias, al menos un 60% de estos grupos carecen de títulos definitivos de propiedad. Esta situación mantiene abierto el conflicto con los propietarios originales, expropiados por el Estado, además, les impide obtener créditos y emprender iniciativas agro pecuarias y forestales sostenibles a mayor escala, subsistiendo en un ambiente de temor y de pobreza. Esta mora se intentó resolver en el gobierno de Manuel Zelaya Rosales (2006-2009) con el Decreto 18-2008, pero en el período del pos golpe de Estado el decreto fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Mientras, el acceso y la redistribución más justa de la tierra está bloqueado por un marco jurídico totalmente favorable a los terratenientes y agroexportadores,



expresado en la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto 31-1992). Con este decreto se paralizó todo esfuerzo de reforma agraria, en especial por el contenido de su artículo número 51, a pesar que el derecho de los y las campesinas al acceso a la tierra continúa teniendo un estatus constitucional (Capítulo III, del artículo 344 al 350).

A continuación, planteamos una comparación del contenido de la reforma agraria original (1974), y la Ley de Modernización Agrícola (1992), en lo referido al contenido del artículo 51 de la última ley citada.

Ley de Modernización Agrícola (artículo No 51)	Ley de reforma agraria (artículos No 23 y 24)
<p>Artículo 51. Para los propósitos de afectación, con fines de reforma agraria de aquellos predios rurales de vocación agrícola o ganadera de dominio privado, se considera que no se utilizan en armonía con la función social en cualesquiera de los casos siguientes:</p> <p>a) Cuando excedan las áreas establecidas en el Artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria y que no se encuentren comprendidos en el Artículo 39 reformado de la misma Ley, y;</p> <p>b) Cuando estén incultas u ociosos por más de dieciocho meses consecutivos. El plazo anterior se extenderá a veinticuatro meses cuando por razones de falta de financiamiento, sequía, inundaciones y otras razones de fuerza mayor, el propietario o propietaria no pudiera explotar sus predios. Excediendo este plazo las tierras serán afectables por ociosidad en cualquier circunstancia. Las áreas forestales en ningún caso se considerarán tierras incultas u ociosas y, por lo tanto, no será objeto de afectación. Las tierras adjudicadas para fines de Reforma Agraria y que por causas debidamente comprobadas imputables a los adjudicatarios y adjudicatarias, no estén siendo explotadas de acuerdo con las disposiciones aplicables de la presente Ley, serán objeto de readjudicación a otros beneficiarios o beneficiarias preferentemente de la misma organización a las que pertenecían las anteriores personas adjudicatarias.</p>	<p>Artículo 23.- Serán afectadas con fines de Reforma Agraria las siguientes tierras rurales de dominio privado:</p> <p>a) Las tierras en que se hayan hecho y existan asentamientos campesinos realizados con base en el Decreto-Ley número 8 del 26 de diciembre de 1972; y</p> <p>b) Las tierras, que de conformidad con la presente Ley no estén siendo utilizadas en armonía con la función social de la propiedad que establece el Artículo 97 de la Constitución de la Republica.</p> <p>Artículo 24.- Para los efectos del artículo anterior, se considera que la propiedad rural no se utiliza en armonía con la función social en cualquiera de los siguientes casos:</p> <p>a) Cuando la propiedad se concentre de manera que constituya un latifundio en los términos de esta Ley;</p> <p>b) Cuando las tierras se encuentren ociosas o incultas o deficientemente explotadas;</p> <p>c) Cuando los predios se hallen indirectamente explotados;</p> <p>d) Cuando la fragmentación de los predios haya dado origen al minifundio y, con este, al mal uso o destrucción de los recursos naturales o a un bajo rendimiento de los factores de la producción.</p> <p>Y otros artículos más</p>

El haber colocado en el discurso presidencial la reforma de la Ley de Modernización Agrícola, en su artículo 51, para “castigar la ociosidad de la tierra y la protección y fomento de la actividad forestal”, abre las puertas a la reforma normativa para el acceso y redistribución de la tierra, para lo cual no basta la reforma del artículo 51, también se requieren otros aspectos complementarios para que sea efectiva la reactivación de un nuevo proceso de reforma agraria.



Finalmente, deja en la agenda para la negociación entre organizaciones campesinas y agroexportadores la situación de las 13 fincas en ocupación en la zona del Bajo Aguán, protegidas en virtud de la vigencia del acuerdo firmado el 22 de febrero del 2022. Aunque los avances, hasta ahora, a más de 15 meses de su firma, han sido nulos en lo referido a soluciones de la situación jurídica, aún se deja abierto el espacio para la negociación del conflicto agrario más agudo y sangriento que se haya registrado en el país en más de 50 años.

En resumen, se ha posicionado una agenda de al menos tres (3) puntos, a partir de los que es posible ejercer presión social por una transformación democrática en el agro hondureño: 1) la mora agraria, 2) la reforma del marco jurídico para el acceso y redistribución de la tierra y, 3) la negociación del grave conflicto en el Bajo Aguán. Sin embargo, los puntos 1 y 2 implican una ruta preñada de complejidades y un horizonte de mediano plazo, dependiendo su resultado final de la construcción de una correlación de fuerzas favorables en el Congreso Nacional.

Los olvidados de siempre: los pueblos originarios

Aunque son mencionados genéricamente en el discurso presidencial, los pueblos originarios son los olvidados de siempre de la gestión gubernamental, particularmente porque no se plantean, explícitamente, medidas para abordar su histórica problemática del despojo por agro exportadores y terratenientes de sus tierras ancestrales.

En tal sentido, el reciente [informe de la visita In Loco de la CIDH \(24-28 abril, 2023\)](#) registró el recibo de información “sobre situaciones de conflictividad en relación con las tierras y territorios ancestrales de pueblos indígenas, así como aquellos ocupados tradicional e históricamente por pueblos garífunas. En particular, la Comisión fue informada sobre el avance de proyectos de desarrollo comercial y turístico en territorios colectivos de pueblos garífunas, sin obtener su consentimiento libre, previo e informado en ciudades como Tela, Puerto Cortés y la Ceiba. También conoció que la tribu San Francisco del Pueblo Indígena Tolupán, que obtuvo un título colectivo por parte del Estado, habría sido despojada de su territorio por la entrega posterior de un título supletorio a terceros” (CIDH, párrafo 19).

A pesar que en el Programa del Bicentenario (de LIBRE) incorpora como puntos de atención “el fomentar la titulación y posesión de los territorios de los Pueblos Indígenas y Afro Descendientes” (punto I, en materia de pueblos indígenas y afro descendiente, pág. 62), esta declaración no se extiende al reconocimiento como sujetos de derecho en la problemática agraria.

El extremo es que no fue incluida en el discurso presidencial ninguna referencia a la enorme deuda del Estado con el pueblo garífuna, contenidas en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH). Al respecto, regresando al informe de la CIDH, se expresa “la falta de avance en el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana en las



sentencias de las Comunidades Garífunas de Punta Piedra y Triunfo de la Cruz, en especial la falta de diligencias respecto de la demarcación y titulación de los territorios y el saneamiento territorial de las Comunidades Garífunas, lo cual ha generado un ambiente de conflictividad en la zona como pudo constatar en su visita a la comunidad San Juan” (CIDH, párrafo 20).

Definitivamente, la problemática agraria de los pueblos originarios debería estar incluida en la agenda agraria gubernamental esbozada en la conferencia de prensa del 6 de junio.

En clave democrática y de derechos humanos, los principales puntos de preocupación

Un hecho innegable es que una nueva coyuntura se ha abierto en las zonas rurales, como resultado de las recuperaciones de la tierra agrícola, por las organizaciones campesinas (en el período 2009-2022), tradicional instrumento de lucha en la disputa del poder a los terratenientes, de las presiones del poderoso sector empresarial (expresada con fuerza desde el 2021) y de la inevitable respuesta gubernamental (6 de junio, 2023).

En este contexto, desde el CESPAD, expresamos las preocupaciones siguientes:

La primera: los desalojos anunciados deberían realizarse con base en los [estándares internacionales](#) de respecto a los derechos humanos, en especial, del respeto de las garantías procesales, el derecho a la información y consulta; la presentación de recursos jurídicos en todo momento y la indemnización del Estado. Con la larga secuela en la infracción de los derechos humanos, por parte de la institucionalidad hondureña, convendría que los desalojos sean acompañados con una observación especializada, como la OANUDH y organizaciones nacionales de los derechos humanos.

La segunda: el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, mientras no se derogue, continuará siendo una amenaza para la democracia y los derechos humanos. Su esencia es la concentración de los tres poderes del Estado, lo que facilita el ejercicio autoritario del poder; no es casual que haya sido el núcleo y base de sustento de la narco dictadura. En un país con tradición autoritaria, su continuidad seguirá impidiendo la reconstrucción de la democracia y del Estado de derecho. En el contexto de los desalojos se presenta como un peligroso bloqueo para el acceso a la justicia y al debido proceso de las organizaciones campesinas ocupantes de tierras.

La tercera: en el proceso iniciado por el Ejecutivo, por el acceso a la tierra agrícola, es esencial la inclusión de la agenda de los pueblos originarios en la demanda por el respeto y devolución de sus tierras ancestrales. En particular, debería ser visible el compromiso del Estado con el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas por la Corte-IDH en las sentencias de emitidas a favor de las



comunidades de Punta Piedra y Triunfo de la Cruz en lo referido a la demarcación y saneamiento de las tierras garífunas. Igualmente, incluir el abordaje de los conflictos actualmente existentes en territorios indígenas en torno a la disputa por los derechos a la tierra, el bosque, el agua y otros recursos naturales.

La cuarta: la participación del sujeto social en el abordaje de los conflictos y la generación de políticas públicas es un principio esencial en una gestión pública democrática y progresista. En tal sentido, el derecho a la participación de las organizaciones campesinas y de pueblos originarios debería estar asegurado en la Comisión de Seguridad Agraria y Acceso a la Tierra.

La quinta: el derecho al acceso a la tierra de las mujeres campesinas debería estar garantizado, superando las tradicionales declaraciones a su favor, que es contravenido con su sistemática exclusión en la toma de decisiones sobre el contenido de las políticas públicas. En concreto, la participación y voz de las organizaciones de mujeres campesinas debería ser visible en la formulación de las políticas públicas sobre la mora agraria y el acceso a la tierra.

La sexta: el abordaje a la problemática del Bajo Aguán no debería limitarse al asunto de los títulos de propiedad, y es necesario mantener el espíritu y contenido del acuerdo del 22 de febrero del 2022. Habría que asegurar un abordaje integral que allane la solución responsable de la enorme deuda de impunidad. El Estado hondureño no puede renunciar a su responsabilidad de investigar y procesar a los responsables de las graves infracciones de los derechos humanos, a la reparación a las víctimas y crear las condiciones necesarias para su no repetición.