



Análisis semanal #21

Se agota el tiempo político: ¿es posible aún establecer las reformas sociales necesarias en el acceso a las tierras y territorios rurales?

Escrito por: Gustavo Irías, director ejecutivo del CESPAD
22 de julio, 2024

Poco mencionado por la prensa nacional, un hecho de relevancia de la semana anterior lo constituyó el bloqueo de las avenidas adjuntas y la toma del Instituto Nacional Agrario (INA) por el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e indígenas (COPINH), y la Plataforma Agraria del Aguán en la lucha por asegurar los derechos indígenas y campesinos en el acceso y legalización a la tierra.

La relevancia es doble: en primer lugar, porque este hecho muestra la presión de las organizaciones sociales, con acciones directas, que podría significar el fin de la larga espera de las respuestas que han tenido a sus históricas demandas, por parte del gobierno central. Y, en segundo lugar, porque evidencia la persistencia de la conflictividad social en torno a la tenencia y propiedad de las tierras rurales en el país.

En tal sentido, no es casual que en el mismo momento de la toma del INA se realizará la primera reunión de la Comisión Agraria Nacional (creada en junio del 2023) con representantes del gobierno, del sector campesino y del sector privado, pero, con la representación de la diversidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes, como los grandes ausentes.

La conflictividad en el país, generada por la tenencia y propiedad de la tierra no es nueva. Esta situación tiene un carácter histórico, pero especialmente se agudizó a partir del 2009 con el conflicto agrario del Bajo Aguán en la disputa por las tierras de la reforma agraria, combinado con las demandas del pueblo garífuna (respaldada con tres sentencias firmes de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos), con los reclamos de las organizaciones campesinas nacionales por la titulación de tierras (mora agraria) y por el acceso a tierras que son usufructuadas ilegalmente por terratenientes y empresas agroexportadoras (es el caso de las tierras en disputa con la Azucarera del Norte S.A -AZUNOSA-). En la lista figura, también, el conflicto en la Península de Zacate Grande que enfrenta a comunidades locales con algunos integrantes del poderoso Club de Coyolito.

Las comunidades indígenas han esgrimido sus reclamos por la legalización y saneamiento de sus tierras desde sus espacios locales (comunidades y municipios). Pero esta situación les ha impedido posicionarse como un sujeto de derechos en el ámbito nacional, al grado que en la Comisión Agraria Nacional no han sido considerados como un actor al que deba consultarse. De ahí la importancia de la toma del INA por parte del COPINH, y las demandas presentadas, enfocadas en el acceso y legalización de las tierras en por al menos 12 comunidades lenkas en los municipios de Intibucá, Colomoncagua, Gracias, Siguatepeque y La Paz.



Este escenario obligó a las autoridades del INA a reconocer a las comunidades indígenas lenkas como un actor que es parte de la conflictividad agraria, y a suscribir con el COPINH el compromiso de tomar acciones en relación con las exigencias presentadas.

Pero los reclamos del COPINH apenas tocan la superficie de las demandas ancestrales de una gran diversidad de comunidades que constituyen el pueblo lenka, y mucho menos los reclamos del resto de pueblos indígenas del país.

En su conjunto, esta conflictividad no es fácil de gestionar, pues supone una de las mayores fracturas de la desigualdad social del país que ha condenado a la pobreza, indigencia y exclusión a la mayoría de las poblaciones rurales. En sentido contrario, ha concentrado los beneficios y riquezas en un pequeño grupo de grandes empresas y familias.

Disputa por las tierras agrícolas, una las principales expresiones del conflicto social y político del país

En el [informe de la conflictividad social del CESPAD](#), de febrero de este año, se destaca que la principal expresión de esa conflictividad gira en torno al tema de la tierra y los recursos naturales (o bienes comunes de la naturaleza) y que su relevancia radica en que esta disputa cuestiona las bases de sustentación del actual sistema de dominación, al afectar la propiedad de la tierra.

Por su parte, desde una perspectiva de derechos humanos, la [CIDH](#), en su reporte del 2024, expone entre sus principales preocupaciones la existencia y profundización de los conflictos sociales, ambientales y territoriales “de larga data derivados de problemas estructurales como la distribución inequitativa de la tierra y recursos, que ha resultado en altos niveles de violencia”, aclarando que estos problemas estructurales radican en “las debilidades de la institucionalidad encargada del registro y titulación de tierras, la corrupción, irregularidades en la autorización y concesión de proyectos de desarrollo, así como una falta de respuesta efectiva de las autoridades”.

Adicionalmente, el reciente informe (2024) del Departamento de Estado de los EE.UU sobre el [clima de inversión](#) en Honduras aporta otras causas adicionales que ayudan a entender este intrincado problema: aproximadamente el 80% de las tierras de propiedad privada carece de títulos, superposición y deficientes registros de títulos en la institucionalidad correspondiente; largas disputas y corrupción generalizada en el sistema judicial, así como la irrupción de grupos criminales armados en esta conflictividad.

Desde la toma de posesión de la presidenta Xiomara Castro, el tema de la disputa de tierras enfrenta al gobierno y al [Consejo Hondureño de la Empresa Privada \(COHEP\)](#). Para este último “El derecho a la propiedad privada y a la seguridad jurídica nunca habían estado tan entredicho como en la actual administración”. Y asegura que en el 2023 las usurpaciones han sobrepasado “las 30,000 manzanas en 17 municipios correspondientes a siete departamentos”.

En el gobierno de la Refundación, es posible identificar dos fases para abordar esta conflictividad.



La primera, la modificación del enfoque para abordar esta grave problemática, pasando de un enfoque de represión y militarización a otro nuevo, signado por la búsqueda de salidas pacíficas y negociadas. Este enfoque se expresó en el Acuerdo firmado entre representantes del gobierno y la Plataforma Agraria del Aguán, en febrero del 2022. A pesar de los buenos gestos gubernamentales, en esta fase muy poco se avanzó en resolver los asuntos de fondo, en parte explicado por las limitadas voluntades políticas, las restringidas capacidades técnicas gubernamentales en la gestión de estos conflictos, la falta de coordinación institucional y escaso presupuesto.

Y la segunda, marcada por las fuertes presiones del COHEP, que combinan medidas de represión (expresadas en órdenes de desalojo de las tierras ocupadas por organizaciones sociales rurales, con algunas excepciones) y de reformas legislativas y ejecutivas (encaminadas a habilitar un marco jurídico favorable a un discreto reparto de tierras). La manifestación concreta de esta segunda fase ha sido la constitución de la Comisión Agraria Nacional formada en junio del 2024.

En el momento actual, se asiste a una combinación de elementos de la primera y la segunda fase. Es claro que la situación está distante de haberse resuelto, pero ¿qué tanto se ha avanzado?, ¿en qué momento nos encontramos? y ¿hacia dónde vamos

Los resultados de la Comisión Agraria Nacional

Es pertinente recordar que la Comisión fue constituida bajo el Acuerdo No. CND5-002/2023, publicado en Diario Oficial La Gaceta No. 36253 de fecha 13 de junio de 2023. Entre sus funciones se citan:

- 1) Contener y controlar las tomas de tierras.
- 2) Avanzar en la solución de la mora agraria.
- 3) Realizar reformas a las leyes agrarias y fortalecimiento institucional.
- 4) Investigar propiedades agrícolas en conflicto para determinar si su adquisición está dentro de la legalidad o ilegalidad, o presentan vicios de recuperación o nulidad.
- 5) Buscar solución del conflicto del Bajo Aguan, generando avances sobre el acuerdo suscrito entre el Estado, Plataforma Agraria/COPA, y
- 6) Definir e implementar proyectos y programas de desarrollo productivo y fortalecimiento Institucional.

El 19 de julio, esta Comisión Agraria Nacional se reunió con representantes del sector campesino y de la empresa privada; en esa junta continuó el debate entre las partes y los reclamos mutuos. Pero lo importante fue la presentación de los resultados obtenidos hasta la fecha. Entre los resultados de la gestión de la Comisión colocamos la atención en tres de ellos:

1) Desalojos agrarios

A pesar de que el COHEP se muestra reacio a reconocerlo, lo cierto es que los operativos de desalojo ejecutados por la Policía Militar del Orden Público (PMOP) y la policía nacional han liberado un total de 12,656 manzanas en posesión de grupos campesinos, a favor de empresas agroindustriales de palma africana



(6,975 manzanas), azucareras (1.500 manzanas), y, bananeras (4,181 manzanas). Las principales empresas agroindustriales beneficiadas han sido: DINANT, Compañía Agrícola Santa Inés, AZUNOSA, La Norteña, APROVA y HONDUPALMA. Según los datos del gobierno quedarían pendientes de ejecutarse desalojos para un total de 14,967 manzanas.

Según la Comisión, el 89% de los desalojos han sido pacíficos. Sin embargo, esta información contrasta con las denuncias de las organizaciones campesinas y de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH), que han reportado el uso desproporcionado de la fuerza y la ausencia de protocolos de desalojos de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.

2) Mora agraria

En este campo se han identificado un total de 1,000 expedientes, de los cuales 600 requieren atención urgente. Es decir, son expedientes en conflictos por la legalización de su propiedad, pero son 300 los que se consideran “altamente sensitivos”. Pero apenas se han suscrito 35 actas para la conciliación de estos conflictos entre el INA, el gobierno central y los propietarios. No esta de más subrayar que la resolución de estos expedientes de la mora agraria, es en beneficio de numerosas familias campesinas. Pero su resolución favorable avanza lentamente, su ritmo no es comparable con el alcanzado por los desalojos de grandes propiedades.

3) Reformas a la legislación agraria

Estas son reformas a dos niveles: en el Congreso Nacional (CN) y en el Gobierno Central. Las reformas legislativas están a un nivel de identificación de los ajustes requeridos, sin embargo, aún no están a nivel de ante proyecto de ley y no han sido turnados todavía al CN. A pesar de ello, son iniciativas significativas para la generación de un marco jurídico que habilite el acceso a la tierra de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Esta normativa se clasifica así:

Reformas legislativas:

- a) Reformas a la Ley de Modernización Agrícola: en su artículo 51 (para retomar el principio de función social de la tierra y castigar la ociosidad); artículos 68, 69, 70 y 71: referente al pago en efectivo, bono y mixto de tierras en situación de afectabilidad.
- b) Reformas a la Ley de Reforma Agraria: en el artículo 92, en relación con el “reconocimiento a la titulación de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes ubicados en áreas forestales, zonas protegidas y refugios de vida silvestre”, y el artículo 131 tendiente a asegurar la “Independencia administrativa del INA”.
- c) Adicionalmente, iniciativas de ley para que los bienes de la OABI, con sentencias firmes, pasen al INA, de similar manera, para que las “tierras de vocación agrícola, ganadera y agroforestal, administradas por la Dirección Nacional de Bienes del Estado, se traspasen a favor” del INA.



Reformas ejecutivas (gobierno central)

En este ámbito, las reformas están en un nivel similar, es decir, pendientes de su elaboración y aprobación. Por un lado, un PCM que habilite la estructura administrativa que disponía el INA en el 2010 (dar vigencia al PCM 001-2010), derogando el PCM 051-2013. Y, por otro lado, la formulación de un PCM para resolver los 300 expedientes de alta conflictividad, mediante la conciliación y pago de la tierra.

En términos generales, existe un alto pendiente en el componente de las reformas en la legislación agraria que beneficiarían a las comunidades campesinas e indígenas sin tierra o con problemas de legalización. En sentido contrario, se registran avances apreciables en los desalojos agrarios, a favor de los terratenientes y agroindustriales.

El tiempo político se agota, pero aún es posible establecer las bases para la democratización del acceso a la tierra

Innegablemente, a la actual administración gubernamental le ha faltado voluntad reformista en el sector agrícola, a pesar del fuerte compromiso expresado en el Plan del Bicentenario con el campesinado y los pueblos indígenas. Aunque hay que reconocer que la agenda de reformas a nivel del legislativo y ejecutivo están muy bien planteadas (en términos de asegurar un marco jurídico habilitador de cambios necesarios en el sector agrario y la consideración sobre su viabilidad política está bien trazada), esta agenda de reformas está requiriendo de un fuerte impulso político para asegurar su aprobación e implementación.

Pero el tiempo político se le agota a la presente administración, y para concretar la agenda de reformas propuestas será necesario poner en marcha un emergente dispositivo técnico y político. Después de largas décadas de gobiernos conservadores, es esta administración, autodenominada como progresista, la que podría dejar sentadas las bases para la democratización del acceso a la tierra, lo que significaría enfrentar una de las mayores fracturas de desigualdad social del país.

Probablemente, avanzar en esta reforma social agraria no será suficiente con la gestión “desde arriba” a cargo del gobierno central. Es decir, se vuelve imprescindible la acción “desde abajo”, tal como lo indican las acciones del COPINH y anteriormente de la Organización FRATERNAL Negra de Honduras (OFRANEH) y otras organizaciones sociales, que ha dejado muy clara una lección histórica: los derechos sociales no son otorgados por los gobiernos, se ganan desde la subalternidad social con la acción y presión autónoma e independiente.