



# DERECHO A LA CONSULTA Y AL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO EN HONDURAS

Rodrigo de la Cruz

Este material ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del Contrato No. 7200AA20CA00013. Las opiniones expresadas en esta publicación, video u otro producto de comunicación son exclusivas del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos

## DERECHO A LA CONSULTA Y AL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO EN HONDURAS

### 1.- ANTECEDENTES DE LA CLPI EN HONDURAS

Honduras es un Estado de derecho y se rige por las normas del derecho internacional y su normativa interna; es miembro de la comunidad internacional y respetuoso de los derechos humanos de la población.

Existen siete (7) pueblos indígenas (Lenca, Chorti, Tolupan, Pech, Tawahka, Miskito, Naho) y dos (2) pueblos afrodescendientes, ubicados en diferentes regiones del país. Los pueblos indígenas en Honduras fueron reconocidos por primera vez en la Constitución de 1982.

En la época del reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la comunidad internacional, Honduras fue participante en las negociaciones para la adopción de normas que protegen a los indígenas. En esta parte, haré una breve relación de antecedentes basado en la participación del Estado de Honduras en los procesos de negociación, adopción, ratificación y aplicación de las normativas internacionales sobre derecho indígena. En este sentido, mencionaré las tres (3) normas internacionales de protección indígena:

1.- Convenio 169 de la OIT (1989), adoptado por la comunidad internacional y ratificado por Honduras en 1994. Es norma vigente y de aplicación obligatoria para el Estado de Honduras.

2.- Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Honduras participó en las negociaciones y es firmante para la adopción de la Declaración. No está ratificado por Honduras, pero es aplicable por el principio del derecho internacional conocido como “Pacta Sunt Servanda” (art. 26 C. Viena).

3.- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos indígenas (2015). Honduras participó en las negociaciones y es firmante para la adopción de la Declaración. No está ratificado por Honduras, pero es aplicable por el principio del derecho internacional conocido como “**Pacta Sunt Servanda**” (art. 26 C. Viena).

De igual manera, existen otras normativas adoptadas por la comunidad internacional y firmadas por Honduras que refieren sobre pueblos indígenas, como ser: Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos (1966, art. 27), Declaración del Río (1992, Ppio 22), Convenio sobre la Diversidad biológica (1992, art. 8j), entre otras normativas, que fueron ratificadas por Honduras y están vigentes.

En esta ocasión, me centraré en los tres (3) instrumentos internacionales que protegen los derechos indígenas en Honduras, con mayor énfasis en el derecho a la consulta indígena, que son: a) Convenio 169 de la OIT, b) Declaración de

Naciones Unidas sobre Derecho de los pueblos indígenas, c) Declaración Americana sobre Derecho de los pueblos indígenas. En estos tres instrumentos internacionales están regulados el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

## CONSULTA Y CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO EN HONDURAS

En Honduras el uso del término consulta tiene diferentes denominaciones: En ocasiones refiere a la consulta ciudadana, a la consulta popular, a la consulta gremial, a la consulta con sectores productivos, entre otros y se realizan mediante cabildos abiertos con las Municipalidades, en reuniones comunitarias, en reuniones sectoriales, etc. que se confunde con la consulta a pueblos indígenas. En esta ocasión denominaré “**Consulta Indígena**” al proceso de diálogo que se practica en las comunidades y pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados conforme estándares establecidos en las normas internacionales, en casos de proyectos en territorios indígenas que puedan afectarles directamente.

En nuestro país, la consulta indígena es entendida como el proceso de diálogo entre gobierno y pueblos indígenas para ponerse de acuerdo sobre la ejecución de algún proyecto gubernamental o empresarial que va a ser realizado en tierra o territorio indígena y que puede causar daños o afectación directa o indirecta. Pero en la práctica sucede que se realizan reuniones comunitarias para informar o socializar un proyecto a ejecutarse en determinado territorio indígena, se toman fotos de la reunión, se saca la lista de participantes y ese acto es lo que las entidades gubernamentales consideran como consulta.

El proceso de diálogo realizado entre indígenas y gobierno es para lograr la aprobación del proyecto, en forma consensuada, o sea con el voto o aceptación de todos los participantes de la reunión o asamblea. Si no se logra la aceptación de todos, pero sí de la mayoría, se pueden alcanzar acuerdos condicionados.

En caso de que el proyecto no sea aceptado por la comunidad o pueblo indígena, es obligación de la autoridad competente, o sea el gobierno, proteger todos los derechos humanos de los indígenas que pueden ser afectados. (J. Anaya)

El proceso de diálogo para la consulta y consentimiento previos, libre e informado debe realizarse de buena fe, es decir, sin malicia o ventaja, de forma transparente, con información sencilla y entendible, que permita una adecuada comprensión del proyecto para tomar decisiones apropiadas.

La consulta debe ser realizada por medio de sus propias instituciones representativas (legales o legítimas) en idioma indígena o propio si fuera posible, o en el idioma de uso común.

La consulta debe realizarse antes de autorizar el proyecto, es decir, debe ser previa. Las autorizaciones de licencias ambientales para explotación de recursos naturales, concesiones mineras, hidroeléctricas, entre otras, se conocen como

**decisiones administrativas.** Las leyes que aprueban en el Congreso Nacional se conocen como **decisiones legislativas.** En ambos casos y si afectan intereses de pueblos indígenas, debe realizarse la consulta previa y obtener el consentimiento antes de autorizar la licencia o aprobar la ley.

## DERECHO INDÍGENA EN LA LEGISLACIÓN HONDUREÑA

### Constitución de la República

En la Constitución de 1982, Honduras reconoce la existencia de pueblos indígenas en su artículo 346. Sin embargo, en esa época, en Honduras no se conocía sobre derecho indígena y mucho menos sobre derecho a la consulta. El movimiento indígena en Honduras que surge con la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América y la resistencia indígena en el año 1992, seguido de la Declaración del año y decenio internacional de los Pueblos Indígenas, tomó fuerza con los movimientos denominados “*las peregrinaciones*”. En el marco de las peregrinaciones indígenas y los acuerdos alcanzados con el gobierno se logró la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1994; primer instrumento internacional sobre derecho indígena que cobró vigencia en Honduras.

Con la ratificación y entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT, Honduras se obligó ante la comunidad internacional a respetar los derechos de los pueblos indígenas y cumplir las normas del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, no se respetó el derecho a la consulta para proyectos mineros e hidroeléctricos. El gobierno alega que no se puede realizar la consulta en Honduras por falta de reglamento o ley de consulta. Bajo este argumento, el gobierno sigue otorgando autorizaciones para explotación de recursos naturales en territorios indígenas, a favor de empresas sin hacer la consulta previa para obtener consentimiento.

En Honduras, la primera consulta a Pueblos Indígenas se realizó en 2013, para la concesión petrolera otorgada a favor de la empresa Británica BG Group en el mar Atlántico, ubicada en las costas de la Moskitia (Declarado territorio indígena en 2013). La consulta no fue realizada previamente a la autorización de la concesión por el Congreso Nacional y no hubo consentimiento, pero alcanzaron acuerdos plasmados en documentos firmados por la representación indígena del pueblo Miskito y la empresa que fueron avalados por el gobierno.

### Ley de Municipalidades Reformada

La Ley de Municipalidades fue reformada en el año 2000, en su artículo 125 establece un párrafo que dice: “**Dichas resoluciones deberán respetar la normativa contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**”. Este párrafo mencionado, significa el reconocimiento de las normas del Convenio 169 de la OIT en caso de ampliación de áreas del casco urbano para municipalidades ubicadas en territorios indígenas y de otros

derechos que las Municipalidades deben respetar en la toma de decisiones (Tierras, recursos naturales, consulta, organizaciones y autoridades indígenas).

### **Ley de Propiedad**

La Ley de propiedad aprobada en el año 2004 ha incorporado un capítulo especial relacionado con el derecho de propiedad sobre las tierras, territorios y recursos naturales de ocupación y uso ancestral, “**manejo compartido de las áreas protegidas entre indígenas y gobierno**”. También, el modelo de propiedad colectiva bajo la denominación de “títulos de propiedad intercomunitario” y otros derechos de propiedad. En la ley de propiedad, no se estableció el derecho a la consulta y al consentimiento, pero en la práctica, se realizó la consulta al pueblo Miskito para obtener su consentimiento sobre el modelo de titulación colectiva.

### **Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre**

La Ley forestal fue aprobada en el año 2007, hace referencia sobre el reconocimiento del derecho sobre áreas forestales en tierras de posesión ancestral conforme al Convenio 169 de la OIT. Este artículo de la ley forestal sirvió de base legal para el desmembramiento de la Biosfera Rio Plátano y posterior Titulación a favor de los indígenas de la Moskitia.

### **Ley General del Ambiente**

La Ley del Ambiente reconoce los sistemas tradicionales de uso integral de los recursos naturales renovables de las etnias autóctonas, para estudio y establecer la viabilidad como modelo de desarrollo (Art. 71). Este reconocimiento, tiene su origen en la Declaración del Rio (1992) que en su principio 22 establece el reconocimiento de los conocimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas como compatibles con el desarrollo sostenible.

## **DERECHO DE CONSULTA EN LA LEGISLACIÓN HONDUREÑA**

### **1.- Ley General de Minería**

En la Ley General de Minería establece el respeto a las garantías establecidas en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, para el otorgamiento de las concesiones mineras. Menciona los dos (2) instrumentos internacionales que reconocen el derecho de consulta y consentimiento de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Art. 50).

Establece que la consulta debe ser previa al otorgamiento de la explotación y que se realizará con la corporación municipal y la población, una consulta

ciudadana. La autoridad minera será el responsable de realizar la consulta en un plazo de 60 días. La decisión adoptada en la consulta es vinculante y en caso de oposición después de 3 años se realizará una nueva consulta. (Art. 67).

---

## **Ley de Pesca y Acuicultura**

---

Mediante negociaciones con el gobierno, se logró incorporar un capítulo en la Ley de pesca sobre derechos de los Pueblos Indígenas que se encuentran regulados entre los artículos 26 al 32. En el artículo 30 de la misma ley, se encuentra el derecho a la consulta. Sin embargo, desde que entró en vigor la Ley de pesca, no se ha realizado ninguna consulta indígena con el sector pesquero.

Algunos elementos importantes de la ley:

- La denominación de Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas
- Respeto a las normas del Convenio 169 de la OIT en las actividades de pesca
- La participación activa, libre e informada de las organizaciones pesqueras y acuícolas representativas. Los pueblos indígenas participarán en la toma de decisiones y en las actividades de pesca en forma organizada
- Desarrollo con identidad, respeto a los derechos ancestrales
- Derecho preferente, aprovechamiento de recursos hidrobiológicos
- Proceso de consulta previa, libre e informada relativo al dictado de normas y políticas de pesca y acuicultura.

## **5.- REGULACION DE LA LEY DE CONSULTA EN HONDURAS**

Una breve mención del proceso de construcción de la Ley de consulta y la socialización que se realizó en los Pueblos Indígenas y afrodescendientes.

---

- **Ley de Consulta y Consentimiento**

La experiencia de construcción de la ley de consulta en Honduras fue promovida por la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH). Previo acuerdo con el gobierno se realizó una gira en los 9 pueblos indígenas y afrodescendientes de Honduras, socializando el borrador de la ley y recibiendo aportes a la misma para incorporarlos y hacer una nueva versión. La empresa privada intervino y creó un nuevo borrador con algunos elementos nuevos distintos a lo acordado en el proceso de socialización. Dicho borrador fue rechazado por los Pueblos Indígenas.

---

- **Protocolo de Consulta como iniciativa propia**

Por falta de una ley de consulta aprobada por el poder ejecutivo o legislativo, los pueblos indígenas, elaboraron sus propias normas de consulta aplicable al interior de cada pueblo. Denominados Protocolos Bioculturales y Protocolos de Consulta o Reglamentos de Consulta, fueron aprobados mediante las asambleas de cada pueblo con carácter obligatorio para cualquier proyecto que se intenciones ejecutar en sus territorios.

## CONCLUSIONES

1.- En Honduras no existe una ley de consulta y consentimiento indígena, aprobado por el Congreso Nacional, en tanto instancia competente para crear leyes de aplicación nacional.

2.- Entre las pocas leyes que mencionan la consulta, lo hacen en forma confusa refiriéndose a la consulta ciudadana y a la consulta a Pueblos Indígenas. No establecen procedimientos de cómo realizar las consultas con los Pueblos Indígenas.

3.- Bajo argumento de falta de ley o reglamento, el Estado de Honduras no cumple con su obligación de aplicar la consulta previa, libre e informada en pueblos indígenas.

4.- Honduras es firmante en la adopción de los 3 instrumentos internacionales (el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) que protegen los Derechos indígenas, y forma parte de estas con obligación ante la comunidad internacional. Sin embargo, incumple su compromiso en cuanto al respeto del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas.

5.- Desde el año 2012, se ha intentado construir una ley de consulta aplicable para los nueve (9) pueblos indígenas y afrodescendientes, pero por falta de voluntad política de los gobierno, no se ha logrado consensuar el contenido de la ley.





# Derecho a la **consulta** y al **consentimiento** previo, libre e **informado**

