

16 de noviembre de 2023

REF.: Caso Nº 12.614
Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros
Honduras

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de someter a la jurisdicción de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Caso 12.614 – Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros, de la República de Honduras (en adelante “el Estado”, “el Estado hondureño” u “Honduras”). El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado hondureño por la afectación del derecho a la propiedad colectiva de la Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros, así como la falta de recursos adecuados y efectivos para remediar dicha situación.

La Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos se encuentra en un archipiélago del Municipio de Roatán, Departamento de Islas de la Bahía, a veinte kilómetros de la costa caribeña de Honduras. El archipiélago de los Cayos Cochinos ha sido parte del hábitat funcional del pueblo garífuna desde su arribo a Honduras hace 207 años. Los habitantes de la Comunidad de Cayos Cochinos habitan en los cayos de Timon, Bulaños, Chachahuate y el sector del Cayo Mayor conocido como East End desde mediados del siglo pasado. La pesca en arrecifes coralinos ha sido fuente de alimentación e ingreso económico para los miembros de la Comunidad y sus miembros desarrollan dicha actividad desde hace varias décadas artesanalmente, así como la pesca de la escama, langosta y caracol, alimentos que, según han indicado, están relacionados directamente con sus rituales religiosos.

La Comunidad Garífuna asentada en los Cayos East End, Bolaños y Chachahuate han venido reivindicando el reconocimiento y titulación de sus tierras y territorios tradicionales desde la segunda década del siglo XX y en diciembre de 2000 presentaron solicitudes ante el Instituto Nacional Agrario (INA) a fin de que se les expidieran títulos de propiedad. El 24 de enero de 2002 el INA expidió tres títulos de dominio pleno a favor de las Comunidades, los cuales debían ser inscritos en el Registro de la Propiedad de Islas de la Bahía. No obstante, la solicitud de inscripción realizada por las Comunidades fue denegada por el Registro, alegando la incompetencia del INA para entregar terrenos de naturaleza urbana. Ante dicha negativa, el INA y las Comunidades presentaron recursos de queja ante la Corte de Apelación de La Ceiba y, en septiembre de 2002, la Corte de Apelación de La Ceiba confirmó la denegatoria de inscripción. Frente a dicha decisión, las comunidades y el INA interpusieron recursos de amparo.

El 8 de junio de 2005 la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión de la Corte de Apelación y ordenó la inscripción de los títulos de las comunidades. Los títulos de las comunidades de los Cayos Chachahuate y East End fueron registrados el 19 de diciembre de 2006, y el de la comunidad de Cayo Bolaños el 31 de mayo de 2007.

El 24 de noviembre de 1993 el Estado adoptó el Acuerdo Ejecutivo No. 1928-93 mediante el cual se declaró al archipiélago de Cayos Cochinos como área protegida. El acuerdo indicó que se tenía como objetivo “cumplir las medidas de conservación, protección y restauración del ecosistema”, estableció “la veda durante el término mínimo de cinco años (...) de toda actividad humana orientada a la recolección de especies marinas, aves, plantas, animales y variedades coralíferas dentro del radio de cinco millas náuticas del Archipiélago” e indicó que “las Fuerzas Armadas de Honduras, proveerá asistencia, vigilancia y control policial de la zona costera, de las aguas y el territorio del archipiélago de Cayos Cochinos”.

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

Posteriormente, el 30 de julio de 2003 el Estado adoptó el Decreto Legislativo No. 114-2003 mediante el cual se declaró al archipiélago de Cayos Cochinos como Monumento Natural Marino, cuya administración está a cargo de la Fundación Cayos Cochinos, el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y la Municipalidad de Roatán. El Estado no realizó un proceso de consulta previa, libre e informada dirigida a obtener el consentimiento de la Comunidad para la declaración del archipiélago como área natural y posteriormente como Monumento Natural Marino y, los Patronatos de las comunidades garífunas de Chachahuat, Bolaños y Eastend no tienen la administración del mismo, dado que ésta se otorgó a las entidades públicas y privadas señaladas.

Las instituciones involucradas en la administración del Monumento Natural Marino, elaboraron planes de manejo del archipiélago en los años 2004, 2008 y 2014, los cuales tampoco contaron con la participación de los miembros de la Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos. Conforme a dichos planes, se reconoció que el archipiélago de Cayos Cochinos enfrentaba un alto grado de amenazas incluyendo la presión turística y la pesca, el vertido de sedimentos y químicos provenientes de la costa, la exploración y perforación petrolera cerca a las costas, la presencia generalizada del pez León, la deforestación, la agricultura y el desarrollo urbano. Asimismo, la parte peticionaria afirmó que en el año 2015 el Estado adoptó la Ley de Pesca, sin que se realice un proceso de consulta previa con las comunidades garífunas de Honduras y que, a través de las instituciones a cargo de la administración del Monumento Natural Marino, ha permitido que ingresen más visitantes a dicha zona que la que puede recibir sin afectar el equilibrio ecológico e incluso permitió la realización de programas de televisión.

Con la adopción del archipiélago como Área Protegida, el Estado ordenó la prohibición de la pesca con anzuelo en el archipiélago, medida que luego fue variada permitiéndose la pesca artesanal con cordel y prohibiéndose la extracción de crustáceos. Dichas medidas no fueron consultadas previamente. Según lo informado por la parte peticionaria, hay una “falta de instalación de boyas delimitando las áreas de pesca, (...) situación que para un pescador artesanal -los cuales carecen de gps puede convertirse en una infracción del plan de manejo”. Los miembros de la Comunidad, en particular los pescadores, sufrieron hostigamientos y agresiones por parte de los agentes militares que llegaron a la zona debido a las restricciones impuestas para la pesca, incluyendo la confiscación de cayucos, la desaparición de un pescador garífuna y el abandono de personas en alta mar, y las lesiones permanentes en contra de un garífuna luego de ser disparado por dichas autoridades. A pesar de que se presentaron denuncias por los hechos ante la Fiscalía de las Etnias, la Comisión no contó con información que permita concluir que se hayan investigado los hechos denunciados.

En su Informe de Fondo No. 394/20, la Comisión concluyó que a través de la declaración de parte del territorio de la Comunidad como área natural protegida y posteriormente como Monumento Natural Marino, así como de las restricciones a la pesca sin tener en cuenta las condiciones y prácticas tradicionales de subsistencia de la Comunidad, sumado a los impactos negativos de las actividades económicas turísticas en la zona y la realización de programas de televisión se generaron afectaciones en el uso y disfrute de la propiedad y recursos colectivos de la Comunidad Garífuna Cayos Cochinos. En este sentido, el Estado incumplió con sus obligaciones internacionales afectando el derecho a la libre determinación de dicha Comunidad en vista de que: i) no garantizó el derecho a la consulta previa, libre e informada; ii) no realizó estudios ambientales y sociales adecuados; iii) afectó la posesión y disfrute pacífico de las tierras y recursos de la Comunidad; iv) no aseguró la realización de estudios de impacto bajo un enfoque de derechos humanos ni el disfrute de beneficios razonables por parte de la Comunidad a la luz de las actividades económicas que los afectan; y v) no ha adoptado a la fecha legislación conforme a los estándares internacionales.

En particular, la Comisión destacó que la plena efectividad del derecho a la libre determinación se encuentra estrechamente relacionada con el ejercicio de otros derechos específicos de los pueblos indígenas que garantizan su existencia como pueblos, entre los cuales ocupa un lugar central la administración y uso de sus tierras, territorios y recursos naturales, que es para los pueblos indígenas fuente de su identidad cultural, conocimientos, subsistencia y espiritualidad. Sobre ello, la Comisión observó que las restricciones a diversas áreas de su propio territorio, a la pesca artesanal, el desarrollo de actividades empresariales relacionadas al turismo e ingreso de particulares a su territorios y la realización de programas de televisión, sin tener en cuenta las condiciones y prácticas tradicionales de subsistencia de la Comunidad, han afectado drásticamente el pleno

goce de sus derechos territoriales, sus formas de subsistencia tradicionales, su cultura y la forma en que las comunidades se organizan y funcionan de acuerdo a sus costumbres ancestrales, generando una situación de temor, ansiedad e inseguridad.

En este sentido, la Comisión declaró que el Estado es responsable por la violación de los derechos a la propiedad colectiva y a la consulta previa, libre e informada, así como a los derechos culturales de la Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros.

Adicionalmente, la Comisión consideró que el tiempo transcurrido de seis y siete años en la tramitación para la titulación y registro de la propiedad constituyó un plazo no razonable y que las actuaciones de los procesos ejemplifican la demora irrazonable, la falta de diligencia y el desinterés de las autoridades estatales para garantizar los derechos de la Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos, vulnerándose los derechos a las garantías judiciales y protección judicial.

Finalmente, la Comisión consideró que la demora en la inscripción de los títulos de propiedad, así como la creación y mantenimiento del Monumento Natural Marino generó restricciones en el disfrute pacífico de las tierras y territorios de la Comunidad, lo cual condujo a la generación de una situación de temor, ansiedad e inseguridad. Asimismo, la Comisión observó los hechos de amenazas, hostigamientos y actos de violencia sufridos por miembros de la Comunidad, por parte de agentes estatales y particulares, como consecuencia de su negativa a la creación y funcionamiento del área natural protegida y posterior Monumento Natural Marino, los cuales fueron denunciados ante las autoridades correspondientes y no han sido esclarecidos ni se ha identificado a las personas responsables. La Comisión consideró que, de haberse realizado una investigación efectiva desde las primeras denuncias, el Estado hubiera podido diseñar medidas de protección a la integridad personal de los miembros de las comunidades, acordes con las fuentes específicas de riesgo y presión. En este sentido, la Comisión consideró que los efectos de las acciones y omisiones estatales con relación a la propiedad colectiva de la Comunidad ha generado una afectación a la integridad psíquica y moral de sus miembros.

Con base en dichas determinaciones, la Comisión concluyó que el Estado hondureño es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 5.1 (integridad personal), 8.1 (garantías procesales), 13.1 (libertad de pensamiento y expresión), 21.1 (propiedad colectiva), 23.1 (derecho a participar en la dirección de asuntos públicos), 25.1 (protección judicial) y 26 (derechos culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones establecidas en sus artículos 1.1 y 2 del mismo tratado en perjuicio de los miembros de la Comunidad Garífuna Cayos Cochinos.

El Estado de Honduras depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 8 de septiembre de 1977 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte el 9 de septiembre de 1981.

La Comisión ha designado al Comisionado Carlos Bernal y a la Secretaria Ejecutiva Tania Reneaum Panszi, como su delegado y delegada. Asimismo, Jorge Humberto Meza Flores, Secretario Ejecutivo Adjunto y Karin Mansel, especialista de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, actuarán como su asesor y asesora legales.

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión adjunta copia del Informe de Fondo No. 394/20 elaborado en observancia del artículo 50 de la Convención, así como copia de la totalidad del expediente ante la Comisión Interamericana (Apéndice I) y los anexos utilizados en la elaboración del Informe de Fondo No. 394/20 (Anexos).

Dicho Informe de Fondo fue notificado al Estado el 16 de marzo de 2021. Tras el otorgamiento por parte de la CIDH de 10 prórrogas para que el Estado cumpliera con las recomendaciones del informe de fondo, la Comisión valoró y tomó nota de las gestiones realizadas que motivaron el otorgamiento de las anteriores prórrogas. Sin embargo, observó que, no obstante, el paso de dos años y ocho meses desde notificado el informe de fondo, las víctimas no han obtenido una reparación por las violaciones establecidas en el informe de fondo. Asimismo, la Comisión observó la continuidad de las afectaciones a la Comunidad por los hechos determinados en el Informe. En consecuencia, ante la necesidad de obtención de justicia y reparación para las víctimas, la Comisión decidió someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana.

En ese sentido, la Comisión solicita a la Honorable Corte que concluya y declare que el Estado de Honduras es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 5.1 (integridad personal), 8.1 (garantías procesales), 13.1 (libertad de pensamiento y expresión), 21.1 (propiedad colectiva), 23.1 (derecho a participar en la dirección de asuntos públicos), 25.1 (protección judicial) y 26 (derechos culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones establecidas en sus artículos 1.1 y 2.

En consecuencia, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que establezca las siguientes medidas de reparación:

1. El Estado deberá adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas suficientes y necesarias para evitar que el mantenimiento del Monumento Natural Marino constituya un obstáculo para garantizar de manera efectiva la libre determinación de los miembros de la Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y su derecho a vivir de manera pacífica su modo de vida tradicional, conforme a su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas. El Estado, mediante mecanismos adecuados, deberá garantizar el acceso, uso y participación efectiva de la Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos en el funcionamiento y mantenimiento del Monumento Natural Marino.
2. Reparar integralmente las consecuencias de las violaciones declaradas en el presente informe de fondo. En especial, considerar los daños provocados a la Comunidad por las restricciones y daños causados por la creación y mantenimiento del Monumento Natural Marino.
3. Crear un fondo de desarrollo comunitario que incluya sus actividades de pesca y uso de aguas costeras de manera compatible con los derechos humanos en consulta y coordinación con los miembros de la Comunidad.
4. Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que no se continúen ejecutando o se inicie la ejecución de proyectos vinculados a actividades turísticas, hoteleras, explotación de recursos naturales o de otra índole mientras no se hayan cumplido los estándares establecidos en el presente informe de fondo en materia de consulta y consentimiento previo, libre e informado.
5. Asegurar que los recursos judiciales o administrativos pendientes interpuestos por la Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos sean resueltos de manera pronta y efectuando un control de convencionalidad conforme a las obligaciones internacionales del Estado hondureño bajo la Convención Americana en los términos descritos en el presente informe.
6. Adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares; en particular, adoptar recursos sencillos, rápidos y efectivos que tutelen el derecho de los pueblos indígenas a reivindicar sus territorios ancestrales y a ejercer pacíficamente su propiedad colectiva. Asimismo, adoptar una ley de consulta previa acorde a los estándares señalados en el presente informe y en consulta con la comunidad indígena hondureña.

Además de la necesidad de obtención de justicia y reparación por la falta de cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Fondo, la Comisión considera que el caso presenta cuestiones de orden público interamericano. En particular, permitirá a la Honorable Corte referirse a las obligaciones de los Estados frente a la creación y mantenimiento de reservas naturales dentro del territorio reivindicado de pueblos indígenas o tribales con miras a garantizar de manera efectiva su libre determinación y su derecho a vivir de manera pacífica su modo de vida tradicional, conforme a su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas. Asimismo, la Corte podrá pronunciarse sobre las medidas que deben tomar los Estados para garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar y usar

efectivamente su territorio y recursos naturales, así como de ser propietarios de su territorio en el marco de actividades empresariales, de la industria turística o del entretenimiento.

En virtud de que estas cuestiones afectan de manera relevante el orden público interamericano, de conformidad con el artículo 35.1 f) del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión se permite ofrecer la siguiente declaración pericial:

Perito/a, cuyo nombre será informado a la brevedad, quien declarará sobre las obligaciones de los Estados frente a la creación y mantenimiento de reservas naturales dentro del territorio reivindicado de pueblos indígenas o tribales. Asimismo, el/la perito/a se referirá a las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que deben tomar los Estados para garantizar el derecho de los pueblos tribales o indígenas de controlar y usar efectivamente su territorio y recursos naturales, así como de ser propietarios de su territorio en el marco de actividades empresariales, de la industria turística o del entretenimiento. En la medida de lo pertinente, se referirá a otros sistemas internacionales de protección de derechos humanos y al derecho comparado. Para ejemplificar el desarrollo de su peritaje, el/la perito/a podrá referirse a los hechos del caso.

El CV de los/as peritos/as propuestos/as será incluido en los anexos al Informe de Fondo No. 394/20.

La Comisión pone en conocimiento de la Honorable Corte la siguiente información de quienes actuaron como parte peticionaria en el trámite ante la CIDH conforme a la información más reciente:

Organización Fraternal Negra Hondureña

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,

Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto

Anexo