

Resumen Ejecutivo:

Estudio de la Jurisprudencia que Afecta a los Pueblos Indígenas y sus Derechos Ancestrales a la Tierra y los Recursos en Filipinas (2009-2023)

Resumen Ejecutivo

Este estudio presenta una visión general del marco jurídico actual de los derechos de los pueblos indígenas en Filipinas. Contextualiza históricamente el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo los derechos territoriales, en las leyes nacionales filipinas y explora cómo se interpreta a través de una revisión de la jurisprudencia existente (presentada como una enumeración de resúmenes de casos) que se relaciona con la Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA). Se presta cierta atención a los casos situados en la ciudad de Baguio, Benguet y la provincia de Mountain, presentados como una sección propia. Como complemento, se reserva una breve sección a las observaciones de la Comisión de Derechos Humanos y su Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

La encuesta es informativa por lo que implica sobre los temas que involucran al IPRA y los pueblos indígenas. Los casos ilustran los conflictos que impiden su implementación y los problemas que acosan a los pueblos indígenas. Estos pueden servir para proponer soluciones políticas e intervenciones que hagan realidad las aspiraciones de los pueblos indígenas.

Ha habido cierto cambio en la apreciación de los tribunales de los derechos de los pueblos indígenas, desde los primeros pronunciamientos legales ejemplificados en *El Pueblo contra Cayat* hace casi un siglo (1939), donde el tribunal hizo una distinción entre los derechos de los pueblos indígenas, racionalizando “[e]sta distinción es incuestionablemente razonable, ya que la Ley pretendía satisfacer las condiciones peculiares existentes en las tribus no cristianas... no puede afectar la razonabilidad de la clasificación así establecida” (relativa al consumo de alcohol), hasta la Constitución filipina de 1987, que expresa la política estatal de reconocer, promover y proteger los derechos de las comunidades culturales indígenas en el marco de la unidad y el desarrollo nacional. Si bien el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas ha progresado, no por ello deja de ser cuestionado.

IPRA. La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA) sigue siendo el principal marco legal que prescribe los derechos de los Pueblos Indígenas. Tras su certificación como legislación, fue cuestionada por su constitucionalidad y se decidió por estrecho margen a favor de su validez. Esto sería un presagio de la situación insegura de los pueblos indígenas ante los tribunales, figura tradicional aparentemente fuera de lugar en una era de modernidad jurídica.

NCIP. La Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (NCIP) tiene el mandato y la tarea de implementar las aspiraciones de la IPRA. Para cumplir su mandato, tiene funciones cuasi judiciales para investigar cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. No es sorprendente que a menudo forme parte, si no es que es parte, de muchos de los casos vistos por los tribunales.

Derecho a la tierra. Podría decirse que el derecho a la tierra y a la titularidad de la tierra es un fundamento indispensable de los derechos de los pueblos indígenas, y una piedra angular de otros derechos — derecho a los recursos, a la gestión de la tierra, a la práctica de tradiciones y culturas, entre otros. Los pueblos indígenas, en el ejercicio de estos derechos, han sido reconocidos como componentes clave en la gestión y protección de los recursos naturales. Esto tiene implicaciones para los problemas medioambientales más amplios que ahora acosan con mayor urgencia al planeta y a la humanidad.

Los tribunales han comenzado a reconocer los derechos de los pueblos indígenas a sus dominios y tierras ancestrales. Su derecho a ejercer el Consentimiento Libre, Previo e Informado también ha adquirido fuerza, y los Tribunales destacan la importancia de asegurar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de ejecutar proyectos o actividades de desarrollo que puedan afectar sus áreas y recursos ancestrales. Este reconocimiento, sin embargo, no se ha traducido en una fácil reivindicación de derechos; los litigios presentados por los pueblos indígenas se deciden a menudo en calibración con, si no limitadas por, el “marco de unidad y desarrollo nacional”.

Jurisdicción. El estudio encuentra que la mayoría de los litigios legales que llegan a los Tribunales son en su núcleo disputas de tierras, por lo que gran parte de la discusión se centra en la aclaración de la jurisdicción de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (NCIP). La implicación subyacente de los casos es que la apreciación jurídica de la IPRA requiere más claridad. La cuestión jurisdiccional se ha resuelto en su mayor parte con los tribunales ordinarios conociendo de las controversias que también involucran a personas no indígenas como una parte más en el caso. Lo que la ley nacional y el Estado filipino reconocen son aquellos que pertenecen exclusivamente a leyes y prácticas consuetudinarias que rigen únicamente a los miembros de una misma comunidad cultural indígena. En otras palabras, a pesar de las aspiraciones de la IPRA de brindar sensibilidad, promover los intereses de los pueblos indígenas y remediar su marginación histórica, los litigios relacionados con los pueblos indígenas y que los involucran pueden no interpretarse en el sentido de limitar la jurisdicción de los tribunales, es decir, implica que la NCIP tiene jurisdicción primaria y exclusiva sobre todas las reclamaciones y disputas de las Comunidades Culturales Indígenas/ Pueblos indígenas (CPI/PI) con exclusión de los tribunales ordinarios.

Conflictos y solapamientos. Las controversias legales revelan una deficiencia mayor del sistema—un proceso de tenencia inseguro. Es este proceso el que, en consecuencia, da lugar a disputas por la tierra—derivadas del solapamiento y la falta de claridad de la jurisdicción de varios departamentos gubernamentales—el Departamento de Reforma Agraria (DAR), el DENR, la Autoridad de Registro de Tierras y el NCIP—particularmente en el procesamiento y adjudicación de instrumentos de tenencia. La Orden Administrativa No. 2012-01 tenía como objetivo conciliar los conflictos. Sin embargo, la NCIP, restringida en la forma de delimitar su cobertura, optó por no participar en el proceso, lo que generó el estado incierto de los CADT. Si el presupuesto va a ser un indicador del apoyo estatal a las preocupaciones de los pueblos indígenas, entonces tendrá una tendencia decreciente—el presupuesto del NCIP ha ido disminuyendo desde 2012. A partir de 2021, solo se han aprobado 251 CADT.

Las reclamaciones conflictivas, a menudo sobre tierras sin título, involucran:

- Solicitudes o emisión de Certificado de Concesión de Propiedad de la Tierra (CLOA) en el marco del Programa Integral de Reforma Agraria (CARP) dentro de AD;
- Patentes dentro de CADT (p. ej. reclamaciones mineras patentadas emitidas antes de la Ley de Minería y la IPRA);
- Instrumentos de recursos emitidos por el DENR dentro de AD (p. ej. Acuerdo de Manejo Forestal Integrado [IFMA], Acuerdos de Licencia de Madera [TLA], Programa Nacional de Ecologización [NGP], áreas protegidas);
- Permisos de exploración/acuerdo de asistencia financiera o técnica (FTAA), acuerdo de producción compartida de minerales (MPSA) dentro de AD; y
- Áreas con derechos existentes y/o adquiridos.

El derecho al consentimiento libre y previo informado (CLPI) está inextricablemente relacionado con el derecho a la tierra—manifestando el derecho a la autodeterminación. Por lo tanto, un reclamo inseguro sobre la tierra hace que su autodeterminación esté en peligro y sea tenue, lo que hace que los pueblos indígenas sean vulnerables a la violación de sus derechos y la usurpación de sus tierras. Los casos revelan controversias que pueden socavar el CLPI. Las violaciones del proceso de CLPI son tanto una controversia jurídica como una cuestión de derechos humanos.

Los conflictos que se desarrollan en los casos ilustran la condición de muchas comunidades indígenas que ven a la IPRA como el medio por el cual se resolvería la injusticia histórica en torno a la tierra. La limitación de la jurisdicción de la NCIP a los conflictos por tierras únicamente entre miembros de una tribu o entre diferentes tribus indígenas parece pasar por alto el hecho de que la mayoría de los conflictos por tierras y la intrusión en territorios indígenas que causan división social y desplazamiento son realizados por intereses no indígenas y a menudo corporativos. La entrada a territorio indígena por parte de familias rurales pobres migrantes no indígenas suele ser vista con aceptación por parte de los pueblos indígenas. El recurso a la NCIP por parte de comunidades indígenas cuyos derechos son violados viene con la creencia de que la NCIP, como institución gubernamental que otorga poderes cuasi judiciales, es más accesible y comprendería mejor la situación de los pueblos indígenas.

Las cuestiones jurídicas son ilustrativas de la implementación de la IPRA. Implican el retraso y la demora en la aplicación concertada de políticas entre los organismos gubernamentales (lo que resulta en superposiciones de políticas y conflictos de tenencia), la falta de apoyo y reconocimiento de la IPRA más allá de sus defensores y organizaciones de pueblos indígenas y, hasta cierto punto, las limitaciones de recursos de la NCIP.

Más allá de los tribunales ordinarios y la NCIP, la Comisión de Derechos Humanos (CHR) ha sido una vía viable para los pueblos indígenas que buscan reparación por violaciones de derechos con su mandato de “realizar investigaciones sobre violaciones de derechos humanos contra sectores marginados y vulnerables”. Ha establecido programas dentro de la comisión específicamente para abordar cuestiones de pueblos indígenas. Cabe destacar el Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (IPHRO), principalmente una plataforma de monitoreo.

Si bien sus esfuerzos son loables, su mandato y sus recursos son limitados. Esto impacta fundamentalmente en cómo puede brindar protección urgente a las CPI/PI. Su limitado poder de aplicación y su dependencia del gobierno para tomar acción sobre sus recomendaciones también limitan su eficacia. Esto ha resultado en que algunas violaciones de derechos humanos sigan sin abordarse. La lenta resolución de los casos puede resultar en que las víctimas no reciban justicia ni compensación. No obstante, cuando existen vías muy limitadas para buscar reparación por violaciones de derechos, la CDH sirve como vía para apuntalar, conseguir apoyo y destacar las denuncias de violaciones de derechos de los pueblos indígenas.

La IPRA como plataforma de políticas para hacer valer los derechos de los pueblos indígenas sigue enfrentando diversos desafíos. Estos retos se han presentado ante los tribunales, y no siempre han resultado en formas que redunden en beneficio y ventaja de los pueblos indígenas. Se remiten las siguientes recomendaciones:

Mayores esfuerzos de defensa para:

- **Mejorar la Implementación y el Cumplimiento:** Garantizar que todos los niveles de gobierno implementen y hagan cumplir plenamente las disposiciones de la IPRA. Esto puede requerir aumentar la concientización y capacitación de los funcionarios gubernamentales, los gobiernos locales y las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley para garantizar que comprendan y respeten los derechos de los pueblos indígenas. Esto también requeriría una adecuada creación de redes institucionales.
- **Dominio Ancestral y Derechos a la Tierra:** Aceleración del proceso de reconocimiento y garantía de reclamos de dominio ancestral para proteger los derechos a la tierra de los grupos indígenas. Esto implica resolver reclamos pendientes y resolver problemas de uso de la tierra entre los pueblos indígenas y otras partes interesadas.
- **Consentimiento libre, previo e informado:** garantizar el CLPI en todos los proyectos y programas dentro de dominios ancestrales.
- **Evaluación, seguimiento y revisión cíclica:** un mecanismo sólido de seguimiento y evaluación para examinar el impacto de las políticas y programas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Revisar y actualizar las políticas periódicamente para garantizar su relevancia y efectividad.
- **Participación e involucramiento de los PI:** Siguiendo los principios de autogobierno y empoderamiento, la participación y el involucramiento de los pueblos indígenas deben garantizarse y actualizarse en mecanismos que supervisen las actividades regulatorias y en la implementación de programas; mayores oportunidades para que los pueblos indígenas y sus representantes ocupen puestos de toma de decisiones.

Litigio estratégico

- Continuar utilizando los tribunales como vía para reivindicar y buscar reparación de los derechos de los pueblos indígenas.
-

