

# DOCUMENTOS

## LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN FILIPINAS

RODOLFO STAVENHAGEN

*El Colegio de México*

Este texto es una versión abreviada del informe presentado por el autor en marzo de 2003 a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en su calidad de Relator Especial para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, cargo que desempeñó de 2001 a 2008.

### Introducción

1. A invitación del gobierno de Filipinas, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas visitó el país del 2 al 11 de diciembre de 2002, donde se reunió con funcionarios gubernamentales de alto nivel, representantes de organizaciones indígenas, agencias de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y la sociedad civil. También celebró consultas directas con pueblos indígenas durante una visita de campo, dos consultas regionales y una nacional en Manila. El Relator Especial quisiera agradecer al gobierno de Filipinas por invitarlo a visitar el país y por su extensa colaboración antes y durante la visita, que facilitó en gran medida su trabajo. Además agradece al Coordinador Residente y al personal de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por su asistencia a lo largo de la visita y su preparación. Asimismo, quisiera expresar su profunda gratitud a los pueblos indígenas que lo recibieron

con el corazón abierto y le proporcionaron información y testimonios invaluable, en especial la Fundación Tebtebba (Centro Internacional de los Pueblos Indígenas para la Investigación de Políticas y la Educación) por coordinar su agenda con otras organizaciones indígenas. También agradece a los académicos y otras personas que proporcionaron su asistencia durante la visita.

## **I. Programa de la visita**

2. El Relator Especial visitó Manila, la ciudad de Baguio y Mankayan en la provincia de Benguet y Butuan en Mindanao. En Manila, se reunió con funcionarios gubernamentales de alto nivel, incluyendo el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Subsecretario de Justicia, el Subsecretario de la Defensa Nacional, el Co-vicepresidente de la Fuerza de Tareas 63, el Asesor Presidencial para la Paz, el Director de la Comisión de Derechos Humanos, los Comisionados y el Director Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI), y la Directora de la Comisión del Papel de la Mujer Filipina. Asimismo, el Relator Especial se reunió con el Obispo Católico de Butuan, con la Presidenta y miembros de la comunidad académica de la Universidad de Filipinas y de otras instituciones académicas, y con el Presidente de la Cámara de Minas de Filipinas.

3. El Relator Especial sostuvo reuniones fructíferas con un segmento amplio y representativo de organizaciones de pueblos indígenas y de derechos humanos, que le proporcionaron valiosa información y documentación. Además, visitó la mina de oro Lepanto Victoria, donde conoció a miembros de la comunidad minera.

## **II. Contexto general**

4. La variada geografía de la República de Filipinas consiste de más de 7000 islas habitadas por alrededor de 140 grupos etno-

lingüísticos. Entre 15 y 20% de la población total de 80 millones de personas se compone de comunidades culturales indígenas o de pueblos indígenas (15 a 20 millones), presentes en más de 50 de las 78 provincias del país. La CNPI calcula que la mayoría de los pueblos indígenas (61%) viven en Mindanao, y un tercio, en Luzón. El 6% restante está distribuido en las islas de Visayan.<sup>1</sup>

5. La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas (LDPI) de 1997 define a los pueblos/las comunidades culturales indígenas filipinas como “un grupo de personas o sociedades homogéneas que se identifican o que otras personas identifican, que han vivido continuamente como una comunidad organizada en territorios limitados y definidos comunalmente y quienes, con base en reclamos de propiedad desde tiempos inmemoriales, han ocupado, poseído y utilizado dichos territorios, compartiendo lazos comunes de lengua, costumbres, tradiciones y otros rasgos culturales distintivos o que, mediante resistencia a los avances políticos, sociales, y culturales de la colonización, las religiones y las culturas no indígenas, se han diferenciado históricamente de la mayoría de los filipinos”.<sup>2</sup>

6. En esta definición hay factores inherentes como la continuidad histórica, la autoidentificación y la membresía de grupo. El hilo conductor de estos factores es el apego de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio. No obstante, al parecer no existe un consenso sobre quiénes son exactamente los pueblos indígenas del país. Las identidades indígenas probablemente se siguen

<sup>1</sup>La CNPI ha dividido a las Filipinas en siete regiones etnográficas como sigue: 1) Luzon del norte y Región Autónoma de la Cordillera (RAC); 2) Luzon del noroeste; 3) el resto de Luzon; 4) Grupos de islas de Visayan; 5) Mindanao del norte y occidente; 6) Mindanao del sur y oriente y Caraga; y 7) Mindanao central.

<sup>2</sup>La sección 3 (h) de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997. “Las CCIS/PIS incluirán de igual manera los pueblos que se consideren indígenas debido a su proveniencia de las poblaciones que habitaban el país al momento de la conquista o la colonización, al momento del avance de religiones y culturas no indígenas, o del establecimiento de los límites actuales del Estado, que mantienen algunas de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o todas ellas, pero que pueden haber sido desplazados de sus dominios tradicionales o que pueden haberse restablecido fuera de sus dominios ancestrales.”

construyendo y reconstruyendo entre cambios demográficos, exigencias políticas y dimensiones religiosas, especialmente en la isla de Mindanao.<sup>3</sup>

7. Durante la colonización española, algunos isleños de las Filipinas se cristianizaron e hispanizaron, y con el tiempo conformaron la mayoría de las poblaciones de tierras bajas y urbanas del país. Aquellos que se resistieron a la colonización y mantuvieron sus identidades culturales, lingüísticas y religiosas, empezaron a denominarse minorías culturales y, más recientemente, Comunidades Culturales Indígenas/Pueblos Indígenas. En Mindanao se les llama colectivamente Lumads, mientras que en Luzon los varios pueblos indígenas de la Cordillera se agrupan bajo la etiqueta de Igorots. Si bien los pueblos indígenas muestran diversas características sociales, culturales, políticas y lingüísticas, viven principalmente en zonas rurales y dependen de cultivos de arroz por quema o inundación, de la caza, la pesca, la recolección, el trueque y el comercio de artesanías. En décadas recientes los efectos de las estrategias de desarrollo económico y la globalización se han sentido en comunidades indígenas y tribales con resultados mixtos que han generado la aparición de problemas de derechos humanos, que son el tema del presente informe.

8. En tiempos prehispanicos, las comunidades indígenas mantenían tierras de manera colectiva, pero tras la conquista española toda la tierra se volvió patrimonio y dominio exclusivos de la Corona. El gobierno colonial, aplicando la teoría de *jura regalia*, conocida como Doctrina de Regalías, distribuyó concesiones de tierra a individuos pero también protegió, bajo ciertas condiciones, las tierras que previamente eran propiedad comunal. La administración colonial americana heredó este sistema y el control estatal sobre el dominio público se reforzó, las propiedades coloniales no se reconocieron legalmente y se emitieron títulos de propiedad privada de acuerdo con la nueva legislación.

<sup>3</sup>Raymond D. Rovillos y Daisy N. Morales, *Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction: Philippines* (Manila, Asian Development Bank, junio de 2002), pp. 4-6.

9. Según la Constitución de 1935, todas las tierras agrícolas, madereras y minerales del dominio público, las aguas y minerales, el carbón y el petróleo, y todos los demás recursos naturales de Filipinas pertenecen al Estado, y las comunidades indígenas se vieron desposeídas de sus tierras poco a poco. En 1957, el Congreso de Filipinas creó la Comisión de Integración Nacional, cuyo objetivo era “fomentar el progreso moral, material, económico, social y político de los filipinos no cristianos (Minorías Culturales Nacionales)”, integrándolas al “cuerpo político”, un proceso que también se llamó “encauzamiento”.<sup>4</sup> La Sección 5 de la Ley mencionada establece que la Comisión es custodia y administradora a cargo de la disposición de tierras públicas en las provincias y las regiones habitadas por Minorías Culturales Nacionales para su poblamiento, sitios urbanos, caminos y tierras agrícolas. Un decreto presidencial emitido en 1976 declaró que las tierras ancestrales de las comunidades culturales nacionales eran alienables y disponibles, y que se identificarían y subdividirían en parcelas privadas de tamaño adecuado para una familia.

10. El gobierno de Aquino implicó un cambio, de la política de integración hacia una de pluralismo. La Presidenta Aquino creó la Oficina para Asuntos Musulmanes, la Oficina para las Comunidades Culturales del Norte y la Oficina para las Comunidades Culturales del Sur. La Constitución de 1987 “reconoce y promueve los derechos de las comunidades culturales indígenas en el marco de la unidad y el desarrollo nacionales” (art. II, sec. 22). Asimismo, protege “los derechos de las comunidades culturales indígenas a sus tierras ancestrales para asegurar su bienestar económico, social y cultural” (art. XII, sec. 5) y reconoce, respeta y protege “los derechos de las comunidades culturales indígenas a preservar y desarrollar sus culturas, tradiciones e instituciones” (art. XIV, sec. 17).

<sup>4</sup>Ley de la República No. 1888.

### III. Ley de derechos de los pueblos indígenas de 1997: Un nuevo comienzo

#### A. Codificación de los derechos de los pueblos indígenas

11. El Congreso promulgó la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas (LDPI),<sup>5</sup> basada en la Constitución, en 1997. Esta ley codifica una amplia variedad de derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a los dominios ancestrales, el derecho al autogobierno y a la autodeterminación, el derecho a la integridad cultural y el derecho al consentimiento libre, previo informado. Además, incluye la justicia social y derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente el principio de la no discriminación, el derecho a las oportunidades y el trato igualitarios, los derechos de los pueblos indígenas durante los conflictos armados, la provisión de servicios básicos y la protección especial de los derechos de las mujeres, los niños y los jóvenes indígenas.<sup>6</sup> La promulgación de esta ley es un importante paso por parte del Gobierno de Filipinas hacia la completa realización de los derechos de los pueblos indígenas. La LDPI ahora conforma, junto con la Constitución, el marco principal en el que deben considerarse los derechos de los indígenas.

12. Poco después de su promulgación, la LDPI se cuestionó en los tribunales por diversos motivos legales. Sin embargo, la Suprema Corte confirmó su constitucionalidad en diciembre de 2000, lo que marcó el inicio de una nueva era en los derechos de los indígenas. El Relator Especial espera que ahora el gobier-

<sup>5</sup>Ley de la República No. 8371.

<sup>6</sup>Marvic M. V. F. Leonen, "The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (Republic Act No. 8371): Will this Legal Reality Bring Us to a More Progressive Level of Political Discourse?", *Philippine Natural Resources Law Journal*, vol. 9, núm. 1, septiembre de 1998, p. 9, resume las disposiciones de la ley como sigue: a) derechos civiles y políticos de todos los miembros de comunidades culturales indígenas o pueblos indígenas; b) derechos sociales y culturales de todos los miembros de comunidades culturales indígenas o pueblos indígenas; c) reconocimiento de un concepto general de derecho a la propiedad indígena y otorgamiento de título al mismo; y d) creación de una Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) que funja como mecanismo de coordinación de la implementación de la ley así como una autoridad final con jurisdicción para emitir Certificados de Dominio Ancestral/Títulos de Tenencia de la Tierra.

no y el sistema jurídico presten atención a la aplicación progresiva de la Constitución y la LDPI en la promoción y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. No obstante, algunos analistas han apuntado varias debilidades en la ley, que podría llevar a interpretaciones contradictorias o ambiguas que no favorecen del todo a los derechos indígenas. De hecho, la mayor preocupación no parece ser tanto el texto de la ley mismo como las dificultades de su implementación, a pesar de la adopción de las Normas y Disposiciones de Implementación y de una serie de decretos emitidos por la CNPI. Esto parece ser un desafío que las dependencias gubernamentales, el sistema jurídico y la sociedad filipina en general deben abordar directamente para cumplir cabalmente con los objetivos de la ley.<sup>7</sup>

### *B. La CNPI y su función en la implementación de la LDPI*

13. La implementación no sólo depende de la voluntad política, sino de la efectividad institucional de las agencias gubernamentales responsables de la misma. El Relator Especial reconoce la importancia de la Fuerza de Tareas 63, que la Presidenta de la República estableció y preside, que trata temas de emergencia relacionados con los pueblos indígenas, y que se espera se disuelva en poco tiempo. Considerando la importancia actual de estos temas, el Relator Especial cree que la Fuerza de Tareas 63 debe seguir operando durante algún tiempo.

14. La CNPI es la principal agencia de gobierno responsable por la formulación y la implementación de políticas, planes y programas para promover y proteger los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas y el reconocimiento de sus dominios

<sup>7</sup>Según la ley, las comunidades interesadas deben reclamar los dominios ancestrales para que los títulos de tenencia de la tierra se reconozcan formalmente. Algunas tierras no se consideran sujetas a reclamo, cuando existen otros reclamos de tierras privadas, y existe una disposición especial de excepción para la ciudad de Baguio (la ciudad de indígena en la provincia de Benguet en el norte de Luzon). Todo esto ha confundido a las organizaciones indígenas en cuanto a los posibles beneficios que la LDPI puede reportarlas. Algunos representantes indígenas indicaron al Relator Especial que dicha ley “debería eliminarse totalmente” dado que no cumple a cabalidad las aspiraciones de los pueblos indígenas.

ancestrales. La CNPI aún no ha podido cumplir las expectativas y las aspiraciones de los pueblos indígenas en cuanto a la instauración total de la LDPI, lo cual se debe en parte a fondos insuficientes, a obstáculos burocráticos y a la inexperiencia de la CNPI misma, así como a retrasos en su implementación. Al parecer, la CNPI está lista para llevar a cabo su mandato como la principal agencia de gobierno responsable de la procuración de la LDPI. Aún debe consolidar su función específica y su liderazgo en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la Administración y debe poder establecerse firmemente como la principal agencia en la protección y la promoción de los derechos indígenas, en coordinación con otras agencias de gobierno, especialmente la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

15. En consecuencia, la CNPI ha establecido varias prioridades y metas para las políticas en los años venideros para implementar la LDPI, que incluyen: la demarcación y el otorgamiento de títulos de dominio ancestrales, el desarrollo y la protección de dominios ancestrales, la provisión de servicios sociales básicos a los pueblos indígenas, los servicios de apoyo para la preservación, protección y promoción de los sistemas y las prácticas de conocimiento tradicional indígena, y la procuración y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Este ambicioso programa aún se encuentra en etapas formativas.

### *C. Certificados de título de dominio ancestral y título de tierras ancestrales*

16. La cuestión de los derechos a la tierra está en el centro de la preocupación de los pueblos indígenas filipinos, como se mencionó con frecuencia en las entrevistas sostenidas con sus organizaciones. Este es un asunto de interés nacional principal y se relaciona directamente con la instauración de las disposiciones relevantes de la LDPI.

17. El capítulo III, sección 5 de la LDPI establece que “el concepto indígena de propiedad sostiene la visión de que los dominios

ancestrales y todos los recursos que en ellos se encuentran servirán como la base material de su integridad cultural... [como su] propiedad privada pero comunal que pertenece a todas las generaciones y por tanto no se le puede vender, destruir ni disponer de ella. Asimismo, cubre los derechos a los recursos tradicionales sustentables”.<sup>8</sup>

18. Por tanto, el derecho a reivindicar los dominios y las tierras ancestrales debe verse como una disposición especial para la protección de los derechos indígenas. Aunque ha habido cierto progreso a este respecto, también queda claro que el reconocimiento legal de los dominios ancestrales y los títulos de tenencia de la tierra ha sido un proceso lento y difícil, lleno de escollos y ambigüedades, que con frecuencia llevan a las comunidades indígenas a decepcionarse de la utilidad de la LDPI como instrumento legal.<sup>9</sup> Muchas comunidades indígenas en Filipinas aún no han solicitado el reconocimiento del derecho a sus tierras ancestrales por diversos motivos, entre ellos la falta de información y experiencias negativas en las que comuni-

<sup>8</sup>Esta disposición trae a colación el tema del conflicto de leyes, especialmente entre la Ley de Minería de 1995 y la LDPI. Véase la sección III D posterior, “Conflicto de leyes”.

<sup>9</sup>El término dominios ancestrales se refiere a “todas las áreas que en general pertenecen a comunidades culturales indígenas/pueblos indígenas (CCIS/PIS) y que comprenden tierras, aguas continentales, zonas costeras y recursos naturales dentro de las mismas, que las CCIS/PIS mantienen bajo reclamo de propiedad, ocupan o poseen, por sí mismos o a través de sus ancestros, de forma comunitaria o individual desde tiempos inmemoriales, continuamente hasta el presente... Deberá incluir tierras ancestrales, bosques, pasturas, tierras residenciales, agrícolas y de otro tipo, bajo propiedad individual, sean alienables y disponibles o no, terrenos de caza, cementerios, zonas de adoración, cuerpos de agua, recursos minerales y de otro tipo, y tierras que las CCIS/PIS ya no puedan ocupar exclusivamente sino a las cuales tradicionalmente tenían acceso para su subsistencia y actividades tradicionales, especialmente los terrenos de las CCIS/PIS que aún son nómadas y/o agricultores móviles”. Por otro lado, las tierras ancestrales se refieren a “la tierra que ocupan, poseen y utilizan las personas, las familias y los clanes que forman parte de las CCIS/PIS desde tiempos inmemoriales, por sí mismos o a través de sus predecesores en interés, bajo reclamos de propiedad individual o grupal tradicional, continuamente hasta el presente, excepto cuando haya interrupciones por guerra, causas de fuerza mayor o desplazamiento, engaños o apropiación furtiva, o como consecuencia de proyectos de gobierno y otros tratos voluntarios entre el gobierno y personas o corporaciones privadas, incluyendo de manera enunciativa mas no limitativa: terrenos residenciales, terrazas para cultivo de arroz, bosques privados, granjas de cultivo por quema y lotes de árboles” (capítulo II, sección 3 de la LDPI).

dades ansiosas por enfatizar sus reclamos a terrenos específicos atrajeron la atención de funcionarios y otras personas abusivas a los mismos y dieron oportunidades que en ocasiones provocaron que la tierra no se registrara a nombre de los poseedores tradicionales, con lo que se dañó la protección a la comunidad. Muchas comunidades indígenas no confían en las agencias ni en los funcionarios gubernamentales.

19. Según la ley, los reclamos de dominios ancestrales deben convertirse en títulos de propiedad reales. Se informó al Relator Especial que la CNPI sólo ha convertido un certificado de dominios ancestrales de este modo en Bakun, para decepción de las comunidades indígenas que esperaban que el proceso fuera más sencillo y eficiente.<sup>10</sup> Una comunidad indígena en el centro de Mindanao lucha por obtener el título de su dominio ancestral, que actualmente ocupa la Universidad de Mindanao Central. En el proceso de reivindicación de este derecho, se ha informado al Relator Especial de muchas violaciones a los derechos humanos, incluyendo hostigamiento físico y amenazas.

20. En algunos casos, estos certificados de dominio ancestral crean tensión entre las comunidades indígenas. Por ejemplo, en San Luis, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMARN) emitió dos certificados de dominio ancestral a comandantes de las Unidades Geográficas de las Fuerzas Armadas Civiles (UGFACS), una formación militar irregular, lo cual provocó una controversia con comunidades indígenas vecinas. Se informó al Relator Especial que no hubo ninguna consulta o acuerdo para la emisión de estos certificados. Por tanto, algunos pueblos indígenas perciben que ciertas personas poderosas que cuentan con acceso a información, a asistencia jurídica y a apoyo logístico y político están utilizando los certificados de dominio ancestral como mecanismos para apoderarse de la tierra.

<sup>10</sup> La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMARN) era la agencia gubernamental responsable que emitía Certificados de Reclamos de Dominios Ancestrales (CRDAS) desde 1993 a través de su Orden Administrativa de Departamento No. 2. Desde la promulgación de la LDPI, la CNPI se convirtió en la agencia responsable de estos reclamos de dominios ancestrales, y la documentación relevante en custodia de la SMARN se está transfiriendo a la CNPI.

21. La mayor parte de las comunidades y los líderes indígenas tienen un acceso comparativamente limitado al sistema de certificados de dominio ancestral y no cuentan con las habilidades requeridas para obtenerlos. A los pueblos indígenas les interesan menos las escrituras que la posesión real de sus tierras y territorios tradicionales heredados de sus ancestros.<sup>11</sup> Su desconfianza en el sistema legal se agrava por su convicción de que los intereses de las empresas privadas o corporativas que a lo largo de los años han invadido sus dominios ancestrales están más protegidos que sus propios derechos basados en el uso y ocupación de la tierra desde tiempos inmemoriales. Éstos son problemas sociales persistentes que una vez más pueden provocar conflicto social y político e incluso violencia si no se les atiende de manera pronta y eficaz.

#### *D. Conflicto de leyes*

22. Sin embargo, la protección de los derechos de los indígenas puede verse obstaculizada por el conflicto legal que existe entre la Ley de Minería de 1995 y la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas. El derecho de los pueblos indígenas a sus dominios y tierras ancestrales y a los recursos naturales que en ellas se encuentran está limitado por la sección 56 de la LDPI, que establece que los derechos de propiedad dentro de los dominios ancestrales que ya existen y/o se hayan conferido deben reconocerse y respetarse. Por tanto, las compañías mineras a las que el gobierno otorgó licencias bajo la Ley de Minería de 1995 continúan operando en estos dominios a pesar de la oposición de las comunidades y las organizaciones indígenas. Los representantes indígenas en la región de la cordillera se quejaron con el Relator Especial de que los intereses de las empresas están más protegidos por la Ley de Minería que el derecho de ellos a sus tierras ancestrales.

<sup>11</sup> Una jefa de aldea en Aguisan del Norte caminó durante tres días para informar al Relator Especial acerca de la situación desesperada de su comunidad en cuanto a la lucha por los dominios ancestrales.

23. El Relator Especial opina que debe darse prioridad a los derechos de los pueblos indígenas, según se estipula en la LDPI, basados en su tradicional ocupación de la tierra, según se reconoce en las prácticas del gobierno y los precedentes legales. El propósito legislativo de la LDPI sobre los derechos de los pueblos indígenas a las tierras ancestrales y los recursos naturales que ahí se encuentran tiene mayor primacía que las concesiones que las empresas privadas obtuvieron de gobiernos previos sin considerar los derechos de los indígenas. Esta tensa situación debe resolverse mediante negociaciones con la participación de todas las partes interesadas y el consentimiento cabal de los pueblos indígenas, así como los tribunales, si se quiere evitar futuros conflictos y para proteger verdaderamente los derechos de los pueblos indígenas.

#### *E. Derecho tradicional indígena*

24. En casos de intereses en conflicto en cuanto a reclamos de dominios ancestrales, la LDPI estipula que el derecho, las tradiciones y las prácticas indígenas deben aplicarse primero, y que cualquier duda o ambigüedad en la aplicación y la interpretación de las leyes debe resolverse en favor de los pueblos indígenas.<sup>12</sup> Las organizaciones indígenas han expresado al Relator Especial que los abogados y los jueces generalmente no se refieren al derecho indígena, quizás porque el sistema legal nacional no ha contemplado su incorporación. El Relator Especial considera que esta brecha en la protección de los derechos de los pueblos indígenas debe franquearse y que el sistema jurídico nacional y el gobierno deben abordarla de manera consistente.

25. El Relator Especial celebra la iniciativa de la Suprema Corte de Filipinas para capacitar a los jueces en los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la LDPI y alienta al sistema jurídico filipino a abordar de manera adecuada el tema del derecho indígena en la aplicación y la interpretación de la ley, lo cual se espera que genere a un cambio en la mentalidad de quienes se dedican al ejercicio del derecho, incluyendo a jueces y abo-

<sup>12</sup> Capítulo VIII, sección 63. Véase también Marvic Leonen, nota 6, *supra*.

gados, de manera que reconozcan el derecho indígena como parte del sistema legal nacional, como se establece en la LDPI.

### *F. Sistemas y prácticas de conocimiento indígena*

26. Puesto que muchos pueblos indígenas de Filipinas reconocen la importancia de sus sistemas y prácticas de conocimiento tradicionales para preservar su diversidad cultural, la LDPI brinda protección específicamente para los derechos de propiedad intelectual de comunidades indígenas y los sistemas de conocimiento indígena. En lo que a esto concierne, el Relator Especial recibe con beneplácito el hecho de que la CNPI ha otorgado prioridad alta a la preservación de sistemas y prácticas de conocimiento indígena en su próximo programa de trabajo.

27. De acuerdo con el capítulo VI, sección 34, de la LDPI, los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de la propiedad, el control y protección completos de sus derechos intelectuales y culturales. También deben tener el derecho a medidas especiales para controlar, desarrollar y proteger sus ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, incluyendo recursos humanos y genéticos, semillas, medicinas y prácticas de salud tradicionales, plantas, animales y minerales medicinales vitales, sistemas y prácticas de los saberes indígenas, el conocimiento de las propiedades de la flora y la fauna, tradiciones orales, literatura, diseños y artes escénicas y visuales.

28. No obstante, el Relator Especial observó que los sistemas de conocimiento indígena, particularmente los de gestión ambiental y economía de subsistencia, se han visto sujetos a una creciente presión por parte de fuerzas económicas externas en años recientes. Con justa razón, las comunidades indígenas están orgullosas de sus saberes tradicionales y se preocupan por su preservación y protección. Esto forma parte de su integridad cultural, que se considera un derecho humano importante y sujeto a resolución en tribunales. Por lo tanto, la propiedad intelectual de los pueblos indígenas debe ser un asunto de alta prioridad en todo momento.

#### IV. Principales problemas de derechos humanos para los pueblos indígenas de Filipinas

29. Los principales problemas de derechos humanos que enfrentan los pueblos indígenas en Filipinas están estrechamente relacionados con varios factores económicos, sociales y políticos subyacentes. La pobreza tan propagada entre los pueblos indígenas tiene que ver con el problema de la tierra y con la disparidad en la distribución de los beneficios del proceso de desarrollo económico. El descontento social y político en las zonas rurales también ha inducido conflictos civiles armados en varias partes del país. Los siguientes problemas de derechos humanos merecen mención especial.

##### *A. Gestión de recursos y desarrollo sustentable*

30. El problema de los derechos a la tierra está estrechamente relacionado con cuestiones que rodean a las estrategias de desarrollo económico porque afectan las áreas en donde viven los pueblos indígenas. Numerosas comunidades indígenas han aprovechado las nuevas oportunidades económicas que brindaron los cambios en las actividades productivas y ajustaron su estilo de vida a los mismos. Sin embargo, otras han sentido el impacto negativo de tales modificaciones, que ocurren frecuentemente sin su previo consentimiento. Muchas comunidades se resisten a ser forzadas o presionadas a llevar a cabo proyectos de desarrollo que destruyen su economía, sus estructuras comunitarias y valores culturales tradicionales, proceso que se describe adecuadamente como “agresión de desarrollo”.

31. Al Relator Especial le han reportado serias violaciones a los derechos humanos en cuanto a las implicaciones para las comunidades indígenas de actividades económicas tales como la tala de árboles, la minería, las presas multipropósito, las plantaciones comerciales y otros proyectos de desarrollo. Los efectos a largo plazo de la minería a cielo abierto y la expansión de operaciones mineras existentes sobre el medio ambiente y subsistencia de los pueblos indígenas han sido motivo de espe-

cial preocupación. En algunas ocasiones, los efectos parecen haber sido catastróficos para las personas involucradas, y se ha informado la devastación total de áreas completas sin considerar los deseos y los derechos de las comunidades indígenas. Debe darse atención especial a la contaminación y deterioro del abastecimiento de agua potable para consumo humano y actividades agrícolas en algunas áreas.

32. En principio se reconocen salvaguardas legales, como las referentes al consentimiento libre, previo e informado así como el requisito de estudios de impacto ambiental y de evaluación antes de emprender proyectos de desarrollo. Sin embargo, el Relator Especial notó que generalmente no se otorga la debida atención a las preocupaciones de los pueblos indígenas, y que los poderosos intereses políticos y económicos prevalecen por encima de sus derechos legítimos. En algunas ocasiones, los funcionarios argumentan que puesto que no se hizo el reclamo de dominio ancestral, esto “probó” la ausencia de denunciantes o de derechos y, por tanto, se usó para justificar los derechos de expansión de intereses comerciales privados. Frecuentemente, la tensión generada por estos problemas ha conducido a acciones de protesta por parte de organizaciones indígenas, causando confrontación y conflicto. En varios casos, se ha perseguido, acosado, detenido y encarcelado a activistas indígenas por haberse involucrado en la protección de los derechos de su medio ambiente y sus comunidades.

- El pueblo kankaney en Bakun Benguet (Luzon) rechazó el proyecto para una pequeña central hidroeléctrica que involucraba la construcción de un túnel que pasaría debajo de su territorio, para el cual no dio su previo consentimiento y que ellos creen les afectará negativamente, pues desviaría el agua de río necesaria para sus actividades agrícolas tradicionales.<sup>13</sup>
- A principios de los años noventa, una empresa privada desalojó de su dominio ancestral a aproximadamente 67 fami-

<sup>13</sup> Información provista por SIPBAD, Sinakbat, Bagu, Asociación de Pueblos Indígenas de Dalipey (en archivo).

lias t'boli de Sitio Datal Bonlangan en Mindanao. Esta compañía se apropió de su tierra con un contrato aprobado por el gobierno para talar árboles en el bosque y convertir el terreno en una plantación de café, así como para otras actividades. Aunque finalmente algunas de las familias despojadas regresaron a su aldea, la comunidad aún está reclamando el acceso a su tierra y la resolución del añejo conflicto.<sup>14</sup>

- El Proyecto Multipropósito San Roque en la región de la Cordillera implica la construcción de una gran presa, que afectará a varios municipios y se espera que vaya a inundar ocho aldeas indígenas. Después de varios años de protestas y negociaciones, se impuso la aceptación del proyecto a los pueblos indígenas, a pesar de su resistencia original y del hecho de que no estaban involucrados en la planeación y ejecución del proyecto. Los derechos ancestrales de propiedad de las familias indígenas no se han reconocido debidamente y su modo de vida está cambiando para siempre.<sup>15</sup>
- La familia Carino del grupo ibaloy en Baguio-Benguet (Luzon) aún espera la resolución de su reclamo de dominio ancestral después de casi cien años de acción legal que involucró a los gobiernos coloniales español y estadounidense así como al gobierno de Filipinas, y a pesar de una decisión a su favor por parte de la Suprema Corte de Estados Unidos en 1909.
- En la misma área de la Ciudad de Baguio, nueve clanes ibaloy exigen que 250 hectáreas de su dominio ancestral se separen de un área conocida como *Happy Hollow*, parte del antiguo campo militar estadounidense John Hay, que se ha designado se convertirá en un destino turístico. Desean mantener el control completo de su tierra tradicional en lugar de aceptar un plan de gobierno para subdividirla en terrenos individuales para casas habitación.<sup>16</sup>

<sup>14</sup>Documento en archivo.

<sup>15</sup>Para información más detallada sobre la presa San Roque, véase el informe anual principal (E/CN.4/2003/90).

<sup>16</sup>Documento en archivo.

- Durante más de 10 años, 256 familias tagbanua en la Isla Calait (Palawan, Visayas) han estado reclamando sus tierras ancestrales que, por decreto presidencial, se convirtieron en un santuario de animales africanos. Las familias tuvieron que sufrir reubicación bajo tensión y coacción.<sup>17</sup>
- Durante varias décadas, el grupo subanon de la península de Zamboanga (Mindanao) se ha visto obligado a emigrar a las montañas y los bosques, presionados por un número creciente de pobladores de otras áreas y proyectos de desarrollo del gobierno, incluyendo plantaciones comerciales de árboles en las tierras ancestrales de los subanon, la conversión de bosques en pastizales y minería. La resistencia de este grupo causó un serio conflicto, violencia y violaciones a los derechos humanos de las comunidades indígenas que involucraron al ejército de Filipinas, y que provocaron intentos de negociar las diferencias entre las partes. En la actualidad, el pueblo subanon exige “el total reconocimiento del derecho a sus tierras ancestrales... lo cual les permitirá contribuir al proceso de definir un desarrollo... centrado en la gente”.<sup>18</sup>

33. El pueblo subanon de Sitio Canatuan, Siocon, Zamboanga del Norte en Mindanao también se han quejado de varios abusos a sus derechos humanos relacionados con las operaciones de TVI Pacific, compañía minera canadiense. Un Convenio de Producción Minera Compartida celebrado entre la empresa y el gobierno de Filipinas cubre alrededor de 508 hectáreas dentro de la zona de 6500 hectáreas del Certificado de Reclamo de Dominios Ancestrales que adquirió el pueblo subanon. Se ha informado que la presencia de la compañía en su tierra ancestral ha causado la militarización y actos de violencia por parte de los guardias de seguridad de la empresa y de otras unidades armadas, tales como las violaciones, el establecimiento de puntos de

<sup>17</sup> En 1995 pidieron ayuda al Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, pero a excepción de una carta que acusa recibo de su comunicación, nunca recibieron una respuesta (comunicación del movimiento Balik Calait, en archivo).

<sup>18</sup> Balay Dandawan No'k Subanen, “The Effects of Government Laws and Development Projects on Subanen people in Zamboanga Peninsula” (documento preparado para el Relator Especial, en archivo).

inspección y mantenimiento de bloqueos, privación de alimentos y productos esenciales, impedimento de servicios de salud y prácticas religiosas, profanación de lugares sagrados y ruptura de requisitos de rituales del sitio sagrado. Asimismo, alegan que la presencia de TVI Pacific ha causado la devastación de zonas de cacería y de crecimiento de hierbas medicinales, trastornos en la educación y divisiones entre los pueblos indígenas.

34. En otro sitio se le otorgó una licencia de minería a la Western Mining Corporation (WMC) para áreas que cubren el territorio de la comunidad de B'laan, particularmente Bong Banwu Salnaong, donde se han hecho reclamos de dominios ancestrales. Como resultado de esta operación de minería, se ha informado que se privó a los B'laan de su derecho a determinar su propio desarrollo económico, social y cultural y se dispuso de su propiedad. Los pueblos indígenas no dieron ningún consentimiento genuino y sostienen que las autoridades engañan a sus líderes para que firmen convenios que no podían entender completamente y que no los han beneficiado.

35. Los líderes de comunidades que se niegan a firmar para brindar su apoyo a las actividades de minería también son víctimas de intimidación. Un líder Mamanwa en Surigao del Norte reportó que había firmado un documento porque, debido a la reiterada presión por parte de la empresa y el gobierno local, temía que si no firmaba, podrían asesinarlo. El documento sólo estaba escrito en inglés, de modo que el líder no podía leerlo ni entender su contenido, pero lo firmó de cualquier manera, y posteriormente se enteró de que estaba otorgando autorización para la entrada de la empresa.<sup>19</sup>

- En Nueva Vizcaya, se celebró un Convenio de Ayuda Técnica y Financiera con Climay-Arimco Mining Corporation (CAMC) en 1994, en virtud del cual CAMC obtuvo el derecho de explotar el área de Barangay Didipio, principalmente habitada por el pueblo ifugao. Se informó que no hubo consulta ni consentimiento para ello. El impacto económico

<sup>19</sup>Información provista por *Philippine Indigenous Peoples Links*.

y ambiental del proyecto minero afectará a la agricultura, que se espera desaparezca como fuente de ingresos de los residentes locales. Además su abastecimiento de agua se contaminará y se alterará la topografía de la superficie, la flora y la fauna del lugar.

- La región de Macambol en el municipio de Mati, Mindanao, también se ha visto afectada debido a la minería. Se ha informado sobre la existencia de procedimientos de consulta irregulares para obtener consentimiento de los pueblos indígenas, a quienes se prometió un mejoramiento de la situación económica de la región y proyectos de infraestructura. Sin embargo, debido a los impactos peligrosos en el medio ambiente y la población, los pueblos indígenas de Macambol se resistieron a estas actividades destructivas y se oponen a cualquier operación posterior de minería en sus tierras.
- También ha habido reportes de desalojo de pueblos indígenas en San Luís, Bukidnon. El pueblo manobo, propietario ancestral de terrenos en San Luis, ha reportado que su tierra se ha convertido por la fuerza en empresas agroindustriales a gran escala, cuya propiedad se transfirió finalmente a habitantes de tierras bajas que no pertenecían a la comunidad indígena. Este pueblo ha estado reclamando su tierra tradicional por medios legales desde los años 1980, pero ha sido en vano.
- En Surigao del Norte, una de las provincias de la región de Caraga, se ha despojado a varias familias de su hogar y sus campos y sus tierras agrícolas se han destruido a consecuencia de una operación de minería a cielo abierto en Taganito y Tinabigan. Treinta familias del grupo mamanwa aún viven bajo un puente de concreto, expuestas al áspero clima y a la contaminación. A pesar de su llamado a la CNPI, no se cumplieron sus exigencias.
- A los líderes de comunidades y hasta a funcionarios electos se les ofrecen abiertamente alicientes financieros y otros pa-

gos a cambio de su apoyo. En Vizcaya, Climax Arimco hace pagos regulares a los consejeros de la *barangay* (comunidad local). En Siocon, Zamboanga del Norte, se informa que se ha ofrecido pagos extraordinarios de este tipo a ancianos de la comunidad a cambio de su apoyo, en este caso, su voto a favor del proyecto. En Vizcaya, un consejero reporta que le han ofrecido sobornos sustanciales para comprar su silencio en oposición de la empresa.

- Las operaciones de la mina de oro Lepanto Victoria en Mankayan, en la provincia de Benguet (Luzon), han afectado seriamente la vida de las comunidades indígenas de la zona, que se han quejado sobre un grave deterioro ambiental, riesgos a la salud debido a la descarga de desperdicios y desechos tóxicos, falta de consideración a los derechos de los indígenas a los recursos de la tierra, falta de cumplimiento con el principio de consentimiento libre y previo y trastorno a sus estilos de vida y modos de sustento tradicionales. Asimismo, mencionaron la contaminación del río, de los arrozales, destrucción de cosechas de fruta y lesiones a ganado y escasez de agua potable para los pueblos indígenas de la zona. Una presa que contenía desechos colapsó unos años antes y causó graves daños, y la comunidad teme que pueda suceder lo mismo con otra presa, lo que afectaría aún más al medio ambiente. Se culpó a estas actividades de la compañía minera por el colapso reciente de una escuela primaria, que parece haberse debido al hundimiento del suelo como resultado de la extracción de material para levantar una presa de desechos. Las comunidades se oponen a la expansión propuesta de las actividades de la compañía en su área y expresan que el gobierno y las leyes existentes conceden privilegios a la empresa minera en lugar de reconocer los derechos de los pueblos indígenas consagrados en la LDPI.
- Durante una visita a la mina Victoria, se reportó y dio documentación al Relator Especial que detallaba los aspectos técnicos de la operación. Se le dijo que la compañía se rige por estrictas normas internacionales de administración ambiental, y también habló con miembros de las familias de

los trabajadores de la mina local, quienes explicaron que de no ser por la mina, probablemente todos estarían sin trabajo. Aunque no hay duda de que algunos miembros de la comunidad se han beneficiado de la operación de la mina, otros que han intentado mantener sus estilos de vida tradicionales han sufrido por ello. Les desespera el hecho de que no se tomen en cuenta sus necesidades e intereses cuando se decide sobre las operaciones de la mina, y temen por la intención de la compañía de extender sus actividades en el futuro. Aquellos que han trabajado en la mina se quejan de salarios bajos y condiciones de trabajo que no cumplen con las normas laborales.<sup>20</sup>

36. Numerosas organizaciones indígenas también se han quejado del impacto negativo que trajeron los Acuerdos de Gestión Forestal Industrial (AGFIS) bajo la jurisdicción de la SMARN. El punto fundamental de las quejas es que los acuerdos ofrecen concesiones a compañías interesadas en establecer y operar plantaciones de árboles a gran escala. Por medio de estos acuerdos, los ganadores de las concesiones asegurarán el terreno y los recursos dentro de sus áreas de contrato. Un *datu* local en San Luis, refiriéndose al efecto negativo de este proceso, se quejó de que “las compañías madereras son mejores que las operaciones de los plantíos de árboles debido a que las primeras sólo roban los árboles, y las últimas roban los árboles cuando deforestan, así como el terreno en donde plantan sus semilleros”. Las organizaciones indígenas locales perciben a los AGFI como adquiriendo el control legal sobre las tierras y los recursos que por derecho pertenecen a las comunidades indígenas afectadas.

37. Cuando los indígenas se ven desplazados de sus territorios tradicionales, por lo general terminan como inmigrantes urbanos pobres, condición que llamó la atención del Relator Especial durante sus consultas en Baguio y Manila. En las ciudades viven en condiciones deprimentes, sin un refugio adecuado, trabajo ni servicios sociales básicos. No pueden pagar una vivienda

<sup>20</sup>El Relator Especial escuchó los puntos de vista tanto de las comunidades indígenas como de la empresa minera al respecto (documentos en archivo).

cara, no encuentran empleo con facilidad e incluso los trabajos con salarios bajos están fuera de su alcance porque, en la mayoría de los casos, no cuentan con educación formal. Por ejemplo, más de la mitad de la población total de la ciudad de Baguio está conformada por indígenas de los pueblos de Cordillera. Los factores principales que orillan a los agricultores indígenas a mudarse a la ciudad son la falta de fuentes de sustento, los servicios sociales básicos casi inexistentes, conflictos tribales o guerra y militarización. Cerca de 65% de los inmigrantes indígenas en Baguio sufren de pobreza extrema debido al subempleo y al desempleo.<sup>21</sup>

38. Se informó al Relator Especial que las áreas indígenas con frecuencia se ven sujetas a operaciones militares radicales para despejar el camino para los proyectos futuros de desarrollo, ya sea de minería, tala o plantaciones a gran escala, mientras que las fuentes del gobierno alegan que dichas operaciones son parte de la lucha contra los insurgentes. Por ello, el ejército despeja las áreas tribales una o varias veces previo a las actividades de ciertas empresas económicas, que pueden encontrar resistencia por parte de las comunidades indígenas locales. Dichas operaciones pueden generar despojo de tierras, desplazamiento obligado, abuso físico, tortura, detención arbitraria, ejecuciones sumarias, destrucción de casas, incluyendo el bombardeo reportado de un pueblo indígena, así como la creación de aldeas o reducciones (véase el párrafo 48 más adelante) y parecen formar parte de patrones recurrentes de abusos a los derechos humanos cometidos contra indígenas filipinos antes del establecimiento de grandes proyectos de desarrollo en áreas indígenas.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Geraldin Cacho y Joan Carling, "The Situation of Poor Indigenous Peoples in Baguio City-the Philippines", *Indigenous Affairs*, 4-4/02, IWGIA.

<sup>22</sup> TAGDUMAHAN, Alianza de Organizaciones de Pueblos de Banwaon, San Luis, Agusan del Sur. Esta organización preparó un informe completo sobre las violaciones a los derechos humanos en la región y lo presentó al Relator Especial durante su visita. Según el informe, "las comunidades locales consideran que las operaciones militares y paramilitares tienen que ver con la entrada de grandes empresas o de corporaciones transnacionales, especialmente plantaciones de árboles industriales... Las operaciones militares y paramilitares tienen el objetivo de evitar que las comunidades se opongan al entrado a la presencia de compañías madereras, de plantaciones de árboles o de otro tipo".

En las áreas mineras, “se reporta la militarización, intimidación y abuso del ejército y elementos de seguridad de la mina en áreas que incluyen Mankayan, Itogon, Mindoro, Panay, Zamboanga, Cotabato”.

*B. La pobreza y la provisión insuficiente de servicios sociales básicos para los pueblos indígenas*

39. La sección 25 de la LDPI establece que “las comunidades culturales indígenas/pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para el mejoramiento inmediato, efectivo y continuo de sus condiciones económicas y sociales, incluyendo las áreas de empleo, capacitación y reentrenamiento vocacional, vivienda, sanidad, salud y seguridad social. Debe prestarse particular atención a los derechos y las necesidades especiales de las mujeres indígenas, las personas de la tercera edad, los jóvenes, los niños y las personas con capacidades diferentes. De acuerdo con esto, el Estado garantizará el derecho de las CCIS/PIS a los servicios básicos del gobierno, que deben incluir, pero no limitarse a, instalaciones eléctricas y de agua, educación, salud e infraestructura”. La Ley ofrece un marco legal claro para los servicios sociales básicos a los cuales tienen derecho los indígenas filipinos.

40. Las organizaciones indígenas presentaron numerosos informes al Relator Especial, alegando que no pueden recibir los beneficios de los servicios sociales. Varias encuestas y estudios también arrojaron que los indicadores de desarrollo humano de los pueblos indígenas son más bajos que los del resto de la sociedad, y sus indicadores de pobreza, más altos. Aunque no existen estadísticas sistemáticas y particulares para respaldar estos hallazgos, parece haber una correlación válida entre los indicadores de desarrollo humano más bajos y la alta densidad de poblaciones indígenas en ciertas provincias. Los ingresos de los indígenas todavía están por debajo del promedio. Por ejemplo, en la región de Caraga en 1997, el ingreso promedio de las personas indígenas era 42% más bajo que el promedio nacional.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Rovillos y Morales, *op. cit.*, pp. 19-24.

Los servicios básicos como la salud y la educación son mucho más accesibles en las ciudades y en su prestación se deja de lado a los pobres de zonas rurales. En la región de Cordillera, las familias pobres en áreas urbanas representan 14% de la población, en comparación con 55% en las áreas rurales.<sup>24</sup>

41. En la región de Cordillera, la desnutrición va en aumento. En 1999, 9% de los niños en edad preescolar tenían un peso moderada o gravemente por debajo del ideal, en comparación con 5% en 1998. El cuidado maternal, así como el acceso al agua y a instalaciones sanitarias, continúan siendo un problema para los indígenas en esta región; sólo 19% en Kalinga y 34% en Ifugao tienen instalaciones para drenaje y desecho de basura. Además, el espectro de la tuberculosis continúa rondando la región.<sup>25</sup>

42. PASAKA, una confederación regional de organizaciones Lumad en Mindanao, expresó sus inquietudes sobre una epidemia en Malabog en la que murieron 38 niños. Esta organización denunció al gobierno por crear el conflicto armado en lugar de satisfacer las necesidades básicas de los indígenas, en particular en el campo de la salud. Se reporta que la población indígena en San Luis, compuesta por los manobo, los banwaon y los talaandig, está entre las más pobres del país. Muchos de ellos sufren sus estragos: periodos de hambruna, tasas de morbilidad y mortalidad infantil altas, analfabetismo y una grave falta de servicios sociales básicos y de otro tipo.<sup>26</sup>

43. *Philippine Indigenous Peoples Links* reporta: las mujeres, que dominan en el sector agrícola de subsistencia, sufren especialmente con la introducción de la minería. El modo tradicional de sustento perdido se reemplaza con unas cuantas oportunidades de trabajo, sobre todo para hombres. Las mujeres y la vida familiar también sufren en las condiciones residenciales restringidas que con frecuencia se asocian a los sitios donde hay minas (Lepanto, Piles, Benguet Corp-Provincia de Benguet). Las familias habitan viviendas de una sola habitación, con pri-

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> TAGDUMAHAN, *loc. cit.*

vacidad escasa o nula. La desintegración familiar y la violencia doméstica están aumentando en los campos mineros, según un estudio del Centro de Educación e Investigación sobre la Mujer de la Cordillera.

### *C. Militarización y violación de derechos humanos*

44. Alimentándose de la pobreza rural y el descontento social entre las poblaciones campesinas, así como de convicciones políticas, hoy en día varios movimientos insurgentes confrontan al gobierno de Filipinas en varias partes del país. Algunas regiones indígenas han sufrido el impacto de la insurgencia y las medidas gubernamentales para enfrentarla, por lo que numerosos representantes indígenas de estas regiones se quejan de los efectos de la militarización en sus comunidades y actividades.<sup>27</sup>

45. La militarización de las comunidades y los territorios indígenas durante las operaciones de contrainsurgencia han creado una crisis continua que provoca múltiples violaciones a los derechos humanos de los indígenas, quienes en ocasiones se ven atrapados en esta lucha entre las tropas del gobierno y los grupos rebeldes.

46. El Relator Especial recibió reportes de detenciones arbitrarias, persecución e incluso asesinatos de representantes de comunidades, de evacuaciones masivas, toma de rehenes, destrucción de propiedades, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, coerción y también violaciones por parte de las fuerzas armadas, la policía o los llamados paramilitares. Cuando los pueblos indígenas se ven involucrados en las operaciones de contrainsur-

<sup>27</sup> Los conflictos sociales y las confrontaciones ideológicas, que tienen profundas raíces históricas que se remontan hasta antes de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría, generaron insurgencias militares que el gobierno de Filipinas ha intentado sofocar durante muchos años. Uno de los grupos rebeldes, conocido como el Nuevo Ejército del Pueblo (NEP) tiene su origen en el movimiento Hukbalahap contra la ocupación japonesa durante la Segunda Guerra Mundial. La rebelión Moro se ubica en Mindanao y consiste en dos grupos rebeldes distintos: el Frente Moro de Liberación Nacional y el Frente Moro de Liberación Islámica, más radical, que ha sido acusado de serios abusos a los derechos humanos.

gencia, sufren de bombardeo indiscriminado, desposeimiento y destrucción de su propiedad, bloqueos de alimentos, detenciones ilegales, asaltos físicos, hostilidad, tortura y amenazas. Dichos incidentes se han reportado en varias regiones del país.

*La Federación Nacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas en Filipinas (KAMP) presentó un informe extenso al Relator Especial detallando un número de presuntas violaciones a los derechos humanos que sufrieron comunidades indígenas, entre ellas:*

- Intimidación y hostilidad a comunidades indígenas del Valle de Cagayan, Luzon, por parte de soldados del 45º Batallón de Infantería del Ejército filipino, quienes los acusaron de ser rebeldes del Nuevo Ejército Popular (NEP) (agosto de 2002).
- En julio de 2002, varios soldados acosaron a miembros de la Asociación de Campesinos Tribales en San Mariano y a funcionarios de la comunidad durante la campaña electoral, acusándolos de ser simpatizantes del NEP y traumatizando a la población.
- Operaciones militares masivas desde octubre de 2001 han causado incontables violaciones a los derechos humanos en las comunidades campesinas y de población indígena en Jones, Isabela. Estas operaciones concordaron con la extensa oposición de las comunidades campesinas e indígenas a la incursión de una enorme empresa minera australiana. De acuerdo con la KAMP, estas violaciones incluyen varios abusos clasificados como tortura, hostilidad y coerción grave.
- Durante muchos años los tumanduk<sup>28</sup> de la isla de Panay, Visayas, han sido acosados por el ejército, desde el establecimiento en 1962 en tierra ancestral *tumanduk* de una reserva del ejército para propósitos de entrenamiento y prueba de armamento. Con los años se suscitaron conflictos y cho-

<sup>28</sup> También conocido como Pan-ayanon y Suludnon-Bukidnon.

ques, ya que varias empresas también expresaron su interés en la tierra *tumanduk*, y se han realizado varios intentos por negociar la paz, sin éxito. Los tumanduk organizaron un movimiento de resistencia en 1996 para reclamar su tierra ancestral, que ahora tiene 29 pueblos afiliados, y el ejército contó con la formación en julio de 2001 de una Fuerza de Tareas Panay para terminar con esta resistencia. Dentro de esta situación conflictiva, ocurrieron múltiples violaciones a los derechos humanos.

- Se han reportado extensas violaciones a los derechos humanos por parte del ejército en el norte de Mindanao en relación con diversos proyectos de desarrollo económico (minería, silvicultura, agroindustria) en áreas indígenas que afectan el estilo de vida de las comunidades locales.
- En el sur de Mindanao, cerca de la ciudad de Davao, se dice que el ejército y las UGFAC han organizado a civiles indígenas armados en el Movimiento Alsa Lumad para pelear contra el NEP. Esto ha “causado un sufrimiento indescribible entre la mayoría de las poblaciones indígenas debido a los arrestos y las detenciones ilegales, el abuso físico, los bloqueos de alimentos, el despojo de propiedad, la evacuación forzada y las ejecuciones sumarias perpetradas por el ejército y las UGFACS Lumad”.
- En abril de 2002 en Pangyan, en la ciudad de Davao, Mindanao, donde vivían personas del grupo ata-matigsalug, seis personas fueron asesinadas en una masacre y varias más resultaron heridas y secuestradas por el ejército y las UGFACS irregulares, que aparentemente buscaban rebeldes del NEP. Quienes cometieron dichos actos no han sido juzgados. (Fuente: documentos originales que incluyen declaraciones juradas que el *Kalipunan ng Katutubong Mamamayan ng Pilipinas* (KAMP) presentó al Relator Especial. En archivo).

47. Debe hacerse una mención especial de las UGFACS que el ejército estableció en múltiples municipios indígenas, cuyas actividades semimilitares tienden a dividir a las comunidades

locales y enfrentan a un grupo contra el otro. El Subsecretario de Defensa Nacional informó al Relator Especial que estas unidades deben considerarse como unidades de reserva de las fuerzas armadas, las cuales llevan a cabo actividades militares cuando surge la necesidad. Sin embargo, los pueblos indígenas informaron que éstas no son unidades militares entrenadas regularmente y que su objetivo era controlar la vida política y social de las comunidades locales, sin considerar las costumbres tradicionales de estas últimas. Informaron que las divisiones entre las poblaciones indígenas se crearon por una táctica en la cual el ejército de hecho escoge a los líderes de la comunidad (*Datu*) a fin de manipularla y controlarla. Pidieron que se retirara a las UGFACS de sus comunidades porque no realizan ninguna actividad beneficiosa.

48. La creación de “aldeas” o reducciones [*“hamleting”*], en donde la fuerza militar obliga a los indígenas a congregarse en localidades específicas contra su voluntad y restringen su libre movimiento al imponer un toque de queda, constituye otra violación seria a los derechos humanos. Ha habido reportes de este fenómeno en Bukidnon. Dentro del marco del conflicto entre el NEP y el gobierno, se imponen límites a los agricultores indígenas en cuanto al tiempo permitido para cultivar tierras, bloqueos de alimentos, despojo de propiedad, arrestos y detenciones ilegales, búsquedas ilegales, rendiciones forzadas de civiles, bombardeos y destrucción, a lo largo del área entre Quezon y los municipios vecinos de Kitaotao.

- Las violaciones a los derechos humanos que se atribuyen a las UGFACS incluyen amenazas graves y hostigamiento a 18 familias en las *barangays* de Sitio Calut y Santa Filomena, bombardeo indiscriminado, destrucción de propiedad, evacuación forzada, asalto físico violento, detención ilegal y uso de civiles en operaciones militares en San Fernando, Bukidnon, en febrero de 2000. En enero de 2001, las fuerzas armadas de Filipinas y las UGFACS obligaron a dos pueblos a abandonar sus hogares y granjas, interrumpieron la educación y acosaron a aquellos que trataban de brindar educación a las comunidades indígenas, lo cual exacerbó las con-

diciones de vida de las comunidades indígenas ya empobrecidas. También se dice que las UGFACS reclutaban por la fuerza a jóvenes indígenas.<sup>29</sup>

- LUPACA-*Bagani Warriors* es una organización Lumad establecida por el ejército filipino en la región Caraga de Mindanao para combatir a los rebeldes del NEP. Se le ha acusado de violar los derechos humanos de personas no armadas en las comunidades indígenas. Entre otras cosas, se han preparado “rendiciones” ficticias de los NEP para impresionar a la opinión pública.

49. Las autoridades de más alto nivel del gobierno y las mismas comunidades aseguraron al Relator Especial que los indígenas son esencialmente pacíficos y que no se involucran en ningún tipo de actividades subversivas o insurgentes. Y aún así, como se describió en los párrafos anteriores, se ha acusado a varios indígenas de terrorismo o rebeldía. El Relator Especial recibió quejas sobre indígenas que fueron acusados de pertenecer al NEP y juzgados por actividades terroristas sólo porque participaron en protestas sociales legítimas y en la defensa de sus derechos.<sup>30</sup>

50. En la región de la Cordillera también se informó que la militarización ha favorecido las violaciones a los derechos humanos contra mujeres y niños. La mayoría de estos abusos son casos de violación, acoso sexual, forzar a niñas a servir como “mujeres de consuelo” en campos militares y prostitución obligatoria. Después de que el ejército deja el área, abandona a las víctimas, lo que provoca miedo, coerción, intimidación y humillación entre las comunidades indígenas. También en Mindanao, varios líderes indígenas se quejaron sobre numerosos casos

<sup>29</sup> Documentos presentados al Relator Especial. En archivo.

<sup>30</sup> Al Relator Especial le pareció completamente inapropiado que un comandante de policía regional en la Cordillera decidiera, a instancias de un ejecutivo de una empresa minera, descalificar la legitimidad de algunos participantes y enviar a sus hombres a vigilar una asamblea de pueblos indígenas que se organizó en el marco de la visita del Relator Especial. Asimismo, le inquietó la presencia, sumamente irregular, de miembros de las Fuerzas Armadas vestidos de civil grabando uno de los diálogos regionales a los que asistió (los documentos probatorios están en archivo).

de violación por parte de miembros de las fuerzas armadas. Sólo se reportan a la justicia unos cuantos de estos abusos, e incluso menos se juzgan y castigan.

51. En ocasiones los miembros de grupos rebeldes y ejércitos privados también violan los derechos humanos. Por ejemplo, en la comunidad indígena de Tineg, Abra, algunos casos de evacuación forzada de las poblaciones se atribuyen a la rivalidad política entre diferentes clanes armados. También ha habido múltiples casos de asesinatos cometidos por los “caudillos” locales, como el homicidio reciente de un líder indígena del clan Benwaren, que causó gran tensión en el municipio y en toda la provincia. En Mindanao, se reporta que un *datu* indígena (jefe de la aldea), con la ayuda del ejército, maneja una milicia privada que recluta delincuentes y genera violencia.

52. Hasta la fecha, las negociaciones de paz entre el gobierno y los grupos rebeldes no han sido exitosas. El Relator Especial insta a todas las partes en el conflicto, en particular al gobierno, a respetar totalmente las disposiciones del derecho humanitario internacional concerniente a los derechos de los civiles en un conflicto armado. Asimismo, el Relator Especial considera que la reanudación de las negociaciones entre el gobierno y los insurgentes es una de las mayores prioridades para la protección adecuada de los derechos humanos de los indígenas que con frecuencia se encuentran literal y metafóricamente en el fuego cruzado de este añejo conflicto.

53. También se reportan actos de hostigamiento contra organizaciones de defensa de los derechos humanos indígenas. Por ejemplo, fueron registradas con violencia las oficinas de una organización de este tipo en Butuan, Mindanao, en donde se robaron documentos. Se cree que esta búsqueda ilegal se diseñó para evitar que la organización presentara documentación al Relator Especial con el fin de denunciar violaciones de los derechos humanos, que se había preparado anticipando su visita. Además ha habido informes de diez redadas y tres intentos de redadas, sobre todo en Baguio, contra varias ONGs de derechos humanos y residencias de abogados especialistas en derechos hu-

manos. En San Luis, se informó que había una tendencia creciente hacia el hostigamiento a ONGs o grupos de apoyo, o incluso a funcionarios del gobierno que trabajan con comunidades indígenas. Por ejemplo, el ejército y las UGFACS tomaron medidas para minar la integridad de las hermanas católicas y el personal del Ministerio Religioso del Buen Pastor-Tribal Filipino [*Religious of the Good-Shepherd-Tribal Filipino Ministry*], que ha trabajado con comunidades indígenas por 24 años, y los sacó a la fuerza de las comunidades locales.<sup>31</sup>

#### *D. Medidas paliativas para las violaciones a los derechos humanos*

54. Las medidas prontas y efectivas de resarcimiento de las violaciones a los derechos humanos constituyen, por sí mismas, un derecho humano. En principio, los indígenas pueden llevar sus quejas ante las autoridades a nivel local (*barangay*), municipal y nacional. Pueden y deben apelar a los escalafones más altos del ejército y la policía, a la CNPI y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por medio de amigos y partidarios en las ONGs de derechos humanos, las iglesias y otras instancias, algunos de ellos han podido llevar sus casos a los tribunales. Aún así, el Relator Especial siguió escuchando quejas sobre las medidas insuficientes que las autoridades nacionales aplican para remediar las violaciones a los derechos humanos. Los indígenas piensan que su voz no se ha escuchado adecuadamente ni las autoridades han remediado su situación. Esto ha creado una enorme “brecha de protección” en el sistema de procuración de derechos humanos para los pueblos indígenas en el país.

55. Debido a las numerosas quejas, la Cámara de Representantes de la República de Filipinas aprobó la Resolución de Cámara No. 295 en noviembre de 2001, que instruía al Comité sobre Derechos Civiles, Políticos y Humanos de la Cámara a realizar una investigación con respecto a los numerosos casos de violaciones a los derechos humanos en Mindoro Oriental y otras

<sup>31</sup>“Beacon of Hope to Lumads”, [www.inq7.net](http://www.inq7.net), 28 diciembre de 2001.

áreas cometidos presuntamente por el Destacamento Banahaw (Rizalde) de las Fuerzas Armadas de Filipinas desplegadas en la región sur de Tagalog. También recomendó una legislación apropiada para abordar, evitar, vigilar y castigar las violaciones a los derechos humanos, así como medidas para brindar indemnización, rehabilitación y restitución a todas las víctimas y sus familias. El Relator Especial no conoce los resultados de la investigación.

56. Al parecer la intervención de las agencias gubernamentales que se ocupan de los temas de derechos humanos indígenas hasta la fecha sólo ha sido parcialmente exitosa al determinar los hechos de numerosos casos, identificar y castigar a los delincuentes o hacer justicia a los indígenas, ya sea en Luzon, Mindoro, Mindanao u otras provincias. El Relator Especial sigue con la impresión de que varias comunidades y organizaciones indígenas han perdido la fe en la capacidad de las dependencias de gobierno y el sistema judicial para resolver con efectividad sus inquietudes. A veces parecen haberse rendido ante el sistema democrático político en general y prefieren concentrarse en construir sus propias organizaciones locales a fin de resolver sus inquietudes diarias inmediatas.

#### **V. Esfuerzos del sistema de Naciones Unidas para la protección y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas de Filipinas**

57. Las organizaciones del sistema de Naciones Unidas también se han aunado a numerosos esfuerzos para la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Filipinas. El PNUD está involucrado en un proyecto de asistencia preparatorio denominado “Empoderamiento de los Pueblos Indígenas para la Gestión Sustentable de los Dominios Ancestrales”, tiene como objetivo desarrollar las capacidades de los pueblos indígenas e incluye permitir políticas, desarrollar recursos humanos y mecanismos institucionales y comunitarios que empoderen a los pueblos indígenas en su búsqueda de la autodeterminación y fortalezcan la capacidad del gobierno y

de los grupos de apoyo para brindar asistencia para la gestión sustentable de los dominios ancestrales. Además, el proyecto pretende promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas al desarrollo, tal como se reconocen en la legislación nacional e internacional. Otro proyecto llamado “Creando una Red de Conocimiento e Información de los Pueblos Indígenas mediante la Tecnología de la Información y la Comunicación”, tiene como objetivo ayudar a la CNPI a fortalecer sus capacidades técnicas e institucionales. El proyecto “Conservación de la Biodiversidad Integrada y Gestión Sustentable de Dominios Ancestrales en la Cadena Montañosa de las Zambales” utilizará aplicará los sistemas y las prácticas de conocimiento indígenas para beneficio directo de las comunidades indígenas que viven a lo largo de sus fronteras.

58. La OIT lleva a cabo varios proyectos bajo el “Programa Interregional para Apoyar la Autodependencia de las Comunidades Indígenas y Tribales a Través de Cooperativas y Otras Organizaciones de Autoayuda” (INDISCO, por sus siglas en inglés), que incluyen actividades encaminadas a probar enfoques alternativos para el desarrollo de los pueblos indígenas, teniendo en consideración el espíritu y el objeto de la Convención No. 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y centrándose en fortalecer las instituciones indígenas con comunidades asociadas seleccionadas.<sup>32</sup> El Banco Asiático de Desarrollo está involucrado en un Proyecto de Gestión de Recursos Agrícolas de los Altos de la Cordillera para benefi-

<sup>32</sup>Desde su lanzamiento en 1994, se han realizado cinco proyectos piloto en diferentes partes del país: 1) Apoyo al Empoderamiento de la Mujer Indígena mediante el Desarrollo de Recursos Humanos y Actividades de Empleo que Generen Ingresos en los altos de San Carlos y Quirino Hill, ciudad de Baguio; 2) Apoyo a Esquemas de Ingreso Alternativo y Generación de Empleo de las Comunidades Indígenas de los Altos en la comunidad de Aeta, aldea de Masikap, Mambog, Botolan, Zambales, la comunidad de Tau-Buid, Balangabong, Occ. Mindoro, y en la comunidad de Batangan, Balani, Ligaya, Occ. Mindoro; 3) Apoyo a Esquemas Alternativos de Generación de Ingresos para Pescadores Indígenas en la Comunidad Musulmana Sama, Bakong y Panglima Mastul, Simunul, Tawi-Tawi; 4) Apoyo a la Producción y Promoción de Artes y Artesanías Indígenas en Bubong, Tugaya y Dayawan, Marantao, Lanao del Sur y Luia, Sultan Kudarat y Lapaken, Upi, Maguindanao; y 5) Apoyo a la Gestión de Dominios Ancestrales por Parte de Pueblos Indígenas, comunidad de Kankanaey-Bago en Bakun, Benguet.

ciar a los pueblos indígenas en el contexto de una estrategia de reducción de la pobreza.<sup>33</sup>

59. En 1999, seis agencias de Naciones Unidas que trabajaban en Filipinas emitieron una Declaración Conjunta de Principios sobre la Asistencia de Desarrollo para los Pueblos Indígenas. Dichos principios incluyen el derecho de los pueblos indígenas a determinar y decidir sus propias prioridades para el desarrollo y a participar enteramente a todos los niveles del proceso de toma de decisiones sobre temas que puedan afectar sus derechos, su vida y su destino a través de procedimientos que ellos mismos determinen. Al brindar asistencia para el desarrollo, el consenso de todos los miembros de una cierta comunidad de pueblos indígenas debe determinarse de acuerdo con su ley tradicional. Los pueblos indígenas tienen el derecho a desarrollarse en sus dominios ancestrales, así como a mantener su integridad cultural.<sup>34</sup>

## VI. Conclusiones

60. La LDPI de 1997 es un importante avance en el reconocimiento oficial de los derechos de los pueblos indígenas de Filipinas que provee un marco legal normativo para su protección. Se realizaron esfuerzos adicionales a este respecto con el establecimiento, no sin demoras, de la CNPI y la Fuerza de Tareas 63 (que, sin embargo, se dice va a disolverse).

61. Al Relator Especial le preocupa la lentitud de la implementación de las disposiciones de la LDPI, y percibe una pérdida de confianza entre las organizaciones indígenas en la capacidad o la disposición de las agencias gubernamentales para proceder activamente con su instauración efectiva. Esta percepción se aplica especialmente al tema crucial de los reclamos a los dominios ancestrales y a la emisión de títulos de propiedad a las comunidades indígenas. Si este problema no se resuelve de manera

<sup>33</sup> Rovillos y Morales, *op. cit.*, cap. 9.

<sup>34</sup> Declaración Conjunta de Principios sobre la Asistencia de Desarrollo para los Pueblos Indígenas en las Filipinas emitida en 1999 por la FAO, la OIT, la UNESCO, el PNUD, el FPNU y la UNICEF.

adecuada y expedita y los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, el territorio y los recursos naturales no se respetan cabalmente, es probable que se profundice el conflicto social y por tanto continúen las violaciones a los derechos humanos. En este caso es posible hablar de una “brecha de protección” de derechos humanos para los pueblos indígenas.

62. Al Relator Especial le preocupa la existencia de múltiples informes de violaciones graves a los derechos humanos perpetradas en contra de los pueblos indígenas, en el marco de un proceso de militarización de sus zonas. Tales abusos incluyen ataques a la integridad física y la seguridad de personas indígenas, despojo y destrucción de propiedades, evacuaciones y reubicaciones forzadas, amenazas y hostigamiento y el trastorno de la vida cultural y social de la comunidad, es decir, la violación de sus derechos cívicos, económicos, sociales y culturales. Esta situación tiene diversas facetas: por un lado, involucra a unidades y personal militar del Ejército Filipino que han sido acusados de cometer estos abusos a los derechos humanos, además de fuerzas militares irregulares, como las UGFACS, y ejércitos “privados” de elites políticas y económicas locales que cuentan con el apoyo de miembros de la jerarquía del ejército. Por otro lado, la militarización tiene que ver con dos procesos concurrentes: primero, los poderosos intereses de las empresas mineras, madereras y de agroindustrias que adquieren control de las tierras y los recursos indígenas, incluso en contra de los deseos de estas comunidades y sin su consentimiento libre y previo, según lo establece la ley. En segundo lugar, la militarización se da en el marco de las tácticas de contrainsurgencia del Ejército Filipino en la guerra contra los grupos rebeldes, especialmente el NEP, proceso en el que las comunidades indígenas pueden verse atrapadas como víctimas inocentes.

63. Las violaciones a los derechos humanos suelen ser uno de los efectos negativos que sufren los pueblos indígenas de Filipinas a causa de varios proyectos de desarrollo económico, incluyendo la construcción de presas, las actividades de minería y tala de árboles y las plantaciones comerciales. Tales efectos sobre el sustento tradicional y el estilo de vida de los pueblos indígenas

se describen adecuadamente como “agresión de desarrollo” e involucran daños al medio ambiente tradicional, desplazamiento involuntario, amenazas a la salud, trastorno del derecho a la alimentación y el refugio, cambios impuestos en la actividad económica y el sustento tradicional y traumas culturales y psicológicos. Estos efectos son especialmente intensos entre las mujeres y los niños, especialmente las niñas indígenas. El Relator Especial concluye que, a menos de que se tomen medidas de protección inmediatamente para disminuir o detener estos impactos negativos inducidos por el desarrollo, la supervivencia de los pueblos indígenas puede estar comprometida.

64. Al Relator Especial también le preocupan numerosos informes de hostigamiento a los defensores de los derechos humanos de los indígenas y a sus organizaciones, los cuales, junto con las agencias gubernamentales responsables, son la piedra angular para la protección, la promoción y la realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas. El gobierno no debe despreciar a estas organizaciones como problemáticas críticos del estado, sino considerarlos sus aliados en la búsqueda de soluciones constructivas a la brecha de protección de derechos humanos mencionada anteriormente. Una sociedad democrática sólo puede progresar en un ambiente de respeto total a los derechos humanos.

65. En Filipinas, el Relator Especial encontró un movimiento de derechos humanos floreciente, articulado y asertivo que se ocupa especialmente de los abusos a los derechos humanos contra los pueblos indígenas, los grupos sociales más vulnerables en este campo, especialmente en las zonas rurales que actualmente son objetivo de rápidas actividades de desarrollo. No obstante, este movimiento enfrenta muchas desventajas y un grave desafío por la falta de medidas de resarcimiento efectivas para rectificar las violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de los pueblos indígenas. Muchos representantes indígenas informaron que de manera regular presentan sus quejas a quienes ellos creen que están en posición de ayudarlos al nivel de la *barangay* local, municipal, provincial o nacional, incluyendo la policía, el ejército, la CNPI y la Comisión Nacional de

Derechos Humanos, pero que la mayoría de las ocasiones no reciben una respuesta satisfactoria.

66. El Relator Especial agradece los esfuerzos del sistema de Naciones Unidas para la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas filipinos y destaca que el PNUD y la OIT en particular han desempeñado una función significativa en este proceso. El Relator Especial también nota el trabajo que realiza en el área el Banco Asiático de Desarrollo y desea alentar a otras instituciones financieras multilaterales a concentrarse en el enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo de las comunidades indígenas.

## VII. Recomendaciones

67. El Relator Especial desea hacer las siguientes recomendaciones a varios actores para la mejor promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Filipinas:

- a) Que la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI) se establezca firmemente como la agencia líder en la protección y la promoción de los derechos indígenas, así como en la implementación de políticas gubernamentales relativas a las comunidades indígenas. La capacidad de la CNPI debe fortalecerse en recursos institucionales, humanos y financieros adecuados. Es necesario abrir oficinas de la CNPI que estén calificadas para abordar problemas de desarrollo y de derechos humanos en defensa de las comunidades en todas las zonas indígenas. La CNPI debe seguir mejorando su comunicación con otras agencias gubernamentales, especialmente con el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para la efectiva implementación de las disposiciones de la LDPI, especialmente en lo relacionado con la cuestión de los reclamos y los títulos de dominio ancestral. Debe asegurarse la mayor participación posible de los pueblos indígenas en las actividades de la CNPI. De hecho, el Relator Especial recomienda que la CNPI convoque a una Asamblea Consultiva Especial sobre estos temas;

- b) Que se mantenga la Fuerza de Tarea 63 como el nivel más alto para abordar temas de emergencia relacionados con los pueblos indígenas, bajo la dirección de la Presidenta de la República;
- c) Que el sistema jurídico filipino respete cabalmente el objeto y el espíritu legislativo de la LDPI y asegure que se trate con la mayor diligencia a los pueblos indígenas en la resolución de los conflictos legales entre la LDPI y otras legislaciones nacionales, como la Ley de Minería de 1995. Además deben establecerse programas de capacitación especiales para jueces, fiscales y defensores legales en cuanto a los derechos y las culturas de los indígenas;
- d) Que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) expanda sus actividades en el área de los derechos indígenas e incorpore y capacite a un número creciente de defensores legales de indígenas para que desempeñen una función activa en la defensa de las quejas de derechos humanos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la CNDH podría encabezar un movimiento para crear una estructura más amplia para determinar y certificar la existencia de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, cuando sea necesario;
- e) Que la resolución de las controversias de tierras en todo momento tenga prioridad sobre el desarrollo comercial. Se debe reconocer el derecho prioritario de las comunidades tradicionales, no sólo en la ley, sino también en la práctica. Debe detenerse la idea de que el derecho previo se otorgue a una minera o a otra empresa en lugar de a una comunidad que ha vivido y cuidado la tierra por generaciones, pues desacredita todo el sistema de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Hacer justicia a las comunidades indígenas en el área de los derechos de la tierra es la gran responsabilidad histórica del presente Gobierno de las Filipinas;
- f) Que el Gobierno de Filipinas realice una investigación pronta y efectiva sobre las numerosas violaciones a los dere-

chos humanos contra los pueblos indígenas, que han documentado las organizaciones de derechos humanos y las misiones de investigación especiales. El Relator Especial conmina al gobierno a tomar todas las medidas necesarias para evitar la recurrencia de las violaciones a los derechos humanos;

- g) Dada la severidad de los diversos presuntos abusos a los derechos humanos y a los efectos divisorios sobre las comunidades indígenas que causan las unidades militares irregulares o los grupos paramilitares, el Relator Especial urge a que se retiren por completo las UGFACS de las áreas indígenas, en el marco de un programa nacional para desmilitarizar estos territorios. Además, el Relator Especial recomienda que el Gobierno de Filipinas tenga el máximo cuidado en proteger los derechos de los pueblos indígenas durante sus operaciones militares, de acuerdo con las normas humanitarias internacionales;
- h) Que haya servicios sociales básicos adecuados, incluyendo vivienda, educación, salud y agua potable disponibles para todos los pueblos indígenas del país en la mayor medida posible;
- i) Que se dé la mayor protección a los defensores de los derechos humanos al llevar a cabo su trabajo legítimo en favor de los derechos humanos;
- j) Que el Gobierno de Filipinas solicite al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que establezca una oficina en Filipinas para proporcionar cooperación técnica en el campo de la promoción y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas;
- k) Que Filipinas ratifique prontamente la Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes;
- l) Que las universidades, centros de investigación, fundaciones, unidades de investigación gubernamental, agencias de Na-

ciones Unidas y organizaciones no gubernamentales combinen y coordinen sus esfuerzos y sus recursos para realizar investigación básica y aplicada a la creación de políticas en comunidades indígenas con la participación de las mismas para fortalecer los mecanismos de protección de derechos humanos y llevar los temas relacionados con los derechos de los pueblos indígenas a un público mayor;

- m)* Que los derechos de los pueblos indígenas sean un eje transversal de todos los programas de educación sobre derechos humanos a todos los niveles de educación formal, así como en la educación informal;
- n)* Que los medios masivos de comunicación asignen suficiente tiempo y espacio para la presentación de los principales problemas de derechos humanos que involucran a los pueblos indígenas. ❖

Traducción al español  
MARÍA CAPETILLO LOZANO