

FILIPINAS

De la población actual del país estimada en 94,01 millones, los pueblos indígenas se calcula que representan entre los 10 y 20 % de la misma. Desde 1916 no se ha llevado a cabo un recuento completo y preciso de los pueblos indígenas filipinos; el censo nacional de 2010 incluyó una variable referida a la etnicidad, pero el resultado aun no se ha publicado a finales de 2011.

A los grupos indígenas que viven en las montañas septentrionales de Luzón (Cordillera) se les denomina colectivamente *igrot*, mientras que los grupos de la isla meridional de Mindanao reciben el nombre colectivo de *lumad*. Existen grupos más pequeños colectivamente llamados *mangyan* en las islas centrales y también grupos incluso más reducidos y más diseminados, en las islas centrales y en Luzón.

Por lo general viven en áreas aisladas geográficamente con carencia de acceso a servicios sociales básicos y pocas oportunidades de incorporarse a las principales actividades económicas. Son el colectivo con menores niveles de educación y representación política. Por contra, los recursos naturales de gran valor comercial tales como minerales, bosques y ríos se encuentran principalmente dentro de sus zonas, haciéndoles continuamente vulnerables a agresiones causadas por actividades de explotación comercial.

En 1997 se promulgó la Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (*Indigenous Peoples' Rights Act, IPRA*) (ley nº 8371). La ley exige el respeto a la integridad cultural de los pueblos indígenas, el derecho a sus tierras y el derecho al desarrollo libremente determinado de las mismas. Filipinas votó a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; el Gobierno no ha ratificado aún el Convenio 169 de la OIT.¹

A lo largo de 2011, las políticas públicas en las Filipinas se centraron, principalmente, en los pueblos indígenas. Durante la Cumbre Nacional de los Pueblos Indígenas, del 21 al 23 de marzo, 134 representantes de comunidades de todo el país forjaron una Agenda Política de Consenso sobre los Pueblos Indígenas. Como su nombre lo indica, la Agenda exige que se tomen las medidas que las diferentes redes



de pueblos indígenas y grupos de apoyo acordaron el año anterior luego de una serie de consultas. Hacia fines de 2010, estas redes se unieron para formar el Grupo Consultivo de los Pueblos Indígenas (CGIP), que encabezó la Cumbre. La Agenda exigió al Gobierno, a las agencias donantes y a los mismos miembros del CGIP, que den prioridad a los puntos de acción en las áreas de respeto al derecho de la libre determinación de los pueblos indígenas, la Ley Integral de Derechos de los Pueblos Indí-

genas (IPRA) y la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas (NCIP), la prestación de servicios sociales básicos, la protección de la agresión del desarrollo, las violaciones de los derechos humanos y la militarización, así como el reconocimiento del papel de los pueblos indígenas en el proceso de paz.²

Servicios básicos

En agosto, la publicación de una orden ministerial del Departamento de Educación, titulada “Adopting the National IPs Educational Policy” (“Adopción de la Política Nacional Educativa para los Pueblos Indígenas”), representó un avance significativo en el área. Este marco político requiere la consideración de los conocimientos, las habilidades y las prácticas indígenas (IKSPs), para que la educación de estos pueblos pueda tener la pedagogía, el contenido y la evaluación adecuados. El Departamento de Educación tiene la intención de adoptar un enfoque educativo multilingüe basado en la lengua materna para los estudiantes indígenas. Para apoyar esta iniciativa del Gobierno, se está llevando a cabo, con el apoyo de AusAid, el “Programa Educativo para los Pueblos Indígenas y Musulmanes” (PRIME); el mismo ha sido puesto a prueba en 24 áreas en todo el país, con importantes poblaciones indígenas.

Al igual que otros países donde la pobreza es un problema, el gobierno filipino tiene un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (CCTs) denominado “Pantawid Pamilyang Pilipino Program” (se traduce como “programa para paliar la situación de las familias pobres de Filipinas”) o “Programa de las 4P”. Las familias pobres identificadas con mujeres embarazadas o niños menores de 5 años, pueden disponer de dinero en efectivo del Departamento de Bienestar y Desarrollo Social (DSWD).³ Los funcionarios de la municipalidad de Abra de Ilog en isla de Mindoro, Filipinas Central, han compartido el hecho de que el 30% de su población son mangyan de Iraya, y que se entrega a los pueblos indígenas el 70% del “4Ps”, lo que demuestra el reconocimiento de que éstos se encuentran entre los más pobres de los pobres.⁴ Sin embargo, existen, todavía, problemas de implementación que deben ser abordados. Por ejemplo, dado que los pueblos indígenas viven en zonas aisladas, el costo del transporte puede ser mayor que la cantidad de dinero en efectivo recibido por visita. Además, requisitos tales como tener que ir a la escuela o al centro de salud se ven obstaculizados por la falta de acceso a estas instalaciones; además, muchos indígenas carecen de documentos de identificación.

La tierra y los recursos

El mandato principal de IPRA es el reconocimiento de la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios mediante la concesión de un Certificado de Dominio Ancestral (CADT). A finales de 2010, la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas (NCIP) había aprobado un total de 156 solicitudes CADT. Este número no cambió en el año 2011 debido a dos razones principales. En primer lugar, un CADT es aprobado por la decisión unánime de los siete miembros de la Comisión En Banc (CEB). A comienzos de año, sólo cuatro miembros de la Comisión estaban en funcionamiento; y sólo después del primer semestre se completó la estructura de la Junta. A mediados de año hubo, también, un cambio en la dirección de la Junta con el nombramiento de un nuevo presidente (de entre los miembros de la Comisión). La nueva Junta decidió entonces suspender las actividades de aplicación de los CADT, en espera de una nueva revisión del proceso de solicitud.⁵

Asimismo, la NCIP tiene el mandato de ayudar a las comunidades indígenas en la elaboración de un Plan de Protección y Desarrollo Sostenible de Dominio Ancestral (ADSDPP). A finales del año, se habían realizado 92 de estos registros, con tres en proceso de ser completados en 2011. Hay cuestiones fundamentales en relación con la NCIP y sus procesos de formulación de ADSDPP. Entre las críticas se destacan: un fuerte énfasis en la generación de inversiones a expensas de la protección de los derechos y los procesos culturalmente oportunos de los pueblos indígenas, la falta de capacidad del personal de la comisión para esta tarea, y la falta de presupuesto.⁶ Existen más planes, fuera de la lista de la NCIP, pero ésta se niega a reconocer los registros producidos con la ayuda de aquellas organizaciones que desconfían de los métodos y las motivaciones de la comisión. Asimismo, la NCIP se encuentra revisando las directrices ADSDPP existentes y el proyectado manual de procedimientos. Por otro lado, las organizaciones de apoyo han advertido que la formulación de ADSDPP sin una aplicación efectiva, sólo alimenta los sueños de las comunidades.

Con respecto al número total de solicitudes CADT y al número de comunidades indígenas que desean tener una ADSDPP, el progreso es lento. Por lo tanto, se buscan continuamente otras formas de derechos de tenencia de tierras indígenas. Una tendencia emergente es el reconocimiento de ICCAs (Áreas Conservadas por Comunidades Indígenas y Locales). Luego de que un estudio global mostrara que las comunidades indígenas han tenido un mejor desempeño en términos de protección del medio ambiente que las áreas protegidas administradas por el Gobierno, se han realizado esfuerzos para reconocer a los indígenas el derecho a administrar estas

áreas. En las Filipinas, el Departamento de Recursos Ambientales y Naturales (DENR) está llevando a cabo el “Programa sobre Nuevas Áreas de Conservación en las Filipinas” (NewCAPP), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

Este programa es visto como una forma de reducir la tensión entre el mandato expresado por el DENR para, por un lado, gerenciar áreas vulnerables y ambientalmente importantes -especialmente aquéllas marcadas como áreas protegidas-, y el derecho de las comunidades indígenas a practicar sus IKSPs en relación con la protección del medio ambiente, por el otro. Así, una modalidad alentada por el NewCAPP es que se reconozcan las áreas indígenas como ICCAs. Esta perspectiva sigue siendo una pequeña voz dentro del DENR, pero se espera que dicho proyecto contribuya a acrecentar la importancia de estos reclamos.

Mientras tanto, durante el año se celebraron una serie de consultas regionales para determinar cómo definen los pueblos indígenas de Filipinas a las ICCAs, cuáles son sus motivaciones en el mantenimiento de dichas áreas, y cuáles son las amenazas a dichas zonas. Para marzo de 2012 está planificada una conferencia nacional para consolidar estos datos.

El ejercicio de los derechos prioritarios

La cuestión del “ejercicio de los derechos prioritarios” (EPR) se encuentra en el centro de un importante debate en relación con los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y sus recursos. La IPRA establece que los derechos de propiedad ya existentes dentro de los dominios ancestrales deben ser reconocidos y respetados. Por lo tanto, algunos sostienen que: dado que “desde tiempos inmemoriales” los indígenas han tenido la titularidad de sus territorios tradicionales, tienen el derecho de prioridad en el uso de los recursos que allí se encuentren. Algunas comunidades indígenas han declarado que esto justifica que sean ellos quienes lleven a cabo la actividad minera en sus tierras, en lugar de permitir la entrada de empresas extranjeras. En respuesta a las críticas recibidas por parte de grupos que se oponen a la minería, unos pocos líderes que han aceptado la minería en sus territorios han declarado que ésta es su manera de acabar con la implacable presión de los intereses mineros que resulta en hostigamiento y muertes dentro de sus comunidades; agregaron, además, que declarar su intención de dedicarse a la minería no significa, necesariamente, que lo hagan. Un elemento delicado no expresado por estos líderes es la cuestión del capital necesario; al parecer están tratando con capitalistas que tienen vínculos con

las empresas mineras, y las estipulaciones de estas últimas no son examinadas en términos de defensa de los derechos de los pueblos indígenas y protección del medio ambiente. La presencia de ejércitos privados, entrenados y manejados por altos oficiales retirados para proteger los intereses mineros de las empresas va en aumento, incluso en zonas donde los pueblos indígenas han declarado el ejercicio de sus derechos prioritarios. La NCIP, por su parte, está preparando directrices sobre el EPR.⁷

El derecho a una representación significativa

Hacia 2010, se contaba con dos directrices -una de la NCIP y otra del Departamento del Interior y Gobierno Local (DILG)- en relación con la institucionalización de la representación de los pueblos indígenas en los órganos de gobierno local, o representación obligatoria, como se la denomina.⁸ Sin embargo, en la última parte del año la NCIP las suspendió, ya que procuró revisar una serie de directrices, incluyendo una sobre representación obligatoria que había emitido con anterioridad.

Mientras tanto, las iniciativas de algunos líderes indígenas y los gobiernos locales han dado como resultado la selección de líderes indígenas para las representaciones obligatorias: ayuntamientos (2), consejos provinciales (4), consejos municipales (42) y consejos del *barangay* -la unidad administrativa más pequeña del gobierno de Filipinas- (178). De estos 220 individuos, el 45% ha recibido del gobierno los Certificados Oficiales de Presentación, otro 45% no lo ha recibido pero se les ha entregado algún tipo de compensación monetaria, o ésta se encuentra en proceso. Sólo el 12% de estos representantes son mujeres, y únicamente el 9% no son de Mindanao.⁹ En este último caso, esto puede deberse a dos factores: por un lado, la representación obligatoria no es un tema tan importante en la Cordillera, donde los pueblos indígenas son la población mayoritaria y, por otro, pocas provincias de Mindanao han aprobado resoluciones para la selección de representantes de los pueblos indígenas a los gobiernos locales.

Los esfuerzos de la Comisión Nacional sobre Pueblos Indígenas

En 2011, al igual que los pueblos indígenas y los grupos de apoyo, la NCIP se centró en la política. Como se señalara anteriormente, están bajo revisión las directrices sobre la aplicación CADT, la formulación de ADSDPP y la representación obligatoria. Las directrices para facilitar el Consentimiento Libre, Previo e Informado (FPIC) son,

también, objeto de examen, respaldado por estudios por parte de dos órganos: la Comisión de Comisiones Culturales (CCC) de la Cámara de Representantes y el consorcio de organizaciones que trabajan en la preparación de REDD+. Las nuevas directrices que se están preparando incluyen: el ejercicio de los derechos prioritarios, la protección de los IKSPs y el reconocimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas.¹⁰ A pesar de que se destacan los esfuerzos de la NCIP en mejorar el marco político como base para una mejor aplicación de su mandato, existe el temor de que ésta intente regular en exceso los asuntos de los pueblos indígenas. El reto sigue siendo presentar directrices que sean lo suficientemente firmes en relación con los principios, pero lo suficientemente flexibles como para tener en cuenta un entorno multicultural.

Durante el año, otro foco importante de la NCIP fue el fortalecimiento de sus funciones cuasi-judiciales a través de un estudio sobre las dificultades en la implementación de esta función, sus implicaciones legales y la capacitación de los abogados de la NCIP. Las dificultades incluyen, también, la falta de abogados en general, agravada por la dificultad de encontrar abogados especialmente sensibilizados por la situación de los pueblos indígenas, así como la falta de fondos operativos.

Para los meses de agosto a octubre, y en colaboración con la CCC del Congreso, la NCIP lanzó una campaña para poner de relieve los problemas de los pueblos indígenas. El tema acordado fue "*Karapatan, Kapayapaan at Kasarinlan ng Katutubong Kababaihang Pilipino*" (Derechos Humanos, Paz y Autodeterminación de las Mujeres Indígenas Filipinas).¹¹ Un avance importante fue el completo compromiso de la Comisión Filipina de Mujeres, en los derechos y las cuestiones de las mujeres indígenas. Funcionarios clave de la NCIP compartieron, también, el hecho de que se trató de una oportunidad de aprendizaje para la institución en relación con una campaña amplia.

Observaciones finales

Hacia el final del año, el tifón Washi golpeó el noreste de Mindanao dando como resultado la desastrosa inundación de dos grandes ciudades y la muerte de unas 1.000 personas. La protección del medio ambiente estuvo entre las cuestiones destacadas como resultado de este desastre. La continua tala -a pesar de la prohibición gubernamental- y la minería, se destacan como responsables de la degradación del medio ambiente que, según se asegura, produjo la inundación. Esto centró la atención en los bosques y montañas, donde vive la mayoría de los pueblos indígenas.

Si bien la promoción de políticas obtuvo algunos logros en 2011, todavía resta verse una mejora sustancial en la situación de los pueblos indígenas, ya que siempre existe un desfase entre la política y su aplicación. Y, mientras tanto, continúan miles de violaciones de derechos humanos, según lo informado por varias organizaciones de pueblos indígenas y grupos de apoyo: el acoso de las escuelas de los pueblos indígenas por parte de los militares, resultando en el cese de la prestación de servicios educativos, el encarcelamiento de indígenas sospechosos de ser simpatizantes comunistas, y las ejecuciones extrajudiciales que siguen sin resolverse, incluso después de varios años.¹²

El año 2011 terminó, por lo tanto, con una nota de esperanza en el sentido de que, durante el próximo año, los avances del pasado inmediato repercutirán significativamente en la profusión de abrumadores y crecientes retos. ○

Notas y referencias

- 1 Los datos de esta sección están extraídos de: <http://www.census.gov.ph/>, consultado el 5 de enero de 2011; y **Sabino Padilla, Jr., 2000:** *Katutubong Mamamayan*. Manila/Copenhagen: IWGIA.
- 2 **CGIP, 2011:** "Write-up of the results of the IP summit evaluation", 8 de abril de 2011; y *Our common ground: 2010 IPs policy agenda*. Véase también IWGIA, *El Mundo Indígena 2011*, págs. 264-265.
- 3 Presentación Power Point preparada por DSWD, el 12 de abril de 2011.
- 4 Durante una visita de supervisión de la Unión Europea, el 29 de junio de 2011, a un proyecto que está apoyando en esa zona, titulado "Local Institution Participation toward Livelihood Empowerment of the Mangyan Indigenous Peoples of Occidental Mindoro".
- 5 **NCIP, 2010:** "Status of AD/AL delineation and titling as of December 31, 2010; and NCIP OPIF/logframe, sin fecha pero a partir del 16 de febrero de 2012.
- 6 **NCIP**, "List of formulated ADSDPPs" enero de 2012.
- 7 Véase Sección 56 de la IPRA, Nota 10 al pie, y boletines emitidos en 2011 por ATM-Infoshare. ATM representa Alyansa Tigil-Mining (alianza de organizaciones de la sociedad civil que apoyan la suspensión de la minería en tierras pertenecientes a los pueblos indígenas).
- 8 Véase IWGIA, *El Mundo Indígena 2011*, pág. 269.
- 9 **NCIP**, "Mandatory representation of IPs/ICCs in Local Legislative Councils", sin fecha pero a partir del 11 de noviembre de 2011.
- 10 Fuentes para esta sección fueron principalmente los documentos de la NCIP: "NCIP OPIF/logframe", y notas de la Conferencia Nacional de Gestión de la NCIP llevada a cabo del 15 al 17 de marzo de 2011, y actualizada a partir del 16 de febrero de 2012.
- 11 "Manifiesto of support for the IPs solidarity campaign", agosto a octubre de 2011.
- 12 **Alternative Law Group et al., 2012:** "Joint submission on the Human Rights Situation of Indigenous Peoples (IPs) in the Philippines", presentado al Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, para la Revisión Periódica Universal de las Filipinas (2º ciclo, 13ª sesión, 2012).

Maria Teresa Guia-Padilla es directora ejecutiva de Anthropology Watch, una organización no gubernamental (ONG) compuesta por antropólogos y otros científicos sociales que trabajan con y para los pueblos indígenas de Filipinas. Se dedican a ayudar en la titulación de tierras, planes de desarrollo apropiados desde el punto de vista cultural, capacitación y asesoramiento en temas de pueblos indígenas.