



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
27 de febrero de 2014  
Español  
Original: inglés

---

### Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

#### 13° período de sesiones

Nueva York, 12 a 23 de mayo de 2014

Tema 3 del programa provisional\*

**Tema especial: “Principios de buena gobernanza acordes con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: artículos 3 a 6 y 46”**

### **Estudio sobre las mejores prácticas y ejemplos en materia de solución de controversias y reclamaciones relativas a la tierra, incluida la consideración de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (Filipinas) y la Comisión para la Resolución de Controversias sobre las Tierras de Chittagong Hill Tracts (Bangladesh) y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos**

#### Nota de la Secretaría

En su 11° período de sesiones, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas decidió encomendar a Raja Devasish Roy y Simon William M'Viboudoulou, miembros del Foro, que realizaran un estudio sobre las mejores prácticas y ejemplos en materia de solución de las controversias y reclamaciones relativas a la tierra, incluida la consideración de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (Filipinas) y la Comisión para la Resolución de Controversias de las Tierras de Chittagong Hill Tracts (Bangladesh) y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ([E/2012/43](#) y Corr.1, párr. 111). Los resultados del estudio, realizado por el Sr. Roy, se presentan al Foro Permanente en su 13° período de sesiones.

---

\* [E/C.19/2014/1](#).



# **Estudio sobre las mejores prácticas y ejemplos en materia de solución de controversias y reclamaciones relativas a la tierra, incluida la consideración de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (Filipinas) y la Comisión para la Resolución de Controversias sobre las Tierras de Chittagong Hill Tracts (Bangladesh) y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones y Comunidades Indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos**

## **I. Metodología de la investigación**

1. Tras concluir su mandato como miembro del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en 2013, Simon William M'Viboudoulou no estaba disponible para realizar el presente estudio; por tanto, este fue realizado por Raja Devasish Roy. Se excluyó entonces la sección sobre la región de África, pues el autor no está familiarizado con la situación en ese continente. El estudio se basa tanto en la participación directa del autor en actividades relacionadas con la materia como en investigaciones en fuentes secundarias. En lo que respecta a Chittagong Hill Tracts, el autor se basa en su experiencia personal como jefe de círculo tradicional, promotor de los derechos humanos, abogado del Tribunal Supremo de Bangladesh (que actuó como asesor jurídico en algunos de los casos mencionados en el presente informe), y Ministro de Estado (Medio Ambiente y Bosques y Asuntos de Chittagong Hill Tracts) del Gobierno Provisional de Bangladesh en 2008. Con respecto a Filipinas, el autor se ha valido de su experiencia como miembro del Foro Permanente y su participación en reuniones internacionales y otras reuniones y conversaciones con funcionarios gubernamentales y representantes de los pueblos indígenas. El autor agradece el conocimiento adquirido en las conversaciones con indígenas y funcionarios gubernamentales. Sin embargo, dado que no se trataba de reuniones oficiales, las opiniones de los interesados no se mencionan ni citan. Las opiniones expresadas en el presente informe son exclusivamente las del autor<sup>1</sup>.

## **II. Lucha por los derechos sobre la tierra, normas internacionales de derechos humanos y reformas jurídicas y administrativas en Asia**

### **A. Luchas de los pueblos indígenas por los derechos sobre la tierra y reforma jurídica y administrativa relativa a los derechos sobre la tierra, las reclamaciones relativas a la tierra y la solución de controversias sobre tierras**

2. Las luchas para establecer los derechos sobre la tierra son un elemento central de los movimientos de los pueblos indígenas en todo el mundo; como Erica-Irene A. Daes ha señalado, la tierra y los recursos son esenciales para su supervivencia, su identidad, su dignidad y su integridad social y cultural (véase

---

<sup>1</sup> El autor agradece profundamente la asistencia prestada por Uchacha-A Chak del proyecto PRO 169 de la oficina en Bangladesh de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

E/CN.4/Sub.2/1997/17 y Corr.1, y E/CN.4/Sub.2/2002/23). Se ha dicho que la relación de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios es de “especial importancia para sus culturas y valores espirituales y, en última instancia, para la continuación de su existencia como pueblos con una identidad propia”<sup>2</sup>.

3. La tierra es una importante fuente de conflicto para los pueblos indígenas en varias regiones del mundo. Estos conflictos, así como la relación entre la expropiación de los pueblos indígenas de sus tierras y las circunstancias de su marginación y subdesarrollo y de la discriminación contra ellos, han sido ampliamente estudiados por investigadores, incluso bajo los auspicios de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. A su vez, el debido reconocimiento por los Estados de las reclamaciones relativas a las tierras indígenas y la solución equitativa de las controversias sobre tierras con los pueblos indígenas han promovido la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible en varias partes del mundo, incluso en regiones asoladas por conflictos como el noreste de la India, Myanmar, Filipinas, Bangladesh (hasta cierto punto), Nicaragua y el Estado Plurinacional de Bolivia.

4. Asia alberga aproximadamente al 70% de los 370 millones de indígenas del mundo, y a muchos de esos grupos indígenas se les deniegan sus derechos sobre las tierras, consuetudinarios y de otro tipo<sup>4</sup>. Los denominados proyectos de desarrollo, incluidos proyectos de represas y “silvicultura”, minería y otras industrias de extracción, el traslado de la población y la militarización se encuentran entre las principales causas de esa denegación. Al mismo tiempo, durante los últimos decenios se han tomado iniciativas jurídicas y normativas en varios países de Asia que han dado lugar al reconocimiento oficial de los derechos de los pueblos indígenas, incluidos derechos consuetudinarios y otros derechos sobre la tierra<sup>5</sup>. Entre estas iniciativas se encuentran las medidas tomadas en relación con la situación en la región de Chittagong Hill Tracts (Bangladesh) y en Filipinas.

5. En Filipinas, la Ley sobre los derechos de los pueblos indígenas de 1997 se aprobó de conformidad con la Constitución de Filipinas de 1987, y facilitó el reconocimiento oficial de los derechos de los pueblos indígenas a la identidad cultural, la integridad y la autonomía, así como de sus derechos a sus dominios y tierras ancestrales. En la región de Chittagong Hill Tracts de Bangladesh, después de decenios de conflicto armado, se llegó a un acuerdo en 1997 para poner fin al conflicto, en el cual se reconoció la necesidad de rehabilitar a los afectados, fortalecer los sistemas de gobierno autónomo de la región y lograr una resolución equitativa de las controversias relacionadas con la tierra.

6. Otros ejemplos pertinentes de legislación sustantiva sobre el papel de los pueblos indígenas en los gobiernos autónomos, la legislación, el desarrollo y la administración de justicia incluyen las disposiciones constitucionales relativas a los estados del noreste de la India y los estados de Sabah y Sarawak en la zona oriental

<sup>2</sup> Coalición Internacional para el acceso a la tierra, ILC’s Approach to Indigenous Issues (Rome, 2013).

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, el estudio preparado por J. M. Cobo a principios del decenio de 1980 para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.86.XIV.3), y los informes preparados para la Subcomisión por el profesor Daes.

<sup>4</sup> Land Watch Asia, *The Prolonged Struggle for Land Rights in Asia: A Regional Overview*, 2013.

<sup>5</sup> R. D. Roy, *Traditional Customary Laws and Indigenous Peoples in Asia*, Minority Rights Group International, Londres (marzo de 2005).

de Malasia, complementadas con medidas legislativas y ejecutivas federales y provinciales. El presente estudio se centra en la evaluación de unos pocos ejemplos seleccionados de las mejores prácticas en materia de solución de controversias y reclamaciones relativas a la tierra en Asia, incluida la región de Chittagong Hill Tracts de Bangladesh y en Filipinas. En el proceso, se mencionan brevemente otros casos similares en Asia.

## **B. Derechos de los pueblos indígenas a la tierra y normas internacionales de derechos humanos**

7. El concepto de derecho de los pueblos indígenas a la tierra comprende cuestiones de territorio y recursos naturales. Esto se refleja en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1957 (núm. 107) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Convenio núm. 107 habla de “territorios habituales” (art. 12, párr. 1), mientras que el Convenio núm. 169 hace referencia a la “importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios... en particular los aspectos colectivos de esa relación” (art. 13, párr. 1). El Convenio núm. 169 aclara que el término “tierras” “deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”. (art. 13, párr. 2). Este Convenio presta especial atención a la participación de los pueblos indígenas “en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”, incluidos “los minerales o... los recursos del subsuelo, o... derechos sobre otros recursos existentes en las tierras,” (art. 15).

8. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante, “la Declaración”) se ajusta al espíritu de los convenios de la OIT. En ella se utilizan frases como “las tierras, los territorios, las aguas, los mares costeros y otros recursos (art. 25), “tierras, territorios y recursos” (arts. 26 y 28) y “tierras o territorios (arts. 2 y 30). La Declaración adopta un enfoque cultural e intergeneracional para abordar los derechos a la tierra. Sus disposiciones relativas a las tierras incluyen el reconocimiento de los derechos a la tierra y los territorios; salvaguardias contra la militarización, el reasentamiento y la enajenación de tierras; y disposiciones sobre mecanismos de reparación inclusivos, equitativos y justos, que incluyan la restitución y la indemnización.

9. Se ha afirmado que los derechos de los pueblos indígenas no son una categoría especial de derechos, y que la Declaración y el Convenio núm. 169 “no amplían ni inventan ningún ‘nuevo derecho’”. Por el contrario, los dos instrumentos contextualizan derechos humanos universales, aplicados a los pueblos indígenas. Esto significa que trasladan derechos universales, que los Estados están obligados a respetar, proteger y cumplir, a la situación de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta los aspectos colectivos de esos derechos a fin de superar injusticias históricas y actuales patrones de discriminación que enfrentan los pueblos indígenas<sup>6</sup>.

10. Otros tratados internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación

<sup>6</sup> B. Feiring, *Indigenous Peoples’ Rights to Lands, Territories and Resources* (CDI, 2013)

Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, también contienen disposiciones directamente pertinentes para los derechos de los pueblos indígenas a las tierras.

### III. Mejores prácticas en materia de solución de controversias y reclamaciones relativas a la tierra en Chittagong Hill Tracts (Bangladesh)

#### Discriminación, enajenación de tierras, conflictos armados, y el Acuerdo de Chittagong Hill Tracts de 1997

11. La región de Chittagong Hill Tracts de Bangladesh sudoriental comparte sus fronteras internacionales al norte, el este y el sur con la India (estados de Tripura y Mizoram) y con Myanmar (Chin y Rakhine). Está separada de la Bahía de Bengala, al oeste, por el distrito costero de las llanuras de Chittagong (que no debe confundirse con Chittagong Hill Tracts). Los tres distritos montañosos de Bandarban, Khagrachari y Rangamati constituyen la región de Chittagong Hill Tracts, que tiene 13.181 km<sup>2</sup>, con una población de 1.598.231 habitantes, de los cuales el 53% son “tribales”, según estimaciones del censo nacional de 2011.

12. La región de Chittagong Hill Tracts se diferencia del resto del país por su terreno escarpado y montañoso, sus bosques, su singular historia constitucional y administrativa, y sus habitantes indígenas. Los pueblos indígenas incluyen bawm, chak, khumi, khyang, chakma, marma, lushai, mro, pangkhua, tanchangya y tripura. Estos pueblos son minorías étnicas, lingüísticas y religiosas en Bangladesh. Físicamente, son más parecidos a los pueblos del Asia sudoriental que la mayoría de los asiáticos del sur. Practican el budismo, el hinduismo y el cristianismo o creencias tradicionales indígenas, y la mayoría de ellos hablan idiomas tibeto-birmanes. La mayor parte de la población de Bangladesh, en cambio, habla un idioma indo-ario o indoeuropeo, pertenece a la fe islámica, y se encuentra étnicamente más cerca de los países limítrofes al oeste de Bangladesh que sus vecinos del norte, el este y el sudeste. El sistema administrativo semiautónomo de la región combina instituciones y funcionarios elegidos, administrativos y tradicionales<sup>7</sup>.

13. La ocupación tradicional de los pueblos indígenas de Chittagong Hill Tracts es la agricultura migratoria, conocida localmente como *jum*, palabra que ha dado origen al nombre genérico de los pueblos y poblaciones indígenas, jumma o jummo. Hoy día, no se practica ninguna otra actividad basada en la tierra, además de la agricultura migratoria<sup>8</sup>. La existencia e identidad de los jummas como pueblo específico están estrechamente relacionadas con sus tierras y territorios ancestrales.

14. Importantes acontecimientos políticos y económicos han determinado la historia de la región y causado cambios ecológicos y demográficos fundamentales.

<sup>7</sup> P. Martin, *Institutional Capacity Building: A Review of the CHT Institutions of Governance*, Mecanismo de Preparación de Proyectos del PNUD en las Colinas de Chittagong, Rangamati, 2004.

<sup>8</sup> R. D. Roy, “Occupations and economy in transition: a case study of the Chittagong Hill Tracts”, en OIT, *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends* (Ginebra, 2000).

En el siglo XIX, el Gobierno británico anexó Chittagong Hill Tracts a Bengala, en violación del tratado bilateral de 1787 entre el rey chakma y el Gobernador General Británico<sup>9</sup>. A raíz de ello, se produjo un mayor deterioro de la autonomía y se ejecutaron proyectos de desarrollo en gran escala y perturbadores, incluida la puesta en funcionamiento de una presa hidroeléctrica en 1960, durante el período anterior a la independencia de Bangladesh (1947-1971), que destruyó hogares ancestrales, inundó las dos quintas partes de las principales tierras de la región para el cultivo del arroz y desplazó a un tercio de la población indígena de la región<sup>10</sup>.

15. Después de que Bangladesh se independizara del Pakistán en 1971, tras nueve meses de lucha armada, los acontecimientos más perturbadores que se produjeron en Chittagong Hill Tracts han sido la discriminación por parte del Estado, la intensa militarización, los movimientos armados en favor de la autonomía, y un programa de transferencia de población patrocinado por el Estado. Esos acontecimientos dieron lugar a graves violaciones de los derechos humanos por las fuerzas de seguridad del Estado, que han sido minuciosamente documentadas por varios mecanismos de las Naciones Unidas (véase, por ejemplo, E/C.19/2011/6) y organizaciones internacionales de derechos humanos<sup>11</sup>. Entre 1979 y 1984/1985, de 200.000 a 450.000 migrantes bengalíes musulmanes fueron reasentados en Chittagong Hill Tracts, lo que generó conflictos étnicos, desplazamientos internos y un éxodo masivo de alrededor de 100.000 indígenas a la vecina India; la mayoría de ellos fueron repatriados en el decenio de 1990, pero muchos no han sido aún rehabilitados<sup>12</sup>. La rehabilitación y la justa resolución de las controversias sobre tierras, por tanto, siguen siendo una de las causas principales de frustración e insatisfacción entre los pueblos indígenas de Chittagong Hill Tracts.

16. Tras negociaciones que se prolongaron más de un decenio, el 2 de diciembre de 1997, se firmó un acuerdo de paz, autonomía y rehabilitación entre los principales partidos políticos regionales de los pueblos indígenas, el Parbatya Chattagram Jana Sanghati Samiti, y el Gobierno de Bangladesh. A raíz del acuerdo se tomaron las siguientes medidas a) formación del Ministerio de Asuntos de Chittagong Hill Tracts; b) establecimiento del Consejo Regional de Chittagong Hill Tracts; c) fortalecimiento de los tres consejos a nivel de distrito; d) reiteración y

<sup>9</sup> A. M. Serajuddin, "The rajas of the Chittagong Hill Tracts and their relations with the Mughals and the East India Company in the eighteenth century", en *Journal of the Pakistan Historical Society*, vol. XIX, part 1 (1968); S. B. Qanungo, *Chakma Resistance to British Domination (1772-1798)* (Qanungopara, Chittagong, 1998); W. Van Schendel, W. Mey y A. K. Dewan, compiladores, *The Chittagong Hill Tracts: Living in a Borderland* (Bangkok, White Lotus Press, 2000).

<sup>10</sup> D.E. Sopher, "Population dislocation in the Chittagong Hills", en *Geographical Review*, vol. LIII, núm. 3 (julio de 1963).

<sup>11</sup> *Militarization in the Chittagong Hills Tract, Bangladesh: The Slow Demise of the Region's Indigenous Peoples*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) informe 14, (Copenhague, IWGIA, Organising Committee Chittagong Hill Tracts Campaign y Centro Shimin Gaikou, 2012); Amnistía Internacional, "Bangladesh: indigenous peoples engulfed in Chittagong Hill Tracts land conflict", comunicado de prensa, 12 de junio de 2013.

<sup>12</sup> A. Mohsin, *The Politics of Nationalism: The Case of Chittagong Hill Tracts, Bangladesh* (Dacca, University Press, 1997); S. Adnan, *Migration, Land Alienation and Ethnic Conflict: Causes of Poverty in the Chittagong Hill Tracts of Bangladesh* (Dhaka, Research and Advisory Services, 2004); R. D. Roy, "The population transfer programme of 1980s and the land rights of the indigenous peoples of the Chittagong Hill Tracts", en S. Bhaumik y otros, compiladores, *Living on the Edge: Essays on the Chittagong Hill Tracts* (Kathmandu, Foro del Asia Meridional pro Derechos Humanos, 1997).

fortalecimiento de la función de las instituciones indígenas tradicionales reconocidas por el Gobierno; e) establecimiento de una comisión de tierras para resolver las controversias relativas a la tierra; y f) establecimiento de tribunales civiles y penales independientes de las administraciones regionales y de distrito.

17. La constitucionalidad de la Ley del Consejo Regional de Chittagong Hill Tracts de 1998 y de algunas disposiciones de las Leyes sobre los Consejos de Distrito de las Colinas (Enmienda) de 1998 fue impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Supremo, que las declaró ilegales, pero en espera del resultado de una apelación ante la División de Apelaciones, el fallo de la Sala Superior se ha suspendido<sup>13</sup>. Las principales disposiciones del acuerdo relacionadas con las tierras incluyen: a) transferencia de la gestión de la tierra a los consejos de distrito; b) reiteración y reintegración de las instituciones indígenas tradicionales; c) rehabilitación de los refugiados internacionales jumma y de las poblaciones indígenas desplazadas internamente; d) cancelación del arrendamiento ilegal de tierras de no residentes; e) solución de las controversias relativas a la tierra por una Comisión de Tierras; y f) concesión de títulos de propiedad de la tierra a pueblos indígenas sin tierra (E/C.19/2011/6).

18. Después de varias visitas a Chittagong Hill Tracts entre 2011 y 2013, Amnistía Internacional hizo la siguiente observación acerca de cuestiones relacionadas con la tierra: “Casi todas las personas con quienes Amnistía Internacional se reunió en el marco de las investigaciones llevadas a cabo durante dos años para la preparación del presente informe —tanto hombres como mujeres, colonos bengalíes, habitantes de las aldeas o dirigentes pahari, oficiales del ejército o funcionarios del Gobierno— opinaron que resolver la cuestión de la tierra era fundamental para solucionar muchos de los problemas actuales en Chittagong Hill Tracts”<sup>14</sup>.

19. Otros elementos decisivos del Acuerdo de Paz de Chittagong Hill Tracts, en particular los relativos a la desmilitarización, la devolución y la rehabilitación, prácticamente no se han aplicado o se han aplicado de manera insuficiente, como demuestran diversos estudios<sup>15</sup>; uno de esos estudios fue realizado por un ex miembro del Foro Permanente y presentado en su décimo período de sesiones, celebrado en 2011. El Foro Permanente formuló algunas recomendaciones en ese período de sesiones, entre ellas, que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz impida que el personal y las unidades militares que violen los derechos humanos participen en actividades internacionales de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas; y que el Gobierno de Bangladesh establezca un plazo e indique las modalidades de la aplicación del Acuerdo (E/2011/43 y Corr.1, párr. 102).

<sup>13</sup> *Mohammad Badiuzzaman and another v. Bangladesh and others* (2010), *Bangladesh Law Chronicles*, vol. 15. El autor del presente informe fue uno de los asesores letrados en esta causa y en otras mencionadas en el estudio.

<sup>14</sup> Amnistía Internacional, *Pushed to the Edge: Indigenous Rights Denied in Bangladesh's Chittagong Hill Tracts*, (Londres, 2013).

<sup>15</sup> R. D. Roy, “The discordant accord: challenges in the implementation of the Chittagong Hill Tracts Accord of 1997”, en M. Boltjes, compilador, *Implementing Negotiated Agreements: The Real Challenge to Intra-State Peace* (The Hague, T. M. C. Asser Press, 2007); y Adnan, *Migration, Land Alienation and Ethnic Conflict*.



### **Comisión de Solución de Controversias sobre las Tierras de Chittagong Hill Tracts**

20. La Comisión de Solución de Controversias sobre las Tierras de Chittagong Hill Tracts (en lo sucesivo “Comisión de Tierras”) se estableció en 1999, sobre la base de directrices administrativas, que posteriormente fueron sustituidas por la Ley sobre la Comisión de Solución de Controversias sobre las Tierras de Chittagong Hill Tracts (Ley 53 de 2001). Se previó que la Comisión proporcionara soluciones rápidas, económicas, justas y sostenibles para las controversias sobre tierras de Chittagong Hill Tracts. La Ley de 2001 mantiene el espíritu del Acuerdo de 1997, pero no su contenido. Su estructura y las funciones que se encomiendan, sin embargo, son compatibles con el Acuerdo y la Declaración, en particular los artículos 25 a 30.

21. Aunque fundamentales para la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, las funciones de la Comisión de Tierras deben evaluarse en conjunción con los correspondientes avances en la aplicación de otras medidas relacionadas con las tierras que se mencionan en el Acuerdo de 1997 y la capacidad de las instituciones autónomas específicas de Chittagong Hill Tracts, incluidas las instituciones tradicionales, para desempeñar las funciones previstas en las leyes de la región y el Acuerdo. La Comisión está integrada por un presidente, que es un ex magistrado del Tribunal Supremo; un alto funcionario; e indígenas que representan a los distintos consejos de Chittagong Hill Tracts y los jefes tradicionales, que se consideran fuente de conocimientos profundos sobre el uso de la tierra y los derechos a la tierra basados en las leyes locales, las costumbres, las convenciones y las prácticas. La sección 6 1) b) de la Ley 53 de 2001 faculta a la Comisión para declarar ilegales las concesiones de tierras y restablecer la posesión, de conformidad con las “leyes y costumbres” de Chittagong Hill Tracts. Esto se ajusta al espíritu del artículo 13 1) del Convenio núm. 169 de la OIT, que hace hincapié en el respeto de los valores culturales y espirituales de los pueblos indígenas en relación con sus tierras y territorios, y el artículo 26 3) de la Declaración, que pone de relieve que el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas debe respetar “las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate”.

22. La Ley 53 de 2001 confiere a la Comisión la autoridad de un tribunal civil, con pleno respaldo ejecutivo del Estado, y estipula que sus decisiones serán definitivas y no podrán apelarse. Existe, sin embargo, la posibilidad de revisión judicial por el Tribunal Supremo. Esta ley se ajusta a lo dispuesto en el artículo 27 de la Declaración, que dice lo siguiente:

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

23. A pesar de los aspectos positivos de la Comisión, esta nunca ha funcionado bien desde su creación en 1999. Los desacuerdos entre el último Presidente y los



miembros indígenas de este órgano empeoraron la situación<sup>16</sup>. Sin embargo, el factor más importante de su estancamiento es la inconsistencia de la Ley 53 de 2001 con el Acuerdo de 1997, incluido el otorgamiento de una autoridad excesiva a su Presidencia e incertidumbres respecto de su jurisdicción y el proceso de adopción de decisiones<sup>17</sup>. Otro de los factores es la falta de recursos humanos. El Consejo Regional de Chittagong Hill Tracts, que ha recibido por ley el mandato de asesorar al Gobierno en materia de legislación para Chittagong Hill Tracts, envió propuestas para enmendar la ley a los Gobiernos sucesivos desde principios del decenio de 2000 hasta 2012. Después de un largo y arduo proceso de negociación, el Gobierno convino finalmente, en julio de 2013, enmendar la Ley de 2001<sup>18</sup>. No obstante, y a pesar de haber acuerdo sobre las cuestiones más polémicas y de la aprobación del Gabinete de un proyecto de ley, en septiembre de 2013 se puso claramente de manifiesto que el proceso de aprobación del proyecto de ley se había estancado, con suerte solo temporalmente<sup>19</sup>. La opinión general es que la situación fue provocada por “saboteadores”: elementos discriminatorios y antidemocráticos de la burocracia civil y militar del Gobierno. El 5 de enero de 2014, se celebraron elecciones parlamentarias nacionales, pero sin la participación del principal partido de la oposición, el Partido Nacionalista de Bangladesh. Se espera y prevé que el programa de desarrollo que el Gobierno constituido después de las elecciones, el 13 de enero de 2014, una vez más encabezado por el partido que negoció el acuerdo, la Liga Awami de Bangladesh, mantendrá su compromiso al respecto.

24. Distinto de las funciones de la Comisión, pero de todos modos indispensables para salvaguardar los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas de Chittagong Hill Tracts, es el papel de las instituciones tradicionales —jefe de círculo, jefe *mauza* y jefe *karbari* (jefe de aldea)<sup>20</sup>— en la ordenación de la tierra y la administración de justicia. Si bien el poder judicial del Estado se ocupa de los delitos y las cuestiones civiles y comerciales importantes, las funciones de las instituciones tradicionales relacionadas con la administración de justicia, en particular cuestiones de derecho civil y consuetudinario y asuntos penales menores, se mantienen como antes, aunque con competencia reducida en comparación con el periodo de dominio colonial británico (1860-1947)<sup>21</sup>.

25. La sección 8 4) del Reglamento de Chittagong Hill Tracts, 1900, en su forma enmendada en 2008, estipula que todas las causas civiles deben ser enjuiciadas de conformidad con “las leyes, los usos y las costumbres vigentes”, e inhabilita a los tribunales estatales para ocuparse de causas relacionadas con “leyes de la familia y otras leyes consuetudinarias de las tribus... que serán juzgadas por los jefes mauza y

<sup>16</sup> “CHT land disputes: Commission chair takes flak about unilateral decision”, *Daily Star*, Dacca, 22 de marzo de 2010.

<sup>17</sup> Véase R. D. Roy, *The ILO Convention on Indigenous and Tribal Populations, 1957 (No 107) and the Laws of Bangladesh: A Comparative Review* (Ginebra, OIT, 2009).

<sup>18</sup> “PM pledges full implementation of CHT accord”, *Daily Star*, Dacca, 7 de julio de 2012.

<sup>19</sup> Jagaran Chakma, “Land dispute in CHT may not be resolved”, *Independent*, Dacca, 12 de septiembre de 2013.

<sup>20</sup> Los círculos y los *mauza* son unidades administrativas. Para una explicación del sistema administrativo tradicional de Chittagong Hill Tracts, véase [www.mochta.gov.bd/index.php/index/othercontent/Other-Details\\_14/11/0/12](http://www.mochta.gov.bd/index.php/index/othercontent/Other-Details_14/11/0/12).

<sup>21</sup> “The system of traditional administration in the Chittagong Hill Tracts”, en Sanjeeb Drong, compilador, *Solidarity, 2013* (Dacca, Foro de Pueblos Indígenas de Bangladesh, 2013); Martin, *Institutional Capacity Building*; Van Schendel, *The Chittagong Hill Tracts: Living in a Borderland*.

los jefes de círculo”. La autoridad judicial de las instituciones tradicionales se menciona también en otros textos legislativos específicos para Chittagong Hill Tracts que datan de antes y después de la aprobación del Acuerdo<sup>22</sup>. Varios fallos del Tribunal Supremo de Bangladesh han declarado inequívocamente que no se puede interferir arbitrariamente con las leyes consuetudinarias relativas a las personas de Chittagong Hill Tracts<sup>23</sup>, y que los funcionarios de la administración de la tierra y los funcionarios judiciales deben emitir certificados de sucesión en consulta con los jefes de círculo y los jefes mauza<sup>24</sup>. Aunque la validez del Reglamento de Chittagong Hill Tracts se puso en tela de juicio en una causa anterior presentada al Tribunal Supremo, el fallo se ha suspendido, en espera del resultado de la apelación<sup>25</sup>.

26. La administración de las tierras de las instituciones tradicionales se basa en leyes, costumbres, usos y prácticas de larga data, anteriores a la anexión de Chittagong Hill Tracts a Bengala por el Gobierno colonial británico en 1860<sup>26</sup>. Los usos y costumbres se incluyen en la definición de derecho que figura en el artículo 152 1) de la Constitución nacional, y también se reconocen implícitamente en el Reglamento de Chittagong Hill Tracts, 1900<sup>27</sup>. La Ley de 2001 sobre la Comisión de Tierras refuerza el papel de las instituciones tradicionales, al reconocer expresamente la validez del derecho consuetudinario, y al incluir a los jefes de círculo entre los miembros de la Comisión de Tierras.

#### **IV. Mejores prácticas en materia solución de controversias y reclamaciones relativas a la tierra en Filipinas**

##### **Pueblos indígenas de Filipinas**

27. Filipinas es otro ejemplo de un país en el que los pueblos indígenas luchan por los derechos a la tierra y la libre determinación. Filipinas es un archipiélago de aproximadamente 7.100 islas. No hay estimaciones actualizadas y precisas de la población indígena. Sin embargo, según el censo de 1995, la población indígena estimada era de unos 12,8 millones de personas, lo cual equivalía al 17% de la población total y comprendía 110 diferentes grupos etnolingüísticos. La mayoría de la población indígena se distribuye de la siguiente manera: mindanao, 61%; luzón, 36%; y visayas 3%<sup>28</sup>. La población indígena se concentra en cinco zonas principales: la Región Administrativa de la Cordillera, en la isla de Luzón, donde los

<sup>22</sup> Sección 8 y artículo 40 del Reglamento de Chittagong Hill Tracts, 1900; sección 66 de la Ley de los Consejos de Distrito de las Colinas, 1989.

<sup>23</sup> *Aung Shwe Prue Chowdhury v. Kyaw Sain Prue Chowdhury and others*, *Dhaka Law Report*, vol. 50, 1998; *Rajkumari Unika Devi v. Bangladesh and others*, *Bangladesh Law Chronicles*, vol. 12, 2004.

<sup>24</sup> *Abrechai Magh v. Joint District Judge and others* (Writ Petition No. 3285 de 2009).

<sup>25</sup> *Rangamati Food Products v. Commissioner of Customs and others*, *Bangladesh Law Chronicles*, vol. 10, 2005.

<sup>26</sup> Qanungo, *Chakma Resistance to British Domination (1772-1798)*; Van Schendel, *The Chittagong Hill Tracts: Living in a Borderland*.

<sup>27</sup> Sección 8 4) y artículos 34, 35, 38 a 41, 42, 45, 47, 48 y 50 1).

<sup>28</sup> J. Corpuz, “Legal pluralism: the Philippine experience”, en M. Colchester y S. Chao, compiladores, *Divers Paths to Justice: Legal Pluralism and the Rights of Indigenous Peoples in Southeast Asia* (Chiangmai, Tailandia, Forest Peoples Programme and Asia Indigenous Peoples Pact, 2011).

pueblos indígenas se denominan colectivamente igorots; la isla de Mindanao, que ahora se denomina Bangsa Moro, donde los pueblos indígenas se denominan lumads; la isla de Mindoro, habitada principalmente por el pueblo mangyan; y la isla de Palawan, que está habitada tradicionalmente por la comunidad de palawan.

### **Lucha por la libre determinación y defensa de los dominios ancestrales**

28. Los pueblos indígenas de Filipinas tienen una larga historia de discriminación por las autoridades del Estado, durante la cual han sido víctimas de la enajenación de tierras, el reasentamiento involuntario y terrible marginación. Lo mismo que en Chittagong Hill Tracts, han sufrido lo que se ha dado en llamar “agresión desarrollista”<sup>29</sup>. A raíz de ello se produjo una movilización masiva en defensa de las tierras ancestrales y los derechos a la tierra, incluso en las Cordilleras, donde el proyecto de la Presa Chico entrañó el desplazamiento forzado de 100.000 personas en el decenio de 1970.

29. Desde el decenio de 1930, el Gobierno de Filipinas ha promovido la minería, que alcanzó su punto culminante cuando se aprobó la Ley Minera de 1995. Esta Ley otorgaba total autoridad a las empresas mineras y aportaba incentivos financieros y jurídicos para la inversión extranjera. Por consiguiente, las actividades mineras continuaron con la misma intensidad en todo el país, sin consulta previa, y menos aún consentimiento, de las comunidades interesadas. Las explotaciones mineras abarcaban unas 850.000 hectáreas de tierra, aproximadamente el 2,8% de la superficie total del país, una gran parte de las cuales son dominios ancestrales y tierras de los pueblos indígenas<sup>30</sup>. Los pueblos indígenas acusaron a las empresas de destruir su caudal cultural, algunos elementos del cual dicen haber sido sustituidos por prácticas y valores degenerados, como el abuso del alcohol, los juegos de azar, y la prostitución<sup>31</sup>.

### **Dispensas constitucionales, Leyes sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997 y Comisión Nacional de Pueblos Indígenas**

30. La Constitución de Filipinas de 1987 reconoce expresamente por primera vez la identidad y los derechos de los pueblos indígenas, que se denominan “comunidades culturales indígenas”. También dispone la formación de regiones autónomas en las Cordilleras y en Mindanao Musulmán (que pasó a llamarse Bangsa Moro). En 1997, el mismo año que se firmó el Acuerdo de Chittagong Hill Tracts y el Gobierno de la India concertó un acuerdo de alto el fuego con combatientes indígenas naga, se promulgó la Ley de derechos de los pueblos indígenas en Filipinas, que condujo a la creación de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, con el mandato de proteger y promover el bienestar de los pueblos indígenas. La promulgación de la Ley fue recibida con gran júbilo en Filipinas, debido a sus medidas de protección de derechos en cuatro esferas: dominios y tierras ancestrales;

<sup>29</sup> C. Doyle y J. Gilbert, “Indigenous peoples and globalization: from ‘development aggression’ to ‘self-determined development’”, en *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 8 (2009), editado por el European Centre for Minority Issues y la European Academy Bozen/Bolzano (2011).

<sup>30</sup> R. D. Rovillos, S. Ramo y C. Corpuz, Jr. “When the ‘isles of gold’ turn to isles of dissent: a case study on the Philippine Mining Act of 1995”, Forest Peoples Programme, 2005.

<sup>31</sup> E. Caruso y otros, compiladores, *Extracting Promises: Indigenous Peoples, Extractive Industries, and the World Bank*, 2nd edition (Baguio City, the Philippines, Tebtebba Foundation and Forest Peoples Programme, 2005).

b) autonomía y empoderamiento; c) justicia social y derechos humanos; e d) integridad cultural<sup>32</sup>. De hecho, Filipinas se encuentra entre los pocos países (Australia y el Estado Plurinacional de Bolivia son los otros) que cuentan con un reglamento escrito sobre el consentimiento libre, previo e informado, que está reconocido en el derecho nacional<sup>33</sup>.

### **Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, consentimiento libre, previo e informado y aplicación de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas**

31. La Orden Administrativa sobre la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas de 1998, promulgada con arreglo a la Ley de derechos de los pueblos indígenas, estipula la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de todos los miembros de una comunidad indígena para realizar actividades mineras en sus dominios y tierras ancestrales<sup>34</sup>. Se impartieron instrucciones claras sobre el procedimiento para la celebración de consultas y el respeto de las prácticas consuetudinarias, de conformidad con el artículo 32, párrafo 2 de la Declaración, que estipula que debe obtenerse el consentimiento libre, previo e informado antes de aprobar “cualquier proyecto que afecte a... [las] tierras o territorios y otros recursos [de los pueblos indígenas], particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de sus recursos minerales, hídricos o de otro tipo.” A pesar de esos requisitos legales, se sostiene que el consentimiento libre, previo e informado se reduce a veces a una mera formalidad, pues el proceso de obtención del consentimiento no es exhaustivo<sup>35</sup>, y en ocasiones el consentimiento se obtiene mediante manipulación<sup>36</sup>. A diferencia de lo que ocurre en el caso de la Comisión de Tierras de Chittagong Hill Tracts, los miembros de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas son seleccionados por la Oficina del Presidente, y no hay garantías de representación indígena directa y suficiente, lo que complica aún más la cuestión.

32. La situación general mejoró después de 1997, cuando se aprobó la Ley sobre los derechos de los pueblos indígenas, pero sigue habiendo lagunas jurídicas y operacionales. Se estima que las empresas mineras consideran la Ley y los requisitos jurídicos relacionados con el consentimiento libre, previo e informado como obstáculos. La constitucionalidad de la Ley fue impugnada en el Tribunal Supremo, aduciendo que se comprometía la autoridad del Estado sobre los recursos naturales<sup>37</sup>. Los magistrados emitieron opiniones divergentes, pero al final la Ley fue confirmada. En cualquier caso, se afirma que esos intentos de socavar la Ley

<sup>32</sup> Institute for Autonomy and Governance (IAG), *The Struggle Continues: Uphold the Rights of Indigenous Peoples*, IAG Policy Brief, abril de 2011.

<sup>33</sup> A. Buxton, “The spirit of FPIC: lessons from Canada and the Philippines”, en International Institute for Environment and Development, *Biodiversity and Culture: Exploring Community Protocols, Rights and Consent* (Londres, 2012).

<sup>34</sup> W. N. Holden y A. Ingelson, “Disconnect between Philippine mining investment policy and indigenous peoples’ rights”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 25, núm. 4 (noviembre de 2007).

<sup>35</sup> M. Salamat, “Indigenous peoples’ groups decry use of IPRA and NCIP for development aggression”, 12 de agosto de 2011.

<sup>36</sup> M. Colchester y M. F. Ferrari, *Making FPIC Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples* (Forest Peoples Programme, 2007).

<sup>37</sup> W. Holden, K. Nadeau y R. D. Jacobson, “Exemplifying accumulation by dispossession: mining and indigenous peoples in the Philippines”, *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, vol. 93, núm. 2 (junio de 2011).

provocaron el debilitamiento de la posición de la Comisión sobre el consentimiento libre, previo e informado, entre otras cosas. Se cree que la Orden Administrativa núm.1998-3, que es la directriz administrativa de la Comisión, se promulgó como consecuencia del cabildeo de las empresas mineras. La Orden establece que las empresas mineras que hayan recibido la aprobación de las actividades de extracción antes de que la Ley entrara en vigor no tienen que seguir el procedimiento de obtención del consentimiento libre, previo e informado. Los críticos, por tanto, han exigido que el Código de minería quede sin efecto y una mayor autonomía para la Comisión, con menor dependencia del Gobierno nacional.

33. La expedición de certificados de títulos de propiedad de los dominios ancestrales y de las tierras ancestrales es la más importante de las funciones incluidas en el mandato de la Comisión. Según se informa, hasta 2007, se habían expedido certificados de los títulos de propiedad de dominios ancestrales para aproximadamente 0,95 millones de hectáreas y certificados de los títulos de propiedad de tierras ancestrales para otras 4.800 hectáreas de las 2,9 millones de hectáreas en relación con las cuales se habían registrado solicitudes<sup>38</sup>. Se ha criticado a la Comisión por su incapacidad para atender a todas las solicitudes de certificados de títulos de propiedad de tierras ancestrales y dominios ancestrales, y se ha afirmado que tiende a destinar más fondos a cuestiones administrativas que a actividades sobre el terreno. Sin embargo, aunque su labor puede no haber satisfecho las expectativas de muchos, dadas sus limitaciones presupuestarias, logísticas y de recursos humanos, los logros de la Comisión en materia de expedición de certificados pueden considerarse más que modestos, e incluso notables.

34. Además de expedir certificados de los títulos de propiedad de dominios y tierras ancestrales, la labor de la Comisión tiene otros dos aspectos importantes, a saber: a) el establecimiento de comunidades modelo en dominios ancestrales mediante el desarrollo y la paz; y b) la realización de los derechos humanos y la facilitación del empoderamiento de los pueblos indígenas, en particular a través de su autoridad cuasi judicial<sup>38</sup>. Sin embargo, algunas de estas funciones, junto con el proceso de titulación, conllevan complejidades procesales indebidas, pues requieren pruebas documentales y otras pruebas complementarias, que constituyen una pesada carga para comunidades remotas. En este aspecto, el sistema de Chittagong Hill Tracts parece mucho más accesible para los indígenas.

## **V. Comparación de los sistemas de derechos a la tierra y otras reclamaciones territoriales de los indígenas en Filipinas y en Chittagong Hill Tracts, (Bangladesh)**

35. Lo dicho en los párrafos anteriores demuestra que los respectivos sistemas relacionados con los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Chittagong Hill Tracts y Filipinas tienen varias características muy positivas. Los aspectos positivos en Filipinas son: a) el reconocimiento oficial de los derechos consuetudinarios a la tierra y la autonomía; b) su incorporación en la Constitución; c) la concesión de títulos de propiedad; d) la aplicación del principio del

<sup>38</sup> M. Colchester y C. Fay, *Land, Forest and People: Facing the Challenges in South-East Asia* (Rights and Resources Initiative, 2007).

consentimiento libre, previo e informado. Sus deficiencias son: a) la falta de participación de los pueblos indígenas en los niveles de adopción de decisiones; b) complejidades burocráticas y procesales; c) cumplimiento insuficiente del proceso de consentimiento libre, previo e informado; y d) limitaciones financieras y logísticas en la labor de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas.

36. En el sistema en Chittagong Hill Tracts faltan o son insuficientes algunos aspectos positivos del sistema de Filipinas, incluido el reconocimiento constitucional y el consentimiento libre, previo e informado. Además, el incumplimiento de disposiciones fundamentales del Acuerdo de 1997, en particular la enmienda de leyes relativas a la Comisión de Tierras y el traspaso de funciones relacionadas con la ordenación de la tierra, ha socavado un proceso idóneo de reconocimiento de las reivindicaciones territoriales y solución de controversias relativas a la tierra. Entre las características más positivas del sistema de Chittagong Hill Tracts se encuentran el reconocimiento genérico e indefinido de los derechos consuetudinarios a la tierra acordado jurídicamente, y las funciones de las instituciones tradicionales y de otro tipo de Chittagong Hill Tracts en materia de gobierno autónomo y ordenación de la tierra. Desde 1998, se requiere el consentimiento de esas instituciones para expedir títulos de propiedad de la tierra y transferir tierras, y también en caso de expropiación por el Estado. Además, las instituciones específicas de Chittagong Hill Tracts pueden, de manera autónoma, formalizar derechos sobre tierras comunales y parcelas de uso habitual<sup>39</sup>. Ese sistema ha sido descrito en otra parte por el autor del presente informe como un “escudo” para la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, e incluso como una “espada”<sup>40</sup>. El sistema también hace más equitativas las relaciones en general asimétricas entre el derecho consuetudinario, por un lado, y los instrumentos jurídicos, por el otro, así como entre las autoridades indígenas, por un lado, y los funcionarios del Estado, por el otro, pues crea condiciones un poco más justas para la acción de los dirigentes indígenas<sup>41</sup>.

37. En los cuadros 1 y 2 que figuran a continuación se resumen los principales aspectos positivos y las deficiencias de los sistemas establecidos en Filipinas y Chittagong Hill Tracts para las reclamaciones de tierras y las controversias sobre tierras relacionadas con los pueblos indígenas.

#### Cuadro 1

#### **Principales aspectos positivos y deficiencias de los sistemas relacionados con las tierras aplicables a los pueblos indígenas en Filipinas**

<i>Aspectos positivos</i>	<i>Deficiencias</i>
Los derechos territoriales consuetudinarios y la autonomía se	Insuficiente participación de la población indígena en la adopción de decisiones,

<sup>39</sup> Sección 8 y artículos 39 a 42, 45 y 50 del Reglamento de Chittagong Hill Tracts, 1900, y sección 64 de la Ley de Consejos de Distrito de las Colinas, 1989.

<sup>40</sup> R. D. Roy, “Indigenous peoples and international human rights—plural approaches to securing customary rights”, en S. Chao and M. Colchester, compiladores, *Human Rights and Agribusiness: Plural Legal Approaches to Conflict Resolution, Institutional Strengthening and Legal Reform* (Moreton-in-March, Reino Unido, Forest Peoples Programme, 2012).

<sup>41</sup> R. D. Roy, “Asserting customary land rights in the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh: Challenges for Legal and Juridical Pluralism” en Colchester y Chao.

<i>Aspectos positivos</i>	<i>Deficiencias</i>
reconocen en los instrumentos jurídicos	incluidas la administración de justicia y la autonomía regional
El régimen de derechos territoriales y la autonomía están consagrados en la Constitución	Escasez de financiación, logística y recursos humanos en la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas
Se conceden títulos de propiedad oficiales	Las complejidades burocráticas y procesales relacionadas con la adjudicación de tierras constituyen una carga probatoria
El proceso del consentimiento libre, previo e informado se sigue en general	El proceso del consentimiento libre, previo e informado no se aplica debidamente

## Cuadro 2

**Principales aspectos positivos y deficiencias de los sistemas relacionados con las tierras aplicables a los pueblos indígenas de Chittagong Hill Tracts (Bangladesh)**

<i>Aspectos positivos</i>	<i>Deficiencias</i>
La población indígena participa en la adopción de decisiones (ministerio, consejos, Comisión de Tierras, jefes tradicionales)	La autonomía y el sistema de gestión de la tierra no están consagrados en la Constitución
Se reconoce el sistema de justicia indígena tradicional	La concesión de tierras indígenas y los sistemas tradicionales de administración de justicia tienen insuficiente apoyo estatal para su aplicación
Reconocimiento genérico del derecho consuetudinario	El consentimiento libre, previo e informado no se reconoce oficialmente

38. En los párrafos siguientes se comparan los sistemas de reclamaciones territoriales y solución de controversias sobre tierras de Chittagong Hill Tracts y de Filipinas con las disposiciones de la Declaración.

39. Combinados, los sistemas de reclamaciones territoriales y solución de controversias sobre tierras de Filipinas y Chittagong Hill Tracts contienen una serie de características que no existen en otros lugares. Ambos sistemas tienen la capacidad de proteger y salvaguardar los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, incluso por medio de un sistema de reconocimiento por el Estado oficial o cuasi oficial, y a través de un proceso judicial o cuasi-judicial de solución de las controversias sobre la tierra. Por tanto, convendría reproducirlos en otros países, con la modificación que proceda. Juntos, los dos sistemas contienen los siguientes elementos importantes: a) reconocimiento oficial de los derechos territoriales



consuetudinarios; b) salvaguardias contra la enajenación de tierras; c) mecanismos de reparación para resolver las controversias sobre la tierra teniendo en cuenta el derecho consuetudinario; y d) inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones importantes. En el cuadro 3 que figura a continuación se relacionan esas características con disposiciones específicas de la Declaración.

Cuadro 3

**Características principales de los sistemas relacionados con la tierra aplicables a los pueblos indígenas en Filipinas y Chittagong Hill Tracts (Bangladesh), y su correlación con disposiciones específicas de la Declaración**

<i>Tema/artículo de la Declaración</i>	<i>Sistema de Filipinas</i>	<i>Sistema de Chittagong Hill Tracts</i>
Libre determinación y autonomía (art.3)	Disposición constitucional sobre autonomía regional	Ministerio de Asuntos de Chittagong Hill Tracts, consejos de Chittagong Hill Tracts e instituciones tradicionales
Mantenimiento de las instituciones indígenas (arts. 5 y 34)	Comunidades en dominios ancestrales	Instituciones tradicionales de jefe, jefe de aldea y karbari
Participación en la adopción de las decisiones que afectan a los pueblos indígenas (art.18)	Disposición constitucional sobre la autonomía regional	Representación indígena en el Ministerio, los consejos y la Comisión de Tierras, y en la administración de la tierra y la administración de justicia
Derecho a ser consultados sobre la legislación relativa a los pueblos indígenas (art. 19)		Prerrogativas del Consejo Regional de Chittagong Hill Tracts y los Consejos de Distrito de las Colinas previstas en la legislación relativa a los pueblos indígenas y sus respectivas jurisdicciones territoriales
Reconocimiento del derecho consuetudinario y adjudicación justa de los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras (arts. 27, 28 y 40)	Derecho Constitucional, Ley de derechos de los pueblos indígenas, función de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (incluidos certificados de los títulos de propiedad de los dominios ancestrales y las tierras ancestrales) y disposiciones sobre autonomía regional	Reconocimiento en la Constitución y en otros instrumentos jurídicos del derecho consuetudinario y los pronunciamientos judiciales, y función de las instituciones específicas de Chittagong Hill Tracts en la ordenación de la tierra, la Comisión de Tierras y los tribunales tradicionales

**Experiencia adquirida en otras jurisdicciones de Asia en relación con las reclamaciones territoriales y la solución de controversias sobre tierras**

40. Además de los sistemas de Filipinas y Chittagong Hill Tracts mencionados, hay otros buenos ejemplos, en Asia y en otros lugares, de reconocimiento oficial de los derechos indígenas a la tierra y los recursos y la participación de los pueblos indígenas en la legislación y la formulación de políticas, la ordenación de la tierra, la administración de la tierra y la administración de justicia. Los más importantes son los de varios estados del noreste de la India, y los estados de Sabah y Sarawak en Malasia. Esos sistemas también son modelos dignos de ser reproducidos en otros lugares. Algunas de las características más importantes de esos sistemas se indican en el cuadro 4, en forma resumida. Los cuadros 3 y 4 pueden compararse para obtener un panorama general de los sistemas relacionados con la tierra en las cuatro jurisdicciones mencionadas.

Cuadro 4

**Características principales de los sistemas relacionados con la tierra aplicables a los pueblos indígenas en el noreste de la India, y en Sabah y Sarawak (Malasia), y su correlación con disposiciones específicas de la Declaración**

<i>Tema/artículo de la Declaración</i>	<i>Noreste de la India</i>	<i>Sabah y Sarawak (Malasia)</i>
Libre determinación y autonomía (art.3)	Salvaguardias especiales en relación con los estados de Nagaland y Mizoram (Constitución de la India, arts. 371A y 371G, respectivamente) Distritos autónomos y consejos regionales (Constitución de la India, sexta lista, art. 164 1))	Salvaguardias especiales en relación con el rango constitucional de los estados de Sabah y Sarawak y de sus nativos (Constitución de Malasia, arts. 161E y 161A, respectivamente)
Mantenimiento de las instituciones indígenas (arts. 5 y 34)	Nombramiento de jefes y jefes de aldea por los consejos de distrito (Constitución de la India, sexta lista)	Papel de los jefes tradicionales y los jefes de aldea en la ordenación de la tierra y la administración de justicia (Constitución de Malasia, noveno anexo, cláusula 13, lista IIA, cláusula 10, lista IIIA)
Participación en la adopción de decisiones que afectan a los pueblos indígenas (art.18)	Puestos reservados en los órganos legislativos y los órganos gubernamentales (Constitución de la India, arts. 330 y 332 y 16 4A), respectivamente) Distritos autónomos y consejos regionales	Disposiciones legislativas especiales para la salvaguardia de los derechos de Sabah y Sarawak en la formulación de políticas sobre la tierra (Constitución de Malasia, arts. 95D y 95E)

<i>Tema/artículo de la Declaración</i>	<i>Noreste de la India</i>	<i>Sabah y Sarawak (Malasia)</i>
	(Constitución de la India, sexto anexo)	Función de los tribunales nativos (Ley de los tribunales nativos, 1952)
Derecho a ser consultados sobre la legislación relativa a los pueblos indígenas (art. 19)	Salvaguardias especiales para los estados de Nagaland y Mizoram (Constitución de la India, arts. 371A y 371G, respectivamente)  Prerrogativas legislativas de los distritos autónomos y los consejos regionales (Constitución de la India, sexta lista)	Disposiciones legislativas especiales para Sabah y Sarawak (Constitución de Malasia, arts. 95D, 95E, 161E 4))
Reparación por lesión de los derechos a la tierra y reclamaciones territoriales (arts. 27, 28 y 40)	Función ejecutiva y legislativa de los gobiernos estatales  Tribunales tradicionales especializados en varios estados  Administración de la tierra y función de los distritos autónomos y los consejos regionales en la administración de justicia  (Véanse la dispensas constitucionales mencionadas más arriba)	Tribunal Superior de Sabah y Sarawak  Función del Tribunal de Apelación Nativo, el Tribunal de Distrito Nativo y los tribunales de los jefes nativos y los jefes de aldea  Prerrogativas legislativas especiales de los estados de Sabah y Sarawak  (Véanse las dispensas jurídicas y los procesos institucionales mencionados más arriba)

## VI. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusión

41. Los sistemas examinados de Filipinas y Chittagong Hill Tracts (Bangladesh), constituyen sistemas eficaces, o por lo menos potencialmente eficaces, para atender a las reclamaciones de tierras y solucionar las controversias sobre tierras que afectan a los pueblos indígenas, aunque ambos tienen ciertas deficiencias que deben corregirse. No obstante, en este estudio se sostiene que esos sistemas son modelos que efectivamente se aplican sobre el terreno; no son modelos teóricos desprovistos de realidad operacional. Lo mismo ocurre con los sistemas existentes en el noreste de la India y en los Estados de Sabah y Sarawak (Malasia). Estudios detallados sobre estos sistemas pueden aportar ideas prácticas para la aplicación en otros lugares. El pronto reconocimiento de las reclamaciones territoriales de los indígenas y la pronta resolución de las controversias sobre la tierra reducen a la larga los gastos gubernamentales, conducen a una paz sostenible, mejoran las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, y facilitan un desarrollo inclusivo, orientado

hacia las personas, ecológicamente racional y que incorpora las diferencias culturales, con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y las comunidades afectadas.

## **B. Recomendaciones**

42. Se formulan las siguientes recomendaciones a los Gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo y las instituciones financieras, las instituciones de investigación, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado y los pueblos indígenas.

### **Gobiernos**

43. Se insta al Gobierno de Bangladesh a cumplir sus promesas y asumir sus responsabilidades políticas y jurídicas, enmendando la Ley sobre la Comisión de Tierras de Chittagong Hill Tracts de 2001, de conformidad con las recomendaciones de la Junta Regional de Chittagong Hill Tracts.

44. Se insta al Gobierno de Bangladesh a que aplique las disposiciones del Acuerdo de Chittagong Hill Tracts de 1997 que no se han aplicado, como se destaca en el informe del Foro Permanente sobre su décimo período de sesiones (véase [E/2011/43](#) y Corr.1, párrs. 102 y 103), incluida la transferencia de la plena autoridad para la administración de tierras a los consejos de distrito de las colinas, rehabilite a los refugiados jumma no rehabilitados y a las poblaciones indígenas desplazadas internamente, a fin de desmilitarizar efectivamente Chittagong Hill Tracts.

45. Se insta al Gobierno de Filipinas a que adopte medidas para resolver las deficiencias jurídicas, procesales y financieras de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, incluso en el marco de la labor de la Comisión para proporcionar certificados de titularidad de los dominios ancestrales y las tierras ancestrales. El Gobierno debe facilitar el funcionamiento autónomo de la Comisión, libre de influencias políticas o empresariales negativas. Además, debe revocar las exenciones de consentimiento libre, previo e informado sobre concesiones de explotación minera autorizadas antes de la aprobación de la Ley de derechos de los pueblos indígenas.

46. Se insta al Gobierno de Filipinas a que facilite el fortalecimiento de los órganos de gobierno local en regiones y zonas habitadas por pueblos indígenas, en particular mediante la formulación y aplicación de leyes orgánicas sobre autonomía regional en las Cordilleras, en colaboración con los pueblos indígenas interesados, y con su consentimiento libre, previo e informado.

47. Se insta a la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas a que vele por que el proceso de consentimiento libre, previo e informado se siga escrupulosamente, de conformidad con la Ley de derechos de los pueblos indígenas y las leyes consuetudinarias pertinentes, al conceder los certificados de titularidad de los dominios ancestrales y las tierras ancestrales, y a que aumente la participación de los pueblos indígenas en todas las actividades pertinentes y a todos los niveles. La Comisión debería revisar las prácticas procesales que crean una indebida carga probatoria para las comunidades, incluidos los documentos de apoyo exigidos, para establecer sus reclamaciones.

48. Se insta a los Gobiernos de Asia y otras partes a que estudien los sistemas relacionados con las reclamaciones territoriales y la solución de controversias sobre tierras de Chittagong Hill Tracts, (Bangladesh) y Filipinas, entre otros, y a que extraigan ideas viables sobre estas cuestiones que sean pertinentes para su situación.

#### **Organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas**

49. Los organismos, fondos y programas pertinentes, incluidos el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer y el Banco Mundial deben reconocer la importancia de la resolución pronta, justa e inclusiva de las reclamaciones territoriales y las controversias sobre la tierra que afectan a los pueblos indígenas y tener en cuenta las buenas prácticas existentes, incluidas las que se mencionan en el presente estudio, en sus políticas, directrices operacionales, actividades y prácticas.

#### **Instituciones bilaterales de desarrollo, bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones financieras internacionales**

50. Los organismos bilaterales de desarrollo deben tener en cuenta las mejores prácticas que se exponen en el presente estudio, junto con otras experiencias pertinentes, para facilitar la justa resolución de las reclamaciones territoriales y las controversias sobre tierras que afectan a los pueblos indígenas mediante proyectos y programas financiados por ellos.

51. Las instituciones financieras multilaterales, incluida la Corporación Financiera Internacional, y las instituciones de desarrollo multilaterales, como los bancos regionales de desarrollo, incluido el Banco Asiático de Desarrollo, deben velar por que los proyectos y programas financiados por ellos faciliten la justa resolución de las reclamaciones territoriales y las controversias sobre la tierra que afectan a los pueblos indígenas, y prevenir y evitar repercusiones negativas en los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

52. Se insta en particular al Banco Mundial a que modifique su política sobre los pueblos indígenas para incluir el pleno cumplimiento de la Declaración, prestando especial importancia a la incorporación de la norma del consentimiento libre, previo e informado

#### **Universidades y otras instituciones de investigación**

53. Se insta a las universidades y otras instituciones de investigación a que, en colaboración con los pueblos indígenas, realicen investigaciones en profundidad sobre los sistemas examinados en el presente estudio, para ayudar a los Gobiernos, los pueblos indígenas, el sistema de las Naciones Unidas y otros actores pertinentes a promover los modelos adecuados en relación con las reclamaciones territoriales y la solución de controversias sobre tierras que afectan a los pueblos indígenas.

54. Se alienta a las ONG a que, en asociación con los pueblos indígenas, realicen investigaciones sobre los modelos examinados en el presente estudio; faciliten los esfuerzos de los pueblos indígenas a este respecto, como las actividades de promoción y el cabildeo; y fomenten las mejores prácticas y otros modelos

pertinentes relacionados con las reclamaciones territoriales y la solución de controversias sobre tierras que afectan a los pueblos indígenas, en particular en sus programas y proyectos.

### **Pueblos indígenas**

55. Se insta a los pueblos indígenas, sus Gobiernos y otras instituciones, organizaciones y redes a que estudien los modelos examinados en el presente estudio, junto con otros modelos pertinentes, para facilitar la movilización, el cabildeo y la promoción, el diálogo con los Estados, nuevas actividades de investigación y otras actividades pertinentes para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, el territorio y los recursos, incluidos el reconocimiento de las reclamaciones de tierras y la pronta solución de controversias relacionadas con la tierra que afecten a los pueblos indígenas.

### **Sector privado**

56. Se insta a las entidades del sector privado, incluidas empresas, bancos y otras instituciones financieras, a que eviten actividades que violen los derechos a la tierra de los pueblos indígenas y a que promuevan y protejan las reclamaciones relativas a la tierra y la solución de las controversias sobre tierras que afectan a los pueblos indígenas.

---