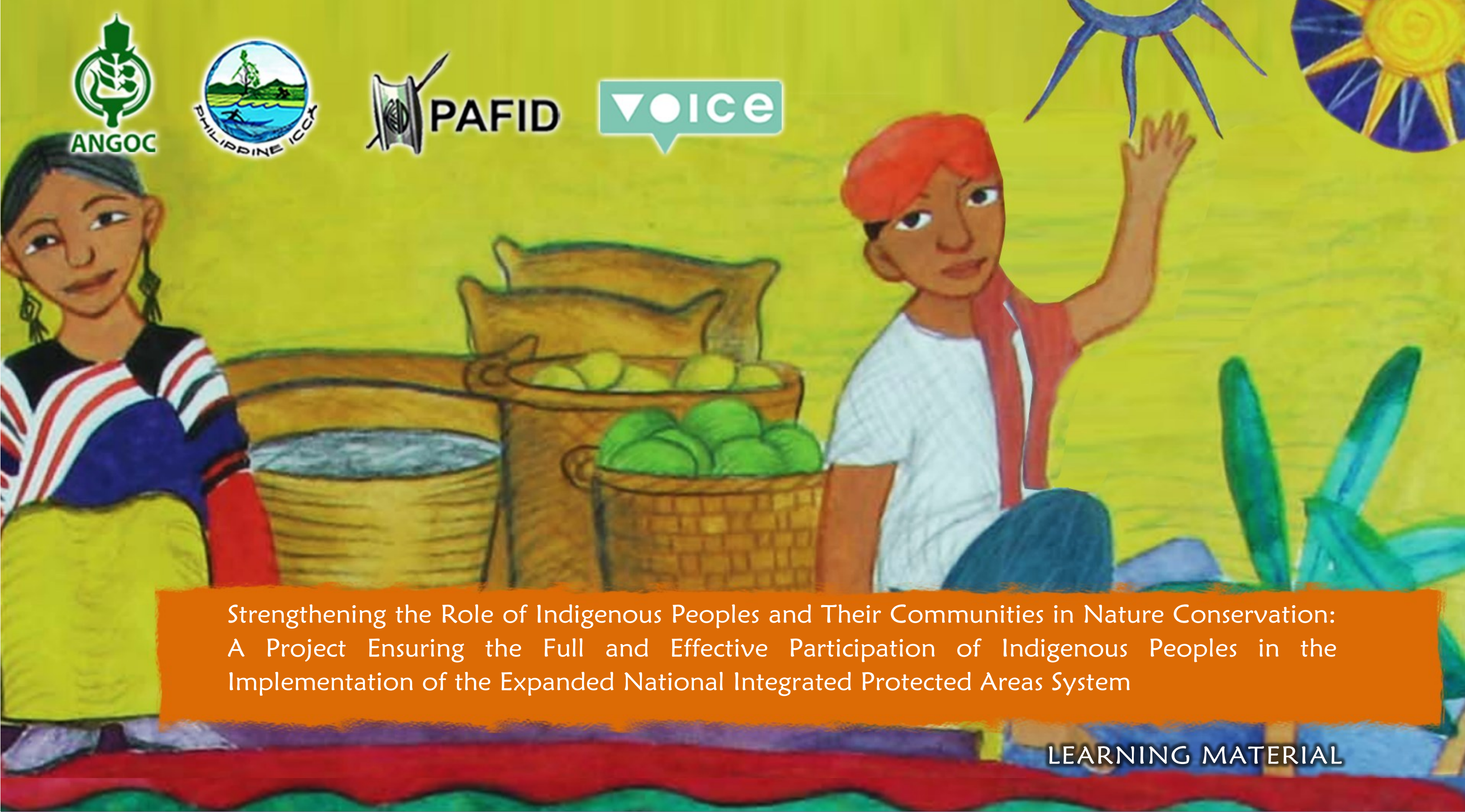

Strengthening the Role of Indigenous Peoples and Their Communities in Nature Conservation: A Project Ensuring the Full and Effective Participation of Indigenous Peoples in the Implementation of the Expanded National Integrated Protected Areas System

LEARNING MATERIAL

Ang Batas na Indigenous Peoples' Rights Act (IPRA)

DAVE DE VERA

Panimula

Noong Oktubre 1997, naisabatas ang Indigenous Peoples' Rights Act (IPRA) na siyang itinuturing na pinakamakasaysayan at pinakamahalagang polisiya na nagbibigay-pagkilala sa mga karapatan ng mga katutubo at nagbibigay ng ligal na pagkilala at proteksyon sa mga katutubo at kanilang mga pamayanan. Ang IPRA ay bunga ng ilang dekada, o maaari ngang sabihing ilang siglo, na pakikibaka ng mga katutubo, kanilang pamayanan, at ng mga suportang grupo upang mabawi at maipagtanggol ang kanilang lupaing ninuno at masiguro ang integridad ng kanilang kultura at kilalanin at respetuhin ang karapatan nila sa sariling pagpapasiya.

Nakasalig ang Batas IPRA sa mga sumusunod na haligi: (1) Karapatan sa Lupaing Ninuno; (2) Karapatan sa Sariling Pamamahala at Kapangyarihan; (3) Karapatan sa Katutubong Sistema ng Katarungan at Karapatang Pantao; (4) Karapatan sa Integridad ng Kultura; (5) Karapatan na Pumasok at Magsagawa ng mga Kasunduan sa Kapayapaan; at, (6) Ang Pagkabuo ng National Commission on Indigenous Peoples (NCIP).

Karapatan sa Lupaing Ninuno

Kinikilala ng IPRA ang pagmamay-ari ng mga katutubo at ng kanilang pamayanan sa kanilang mga katutubong lupain kasama na rito ang kanilang mga kinatitirikan ng mga baryo, sagradong lugar, mga pinagkukunan ng kabuhayan, mga mahahalagang pook sa kanilang kultura, kalinangan, at kasaysayan, mga kagubatan, mga pinagkukunan ng tubig, at maging ang mga dagat.

Nakalahad sa IPRA ang proseso kung saan ang mga katutubo at kanilang pamayanan ay maaaring magbigay ng ebidensiya at katunayan ng kanilang pagmamay-ari sa kanilang katutubong lupain. Bahagi ng prosesong ito ang pagsusukat batay sa prinsipyo ng pagpapasiya (batay sa *self-delineation*) ng mga katutubong pamayanan kung saan ang mga *claims* ay may kaakibat na ebidensiya.

Sa ilalim ng IPRA, may dalawang titulo na maaaring maibigay sa mga katutubo at kanilang pamayanan: 1) ang Certificate of Ancestral Domain Title (CADT) na pangkabuuan; karaniwang sakop ang kabuuang lupaing ninuno na maaaring binubuo ng ilang mga baryo na pinag-isa; at, 2) ang Certificate of Ancestral Land Title (CALT) na karaniwang sakop ang lupain na pagmamay-ari ng ilang mga angkan. Kung titingnan ang sukat, mas malaki ang CADT sa CALT.

Karapatan sa Sariling Pamamahala at Kapangyarihan

Kinikilala rin ng IPRA ang karapatan ng mga katutubo at ng kanilang komunidad sa sariling pagpapasiya at pamamahala kasama na rito ang kanilang mga pamamaraan ng pamamahala na nakabatay sa kanilang katutubong kagawian, kultura, at sariling sistema. Napakahalaga ng probisyong ito ng IPRA dahil binibigyan nito ng ligal na pagkilala ang mga katutubong sistema ng pamamahala, na siyang nagbibigay-daan sa paggalang sa mga indigenous political structures (IPS) at mga institusyon at nagsisiguro ng malayang pagkilos ng mga katutubo at ng kanilang komunidad sa kaunlaran ng ekonomiya at kultura.

Sa ilalim ng IPRA, ang mga IPS tulad ng *Tuntungan* at *Dap-ay* sa Cordillera, *Pagharampangan* sa mga pamayanan ng mga Mangyan, at *Dakula* sa mga pamayanan ng mga Mamanwa ay binibigyan ng pormal na pagkilala. Kaugnay nito, malaya ang katutubo at kanilang pamayanan na gamitin ang mga IPS na ito bilang batayan o gabay sa kanilang pagkasangkot sa mas malawak na lipunan.

Karapatan sa Katutubong Sistema ng Katarungan at Karapatang Pantao

Nakasaad sa IPRA ang mga probisyon sa karapatan ng mga katutubo at kanilang mga pamayanan ang paggamit ng katutubong sistema ng hustisiya, pag-aayos ng hidwaan, proseso ng pag-areglo ng hindi pagkakaintindihan, at iba pang mga katutubong pamamaraan batay sa kaugalian.

Gayumpaman, binibigyang-diin ng IPRA na ang mga sistema at mekanismong ito ay hindi dapat lalagpas sa mga karapatang nakasaad sa Pandaigdigang Prinsipyo ng Karapatang Pantao at Sistema ng Pambansang Batas. Halimbawa, hindi maaaring magparusa ang katutubong pamayanan ng bitay o pugot dahil bawal ito sa batas ng Pilipinas. Kung magpaparusa, kailangang siguruhin na ito ay naaayon sa mga pambansang polisiya.

Dagdag pa riyan, nagkaroon na ng malaking desisyon ang Korte Suprema na ang katutubong hustiya ay maaari lang ipatupad sa kapwa katutubo ng parehong tribo. Ibig sabihin, hindi kayang mapaloob o mapasailalim sa katutubong sistema ng hustisiya ang mga hindi katutubo at ang mga kaso kung saan ang mga katutubong sangkot ay mula sa iba-ibang tribo.

Kaparatan sa Integridad ng Kultura

Sa ilalim ng IPRA, may karapatan ang mga katutubo at kanilang pamayanan sa pagmamay-ari, proteksyon, at pagkontrol ng katutubong kaalaman, sistema, at kagawian o indigenous knowledge, systems, and practices (IKSP). Kasama na rito ang katutubong teknolohiya at pamamaraan sa paggamit ng likas na yaman tulad ng halamang gamot, pananim, at anumang bahagi ng buhay ilang.

Sinisiguro rin ng IPRA ang probisyon ng pagkilala at pagprotekta sa katutubong pamana sa sining at kultura ng mga katutubo. Ang mga kultural na produkto tulad ng mga beads na purselas (tulad ng sa mga Mangyan), mga tela (tulad ng sa mga T'Boli), at mga *weaving patterns* (tulad ng sa mga Blaan) ay hindi maaaring basta-basta lang gamitin ng mga hindi katutubo para pagkakitaan. Bilang sakop ng karapatan ng mga katutubo at kanilang pamayanan sa integridad ng kultura, kailangang pumayag muna ang mga katutubo bago magamit at mapakinabangan ng mga hindi katutubo ang mga IKSP (halimbawa: kanta, kwento) at iba pang pagmamay-ari ng mga katutubo -- ito man ay likas na yaman, serbisyong ekolohikal, o pagmamay-aring intelektwal. Kung magkakaroon ng kita sa mga ito, dapat ay kilalanin ang mga katutubo bilang may-ari nito at magkaroon ng *fair share* o nararapat na hatian sa mga kikitain. Ang hindi pagsunod ng mga hindi katutubo rito ay may ligal na kaparusahan na naaayon sa mga pambansang batas sa pagmamay-aring intelektwal. Ang Intellectual Property Rights Office of the Philippines (IPOPHL) ang may sakop sa mga ganitong usapin.

Karapatang Pumasok at Magsagawa ng mga Kasunduan sa Kapayapaan

Karugtong ng kanilang karapatan sa katutubong sistema ng hustisiya, ang mga katutubo at ang kanilang pamayanan ay may karapatan na pumasok at magsagawa ng mga kasunduan sa kapayapaan tulad ng kanila nang isinasagawa mula pa man noong sinauna. Halimbawa, kapag may mga hidwaan at hindi pagkakaintindihan, karapatan ng mga katutubong pamayanan na gamitin ang katutubong sistema sa pag-aayos at pagresolba ng sigalot.

Sa Cordillera, mayroong tinatawag na *Bodong* na sakop ang mga magkakalapit na tribo sa Kalinga at Abra at iba pang kalapit na lugar. Para mabawasan ang tensyon (dahil sa bundok na napakahalaga ng tubig, minsan pati ang uri ng lupa ay pinag-aawayan), ang mga matatanda ay pumapasok sa isang *Bodong* o *peace pact* kasama ng mga ibang pamayanan. Sa ilalim ng IPRA, ito ay itinuturing na ligal at kasama sa karapatan ng mga katutubong pamayanan. Kung anuman ang nakasanayan ng mga katutubo, ito ay kailangang kilalanin at respetuhin.

Ang Pagkabuo ng National Commission on Indigenous Peoples (NCIP)

Ayon sa IPRA, ang NCIP ang siyang magiging pangunahing ahensiya ng pamahalaan na magsisiguro sa pagpapatupad ng lahat ng atas at mandato na nakasaad sa IPRA. Ang Pangulo ng Pilipinas ang siyang nagtatalaga sa Chairperson ng NCIP maging ang mga *commissioners* mula sa pitong *ethnographic regions* dahil sila ay tinatawag na *presidential appointees.* Ang mga Ethnographic Commissioners ay may *quasi-judicial* at *quasi-legislative powers.*

Bahagi ng kanilang *quasi-juidicial powers*, ang mga Commissioners ay nagiging mga hukom o *judge* na maaaring makinig at maghatol o magbigay ng desisyon sa isang kaso. Bilang mga hukom, ang mga Commissioners ay kasing-ranggo ang mga Regional Trial Courts (RTCs) kaya ang kanilang desisyon ay maaari lang i-apila sa Court of Appeals.

Bahagi naman ng kanilang *quasi-legislative powers,* ang mga Commissioners ay nagiging mga mambabatas o *legislator* tulad ng mga Kongresista at Senador. Kapag sila ay nagkaroon ng En Banc Meeting, ang mga Commissioners ay maaaring sumulat ng mga Administrative Orders (AOs) na awtomatikong nagiging bahagi ng batas ng Pilipinas. Ang sistema ng NCIP ay naiiba sa ibang ahensya, dahil halimbawa, ang mga Department Administrative Orders (DAOs) ng Department of Environment and Natural Resources (DENR) ay hindi awtomatikong nagiging bahagi ng pambansang batas. Ang mga DAOs ay magiging patakaran lang sa ilalim ng kasalukuyang Kalihim ng kagawaran na maaaring palitan ng susunod na Kalihim ng nasabing kagawaran. Sa kabilang banda, ang mga AOs ng mga NCIP Commissioners ay hindi basta-basta maaaring palitan kahit may bagong Commissioners. Kailangan muna nilang idaan sa mga hearing at iba pang pagpupulong sakaling may balak baguhin sa mga nasisulat na AOs.

Ang IPRA at mga Hidwaang Kinasasangkutan ng Katutubo

Katulad nang natalakay kanina, nagdesisyon ang Korte Suprema na ang mga katutubong sistema ng hustisya ay maaari lang ipatupad sa mga katutubo ng parehong tribo. Kaugnay nito, may posibilidad na may kasuhang indibidwal o grupo ang mga katutubo, ngunit sila ay makasuhan pabalik o tinatawag na *countersued*. Kapag nangyari ito, ang kaso ay sasailalim na sa hurisdiksyon ng Regional Trial Court (RTC), at hindi ng NCIP. Ito rin ang mangyayari kapag may kasuhang naganap sa pagitan ng mga katutubo na magkaiba ang tribo (halimbawa Manobo laban sa Mamanwa) dahil nga ang katutubong sistema ng hustisya ay maaari lang ipatupad sa mga katutubo na pareho ang tribo.

Kapag ang kaso ay nasa ilalim ng hurisdiksyon ng RTC, ibig sabihin nito ay hindi IPRA ang magiging pangunahing batayan ng desisyon o hatol dahil maaari ring gamitin ang iba pang pambansang batas sa lupa at pag-aayos ng away. Dapat ding tandan na kakaunti lang ang mga hukom ng RTC na bihasa sa o gamay ang IPRA at ang mga kaso sa RTC ay magastos. Sa mga sitwasyon ng kasuhan ng mga katutubo sa isa't isa, hindi maaaring basta-basta lang pumasok ang NCIP. Dapat ang mga *elders* at pinuno ng komunidad ay mag-certify na lahat ng katutubong pag-aayos ay nagawa na kaya hinihingi na ang tulong ng NCIP. Gayumpaman, walang kapangyarihan ang NCIP na maghatol sa kaso, mayroon lang siyang kapangyarihan na magsaayos ng sigalot sa pagitan ng mga tribo.

Konklusyon

Gayong marami ang mga pambansang batas na sumusubok na kontrahin ang mga probisyon na nakasaad sa IPRA (tulad ng IRR ng ENIPAS, Joint Administrative Order 1 of 2021, Mining Act) at sa kabila ng mga limitasyon nito, nananatiling mahalagang polisiya ang IPRA sa mga katutubo at kanilang mga pamayanan dahil ito ang nagbibgay ng ligal na batayan sa mga katutubo sa pagkilala at pagprotekta sa kanilang karapatan sa bansa.

Sa kabila ng mga kaso ng kawalan ng katarungan at paglabag sa mga karapatan ng mga katutubo at kanilang komunidad, nananatili ang pag-asa ng mga katutubo at ng kanilang mga suportang grupo na mananatiling malakas ang IPRA, kung hindi man mas lumakas pa, sa tulong nang maayos na suporta at pagpondo sa NCIP.

Subalit ang lakas ng IPRA ay hindi lang nakabatay sa mga nagpapatupad ng batas. Ang mga katutubo at kanilang mga pamayanan ay dapat ding gawin ang kanilang bahagi: dapat nilang kabisaduhin at isapuso ang nilalaman ng IPRA at ipatupad ito sa kanilang lupaing ninuno nang sa gayon ay malaman nila kung kailan at saan nila ito maaaring gamitin para sa ikabubuti nila. ☐

Ang learning material na ito ay inihanda ni Dave De Vera para sa proyektong "Recognizing the Indigenous Communities behind the Conservation of Nature: A Project Pursuing the Full and Effective Participation of Indigenous Communities in the Implementation of the Expanded National Integrated Protected Areas System." Isinagawa ang proyektong ito sa pagtutulungan ng ANGOC, Bukluran, at PAFID. Ang proyektong ito ay suportado ng Sudden Opportunity Grant Facility of VOICE, na isang inisyatibo ng Netherlands Ministry of Foreign Affairs na isinakatuparan sa isang consortium sa pagitan ng OXFAM Novib at Hivos.

Ang mga pananaw at opinyon na inihayag sa materyal na ito ay hindi sumasalamin sa pananaw ng VOICE, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, OXFAM Novib, at Hivos.

Citation:

De Vera, D. (2021). *Ang Batas na Indigenous Peoples' Rights Act (IPRA).* ANGOC, BUKLURAN, PAFID, and VOICE. [Learning material prepared for the project, Strengthening the Role of Indigenous Peoples and Their Communities in Nature Conservation].

The Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC) a regional association of national and regional networks of civil society organizations (CSOs) in Asia actively engaged in promoting food sovereignty, land rights and agrarian reform, sustainable agriculture, participatory governance, and rural development. ANGOC member networks and partners work in 10 Asian countries together with some 3,000 CSOs and community-based organizations (CBOs). ANGOC actively engages in joint field programs and policy discussions with national governments, intergovernmental organizations (IGOs), and international financial institutions (IFIs).

33 Mapagsangguni Street, Sikatuna Village, Diliman, Quezon City 1101 Philippines
Tel: +63-2 8351 0581 | Fax: +63-2 8351 0011 | Email: angoc@angoc.org
Website: www.angoc.org

The formation of Bukluran Para sa Pangangalaga ng Kalikasan ng Pilipinas (BUKLURAN, Inc.) or the Philippine Indigenous Peoples Community Conserved Territories and Areas Consortium (Philippine ICCA Consortium) is a nationwide network of community membership-based indigenous people's organizations (IPOs) of all ethnographic types. It is premised on bringing together indigenous peoples who assert and utilize traditional governance to protect community-conserved areas. Common to its members is the shared view that indigenous peoples' survival depends on the protection of valuable knowledge systems and the ancestral lands on which we thrive and persist. Our community-conserved areas can become the ultimate driving force in the conservation of biodiversity when our rights to our land and resources are respected and recognized.

Our main purpose is to carry out and realize the full recognition and respect for the rights, governance and self-management of our ancestral lands.

c/o PAFID: 71 Malakas Street, Diliman, Quezon City, Philippines
Tel: +63-2 89274580 | Fax: +63-2 84355406

Philippine Association for Intercultural Development, Inc. (PAFID) is a social development organization which has been assisting Philippine indigenous communities to secure or recover traditional lands and waters since 1967. It forms institutional partnerships with indigenous communities to secure legal ownership over ancestral domains and to shape government policy over indigenous peoples' issues. PAFID works exclusively with the indigenous peoples' sector, specifically upon written or signed requests for assistance from indigenous communities or their representatives. PAFID envisions indigenous communities as responsible stewards of their resources.

71 Malakas Street, Diliman, Quezon City, Philippines
Tel: +63-2 89274580 | Fax: +63-2 84355406
Email: pafid@skybroadband.com.ph, pafid@yahoo.com | Website: www.pafid.org.ph